

Leitsätze

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2002

- 2 BvL 5/98 -

- 2 BvL 6/98 -

- 1. Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen. Es erlaubt, für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben durch Gesetz besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen.**
- 2. Die funktionale Selbstverwaltung ergänzt und verstärkt das demokratische Prinzip. Der Gesetzgeber darf ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen schaffen und verwaltungsexternen Sachverständigen aktivieren, einen sachgerechten Interessenausgleich erleichtern und so dazu beitragen, dass die von ihm beschlossenen Zwecke und Ziele effektiver erreicht werden.**
- 3. Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist den Organen von Trägern funktionaler Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt. Das erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimer Amtswalter unterliegt.**

- 2 BVL 5/98 -

- 2 BVL 6/98 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob die §§ 6, 12 und §§ 14 Abs. 1 Satz 2, 15 Abs. 6, 16 Abs. 1, 2 und 4 sowie §§ 17 Abs. 2, 18 Abs. 5 des Lippeverbandsgesetzes vom 7. Februar 1990 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, Seite 162) mit dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbar sind, soweit die Organe Verbandsversammlung, Verbandsrat und Vorstand aus Amtswaltern bestehen, denen - insgesamt oder mehrheitlich - eine ununterbrochene auf das Volk zurückzuführende Legitimation fehlt,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 1997 - BVerwG 6 C 1.97 -

- 2 BVL 5/98 -,

und ob die §§ 5, 11 und §§ 13 Abs. 1 Satz 2, 14 Abs. 6, 15 Abs. 1, 2 und 4 sowie §§ 16 Abs. 2, 17 Abs. 5 des Emschergenossenschaftsgesetzes vom 7. Februar 1990 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, Seite 144) mit dem nach Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernis der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbar sind, soweit die Organe Genossenschaftsversammlung, Genossenschaftsrat und Vorstand aus Amtswaltern bestehen, denen - insgesamt oder mehrheitlich - eine ununterbrochene auf das Volk zurückzuführende Legitimation fehlt,

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Dezember 1997 - BVerwG 6 C 2.97 -

- 2 BVL 6/98 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Sommer,

Jentsch,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 5. Dezember 2002 beschlossen:

Die Verfahren 2 BvL 5/98 und 2 BvL 6/98 werden zu gemeinsamer Entscheidung verbunden.

§ 6, § 12, § 14 Absatz 1 Satz 2, § 15 Absatz 6, § 16 Absatz 1, 2 und 4 sowie § 17 Absatz 2, § 18 Absatz 5 des Gesetzes über den Lippeverband vom 7. Februar 1990 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, Seite 162) und § 5, § 11, § 13 Absatz 1 Satz 2, § 14 Absatz 6, § 15 Absatz 1, 2 und 4 sowie § 16 Absatz 2, § 17 Absatz 5 des Gesetzes über die Emschergenossenschaft vom 7. Februar 1990 (Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen, Seite 144) sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Gründe:

A.

Die Verfahren betreffen die Frage, ob einzelne Vorschriften des Lippeverbandsgesetzes vom 7. Februar 1990 (GV.NW S. 162) und des Emschergenossenschaftsgesetzes vom 7. Februar 1990 (GV.NW S. 144), soweit danach bestimmten Verbands- bzw. Genossenschaftsorganen - insgesamt oder mehrheitlich - eine ununterbrochene auf das Volk zurückzuführende organisatorisch-personelle demokratische Legitimation fehlt, mit dem in Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Demokratieprinzip unvereinbar sind. 1

I.

1. Durch Sondergesetze geschaffene Wasserverbände in Preußen und namentlich im heutigen Gebiet von Nordrhein-Westfalen reichen zurück bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts (vgl. dazu de Grais/Peters, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 25. Auflage, 1930, § 353, S. 779 f.). Auslöser für ihre Einrichtung war die wasserwirtschaftliche Situation im rheinisch-westfälischen Industriegebiet, wo es nicht nur zu einem durch den Bergbau bedingten Ansteigen des Grundwassers gekommen war, sondern als Folge des starken Bevölkerungswachstums und der rasch vorangeschrittenen Industrialisierung auch zu einer hohen Konzentration von Schadstoffen in den Flüssen. Da die gesetzlichen Möglichkeiten zur Bewältigung der hiermit verbundenen vielfältigen Aufgaben nicht für ausreichend erachtet wurden, wurde die Bildung einer zentral agierenden Wassergenossenschaft zuerst für das gesamte Emschertal erwogen (vgl. Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, 2. Auflage, 1980, S. 87). 2

Mit dem Emschergesetz vom 14. Juli 1904 (Preuß.GS 1904, S. 175) wies der preußische Gesetzgeber die Aufgaben der Abwasserreinigung und einer Regelung der Vorflut im Emschergebiet einer Zwangsgenossenschaft zu, deren Mitgliederkreis sich aus allen Land- und Stadtkreisen zusammensetzte, die ganz oder teilweise zur Emscher und ihren Nebenflüssen entwässerten. 3

Das Emschergesetz wurde für eine Reihe weiterer preußischer Gesetze über sondergesetzliche Wasserverbände richtungsweisend, z.B. für das Gesetz über die Seseke-Genossenschaft vom 5. Juni 1913 (Preuß.GS 1913, S. 329). Diese Genossenschaft, die u.a. die Vorflut der Seseke, eines linken Nebenflusses der Lippe, und ihrer Nebenläufe regeln sowie die Abwasserreinigung bei diesen Flüssen übernehmen sollte, wurde später in den durch preußisches Sondergesetz vom 19. Januar 1926 geschaffenen Lippeverband (Lippegesetz, Preuß.GS 1926, S. 13) eingegliedert. 4

Die beiden großen Wasserverbände partikularen Rechts betreffend die Lippe und die Emscher sind bei allen späteren Reformen des Wasserrechts nicht mehr angetastet worden. Die Wasserverbandsverordnung (WVVO) vom 3. September 1937 (RGBl I, S. 933), welche das bisherige Landeswasserverbandsrecht in Reichsrecht überführte, unterstellte zwar einige der bestehenden Wasserverbände den Regeln der Wasserverbandsverordnung (vgl. §§ 1 und 2 der WVVO), doch blieben sowohl die Emschergenossenschaft als auch der Lippeverband hiervon gemäß § 191 Abs. 2 WVVO ausgenommen. Daran änderte sich auch nach 1945 nichts, als die Wasserverbandsverordnung, bereinigt um die vom nationalsozialistischen Führerprinzip geprägten Regelungen, als Recht der Bundesrepublik fortgalt, bis sie schließlich 1991 durch das Wasserverbandsgesetz (WVG, BGBl I S. 405) abgelöst wurde. Gemäß § 80 WVG finden dessen Bestimmungen auf die sondergesetzlichen Wasserverbände nur dann Anwendung, wenn dies durch Rechtsvorschriften ausdrücklich vorgesehen ist. 5

2. Durch Gesetz vom 7. Februar 1990 wurde das Lippegesetz vom 19. Januar 1926 in "Gesetz über den Lippeverband (Lippeverbandsgesetz - LippeVG -)" umbenannt und neu gefasst. Es wurden u.a. ein Verbandsrat geschaffen, die Zusammensetzung des Vorstands geändert und eine Arbeitnehmermitbestimmung eingeführt. 6

Für das oberirdische Einzugsgebiet der Lippe besteht der Lippeverband als öffentlich-rechtliche Körperschaft, die keine Gebietskörperschaft ist und dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen ihrer Mitglieder dient (vgl. § 1 LippeVG). Der Verband nimmt nahezu alle wesentlichen wasserwirtschaftlichen Aufgaben für das Einzugsgebiet der Lippe wahr. Verbandsmitglieder sind das Land Nordrhein-Westfalen, die im Verbandsgebiet tätigen Unternehmen der öffentlichen Wasserversorgung sowie andere Wasserentnehmer, die ganz oder teilweise im Verbandsgebiet liegenden Städte, Gemeinden und Kreise, die jeweiligen Eigentümer der ganz oder teilweise im Verbandsgebiet belegenen Bergwerke sowie der gewerblichen Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, 7

die Tätigkeiten des Verbands verursachen, erschweren oder Vorteile von ihnen haben (vgl. § 6 LippeVG).

Organe des sich selbst verwaltenden Verbands sind die Verbandsversammlung, der Verbandsrat und der Vorstand (vgl. § 10 LippeVG). Die Versammlung besteht aus Delegierten der Mitglieder und einem Delegierten der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe; die Zahl der Delegierten, die jedes Mitglied zu entsenden berechtigt ist, richtet sich nach der Höhe des Beitrags (vgl. § 12 LippeVG). Die Verbandsversammlung beschließt über die Satzung, deren Änderungen und über die Veranlagungsgrundsätze (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LippeVG), außerdem wählt sie die Mitglieder des Verbandsrats (§ 14 Abs. 1 Satz 2 LippeVG). Die Verbandsversammlung bildet ihren Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (§ 15 Abs. 6 LippeVG).

Der Verbandsrat besteht aus 15 Mitgliedern (§ 16 Abs. 1 LippeVG). Ein Ratsmitglied wird für das Land Nordrhein-Westfalen vom zuständigen Fachminister entsandt. Die weiteren 14 Mitglieder werden von der Verbandsversammlung gewählt. Dabei entfallen - beitragsunabhängig - ein Sitz auf Unternehmen und sonstige Träger der öffentlichen Wasserversorgung, drei Sitze auf die Städte, Gemeinden und Kreise und zwei Sitze auf die Bergwerke, gewerblichen Unternehmen, Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen. Weitere drei Sitze werden beitragsabhängig nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf die Mitgliedergruppen verteilt. Die restlichen fünf Sitze im Verbandsrat gehen an die Vertreter der Arbeitnehmer des Verbands, welche nach Vorschlägen des Personalrats des Verbands gewählt werden (vgl. § 16 Abs. 2 LippeVG). Dabei müssen drei Arbeitnehmer gewählt werden, die in einem Beschäftigungsverhältnis zu dem Verband stehen, und zwei weitere, die keine Beschäftigten des Verbands sind. Die Wahlvorschläge des Personalrats müssen mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden Mitglieder enthalten. Satzungsmäßig kann bestimmt werden, dass für jedes Mitglied des Verbandsrats in gleicher Weise ein stellvertretendes Mitglied berufen oder gewählt wird (vgl. § 16 Abs. 4 LippeVG).

Der Verbandsrat wählt den Vorstand und bestellt ein Vorstandsmitglied zu dessen Vorsitzendem (§ 17 Abs. 2 Satz 1 LippeVG). Er entscheidet auch über die Genehmigung von überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben (§ 23 Abs. 2 LippeVG) sowie über die Geschäftsordnung der Verbandsverwaltung. Der Zustimmung des Verbandsrats bedarf der Vorstand etwa bei Bau- und Maßnahmeplänen für die Verbandsunternehmen, bei Anordnung der Inanspruchnahme von Grundstücken und Anlagen der Mitglieder und von Dritten sowie bei der Festsetzung des Geldausgleichs (§ 7 Abs. 5 LippeVG), bei Anträgen auf Durchführung von Enteignungsverfahren (§ 9 LippeVG) und einer Reihe von weiteren wichtigen Angelegenheiten, wie insbesondere dem Entwurf des Haushaltsplans, seiner Nachträge und des Finanzplans (§ 22 LippeVG).

Der Vorstand besteht aus dem Vorsitzenden und mindestens einem weiteren Mit-

glied. Ein Vorstandsmitglied ist insbesondere für personelle und soziale Angelegenheiten zuständig (vgl. § 19 Abs. 1 LippeVG). Dem Vorstand obliegen die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Aufgaben, für die kein anderes Gremium zuständig ist (vgl. § 20 Abs. 2 LippeVG). Das Vorstandsmitglied, zu dessen Aufgaben insbesondere personelle und soziale Angelegenheiten gehören, ist Dienstvorgesetzter der Beschäftigten des Verbands (vgl. § 20 Abs. 2 Satz 4 LippeVG); es darf nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter gewählt werden (vgl. § 17 Abs. 2 Satz 2 LippeVG).

Die dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegten Vorschriften des Lippeverbandsgesetzes lauten: 12

§ 6 13

Mitglieder des Verbandes 14

(1) Mitglieder des Verbandes sind: 15

1. das Land Nordrhein-Westfalen; 16

2. die Unternehmen und sonstigen Träger der öffentlichen Wasserversorgung sowie andere gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken oder Anlagen, die im Verbandsgebiet zum Zweck der Nutzung Wasser als Grundwasser fördern oder aus oberirdischen Gewässern entnehmen (ausgenommen sind Wasserentnahmen auf Grund des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen vom 8. August 1968 - GV.NW. S. 343 -, geändert am 22. Dezember 1972 - GV.NW. 1973 S. 63 -); 17

ferner 18

3. kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte, Gemeinden und 19

4. Kreise, 20

soweit sie ganz oder teilweise im Verbandsgebiet liegen; 21

5. die jeweiligen Eigentümer der ganz oder teilweise im Verbandsgebiet liegenden Bergwerke; 22

6. gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, die Unternehmen des Verbandes verursachen, erschweren, zu erwarten haben oder von ihnen Vorteile haben oder zu erwarten haben; soweit ein Erbbaurecht bestellt ist, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Eigentümers; soweit für Verkehrsanlagen eine Baulast besteht, tritt deren Träger an die Stelle des Eigentümers oder des Erbbauberechtigten. 23

Mitglieder des Verbandes sind auch Gebietskörperschaften, Unternehmen oder Eigentümer im Sinne von Satz 1 Nrn. 2 bis 6 außerhalb des Verbandsgebiets, die unmittelbar Wasser aus dem Verbandsgebiet beziehen oder aufgrund eingeleiteter Verfahren sicher beziehen werden oder deren Aufgaben und Pflichten der Verband 24

gemäß § 2 Abs. 2 übernommen hat. Bergwerke gemäß Satz 1 Nr. 5 sind auch das Bergwerkseigentum und die Bewilligung im Sinne des Bundesberggesetzes, ferner Bergwerke, Bergwerkseigentum und Bewilligungen, die aufgehoben oder widerrufen werden oder erlöschen.

(2) Die Mitgliedschaft in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nrn. 2, 6 und Satz 2 setzt voraus, dass in der Satzung festzusetzende Mindestbeiträge erreicht werden und der Beitragsbescheid dem Veranlagten zugestellt ist (§ 27 Abs. 1 und 2). Unterschreitet ein Mitglied in einer Beitragsgruppe den Mindestbeitrag, erlischt insoweit seine Mitgliedschaft mit dem Zeitpunkt, zu dem ihm die hierüber getroffene Entscheidung des Vorstandes zugestellt ist. Zwischen dieser Entscheidung und der Zustellung entstehen insoweit keine neuen Rechte oder Pflichten des Mitgliedes. 25

(3) Die Mitglieder sind in einem Verzeichnis zu führen. Das Nähere regelt die Satzung. 26

§ 12 27

Verbandsversammlung 28

(1) Die Verbandsversammlung besteht aus den Delegierten der Mitglieder gemäß Absatz 2 und 3 und einem Delegierten gemäß Absatz 4. Die Gesamtzahl der Delegierten wird durch die Satzung bestimmt. 29

(2) Jede in der Satzung festzusetzende Einheit an Jahresbeiträgen (Beitragseinheit) berechtigt zur Entsendung eines Delegierten. Ein Mitglied entsendet in die Verbandsversammlung so viele Delegierte mit je einer Stimme, wie es auf Grund seiner Jahresbeiträge an vollen Beitragseinheiten erreicht. Kein Mitglied darf mehr als zwei Fünftel aller Delegierten stellen. Die nach Satz 3 über zwei Fünftel aller Beitragseinheiten hinausgehenden Beiträge eines Mitgliedes berechtigen nicht zur Entsendung von Delegierten oder zur Bildung von und zum Eintritt in Stimmgruppen (Absatz 3). Bei der Ermittlung der Beitragseinheiten eines Mitgliedes ist sein durchschnittlicher Jahresbeitrag aus den letzten drei Jahren vor der Neubildung der Verbandsversammlung zugrunde zu legen; bei einer Mitgliedschaft von weniger als drei Jahren gilt der letzte vor der Neubildung der Verbandsversammlung vom Vorstand festgesetzte Jahresbeitrag. Solange Jahresbeiträge einzelner Mitglieder noch nicht feststehen, gilt der vom Vorstand festgesetzte Beitrag. Die Abwasserabgabe gemäß § 65 Abs. 2 des Landeswassergesetzes bleibt bei der Ermittlung der Beitragseinheiten unberücksichtigt. 30

(3) Mit den Jahresbeiträgen, die eine volle Beitragseinheit nicht erreichen oder darüber hinausgehen (Beitragsteileinheiten), können sich die Mitglieder zu Stimmgruppen zusammenschließen. Jede Stimmgruppe hat so viele Delegierte mit je einer Stimme, wie sie mit den zusammengelegten Beiträgen oder Beitragsteilen volle Beitragseinheiten auf sich vereinigt. Jedes Mitglied kann sich nur an einer Stimmgruppe beteiligen. Jede Stimmgruppe wählt ihre Delegierten und entsendet sie in die Verbandsversammlung. Das Nähere über die Bildung von Stimmgruppen und die 31

Wahl ihrer Delegierten regelt die Satzung.	
(4) Der Verbandsversammlung gehört ferner ein Delegierter an, der gewähltes Mitglied der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe ist und von dieser entsandt wird. Der Delegierte hat in der Verbandsversammlung eine Stimme.	32
§ 14	33
Aufgaben der Verbandsversammlung	34
(1) ... Sie wählt die Mitglieder des Verbandsrates.	35
...	36
§ 15	37
Sitzungen der Verbandsversammlung, Beschlussfassung	38
...	39
(6) Die Verbandsversammlung bildet ihren Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Beschlüssen und Wahlen zählen Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zur Feststellung der Beschlussfähigkeit, nicht aber zur Berechnung der Mehrheit mit. Stimmengleichheit bedeutet Ablehnung.	40
...	41
§ 16	42
Zusammensetzung, Wahl und Amtszeit des Verbandsrates	43
(1) Der Verbandsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern. Für das Land Nordrhein-Westfalen entsendet der zuständige Fachminister ein Mitglied des Verbandsrates. Weitere vierzehn Mitglieder des Verbandsrates werden von der Verbandsversammlung gewählt. Zunächst entfallen auf die	44
1. Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Unternehmen und sonstige Träger der öffentlichen Wasserversorgung sowie andere Wasserentnehmer) 1 Mitglied,	45
2. Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden) 2 Mitglieder,	46
3. Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 (Kreise) 1 Mitglied,	47
4. Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 (Bergwerke) 1 Mitglied,	48
5. Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 (gewerbliche Unternehmen, Grundstücke, Verkehrsanlagen und sonstige Anlagen) 1 Mitglied,	49
6. Vertreter der Arbeitnehmer des Verbandes 5 Mitglieder.	50
Die verbleibenden drei Sitze im Verbandsrat verteilen sich nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf die Mitgliedergruppen gemäß Satz 4 Nrn. 1 bis 5. Für die Vertreter der Kreise, Städte und Gemeinden gilt § 13 Abs. 5 Satz 2 entsprechend.	51

Grundlage ist das Beitragsverhältnis, das sich für diese Mitgliedergruppen aus den durchschnittlichen Beitragsleistungen der letzten drei Jahre vor Bildung des Verbandsrates ergibt; § 12 Abs. 2 Sätze 3, 4 und 7 gelten entsprechend.

(2) Die Mitglieder des Verbandsrates nach Absatz 1 Satz 4 Nr. 6 werden von der Verbandsversammlung aus je einem Vorschlag des Personalrates des Verbandes gemäß Satz 2 Nrn. 1 und 2 gewählt. Die Vorschläge müssen mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden Mitglieder des Verbandsrates enthalten, und zwar für:

1. drei Arbeitnehmer-Vertreter, die in einem Beschäftigungsverhältnis zum Verband stehen;

2. zwei weitere Arbeitnehmer-Vertreter, die nicht Beschäftigte des Verbandes sind. Diesem Wahlgang des Personalrates werden Vorschläge der im Verband vertretenen Gewerkschaften zugrundegelegt.

Die Wahl ist eine Personenwahl. Das Nähere regelt die Satzung.

...

(4) In der Satzung kann bestimmt werden, dass für jedes Mitglied des Verbandsrates in gleicher Weise ein stellvertretendes Mitglied des Verbandsrates berufen oder gewählt wird.

...

§ 17

Aufgaben des Verbandsrates

...

(2) Der Verbandsrat wählt den Vorstand und bestellt ein Vorstandsmitglied zum Vorsitzenden des Vorstandes. Das Vorstandsmitglied, das insbesondere für personelle und soziale Angelegenheiten des Verbandes zuständig ist, darf nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmer-Vertreter gewählt werden. Haben Lippeverband und Emschergenossenschaft eine gemeinsame Verwaltung, wählen der Verbandsrat des Lippeverbandes und der Genossenschaftsrat der Emschergenossenschaft insgesamt mindestens zwei Vorstandsmitglieder.

...

§ 18

Sitzungen des Verbandsrates, Beschlussfassung

...

(5) Der Verbandsrat bildet seinen Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, wobei jedes Mitglied des Verbandsrates eine Stimme hat. Bei Beschlüssen und Wahlen zählen Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zur Feststellung

der Beschlussfähigkeit, nicht aber zur Berechnung der Mehrheit mit. Stimmengleichheit bedeutet Ablehnung.

...

68

3. Durch Gesetz vom 7. Februar 1990 wurde das Emschergesetz vom 14. Juli 1904 in "Gesetz über die Emschergenossenschaft (Emschergenossenschaftsgesetz - EmscherGG -)" umbenannt und neu gefasst; die Änderungen entsprechen denjenigen im Lippeverbandsgesetz.

69

Für das oberirdische Einzugsgebiet der Emscher besteht eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Namen "Emschergenossenschaft", die einen Großteil der wesentlichen wasserwirtschaftlichen Aufgaben für das Einzugsgebiet der Emscher erfüllt. Mitglieder der Genossenschaft (Genossen) sind die ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiet liegenden Städte, Gemeinden und Kreise, die jeweiligen Eigentümer der ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiet belegenen Bergwerke sowie gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, die Unternehmen der Genossenschaft verursachen oder erschweren oder Vorteile von ihnen haben (vgl. § 5 EmscherGG). Organe der sich selbst verwaltenden Genossenschaft sind die Genossenschaftsversammlung, der Genossenschaftsrat und der Vorstand (vgl. § 9 EmscherGG). Die Genossenschaftsversammlung besteht aus den Delegierten der Genossen, wobei sich die Zahl der Delegierten pro Genosse nach der Höhe von dessen Beitrag richtet (vgl. § 11 EmscherGG). Die Genossenschaftsversammlung ist zuständig für die Wahl der Mitglieder des Genossenschaftsrats sowie zur Beschlussfassung über die Satzung, die Veranlagungsgrundsätze und eine Reihe von weiteren wichtigen Angelegenheiten wie insbesondere die Feststellung des Haushaltsplans (vgl. § 13 EmscherGG). Sie bildet ihren Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (vgl. § 14 Abs. 6 EmscherGG).

70

Der Genossenschaftsrat besteht aus 15 Mitgliedern (vgl. § 15 Abs. 1 EmscherGG). Von diesen entfallen beitragsunabhängig drei Sitze auf die Städte, Gemeinden und Kreise und zwei Sitze auf die Bergwerke, gewerblichen Unternehmen, Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen. Weitere fünf Sitze werden beitragsabhängig nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf diese beiden Mitgliedergruppen verteilt. Die restlichen fünf Sitze im Genossenschaftsrat gehen an die Vertreter der Arbeitnehmer der Genossenschaft, deren Wahl entsprechend den Regelungen für den Lippeverband erfolgt. Der Genossenschaftsrat wählt den Vorstand und bestellt ein Vorstandsmitglied zu dessen Vorsitzendem (vgl. § 16 Abs. 2 EmscherGG). Auch die sonstigen Entscheidungs- und Zustimmungsbefugnisse entsprechen denjenigen des Lippeverbandsrats. Dasselbe gilt für Zusammensetzung und Wahl des Vorstands.

71

Die dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegten Vorschriften des Emschergenossenschaftsgesetzes lauten:

72

§ 5	73
Mitglieder der Genossenschaft	74
(1) Mitglieder der Genossenschaft (Genossen) sind:	75
1. kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte, Gemeinden und	76
2. Kreise,	77
soweit sie ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiet liegen;	78
3. die jeweiligen Eigentümer der ganz oder teilweise im Genossenschaftsgebiet liegenden Bergwerke;	79
4. gewerbliche Unternehmen und die jeweiligen Eigentümer von Grundstücken, Verkehrsanlagen und sonstigen Anlagen, die Unternehmen der Genossenschaften verursachen, erschweren, zu erwarten haben oder von ihnen Vorteile haben oder zu erwarten haben; soweit ein Erbbaurecht bestellt ist, tritt der Erbbauberechtigte an die Stelle des Eigentümers; soweit für Verkehrsanlagen eine Baulast besteht, tritt deren Träger an die Stelle des Eigentümers oder des Erbbauberechtigten.	80
Mitglieder der Genossenschaft sind auch Gebietskörperschaften, Unternehmen oder Eigentümer im Sinne von Satz 1 Nrn. 1 bis 4 außerhalb des Genossenschaftsgebiets, deren Aufgaben und Pflichten die Genossenschaft gemäß § 2 Abs. 2 übernommen hat. Bergwerke gemäß Satz 1 Nr. 3 sind auch Bergwerkseigentum und die Bewilligung im Sinne des Bundesberggesetzes, ferner Bergwerke, Bergwerkseigentum und Bewilligungen, die aufgehoben oder widerrufen werden oder erlöschen.	81
(2) Die Mitgliedschaft in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 4 und Satz 2 setzt voraus, dass in der Satzung festzusetzende Mindestbeiträge erreicht werden und der Beitragsbescheid dem Veranlagten zugestellt ist (§ 26 Abs. 1 und 2). Unterschreitet ein Mitglied in einer Beitragsgruppe den Mindestbeitrag, erlischt insoweit seine Mitgliedschaft mit dem Zeitpunkt, zu dem ihm die hierüber getroffene Entscheidung des Vorstandes zugestellt ist. Zwischen dieser Entscheidung und der Zustellung entstehen insoweit keine neuen Rechte oder Pflichten des Mitgliedes.	82
(3) Die Genossen sind in einem Verzeichnis zu führen. Das Nähere regelt die Satzung.	83
§ 11	84
Genossenschaftsversammlung	85
(1) Die Genossenschaftsversammlung besteht aus den Delegierten der Genossen gemäß Absatz 2 und 3. Die Gesamtzahl der Delegierten wird durch die Satzung bestimmt.	86
(2) Jede in der Satzung festzusetzende Einheit an Jahresbeiträgen (Beitragseinheit) berechtigt zur Entsendung eines Delegierten. Ein Genosse entsendet in die Genossenschaftsversammlung so viele Delegierte mit je einer Stimme, wie er auf Grund	87

seiner Jahresbeiträge an vollen Beitragseinheiten erreicht. Kein Genosse darf mehr als zwei Fünftel aller Delegierten stellen. Die nach Satz 3 über zwei Fünftel aller Beitragseinheiten hinausgehenden Beiträge eines Genossen berechtigen nicht zur Entsendung von Delegierten oder zur Bildung von und zum Eintritt in Stimmgruppen (Absatz 3). Bei der Ermittlung der Beitragseinheiten eines Genossen ist sein durchschnittlicher Jahresbeitrag aus den letzten drei Jahren vor der Neubildung der Genossenschaftsversammlung zugrunde zu legen; bei einer Mitgliedschaft von weniger als drei Jahren gilt der letzte vor der Neubildung der Genossenschaftsversammlung vom Vorstand festgesetzte Jahresbeitrag. Solange Jahresbeiträge einzelner Genossen noch nicht feststehen, gilt der vom Vorstand festgesetzte Beitrag. Die Abwasserabgabe gemäß § 65 Absatz 2 des Landeswassergesetzes bleibt bei der Ermittlung der Beitragseinheiten unberücksichtigt.

(3) Mit den Jahresbeiträgen, die eine volle Beitragseinheit nicht erreichen oder darüber hinausgehen (Beitragsteileinheiten), können sich die Genossen zu Stimmgruppen zusammenschließen. Jede Stimmgruppe hat so viele Delegierte mit je einer Stimme, wie sie mit den zusammengelegten Beiträgen oder Beitragsteilen volle Beitragseinheiten auf sich vereinigt. Jeder Genosse kann sich nur an einer Stimmgruppe beteiligen. Jede Stimmgruppe wählt ihre Delegierten und entsendet sie in die Genossenschaftsversammlung. Das Nähere über die Bildung von Stimmgruppen und die Wahl ihrer Delegierten regelt die Satzung. 88

§ 13 89

Aufgaben der Genossenschaftsversammlung 90

(1) ... Sie wählt die Mitglieder des Genossenschaftsrates. 91

... 92

§ 14 93

Sitzungen der Genossenschaftsversammlung, Beschlussfassung 94

... 95

(6) Die Genossenschaftsversammlung bildet ihren Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei Beschlüssen und Wahlen zählen Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zur Feststellung der Beschlussfähigkeit, nicht aber zur Berechnung der Mehrheit mit. Stimmgleichheit bedeutet Ablehnung. 96

... 97

§ 15 98

Zusammensetzung, Wahl und Amtszeit des Genossenschaftsrates 99

(1) Der Genossenschaftsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern, die von der Genossenschaftsversammlung gewählt werden. Zunächst entfallen auf die 100

1. Genossen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 (kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden) 2 Mitglieder,	101
2. Genossen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (Kreise) 1 Mitglied,	102
3. Genossen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 (Bergwerke) 1 Mitglied,	103
4. Genossen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 (gewerbliche Unternehmen, Grundstücke, Verkehrsanlagen und sonstige Anlagen) 1 Mitglied,	104
5. Vertreter der Arbeitnehmer der Genossenschaft 5 Mitglieder.	105
Die verbleibenden fünf Sitze im Genossenschaftsrat verteilen sich nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf die Mitgliedergruppen gemäß Satz 2 Nrn. 1 bis 4. Für die Vertreter der Kreise, Städte und Gemeinden gilt § 12 Abs. 4 Satz 2 entsprechend. Grundlage ist das Beitragsverhältnis, das sich für diese Mitgliedergruppen aus den durchschnittlichen Beitragsleistungen der letzten drei Jahre vor Bildung des Genossenschaftsrates ergibt; § 11 Abs. 2 Sätze 3, 4 und 7 gelten entsprechend.	106
(2) Die Mitglieder des Genossenschaftsrates nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 werden von der Genossenschaftsversammlung aus je einem Vorschlag des Personalrates der Genossenschaft gemäß Satz 2 Nrn. 1 und 2 gewählt. Die Vorschläge müssen mindestens die doppelte Anzahl der zu wählenden Mitglieder des Genossenschaftsrates enthalten, und zwar für:	107
1. drei Arbeitnehmer-Vertreter, die in einem Beschäftigungsverhältnis zu der Genossenschaft stehen;	108
2. zwei weitere Arbeitnehmer-Vertreter, die nicht Beschäftigte der Genossenschaft sind. Diesem Wahlgang des Personalrates werden Vorschläge der in der Genossenschaft vertretenen Gewerkschaften zugrunde gelegt.	109
Die Wahl ist eine Personenwahl. Das Nähere regelt die Satzung.	110
...	111
(4) In der Satzung kann bestimmt werden, dass für jedes Mitglied des Genossenschaftsrates in gleicher Weise ein stellvertretendes Mitglied des Genossenschaftsrates gewählt wird.	112
§ 16	113
Aufgaben des Genossenschaftsrates	114
...	115
(2) Der Genossenschaftsrat wählt den Vorstand und bestellt ein Vorstandsmitglied zum Vorsitzenden des Vorstandes. Das Vorstandsmitglied, das insbesondere für personelle und soziale Angelegenheiten der Genossenschaft zuständig ist, darf nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmer-Vertreter gewählt werden.	116

Haben Emschergenossenschaft und Lippeverband eine gemeinsame Verwaltung, wählen der Genossenschaftsrat der Emschergenossenschaft und der Verbandsrat des Lippeverbandes insgesamt mindestens zwei Vorstandsmitglieder.

... 117

§ 17 118

Sitzungen des Genossenschaftsrates, Beschlussfassung 119

... 120

(5) Der Genossenschaftsrat bildet seinen Willen mit der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, wobei jedes Mitglied des Genossenschaftsrates eine Stimme hat. Bei Beschlüssen und Wahlen zählen Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zur Feststellung der Beschlussfähigkeit, nicht aber zur Berechnung der Mehrheit mit. Stimmengleichheit bedeutet Ablehnung.

... 122

II.

1. a) Am 12. Dezember 1990 fand die erste Sitzung der nach der Gesetzesneufassung gebildeten Verbandsversammlung des Lippeverbandes statt. Diese bestand aus 66 Delegierten der Städte, Gemeinden und Kreise, sechs Vertretern des Landes, dem Vertreter der Landwirtschaftskammer sowie 74 Delegierten der privaten Unternehmen und Eigentümer. Der von der Verbandsversammlung an diesem Tage gewählte Verbandsrat setzte sich aus sechs Mitgliedern der Städte, Gemeinden und Kreise sowie des Landes, vier Mitgliedern der Bergwerke und der sonstigen "gewerblichen Unternehmen" sowie fünf Arbeitnehmervertretern zusammen. Ebenfalls am 12. Dezember 1990 fand die erste Sitzung des neugewählten Verbandsrats statt. In dieser Sitzung wurde der fünfköpfige Vorstand gewählt, der aus dem Vorsitzenden, drei weiteren Vorstandsmitgliedern sowie dem für den Geschäftsbereich Personelles und Soziales zuständigen Mitglied bestand.

b) Die erste Sitzung der aus 50 Delegierten der Städte, Gemeinden und Kreise, 67 Delegierten der Bergwerke und 31 Delegierten der gewerblichen Unternehmen und privaten Eigentümer neu gebildeten Genossenschaftsversammlung der Emschergenossenschaft fand am 29. November 1990 statt; in ihr wurde der Genossenschaftsrat mit fünf Vertretern der Kreise, Städte und Gemeinden, fünf Vertretern der Bergwerke und privaten Eigentümer und fünf Arbeitnehmervertretern gewählt. Noch am gleichen Tag tagte auch der Genossenschaftsrat und wählte den Vorstand der Genossenschaft mit dem Vorsitzenden, drei weiteren Vorstandsmitgliedern sowie dem für den Geschäftsbereich Personelles und Soziales zuständigen Mitglied.

c) Zwei Mitglieder des Lippeverbandes und vier Genossen der Emschergenossenschaft, alle aus dem Kreis der gewerblichen Unternehmen und Bergwerke, hatten bereits im Laufe des Jahres 1990 Verfassungsbeschwerden unmittelbar gegen die Vor-

schriften über die Arbeitnehmermitbestimmung eingelegt, welche jedoch durch Beschlüsse der zuständigen Kammer des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juni 1991 (2 BvR 1735/90 und 2 BvR 1736/90) mangels Erschöpfung des Rechtswegs nicht zur Entscheidung angenommen wurden.

d) Mit Schreiben vom 13. September 1991 fochten diese Mitglieder die Wahlen der Arbeitnehmervertreter und ihrer Stellvertreter in die Räte sowie der für personelle und soziale Angelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder an. Die Verbandsversammlung des Lippeverbands und die Genossenschaftsversammlung der Emschergenossenschaft erklärten in ihren Sitzungen vom 12. Dezember 1991 und vom 26. November 1991 die jeweiligen Wahlen für gültig. 126

2. Bereits zuvor hatten die selben Mitglieder Klagen auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahlen zum Verbands- bzw. Genossenschaftsrat und der insbesondere für personelle und soziale Angelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder erhoben, weil die Mitbestimmung der Arbeitnehmer sie in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletze. Die gesetzliche Regelung der Arbeitnehmermitbestimmung sei in formeller und materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz unvereinbar. Formell sei die Bundeskompetenz für das Wasserverbandsrecht und das Personalvertretungsrecht nicht beachtet worden. In materieller Hinsicht verstoße die Arbeitnehmermitbestimmung vor allem gegen das Demokratieprinzip und gegen das Rechtsstaatsprinzip in seiner Ausprägung als Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie gegen das Übermaßverbot. 127

Mit Urteilen vom 11. September 1992 wies das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen die Klagen als unzulässig ab, weil es den Klägerinnen an der Klagebefugnis fehle. Bei den angegriffenen Wahlen handele es sich um innerorganisatorische Akte ohne Außenwirkung, von denen die Klägerinnen, die weder Organe des jeweiligen Verbands noch Teile eines solchen Organs seien, nicht betroffen sein könnten. 128

3. Mit ihren Berufungen beehrten die Klägerinnen auch die Verpflichtung der zwischenzeitlich ebenfalls beklagten Lippeverbands- und der Emschergenossenschaftsversammlung, die Wahl der Arbeitnehmervertreter für ungültig zu erklären, hilfsweise die Feststellung der Ungültigkeit der Wahlen der Arbeitnehmervertreter und weiter hilfsweise, den Lippeverband und die Emschergenossenschaft zu verurteilen, Beschlüsse unter Mitwirkung der Arbeitnehmervertreter zu unterlassen, soweit diese nicht ausschließlich wasserwirtschaftliche Belange betreffen. 129

Mit Urteilen vom 9. Juni 1995 wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Berufungen zurück: Die Klagen seien in der Sache unbegründet. Ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG liege nicht vor. Die beanstandeten Vorschriften über die Arbeitnehmermitbestimmung gehörten zur verfassungsmäßigen Ordnung; sie seien in formeller und materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Dem Land stehe die notwendige Gesetzgebungskompetenz zu. Die fraglichen Mitbestimmungsregelungen verstießen auch nicht gegen das Demokratiegebot oder gegen das Rechtsstaatsprinzip in Gestalt der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der 130

Verwaltung und der Verhältnismäßigkeit. Ebenso wenig stünden die Prinzipien für den öffentlichen Dienst nach Art. 33 GG oder Grundsätze der Verwaltungsorganisation den Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung in den beiden Gesetzen entgegen.

4. Gegen diese Urteile wandten sich die Klägerinnen mit den vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revisionen. Mit Beschlüssen vom 17. Dezember 1997 (NVwZ 1999, S. 870; BVerwGE 106, 64) hat das Bundesverwaltungsgericht die Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die §§ 6, 12, 14 Abs. 1 Satz 2, 15 Abs. 6, 16 Abs. 1, 2 und 4, 17 Abs. 2, 18 Abs. 5 LippeVG sowie §§ 5, 11, 13 Abs. 1 Satz 2, 14 Abs. 6, 15 Abs. 1, 2 und 4, 16 Abs. 2, 17 Abs. 5 EmscherGG mit den Grundsätzen des in Art. 20 Abs. 2, 28 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten, für die Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben unverzichtbaren Erfordernisses der organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation vereinbar seien, soweit die Organe Verbands- und Genossenschaftsversammlung, Verbands- und Genossenschaftsrat sowie Vorstand aus Amtswaltern bestehen, denen - insgesamt oder mehrheitlich - eine ununterbrochene, auf das Volk zurückzuführende Legitimation fehle. Den Anforderungen aus dem Demokratieprinzip könne bei einer Selbstverwaltungskörperschaft der vorliegenden Art, die bedeutende Schutz- und Regelungsaufgaben hinsichtlich des überragend wichtigen Gemeinschaftsguts Wasser für ein großes Einzugsgebiet und die gesamte dort lebende Bevölkerung wahrzunehmen habe, nur durch organisatorisch-personelle demokratische Legitimation, nicht auf andere Weise, etwa allein durch die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation genügt werden.

131

Die Entscheidung des Rechtsstreits hänge von der Gültigkeit der zur Überprüfung gestellten landesrechtlichen Normen ab. Seien sie gültig, seien die Revisionen zurückzuweisen, andernfalls sei ihnen stattzugeben. Obwohl mit der Revision ausdrücklich nur die Konzeption der Arbeitnehmermitbestimmung angegriffen werde, seien alle für die Entscheidungsstrukturen des Verbands und der Genossenschaft maßgeblichen Vorschriften dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen; denn das Verdikt der Demokratiewidrigkeit der Arbeitnehmermitbestimmung wegen eines Mangels an demokratischer Legitimation der davon betroffenen Organe hänge von einer Gesamtbeurteilung des Legitimationsniveaus der einzelnen zur Ausübung von Staatsgewalt berufenen Organe ab. Andernfalls würde der untrennbare Zusammenhang des einheitlichen Mangels an Legitimation aufgelöst werden. Für eine verfassungskonforme Auslegung der beanstandeten Vorschriften verbleibe angesichts der eindeutigen gesetzgeberischen Grundkonzeption kein Raum. Die Revision müsste aber selbst dann ohne weitere Sachaufklärung Erfolg haben, wenn das Bundesverfassungsgericht allein die Arbeitnehmermitbestimmung von Verfassungen wegen beanstanden würde.

132

Die Revisionen seien zulässig, nachdem die Klägerinnen in der Revisionsinstanz ihren bisherigen Verpflichtungsantrag auf einen kassatorischen Gestaltungsantrag umgestellt hätten. Die Klägerinnen seien klagebefugt. Unter Berufung auf ihr Grundrecht

133

aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 GG könnten sie sich gegen die Ausformung ihrer Zwangsmitgliedschaft durch die gesamte die Arbeitnehmermitbestimmung betreffende Konzeption der beiden Gesetze gerichtlich zur Wehr setzen. Der Rechtsstreit habe sich trotz der zwischenzeitlichen Nach- und Neuwahlen nicht erledigt, weil sich an der Verfassungswidrigkeit der streitbefangenen Vorschriften hierdurch nichts ändere; zudem seien Verbands- und Genossenschaftsrat in ihrer jeweiligen Erstbesetzung für die Wahl und die Wiederwahl des Vorstands zuständig gewesen, so dass die angegriffenen Wahlen weiterhin Rechtswirkungen zeitigten.

Die Klagen seien bei Verfassungswidrigkeit der vorgelegten Bestimmungen auch begründet. Diese verletzen die Klägerinnen in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Wesentliche Teile der Organisation des Lippeverbands und der Emschergenossenschaft seien mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes, wie es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verstanden werde (Hinweis auf BVerfGE 47, 253 <275 ff.>; 52, 95 <130>; 77, 1 <40 ff.>; 83, 60 <71 ff.>; 93, 37 <66 ff.>), unvereinbar; die dafür maßgeblichen Vorschriften gehörten nicht zur verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes.

134

Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG erfordere einen effektiven Einfluss des Volkes auf die personelle Zusammensetzung und auf die Tätigkeit der Staatsorgane. Deren Akte müssten sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen und ihm gegenüber verantwortet werden. Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft werde durch die Parlamentswahlen, die parlamentarischen Gesetze als Maßgaben des Verwaltungshandelns, die parlamentarische Verantwortung der Regierung und die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung hergestellt. Für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation vorhanden sei, hätten die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten unterschiedlichen Formen der Legitimation nicht Bedeutung je für sich, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Entscheidend seien ihre Effektivität und die Erreichung eines bestimmten Legitimationsniveaus. Dabei könnten die personelle Legitimation der Organwalter einerseits und die sachlich-inhaltliche Legitimation ihres gesetzestesteuerten Handelns andererseits einander keineswegs vollständig ersetzen, wohl aber in einem gewissen Umfang substituieren. Organe und Amtswalter bedürften mithin einer auf die Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk, zurückzuführenden Legitimation, wobei eine uneingeschränkte personelle Legitimation durch eine ununterbrochene Legitimationskette bewirkt werde.

135

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht diese Kriterien demokratischer Legitimation für die hierarchisch organisierte Bundes- und Landesverwaltung sowie die kommunalen Gebietskörperschaften entwickelt habe, seien sie jedenfalls dann auf funktionale Selbstverwaltungskörperschaften anzuwenden, wenn diese nicht nur Angelegenheiten ihrer Mitglieder, sondern auch überragende Gemeinwohlbelange und Angelegenheiten Dritter wie lebenswichtige Aufgaben der Daseinsvorsorge für weite Bevölkerungskreise wahrzunehmen hätten. Die Mitglieder solcher Selbstverwaltungseinheiten könnten nicht als "Teilvolk" Legitimation vermitteln. Gesellschaftli-

136

che Gruppen, die allein nach funktions- und interessenbestimmten Merkmalen abgegrenzt seien, seien zumindest dann kein "Teilvolk" im Sinne eines Legitimationssubjekts, wenn die Selbstverwaltungseinrichtung nicht ausschließlich oder ganz überwiegend eigene Belange der Mitglieder regele, sondern - wie hier - ihr wesentlicher Zweck die Wahrung von Gemeinwohlbelangen sei, die den Interessenkreis der Betroffenen nach Umfang und Gewicht eindeutig überschritten. Beim Lippeverband und der Emschergenossenschaft gehe es nicht nur um die Erfüllung einzelner wasserwirtschaftlicher Aufgaben, sondern um die Wahrung von bedeutsamen Gemeinwohlbelangen wie den Erhalt und den Schutz des Wassers für eine ganze Region, also um eine lebensnotwendige und letztlich auch nicht "privatisierbare" Staatsaufgabe. In derartigen Fällen erscheine die Errichtung einer Selbstverwaltungskörperschaft, in der sich private gegen öffentliche Interessen durchsetzen könnten, schon vom Ansatz her nicht tragbar. Der demokratisch legitimierte Staat dürfe sich seiner Verantwortung für derart originäre und wesentliche Staatsaufgaben nicht - auch nicht teilweise - entziehen. Dies bedeutete nicht nur ein Stück Rückzug des Staates aus eigener Verantwortung, sondern mit abnehmender Legitimation der Körperschaftsorgane auch eine Fremdbestimmung der Gemeinschaft in ihren ureigensten Angelegenheiten durch die Träger von Partikularinteressen und bewirkte damit letztlich einen ungleichen Einfluss der Staatsbürger auf die Ausübung von Staatsgewalt. Möge auch die Mitwirkung von Sachkundigen sinnvoll erscheinen, müsse doch ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation gewahrt werden, damit die Ausübung von Staatsgewalt nicht letztlich nicht mehr parlamentarisch, sondern von Interessengruppen verantwortet werde.

Beim Lippeverband sei nicht von Gesetzes wegen hinreichend gewährleistet, dass Entscheidungen der Versammlung stets mit einer Mehrheit der demokratisch legitimierten Delegierten getroffen würden; deshalb sei die demokratische Legitimation des Verbandsrats und des von diesem gewählten Vorstands nicht mehr gesichert. In der Genossenschaftsversammlung der Emschergenossenschaft sei allenfalls das Drittel der Delegierten der kommunalen Mitglieder demokratisch legitimiert; es sei nicht gewährleistet, dass sich die demokratisch legitimierten Amtsträger notwendig durchsetzten (Prinzip der doppelten Mehrheit). Da die Genossenschaftsversammlung damit überwiegend nicht personell-demokratisch legitimiert sei, könne sie auch dem Genossenschaftsrat und dieser dem Vorstand keine demokratische Legitimation vermitteln.

137

Dieses personelle Legitimationsdefizit werde nicht im Wege einer sachlich-inhaltlichen Legitimation ausgeglichen. Zwar enthielten das Lippeverbandsgesetz und das Emschergenossenschaftsgesetz global-handlungssteuernde Regelungen und bestimmten insbesondere eine detailliert und umfassend geregelte staatliche Aufsicht, die neben der Rechtsaufsicht auch Ansätze einer Fachaufsicht einschließe; jedoch habe sich der legitimierende gesetzgeberische Wille nicht in ausreichend konkreten oder gar exakten Zielvorgaben für das Handeln der Organe niedergeschlagen. Auch seien organisatorische Gewährleistungen dafür, dass von Interessen unbeein-

138

flusster wasserwirtschaftlicher Sachverstand in den Organen zusammengeführt und mit Durchsetzungsfähigkeit ausgestattet werde, im Gesetz nur schwach ausgeprägt. Dies werde weitgehend den Selbstregulierungskräften unterschiedlicher Interessenvertreter in den Organen überlassen. Zwar könne die sachlich-inhaltliche Legitimation durch gesetzliche Regelungen personelle Legitimationsdefizite bei einer Selbstverwaltungskörperschaft, deren Wirkungskreis sich auf die eigenen Angelegenheiten ihrer Mitglieder beschränke, ausreichend substituieren. Dies gelte jedoch nicht für den Lippeverband und die Emschergenossenschaft, weil diese mit der Pflege des für die Allgemeinheit überlebensnotwendigen Gemeinschaftsgutes "Wasser" eine genuine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge wahrnahmen. Auch die Zwangsmitgliedschaft der Klägerinnen und die damit verbundene Beitragspflicht führten nicht zu der erforderlichen Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt. Der grundsätzlichen Anerkennung der funktionalen Selbstverwaltung durch Art. 87 Abs. 2, 3, Art. 130 Abs. 3 GG könne nicht entnommen werden, dass die gesteigerte Inpflichtnahme privater Mitglieder deren gesteigerten Einfluss auf übergreifende oder gar überragende Belange des Gemeinwohls rechtfertigen könnte.

III.

1. Das Land Nordrhein-Westfalen hält die vorgelegten Regelungen für verfassungsgemäß. Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung wiesen einen spezifisch fachbezogenen und mitgliedschaftlichen Charakter auf und bedürften zu ihrer Errichtung der Gesetzesform. Die Mitgliedschaft ergebe sich aufgrund eines Kriteriums sachlicher Betroffenheit; es gehe um Betroffenenenschutz durch Betroffenenenteilhabe. Funktionale Selbstverwaltung, die es in vielfältiger Form und in unterschiedlichen Bereichen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebe, bedürfe vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Kompetenzordnung einer besonderen Legitimation, die sich zum einen aus Grundrechtsnormen ergebe, zum anderen, wie im Bereich der Selbstverwaltung der Wasserverbände, aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Wertungen wie dem Demokratieprinzip. Die funktionale Selbstverwaltung sei kein prinzipiell demokratiefeindliches Element, sondern verwirkliche den Gedanken des Minderheiten- und Betroffenenenschutzes und konkretisiere die im Rechtsstaatsprinzip enthaltene vertikale Gewaltenteilung durch die Begrenzung staatlicher Machtausübung. Durch die Verankerung im Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip seien der funktionalen Selbstverwaltung aber zugleich funktionell-rechtliche Grenzen gesetzt: Angelegenheiten von grundlegender politischer Tragweite für das Gesamtvolk ließen sich nicht auf Träger funktionaler Selbstverwaltung delegieren; hierzu gehörten etwa die Außenpolitik, die Verteidigung, die Vollzugspolizei, die Steuererhebung und die Schulaufsicht. Die von Lippeverband und Emschergenossenschaft seit jeher wahrgenommenen wasserwirtschaftlichen Belange stellten keine derart lebenswichtigen Aufgaben der Daseinsvorsorge für weite Bevölkerungskreise dar, dass die Grenzen der Zulässigkeit ihrer Erledigung in funktionaler Selbstverwaltung überschritten würden. Es handele sich auch nicht um klassische und daher nicht privatisierbare Staatsaufgaben. Hiervon seien Gesetzgebung, Literatur und Judikatur bislang ausgegan-

139

gen.

Die Organe der Wasserverbände seien ausreichend demokratisch legitimiert. Sie verfügten trotz eines personellen Legitimationsdefizits über ein ausreichendes Legitimationsniveau, sei es aufgrund einer gesteigerten sachlich-inhaltlichen Legitimation, sei es aufgrund eines Ausgleichs des Defizits in der organisatorisch-personellen Legitimation durch das Niveau der gesetzlichen Aufgabendetermination und des Ausmaßes der Kontroll- und Selbsteintrittsrechte der Aufsichtsbehörde oder auf der Grundlage der Annahme eines Verbandsvolks als Quelle einer binnendemokratischen personellen Legitimation. Dabei seien Mitentscheidungsbefugnisse der Wasserverbandsmitglieder gegenüber Dritten durch das Betroffenheitskriterium gedeckt. Schließlich sei auch die direktive Arbeitnehmermitbestimmung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

140

2. Die RAG Aktiengesellschaft (Klägerin zu 1. im Ausgangsverfahren zu 2 BvL 5/98) hält das Lippeverbandsgesetz im Ergebnis für verfassungsgemäß. Körperschaften der funktionalen Selbstverwaltung könnten aufgrund ihrer interessenbezogenen mitgliedschaftlichen Zusammensetzung den vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Anforderungen an eine organisatorisch-personelle demokratische Legitimation schon aufgrund ihres Charakters, der selbstständigen und fachweisungsfreien Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten in eigenem Namen zu dienen, prinzipiell nicht genügen. Auch wenn das Demokratiegebot auf die Selbstverwaltungskörperschaften grundsätzlich anwendbar sei, müsse bei der Frage nach ihrer demokratischen Legitimation die vom Gesamtvolk verschiedene mitgliedschaftliche Zusammensetzung berücksichtigt werden. Sie bedürften gerade keiner organisatorisch-personellen Legitimation durch das Gesamtvolk. Der Lippeverband erfülle auch die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Rechtfertigungsgründe für die Errichtung einer funktionalen Selbstverwaltungskörperschaft, nämlich die Errichtung aufgrund staatlichen Gesetzes, das Unterworfensein unter staatliche Aufsicht und die Wahrnehmung legitimer öffentlicher, nicht originär hoheitlicher Aufgaben, die zwar zum Bereich der Daseinsvorsorge gehörten, aber typischerweise von Selbstverwaltungskörperschaften wahrgenommen würden. In Anbetracht des Aufgabenkatalogs für den Lippeverband handele es sich auch keineswegs um eine unzulässige Privatisierung genuiner Staatsaufgaben. Sachlich gerechtfertigt sei die Übertragung der wasserwirtschaftlichen Aufgaben durch das Interesse an deren Vereinheitlichung und gesamtheitlicher Erledigung für das gesamte Einzugsgebiet der Lippe. Die Betroffenheit der Mitglieder ergebe sich aus deren ohne die Verbandstätigkeit bestehenden wasserrechtlichen Pflichten und ihrer Angewiesenheit auf eine geordnete Wasserwirtschaft. Dritte seien allenfalls gewissen Auskunft- und Duldungspflichten unterworfen. Insoweit sei das Betroffensein der Allgemeinheit ein Wesensmerkmal von Selbstverwaltungskörperschaften. Auch die Binnenverfassung des Lippeverbands sei verfassungsgemäß.

141

3. Die übrigen Klägerinnen der Ausgangsverfahren halten daran fest, dass sich ihr Angriff weiterhin allein gegen die Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung

142

richte. Soweit die Vorlagen des Bundesverwaltungsgerichts darüber hinaus gingen, fehle es an der Entscheidungserheblichkeit. Das Bundesverwaltungsgericht berücksichtige nicht, dass es sich bei den Wasserverbänden um Organe traditioneller kooperativer Staatsverwaltung handle, an die der Maßstab der bei der unmittelbaren Staatsverwaltung erforderlichen demokratischen Legitimation nicht angelegt werden dürfe. Die Einschränkung der personellen demokratischen Legitimation der Vertreter der Industrieunternehmen werde durch eine sachlich-inhaltliche Legitimation in Form der gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsaufsicht ausgeglichen. Indes sei die zusätzliche Einschränkung der demokratischen Legitimation durch die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern verfassungsrechtlich unzulässig; diese könnten ihre Stimmrechte uneingeschränkt auch in solchen Angelegenheiten ausüben, die nicht spezifische Arbeitnehmerinteressen berührten. Die Legitimation durch kooperative Aufgabenerfüllung greife bei ihnen nicht. Insbesondere genüge es nicht, dass die Vorschlagslisten die doppelte Anzahl der zu wählenden Arbeitnehmervertreter enthalten müssten und ein Recht auf Zurückweisung der Vorschläge bestehe. Die Förderung der Effizienz der Wasserverbandsarbeit und des Betriebsfriedens sei ein verfassungsrechtlich unzulässiger Zweck, da er den von Verfassung wegen gegebenen Mitwirkungsrahmen sprengte.

4. Der in beiden Ausgangsverfahren Beigeladene, der als Arbeitnehmervertreter dem Verbands- und dem Genossenschaftsrat angehört, hält den Hinweis des Bundesverwaltungsgerichts darauf, dass die Wasserverbände Gemeinwohlbelange wahrnehmen, für verfehlt. Mit dem Gemeinwohlbegriff solle die Schwäche der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur so genannten ununterbrochenen Legitimationskette verdeckt werden; diese führe letztlich dazu, dass eine vom Parlament durch die Wahl der verantwortlichen Regierung erteilte Generalermächtigung für das gesamte Verwaltungshandeln dieses vielfach unkontrollierbar und unkorrigierbar mache. Hier helfe vielmehr der Ansatz einer grundrechtlich-autonomen Legitimation der Organmitglieder weiter, die an die Stelle der personellen Legitimation exekutiver Amtsträger trete. Diese Legitimation folge für die Unternehmen und Gebietskörperschaften aus dem Eigentumsgrundrecht, für die Arbeitnehmervertreter aus der Berufsausübungs- und Koalitionsfreiheit. Da die jeweiligen Grundrechtsträger bei der Grundrechtsausübung an Gemeinwohlbelange gebunden seien, sei es unschädlich, wenn die Selbstverwaltungskörperschaft nicht überwiegend eigene Belange der Mitglieder regele. Es handle sich um einen speziellen Typ der funktionalen Selbstverwaltung mit unternehmensverfassungsrechtlicher Struktur, dem eine spezifische Mischung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Elemente eigen sei und auf den die Kriterien der demokratischen Legitimation unmittelbarer staatlicher Hoheitsverwaltung gerade nicht anwendbar seien.

143

Hinsichtlich des "klassischen" Typs funktionaler Selbstverwaltung sei der Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zu folgen und ebenfalls von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der zur Prüfung gestellten Normen auszugehen.

144

5. Die Beklagten der Ausgangsverfahren, die Emschergenossenschaft und der Lippeverband sowie die Versammlungen dieser beiden Wasserverbände, halten die zur Prüfung gestellten Normen im Ergebnis für verfassungsgemäß. Das erforderliche Legitimationsniveau werde in Form einer kollektiven personellen Legitimation durch den parlamentarischen Legislativakt erreicht. Ein Festhalten an der klassischen Legitimationskette stelle im Ergebnis eine Entmündigung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers dar und widerspreche dem über Jahrzehnte etablierten System der wasserwirtschaftlichen Selbstverwaltung. 145

Auch durch die Mitwirkung der Arbeitnehmervertreter werde die demokratische Legitimation nicht aufgehoben. Aufgrund des geringen Ausmaßes der hierdurch bewirkten Fremdbestimmung sei der Eingriff in die Rechte der Verbandsmitglieder und Genossen verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 146

Das Bundesverwaltungsgericht setze sich nicht umfassend mit der Willensbildung in Wasserverbänden auseinander und lasse völlig offen, ab welcher Größenordnung oder welchem Gewicht der wasserwirtschaftlichen Aufgaben die Willensbildung mit dem Demokratieprinzip unvereinbar sein solle. Das vom vorlegenden Gericht monierte Steuerungsdefizit entspreche nicht der wasserwirtschaftlichen Realität, da das geltende Wasserrecht den Entscheidungsspielraum der Wasserverbände weitestgehend einschränke. Das verbleibende Bewirtschaftungsermessen werde durch Genehmigungsvorbehalte und Aufsichtsbefugnisse überwacht, so dass Belange des Allgemeinwohls nicht durch Partikularinteressen überspielt werden könnten. Konstituierende Elemente bei der funktionalen Selbstverwaltung seien das Partizipationsprinzip und die Betroffenenmitwirkung. Die Forderung nach einer umfassenden organisatorisch-personellen Legitimation würde die überkommene Existenz und Funktionsweise der Wasserverbände in Frage stellen. 147

Da die Verbandsorgane keinen erheblichen Einfluss auf die Zielsetzungen mengen- und gütewirtschaftlicher Art für die Verbandsgewässer und die Bewertung der wasserwirtschaftlichen Nutzungen durch die Beteiligten hätten, komme ein solcher Einfluss auch den in den Organen mitbestimmungsbefugten Arbeitnehmervertretern nicht zu. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsrecht betreffe gerade nicht die Sonderfragen der funktionalen Selbstverwaltung. Das derzeitige Stimmgewicht der Arbeitnehmervertreter in den Verbandsorganen sei verfassungsrechtlich unbedenklich. 148

B.

Die Vorlagen sind zulässig. Die Beschlüsse des Bundesverwaltungsgerichts genügen insbesondere den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG an die Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage. 149

Ein Vorlagebeschluss muss aus sich heraus - ohne Beiziehung der Akten - verständlich sein und mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und mit welcher Begründung das vorlegende Gericht bei Gültigkeit der zur verfassungsrechtli- 150

chen Prüfung gestellten Regelung zu einem anderen Ergebnis kommen würde als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 35, 303 <306>; 51, 401 <403>; 68, 311 <316>; 69, 185 <187>; 74, 236 <242>; 78, 1 <5>). Das ist hier der Fall.

Das Bundesverwaltungsgericht hat nicht nur die in den Ausgangsverfahren angegriffenen Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung zum Vorlagegegenstand gemacht, sondern darüber hinaus weitere Bestimmungen des Lippeverbandsgesetzes und des Emschergenossenschaftsgesetzes über die körperschaftlichen Entscheidungsstrukturen. Auch insoweit ist den Darlegungsanforderungen genügt. Zwar führt das Gericht zur Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Normen aus, dass die Revision auch dann Erfolg haben müsste, wenn allein die gesetzliche Arbeitnehmermitbestimmung verfassungswidrig wäre. Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts kommt es aber auch für die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung nicht auf diese allein an, sondern auf das Legitimationsniveau insgesamt und damit auf alle für die Entscheidungsstrukturen maßgeblichen und miteinander verbundenen Vorschriften. Das Bundesverwaltungsgericht will die Revisionen zurückweisen, wenn die von ihm zur Prüfung gestellten Vorschriften mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Damit wird deutlich, dass es nach seiner Auffassung nur auf deren Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und nicht auf die weiteren vom Oberverwaltungsgericht geprüften Aspekte ankommt. Die vom Bundesverwaltungsgericht vertretene Auffassung, wonach die Vorschriften über die Entscheidungsstrukturen der beiden Wasserverbände nicht allein in Bezug auf die Arbeitnehmermitbestimmung, sondern wegen ihrer Untrennbarkeit und den daraus folgenden Auswirkungen auf das notwendige demokratische Legitimationsniveau insgesamt entscheidungserheblich und mit dem Grundgesetz unvereinbar sind, kommt trotz der hypothetisch in Betracht gezogenen Möglichkeit, dass allein die Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung verfassungswidrig sein könnten, hinreichend deutlich zum Ausdruck (vgl. BVerfGE 97, 49 <62>); sie ist nachvollziehbar dargelegt, keineswegs unhaltbar und deshalb für das Bundesverfassungsgericht bindend (vgl. BVerfGE 69, 150 <159>; 72, 51 <60> m.w.N.; 78, 1 <5>; 79, 245 <249>).

151

Angesichts des vom Bundesverwaltungsgericht aufgezeigten inneren Zusammenhangs der vorgelegten Vorschriften und ihres einheitlichen Bezugs zum Demokratiegebot des Grundgesetzes könnte zudem eine auf die Arbeitnehmermitbestimmung beschränkte verfassungsrechtliche Prüfung nicht abschließend Rechtssicherheit hinsichtlich der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz schaffen. Der Funktion der Normenkontrolle entsprechend ist deshalb eine umfassende Prüfung des fraglichen Normenkomplexes vorzunehmen (vgl. BVerfGE 8, 332 <338 f.>; 75, 40 <56> m.w.N.).

152

C.

Die zur Prüfung gestellten Vorschriften im Lippeverbandsgesetz und im Emschergenossenschaftsgesetz sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

153

I.

Die Anforderungen, die Art. 20 Abs. 2 GG an die organisatorische Struktur der vom Volk ausgehenden Staatsgewalt stellt, werden durch die vorgelegten Regelungen gewahrt. 154

1. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die das Bundesverwaltungsgericht seine Vorlagebeschlüsse gestützt hat, fordert das in Art. 20 Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 GG verankerte demokratische Prinzip, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht und von diesem in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird; diese bedürfen hierfür einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt (vgl. BVerfGE 38, 258 <271>; 47, 253 <272>; 77, 1 <40>; 83, 60 <71>; 93, 37 <66>). Volk im Sinne dieser Verfassungsnormen und damit Legitimationssubjekt ist das jeweilige Bundes- oder Landesstaatsvolk (vgl. BVerfGE 83, 60 <74>). Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar (vgl. BVerfGE 47, 253 <272 f.>; 77, 1 <40>; 83, 60 <73>; 93, 37 <68>). Dies gilt gleichermaßen für Entscheidungen, die unmittelbar nach außen wirken, wie auch für solche, die nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schaffen (vgl. BVerfGE 93, 37 <68>), sowie für die Wahrnehmung von Mitentscheidungsbefugnissen einschließlich der Ausübung von Vorschlagsrechten (vgl. BVerfGE 83, 60 <73>). 155

Für die unmittelbare Staatsverwaltung und die kommunale Selbstverwaltung gilt: Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation erfordert eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern (vgl. BVerfGE 47, 253 <275>; 52, 95 <130>; 77, 1 <40>; 83, 60 <72 f.>; 93, 37 <66>). Für die Beurteilung, ob ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, haben die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur unterschiedenen Formen der institutionellen, funktionellen, sachlich-inhaltlichen und der personellen Legitimation nicht je für sich Bedeutung, sondern nur in ihrem Zusammenwirken. Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend ist nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns, sondern deren Effektivität; notwendig ist ein bestimmtes Legitimationsniveau (vgl. BVerfGE 83, 60 <72>; 93, 37 <66 f.>). 156

Die Ausübung von Staatsgewalt ist dann demokratisch legitimiert, wenn sich die Bestellung der Amtsträger - personelle Legitimation vermittelnd - auf das Staatsvolk zurückführen lässt und das Handeln der Amtsträger selbst eine ausreichende sachlich-inhaltliche Legitimation erfährt, d.h. die Amtsträger im Auftrag und nach Weisung der Regierung handeln und die Regierung damit in die Lage versetzen, die Sachverantwortung gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen (vgl. BVerfGE 93, 37 <67 f.>). 157

Ein Amtsträger ist uneingeschränkt personell legitimiert, wenn er sein Amt im Wege 158

einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat. Wird er von einem Gremium mit nur zum Teil personell legitimierten Amtsträgern bestellt, erfordert die volle demokratische Legitimation, dass die die Entscheidung tragende Mehrheit aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimierter Mitglieder des Kurationsorgans besteht (Prinzip der doppelten Mehrheit, vgl. BVerfGE 93, 37 <67 f.>).

Das demokratische Prinzip lässt auch Raum für die Beteiligung einer Mitarbeitervertretung, solange diese nicht den Grundsatz berührt, dass alle der Staatsgewalt Unterworfenen den gleichen Einfluss auf die Ausübung von Staatsgewalt haben müssen (BVerfGE 93, 37 <69>). Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung der Personalvertretung beurteilt sich dabei unter Würdigung der Bedeutung der beteiligungspflichtigen Maßnahmen. 159

b) Diese vom Bundesverwaltungsgericht in den Vorlagebeschlüssen herangezogenen Grundsätze zur Entfaltung des demokratischen Prinzips hat das Bundesverfassungsgericht für die unmittelbare Staatsverwaltung auf Bundes- und Landesebene sowie die Selbstverwaltung in den Kommunen entwickelt. Für die Kommunen ergibt sich das Erfordernis personeller demokratischer Legitimation (Legitimationskette) wegen des sachlich-gegenständlich nicht weiter eingegrenzten, umfassenden Aufgabenkreises der Selbstverwaltung der Gemeinden. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG will nicht die "mitgliedschaftlich-partizipatorische" Komponente, die aller Selbstverwaltung eigen ist, zusätzlich stärken, sondern die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimation durch das Volk im Staatsaufbau sicherstellen. Der Senat hat bisher offen gelassen, ob sich im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Wahlrechts von nicht zum "Volk" gehörenden Personen, z.B. Ausländern, anders stellt (vgl. BVerfGE 83, 37 <54 f.>). 160

Auch in der Literatur werden für den Bereich funktionaler Selbstverwaltung Einschränkungen bei der personellen Legitimationskette für möglich gehalten. Es wird hier von einer autonomen Legitimation durch gesellschaftliche Gruppen ausgegangen, die jedoch kein Teilvolk im Sinne demokratischer Legitimation seien und daher auch keine demokratische Legitimation vermitteln könnten. Da somit aufgrund der lediglich vorhandenen sachlich-inhaltlichen Legitimation in Form von Gesetzesbindung und staatlichen Aufsichtsrechten ein Defizit an demokratischer Legitimation entstehe, sei funktionale Selbstverwaltung verfassungsrechtlich nur beschränkt zulässig (vgl. Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22 Rn. 1-34). 161

2. Wasserverbände der hier zu beurteilenden Art gehören zu einem historisch gewachsenen und von der Verfassung grundsätzlich anerkannten Bereich nichtkommunaler Selbstverwaltung, der im Übrigen sehr heterogene Erscheinungsformen aufweist und zusammenfassend als funktionale Selbstverwaltung bezeichnet wird (vgl. von Mutius, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, 1983, S. X-XIII; Schuppert, in: von Mutius, a.a.O., S. 203 ff.; derselbe, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981, S. 5, 65 ff.; Hendler, 162

Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, 1984, S. IX; Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. XVI-XXIV und S. 12 f., 30 ff., 565; Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 5 ff., 363 ff.; Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22 Rn. 31-34; Tettinger/Mann und Salzwedel, Wasserverbände und demokratische Legitimation, 2000; Blanke, Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip, in: Demokratie und Grundgesetz, 2000, S. 32-58).

a) Das Grundgesetz verwendet den Begriff der funktionalen Selbstverwaltung nicht. 163
Selbstverwaltung wird lediglich in Art. 90 Abs. 2 GG im Zusammenhang mit der Verwaltung der Bundesstraßen des Fernverkehrs und in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG erwähnt. Art. 86, Art. 87 Abs. 2 und 3 sowie Art. 130 Abs. 3 GG treffen Regelungen über Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Der Verfassungsgeber hat solche bei Inkrafttreten des Grundgesetzes vorhandenen, historisch gewachsenen Organisationsformen der funktionalen Selbstverwaltung zur Kenntnis genommen und durch Erwähnung ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt (vgl. hierzu Jestaedt, in: Umbach/Clemens, GG - Mitarbeiterkommentar, Band II, Art. 87 Rn. 93, 104).

b) Ein als Selbstverwaltungskörperschaft organisierter Wasserverband war Gegenstand des Urteils des Ersten Senats vom 25. Juli 1959 (BVerfGE 10, 89 ff. - Erftverband). In diesem Verfahren hatten sich die Betreiber von Braunkohlebergwerken gegen ihre Zwangseingliederung in den Erftverband gewandt. Das Gericht hat die Existenz von Organisationseinheiten der mittelbaren Staatsverwaltung und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch sie in der Form der Selbstverwaltung als selbstverständlich vorausgesetzt und als verfassungsrechtlich unproblematisch angesehen: Öffentlich-rechtliche Verbände seien verfassungsrechtlich zulässig, um legitime öffentliche Aufgaben wahrzunehmen. Es sei Sache des gesetzgeberischen Ermessens zu entscheiden, welche Aufgaben der Staat nicht durch seine Behörden, sondern durch eigens gegründete öffentlich-rechtliche Anstalten oder Körperschaften erfülle. Ob die Wahl der Organisationsform zweckmäßig oder notwendig gewesen sei, habe das Bundesverfassungsgericht nicht zu prüfen (BVerfGE 10, 89 <102>). 164

Die Regelung der Wasserwirtschaft im Erftgebiet sei offensichtlich eine legitime öffentliche Aufgabe, deren Lösung durch den Gesetzgeber nicht willkürlich erscheine. Auch die Wahl der Verbandsform sei nicht zu beanstanden. In einem Staat, der den Gedanken der Selbstverwaltung bejahe und in seiner Gesetzgebung weitgehend verwirkliche, könne die Wahl der Organisationsform einer Körperschaft nicht als solche verfassungswidrig sein. Zudem sei gerade die Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Verbände herkömmlich und habe sich bewährt (vgl. BVerfGE 10, 89 <103 f.>). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht die überragende Bedeutung des Wasserhaushalts für die Allgemeinheit und die Lebensnotwendigkeit einer geordneten Wasserwirtschaft sowohl für die Bevölkerung als auch für die Gesamtwirtschaft ausdrücklich berücksichtigt (vgl. BVerfGE 10, 89 <107, 113>). 165

Auch in seiner weiteren Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht Formen der mittelbaren Staatsverwaltung und die damit verbundene Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben aus der unmittelbaren staatlichen Verwaltung gebilligt (vgl. etwa BVerfGE 15, 235 <242> - Industrie- und Handelskammern; 37, 1 <26 f.> - Stabilisierungsfonds für Wein; 38, 281 <299> - Arbeitnehmerkammern; 58, 45 <62 ff.> - Wasser- und Bodenverbände in Schleswig-Holstein). Allerdings hat das Gericht dabei wiederholt auf die Grenzen der Befugnisse von Selbstverwaltungskörperschaften - auch gegenüber ihren Mitgliedern - hingewiesen, insbesondere in Bezug auf die Verleihung und Ausübung von Satzungsautonomie (vgl. BVerfGE 33, 125 <157 ff.> - Facharzt; s. auch BVerfGE 36, 212 <216 f.>; 37, 1 <25>; 101, 312 <322 f.>).

166

3. a) Art. 20 Abs. 2 GG enthält eine Staatszielbestimmung und ein Verfassungsprinzip. Aufgrund seines Prinzipiencharakters ist Art. 20 Abs. 2 GG entwicklungs offen. Das "Ausgehen der Staatsgewalt" vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Bei veränderten Verhältnissen können Anpassungen notwendig werden (vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 II., Rn. 36; Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Art. 20 <Einführung>, Rn. 10). Außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich nicht beschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung ist das Demokratiegebot offen für andere, insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt. Eine solche Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG ermöglicht es zudem, die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie (vgl. BVerfGE 33, 125 <159>) angemessen zur Geltung zu bringen. Im Rahmen der repräsentativ verfassten Volksherrschaft erlaubt das Grundgesetz auch besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben.

167

Die funktionale Selbstverwaltung ergänzt und verstärkt insofern das demokratische Prinzip. Sie kann als Ausprägung dieses Prinzips verstanden werden, soweit sie der Verwirklichung des übergeordneten Ziels der freien Selbstbestimmung aller (vgl. BVerfGE 44, 125 <142>; Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 356 f.) dient. Demokratisches Prinzip und Selbstverwaltung stehen unter dem Grundgesetz nicht im Gegensatz zueinander. Sowohl das Demokratieprinzip in seiner traditionellen Ausprägung einer ununterbrochen auf das Volk zurückzuführenden Legitimationskette für alle Amtsträger als auch die funktionale Selbstverwaltung als organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen verwirklichen die sie verbindende Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung (Art. 1 Abs. 1 GG; dazu auch Maihofer, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1994, S. 490 ff.). Das demokratische Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG erlaubt deshalb, durch Gesetz - also durch einen Akt des vom Volk gewählten und daher klassisch demokratisch legitimierten parlamentari-

168

schen Gesetzgebers - für abgegrenzte Bereiche der Erledigung öffentlicher Aufgaben besondere Organisationsformen der Selbstverwaltung zu schaffen. Dadurch darf zum einen ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen geschaffen und verwaltungsexterner Sachverstand aktiviert werden. Mit der Übertragung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in Formen der Selbstverwaltung darf der Gesetzgeber zum anderen das Ziel verfolgen, einen sachgerechten Interessenausgleich zu erleichtern, und so dazu beitragen, dass die von ihm beschlossenen Zwecke und Ziele effektiver erreicht werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <26 f.>; vgl. auch Unruh, VerwArch. 92 <2001>, S. 531 <536 f., 554>). Gelingt es, die eigenverantwortliche Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe mit privater Interessenwahrung zu verbinden, so steigert dies die Wirksamkeit des parlamentarischen Gesetzes. Denn die an der Selbstverwaltung beteiligten Bürger nehmen die öffentliche Aufgabe dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse wahr; sie sind der öffentlichen Gewalt nicht nur passiv unterworfen, sondern an ihrer Ausübung aktiv beteiligt.

Wählt der parlamentarische Gesetzgeber für bestimmte öffentliche Aufgaben die Organisationsform der Selbstverwaltung, so darf er keine Ausgestaltung vorschreiben, die mit dem Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits unvereinbar wäre. Deshalb müssen die Regelungen über die Organisationsstruktur der Selbstverwaltungseinheiten auch ausreichende institutionelle Vorkehrungen dafür enthalten, dass die betroffenen Interessen angemessen berücksichtigt und nicht einzelne Interessen bevorzugt werden (vgl. BVerfGE 37, 1 <27 f.>; Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999, S. 251 f.).

169

b) Die Auswahl der auf Organisationseinheiten der Selbstverwaltung zu übertragenden Aufgaben und die Regelung der Strukturen und Entscheidungsprozesse, in denen diese bewältigt werden, stehen weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 10, 89 <102, 104>; s. auch BVerfGE 37, 1 <26>). Es wird sich überwiegend um überschaubare Aufgabenbereiche handeln, bei denen die Erledigung durch Organisationseinheiten der Selbstverwaltung historisch überkommen ist und sich traditionell bewährt hat. Von einer Übertragung ausgeschlossen sind diejenigen öffentlichen Aufgaben, die der Staat selbst durch seine eigenen Behörden als Staatsaufgaben im engeren Sinne wahrnehmen muss (vgl. BVerfGE 38, 281 <299>).

170

Darüber hinaus ergibt sich aus dem demokratischen Prinzip des Art. 20 Abs. 2 GG nicht, welche Aufgaben dem Staat als im engeren Sinne staatliche Aufgaben vorbehalten sind. Insbesondere lässt sich Art. 20 Abs. 2 GG nicht entnehmen, dass Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge oder sonstige Aufgaben allein deshalb zwingend unmittelbar vom Staat zu erledigen wären, weil sie von wesentlicher Bedeutung für das Allgemeinwohl sind. Das gilt auch für die hier in Rede stehenden Aufgaben des Erhalts und Schutzes des Wassers. Dies zeigt schon ein Vergleich mit ähnlich gewichtigen Aufgaben wie der Abfallwirtschaft und der Energieversorgung, die in weitem Umfang in privater Rechtsform wahrgenommen werden, ohne dass hiergegen unter dem Gesichtspunkt des Art. 20 Abs. 2 GG verfassungsrechtliche Zweifel ange-

171

meldet worden wären.

c) Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit bei der Schaffung und näheren Ausgestaltung von Organisationseinheiten der Selbstverwaltung erlaubt auch, den Selbstverwaltungsträger zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter zu ermächtigen; dies gilt in allerdings begrenztem Umfang auch für ein Handeln gegenüber Dritten, also Nichtmitgliedern. Nicht bereits die Erledigung öffentlicher Aufgaben als solche, wohl aber die Befugnis zu verbindlichem Handeln mit Entscheidungscharakter macht es erforderlich, Maßnahmen, welche die jeweilige Selbstverwaltungskörperschaft bei der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben ergreift, am Maßstab des Art. 20 Abs. 2 GG zu messen. Das bedeutet im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung nicht, dass dies im Wege einer lückenlosen personellen Legitimationskette vom Volk zum einzelnen Entscheidungsbefugten zu geschehen hat. Verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter ist den Organen von Trägern der funktionalen Selbstverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht aber nur gestattet, weil und soweit das Volk auch insoweit sein Selbstbestimmungsrecht wahrt, indem es maßgeblichen Einfluss auf dieses Handeln behält. Das erfordert, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe in einem von der Volksvertretung beschlossenen Gesetz ausreichend vorherbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt (vgl. Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, S. 285 ff.; Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 331; Britz, VerwArch. 91 <2000>, S. 418 <433 ff.>).

172

4. Hieran gemessen begegnen die Organisations- und Entscheidungsstrukturen von Lippeverband und Emschergenossenschaft keinen verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 20 Abs. 2 GG.

173

a) Beide zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Gesetze enthalten für die Aufgaben der Selbstverwaltungseinheiten, für die Kreation der Verbands- und Genossenschaftsorgane und zu deren Handlungsbefugnissen detaillierte gesetzliche Vorgaben.

174

aa) Ziel und Zweck des Lippeverbands werden in § 1 Abs. 1 Satz 3 LippeVG zunächst allgemein dahingehend umschrieben, dass er dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen seiner Mitglieder dient. In § 2 Abs. 1 LippeVG werden die Aufgaben des Verbands bezeichnet, die von der Regelung des Wasserabflusses und der Unterhaltung oberirdischer Gewässer über die Renaturierung und die Regelung des Grundwasserstandes bis zur Abwasserbeseitigung und Entsorgung der bei Durchführung der Verbandsaufgaben anfallenden Abfälle reichen. In § 2 Abs. 2 und 4 LippeVG sind weitere Aufgaben außerhalb des Verbandsgebiets sowie über die "Pflichtaufgaben" nach Absatz 1 hinausgehende Aufgaben genannt, die der Verband auf Beschluss der Verbandsversammlung übernehmen kann. Unternehmen des Verbands sind nach § 3 Abs. 1 LippeVG Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung der für die Aufgabenerledigung notwendigen Anlagen sowie alle sonstigen für die Durchfüh-

175

rung der Aufgaben erforderlichen Ermittlungen und Arbeiten.

In § 7 LippeVG sind die Pflichten der Verbandsmitglieder geregelt: Zur Erfüllung der Verbandsaufgaben haben diese den Beauftragten des Verbands Auskünfte zu erteilen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen sowie erforderliche Messeinrichtungen auf ihre Kosten einzubauen und zu betreiben (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 1 LippeVG). Des Weiteren treffen die Mitglieder Duldungs- und Überlassungspflichten hinsichtlich ihrer Grundstücke und Anlagen, soweit dies zur Durchführung wasserwirtschaftlicher Erhebungen und zur Vorbereitung und Durchführung der Unternehmen des Verbands erforderlich ist (vgl. § 7 Abs. 3 LippeVG); nach § 7 Abs. 5 LippeVG können die Betroffenen einen Geldausgleich für erlittene Nachteile verlangen. Nach § 8 LippeVG können auch Nichtverbandsmitglieder in ähnlicher Weise in Anspruch genommen werden, wobei sie ebenfalls Anspruch auf Geldausgleich haben (§ 8 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. § 7 Abs. 5 LippeVG). Zur Durchführung der Verbandsaufgaben ist im äußersten Falle eine Enteignung nach den einschlägigen landesrechtlichen Regelungen zulässig (§ 9 LippeVG).

§ 11 LippeVG räumt dem Verband hinsichtlich seiner inneren Verhältnisse Satzungsgewalt ein und benennt in Abs. 3 exemplarisch einige in der Satzung zu regelnde Materien. § 14 LippeVG betrifft die Aufgaben der Verbandsversammlung. Diese beschließt über die Satzung, deren Änderungen und über die Veranlagungsgrundsätze, auch wählt sie die Mitglieder des Verbandsrats (§ 14 Abs. 1 LippeVG). Ihre weiteren Aufgaben sind in § 14 Abs. 2 Nrn. 1-10 LippeVG im Einzelnen aufgeführt.

In § 17 LippeVG werden die Aufgaben des Verbandsrats benannt. Dieser überwacht die Führung der Geschäfte durch den Vorstand (§ 17 Abs. 1 Satz 3 LippeVG), wählt den Vorstand und bestellt ein Vorstandsmitglied zum Vorsitzenden (§ 17 Abs. 2 Satz 1 LippeVG). Die genaue Beschreibung weiterer Aufgaben ist in § 17 Abs. 4 und 5 LippeVG enthalten.

Die Aufgaben des Vorstands sind schließlich in § 20 LippeVG geregelt. Dieser erledigt die Geschäfte der laufenden Verwaltung und besitzt eine Auffangzuständigkeit für alle diejenigen Aufgaben, die nicht aufgrund des Gesetzes oder der Satzung den anderen Verbandsorganen obliegen (vgl. § 20 Abs. 2 Satz 1 LippeVG). Der Vorstandsvorsitzende bereitet die Beschlüsse der Verbandsorgane vor und führt sie aus, er leitet die Verbandsverwaltung (vgl. § 20 Abs. 2 Satz 2 und 3 LippeVG). Der Vorstand kann Beschlüsse des Verbandsrats zu § 17 Abs. 4 und 5 LippeVG, die den Interessen des Verbands zuwiderlaufen, beanstanden (§ 20 Abs. 4 LippeVG). § 21 LippeVG enthält Regelungen über die Vertretung des Verbands durch den Vorstand oder einzelne seiner Mitglieder.

Hiernach wird die allgemeine Vorgabe, dass der Verband dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen seiner Mitglieder zu dienen habe (§ 1 Abs. 1 Satz 3 LippeVG), durch die detaillierte Aufschlüsselung der einzelnen Aufgaben in § 2 LippeVG konkretisiert. Die Aufgaben sind genau umschrieben. Dasselbe gilt für die Befugnisse des Verbands in § 3 LippeVG und die damit im Zusammenhang stehenden Pflichten

von Verbandsmitgliedern sowie Nichtmitgliedern (§§ 7 und 8 LippeVG). Die Regelungen über die innere Verfassung des Verbands betreffend die Satzungsgewalt und die Aufgaben der Verbandsorgane sowie die Vertretung des Verbands (§§ 11, 14, 17, 20, 21 LippeVG) enthalten ebenfalls detaillierte und weit reichende Vorgaben, die durch die umfassenden Festlegungen zum Finanzwesen (§§ 22 ff. LippeVG) vervollständigt werden. Ein noch höheres Maß an gesetzlicher Festlegung von Aufgaben, innerer Organisation und Handlungsbefugnissen des Verbands ist schwerlich denkbar, ohne dass ihm dadurch die Qualität als Selbstverwaltungskörperschaft verloren ginge.

bb) Zu demselben Ergebnis führt eine Betrachtung der Regelungen des Emschergenossenschaftsgesetzes. So dient nach § 1 Abs. 1 Satz 3 EmscherGG auch die Genossenschaft dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen ihrer Mitglieder; die ihr nach § 2 Abs. 1 Ziffern 1-9 EmscherGG obliegenden Aufgaben sind mit denen des Lippeverbands wortgleich. Auch § 3 EmscherGG über die Unternehmen der Genossenschaft entspricht § 3 LippeVG. Hinsichtlich der Pflichten der Genossen und Nichtgenossen (§§ 6 und 7 EmscherGG) gilt ebenfalls das zu §§ 7 und 8 LippeVG Gesagte. Die Regelungen zur Satzungsgewalt (§ 10 EmscherGG) und zu den Aufgaben der Genossenschaftsversammlung (§ 13 EmscherGG), des Genossenschaftsrats (§ 16 EmscherGG) und des Vorstands (§ 19 EmscherGG) weichen, soweit vorliegend erheblich, ebenso wie die Regelung über die Vertretung der Genossenschaft (§ 20 EmscherGG) von den entsprechenden Regelungen im Lippeverbandsgesetz nicht ab.

181

b) Sowohl das Lippeverbandsgesetz als auch das Emschergenossenschaftsgesetz regeln detailliert und umfassend die staatliche Aufsicht, die neben der Rechtsaufsicht auch Ansätze einer Fachaufsicht einschließt. So ist zu den Sitzungen der Verbands- bzw. Genossenschaftsversammlung und des Verbands- bzw. Genossenschaftsrats stets ein Vertreter der Aufsichtsbehörde, des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, einzuladen (§ 35 Abs. 1 LippeVG, § 34 Abs. 1 EmscherGG). Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit, auch durch Beauftragte, über alle Angelegenheiten des Verbands bzw. der Genossenschaft unterrichten (§ 35 Abs. 2 LippeVG, § 34 Abs. 2 EmscherGG). Erfüllen der Verband bzw. die Genossenschaft die gesetzlich oder satzungsrechtlich geregelten Aufgaben oder Pflichten nicht, nicht rechtzeitig oder nicht im erforderlichen Umfang, kann die Aufsichtsbehörde anordnen, dass innerhalb einer bestimmten Frist das Notwendige vom Verband bzw. der Genossenschaft veranlasst wird. Wird die Anordnung nicht befolgt, kann die Aufsichtsbehörde anstelle und auf Kosten des Verbands bzw. der Genossenschaft diese selbst ausführen oder von einem anderen durchführen lassen (vgl. § 36 Abs. 1 LippeVG, § 35 Abs. 1 EmscherGG). Im Weigerungsfalle kann die Aufsichtsbehörde auch die Aufnahme erforderlicher Finanzmittel in den Haushaltsplan verfügen oder die außerordentlichen Ausgaben feststellen und die Einziehung der erforderlichen Beiträge anordnen (vgl. § 36 Abs. 2 LippeVG, § 35 Abs. 2 EmscherGG). Werden vom Vorstand beanstandete Beschlüsse von Versammlung und Rat durch diese beiden Organe nicht aufgehoben, entscheidet die Aufsichtsbehörde über die Rechtmäßigkeit der Be-

182

anstandung (vgl. § 36 Abs. 3 LippeVG, § 35 Abs. 3 EmscherGG). Schließlich ist sie berechtigt, Beschlüsse und Anordnungen des Verbands oder der Genossenschaft, die das Gesetz oder die Satzung verletzen oder den Aufgaben und Pflichten des Verbands oder der Genossenschaft zuwiderlaufen, aufzuheben und zu verlangen, dass Maßnahmen, die aufgrund solcher Beschlüsse oder Anordnungen getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden (vgl. § 36 Abs. 4 LippeVG, § 35 Abs. 4 EmscherGG). Als äußerstes Mittel kann die Aufsichtsbehörde, um eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben zu sichern, einen Beauftragten bestellen, der alle oder einzelne Aufgaben auf Kosten des Verbands bzw. der Genossenschaft wahrnimmt (vgl. § 37 Abs. 1 LippeVG, § 36 EmscherGG). Darüber hinaus bedarf eine Reihe bedeutsamer Geschäfte des Verbands bzw. der Genossenschaft der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde (vgl. § 38 LippeVG, § 37 EmscherGG).

c) Die Regelungen über die Arbeitnehmermitbestimmung (§ 16 Abs. 1 und 2 LippeVG, § 15 Abs. 1 und 2 EmscherGG sowie § 17 Abs. 2 LippeVG, § 16 Abs. 2 EmscherGG) verstoßen ebenfalls nicht gegen Art. 20 Abs. 2 GG. Die Mitbestimmung von Arbeitnehmern in der Selbstverwaltung ist grundsätzlich vereinbar mit dem im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundgedanken der Beteiligung Betroffener bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Die in der Selbstverwaltungseinrichtung tätigen Arbeitnehmer sind zwar nicht unmittelbar verantwortlich für die Erfüllung der Aufgaben nach § 2 LippeVG und § 2 EmscherGG und auch nicht Adressaten der Pflichten aus § 7 LippeVG und § 6 EmscherGG. Aber sie wirken kraft ihres Beschäftigungsverhältnisses an der Aufgabenerfüllung der funktionalen Selbstverwaltung mittelbar mit. Gerechtfertigt ist deshalb jedenfalls die eingeschränkte Beteiligung der Arbeitnehmer zur Wahrung ihrer Belange und zur Mitgestaltung ihrer Arbeitsbedingungen (vgl. BVerfGE 93, 37 <69>). Es kann aber im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung zulässig sein, zur Steigerung ihrer Wirksamkeit Arbeitnehmervertreter in Leitungsorgane der jeweiligen Körperschaft zu berufen und ihnen sowie auch externen Vertretern die Beteiligung an der allgemeinen Aufgabenerfüllung zu eröffnen. Eine Beteiligung Nichtbetroffener kann durch eine angestrebte Steigerung der Wirksamkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung gerechtfertigt sein.

183

aa) In den Begründungen der Gesetzesentwürfe der Landesregierung (Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksachen 10/3919 und 10/3920, jeweils S. 39) heißt es, die Arbeitnehmermitbestimmung stelle ein spezifisches Instrument des Informationstransfers auf der Ebene der "Unternehmensleitung" dar. Mitbestimmung heiße Mitverantwortung und sei geeignet, die Effizienz der Verbands- bzw. Genossenschaftsarbeit ebenso zu fördern wie den Betriebsfrieden. Im Hinblick auf die Gestaltungsfreiheit des demokratisch besonders legitimierten Gesetzgebers bei der Ausgestaltung von funktionalen Selbstverwaltungseinrichtungen sind diese Erwägungen noch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 GG zu vereinbaren. Das Bundesverfassungsgericht kann einen Verstoß gegen den Grundsatz angemessener Interessenberücksichtigung und das Verbot der Privilegierung von Sonderinteressen nur dann feststellen, wenn der Gesetzgeber mit der gewählten

184

organisatorischen Ausgestaltung keine verfassungsrechtlich zulässigen Zwecke verfolgt oder wenn aufgrund einer offenbar unrichtigen Tatsachengrundlage der Zweck ersichtlich nicht erreicht werden kann. Das ist hier nicht der Fall.

(1) Das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel der Effektivitätssteigerung ist ein im Rahmen des Demokratieprinzips zulässiger Zweck. Wenn die Wasserwirtschaftsverbände durch die Arbeitnehmervertreter in den Leitungsgremien ihre gesetzlich übertragenen öffentlichen Aufgaben wirksamer wahrnehmen, wird damit das Demokratieprinzip gestärkt, denn der im Gesetz manifestierte Volkswille vollendet sich erst in der praktischen Durchsetzung.

185

(2) Bei Beachtung einer Einschätzungsprärogative des parlamentarischen Gesetzgebers kann auch nicht festgestellt werden, dass die vorliegende Einschränkung des Prinzips der Betroffenenbeteiligung schlechthin ungeeignet wäre, den Zweck einer Effektivitätssteigerung einschließlich der Förderung des Betriebsfriedens zu erreichen (vgl. BVerfGE 71, 206 <215 f.>). Zweifel können allerdings insoweit bestehen als die Erhaltung des Betriebsfriedens es nicht erfordert, dass die Arbeitnehmervertreter außerhalb der Wahrnehmung ihrer Belange in allen Angelegenheiten der Wasserwirtschaftsverbände mitbestimmen. Ebenso kann in Zweifel gezogen werden, inwieweit außenstehende, d.h. nicht den Wasserwirtschaftsverbänden als Beschäftigte angehörige, auf Vorschlag der in den Verbänden vertretenen Gewerkschaften gewählte Arbeitnehmervertreter (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 LippeVG, § 15 Abs. 2 Nr. 2 EmsscherGG) imstande sind, für einen die Effektivität steigernden Informationstransfer zu sorgen, werden doch insoweit keine wasserwirtschaftlichen oder sonstigen fachspezifischen Kenntnisse vorausgesetzt. Insoweit könnte der Landesgesetzgeber zwar Veranlassung haben, die Einschätzung, sein Mitbestimmungsmodell gewährleiste sowohl einen verbandsinternen Interessenausgleich als auch die Entscheidungsfähigkeit der beitragszahlenden Mitgliedergruppen über die ordnungsgemäße Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben und Pflichten (LTDrucks 10/3919, S. 33; LTDrucks 10/3920, S. 33), zu überdenken; eine offenkundige Zweckuntauglichkeit lässt sich jedoch vom Bundesverfassungsgericht vorliegend noch nicht feststellen.

186

bb) Eine nicht mehr hinnehmbare Bevorzugung von bestimmten Partikularinteressen oder eine Behinderung der angemessenen Interessenwahrnehmung beitragszahlender Betroffenengruppen ist auch nicht deshalb festzustellen, weil der Gesetzgeber den Anteil der Arbeitnehmervertreter im Vergleich zu denjenigen der unmittelbar betroffenen beitragsverpflichteten Wirtschaftsunternehmen hoch angesetzt hat. Hier ist zu berücksichtigen, dass die fünf Arbeitnehmervertreter im jeweils 15-köpfigen Verbands- und Genossenschaftsrat für sich genommen keine Mehrheit bilden und dass Grundsatzentscheidungen wie die Verabschiedung der Satzung Aufgaben der Verbands- bzw. Genossenschaftsversammlung sind, die allein nach dem Prinzip der Betroffenenbeteiligung gebildet werden. Die Vorschriften über die Arbeitnehmermitbestimmung wirken sich lediglich auf der Ebene des Verbands- und Genossenschaftsrats und im Vorstand aus, wo eines von fünf Mitgliedern, das insbesondere für personelle und soziale Angelegenheiten zuständig ist, der Arbeitnehmerseite

187

entstammt. Die Arbeitnehmervertreter in den Räten werden zudem nicht von der Personalvertretung allein bestimmt. Die jeweilige Versammlung – ohne Arbeitnehmervertreter – wählt sie mit der Mehrheit ihrer Stimmen auf Vorschlag des Personalrats, wobei die Vorschläge die doppelte Anzahl der zu wählenden Mitglieder enthalten müssen (vgl. § 16 Abs. 2 Satz 1 und 2 LippeVG, § 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 EmscherGG).

Auch die Regelungen über Wahl und Aufgaben des für personelle und soziale Angelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds führen nicht zu einer verfassungswidrigen Unausgewogenheit der in den Wasserwirtschaftsverbänden zusammengefassten öffentlichen und privaten Interessengruppen. Trotz des sich aus § 17 Abs. 2 Satz 2 LippeVG, § 16 Abs. 2 Satz 2 EmscherGG ergebenden Vetorechts der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Rat ist der Personaldezernent für seine Wahl auf die Stimmenmehrheit des Rats in seiner Gesamtheit angewiesen. Da in allen wichtigen Angelegenheiten eine Entscheidung des gesamten Vorstandes vonnöten ist (§ 21 Abs. 3 LippeVG, § 20 Abs. 3 EmscherGG), besitzt der Personaldezernent im fünfköpfigen Vorstand kein Vetorecht. Auch wenn er nach § 20 Abs. 2 Satz 4 LippeVG und § 19 Abs. 2 Satz 4 EmscherGG Dienstvorgesetzter der Beschäftigten ist, wird hierdurch die Weisungsbefugnis der übrigen Vorstandsmitglieder gegenüber dem Personal in den ihnen zugeordneten Fachgebieten nicht berührt. Außerdem entscheidet über die Grundsätze für die Anstellungsverhältnisse der Beschäftigten der gesamte Vorstand (vgl. § 17 Abs. 5 Nr. 8, § 21 Abs. 3 Satz 1 LippeVG, § 16 Abs. 5 Nr. 8, § 20 Abs. 3 Satz 1 EmscherGG). Bei dem Abschluss von Dienstvereinbarungen handelt für die Dienststelle primär der Dienststellenleiter, vorliegend also der Vorstandsvorsitzende (§ 20 Abs. 2 Satz 3 LippeVG, § 19 Abs. 2 Satz 3 EmscherGG).

188

II.

Die vom Bundesverwaltungsgericht zur Prüfung gestellten Vorschriften sind auch im Übrigen mit dem Grundgesetz vereinbar. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) sowie eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG sind nicht ersichtlich.

189

1. Soweit § 6 Abs. 1 Nr. 2, 5 und 6 LippeVG, § 5 Abs. 1 Nr. 3, 4 EmscherGG eine Zwangsmitgliedschaft von Privaten vorsehen, ist dies im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung mit den Grundrechten vereinbar (vgl. BVerfGE 10, 89 <102 ff.>; 38, 281 <299>; 78, 320 <329>).

190

2. Beide Gesetze stehen mit dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in Einklang. Dieser verlangt für Eingriffe in den Rechtskreis des Einzelnen eine begrenzte und näher bestimmte gesetzliche Ermächtigung der Exekutive (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. z.B. BVerfGE 6, 32 <42>).

191

Der Gesetzgeber hat für Eingriffsakte des Lippeverbands und der Emschergenossenschaft dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung durch detaillierte Re-

192

gelungen Rechnung getragen. Derartige Eingriffsbefugnisse besitzen sowohl der Lippeverband wie auch die Emschergenossenschaft, etwa wenn es um die Inanspruchnahme von Grundstücken und Anlagen der Mitglieder und von Dritten geht (vgl. § 7 Abs. 5, § 8 Abs. 2 LippeVG, § 6 Abs. 5, § 7 Abs. 2 EmscherGG). Hierüber entscheidet der Vorstand in seiner Gesamtheit (vgl. § 17 Abs. 5 Nr. 3, § 21 Abs. 3 Satz 1 LippeVG, § 16 Abs. 5 Nr. 3, § 20 Abs. 3 Satz 1 EmscherGG). Der Personaldezernent befindet sich hier eindeutig in der Minderheit. Außerdem ist er ebenso wie die übrigen Vorstandsmitglieder an die für eine Anordnung der Inanspruchnahme von Grundstücken maßgeblichen gesetzlichen Voraussetzungen gebunden. Die mehrheitlich durch die Vorstandsmitglieder zu beschließende Anordnung bedarf dann der Zustimmung des Verbands- bzw. Genossenschaftsrats (vgl. § 17 Abs. 5 Nr. 3 LippeVG, § 16 Abs. 5 Nr. 3 EmscherGG). Der Verbands- bzw. Genossenschaftsrat kontrolliert so den Vorstand, was sich im Ergebnis zugunsten der in Anspruch zu Nehmenden auswirken wird. Andererseits kann der Vorstand rechtswidrige Beschlüsse des Verbands- bzw. Genossenschaftsrats beanstanden und der Verbands- bzw. Genossenschaftsversammlung zur Entscheidung vorlegen (vgl. § 14 Abs. 3, § 20 Abs. 4 LippeVG, § 13 Abs. 3, § 19 Abs. 4 EmscherGG). Zudem besteht für betroffene Mitglieder ebenso wie für betroffene Dritte die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen, über den im Falle der Nichtabhilfe durch den Vorstand ein unabhängiger Widerspruchsausschuss entscheidet, dem keine Arbeitnehmervertreter angehören (vgl. § 7 Abs. 5 Sätze 3 und 4, § 8 Abs. 2 Satz 4 LippeVG, § 6 Abs. 5 Sätze 3 und 4, § 7 Abs. 2 Satz 4 EmscherGG). Dasselbe gilt für die Durchsetzung von Anordnungen, die auf die Inanspruchnahme von Grundstücken und Anlagen gerichtet sind (vgl. § 17 Abs. 5 Nr. 10, § 30, § 32 LippeVG, § 16 Abs. 5 Nr. 10, § 29, § 31 EmscherGG). Ebenso verhält es sich hinsichtlich der Beitragserhebung. Der für den Erlass der Beitragsbescheide zuständige Vorstand (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 3 LippeVG, § 26 Abs. 1 Satz 3 EmscherGG) hat dabei nicht nur die in §§ 25 ff. LippeVG, §§ 24 ff. EmscherGG vorgesehenen formellen und materiellen Anforderungen zu beachten, sondern auch die entsprechenden ergänzenden satzungsrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Veranlagungsgrundsätze. Eine Beteiligung des Verbands- bzw. Genossenschaftsrats und damit der Arbeitnehmervertreter findet insoweit nicht statt. Auch gegen Beitragsbescheide kann der Widerspruchsausschuss angerufen werden. Soweit es um Enteignungen zur Durchführung von Verbands- bzw. Genossenschaftsaufgaben geht, haben Vorstand und Verbands- bzw. Genossenschaftsrat lediglich ein Antragsrecht (§ 17 Abs. 5 Nr. 4 LippeVG, § 16 Abs. 5 Nr. 4 EmscherGG), während für die Entscheidung über die Enteignung selbst die Bezirksregierung als Enteignungsbehörde zuständig ist (vgl. § 9 Satz 2 LippeVG, § 8 Satz 2 EmscherGG). Die Aufgaben und Befugnisse der Verbands- bzw. Genossenschaftsversammlung, in der die Arbeitnehmer nicht eigens vertreten sind, ergeben sich aus § 14 LippeVG und § 13 EmscherGG.

Hassemer

Broß

Mellinghoff

Sommer

Osterloh

Jentsch

Di Fabio

Lübbe-Wolff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2002 -
2 BvL 5/98**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 5. Dezember 2002 -
2 BvL 5/98 - Rn. (1 - 192), [http://www.bverfg.de/e/
ls20021205_2bvl000598.html](http://www.bverfg.de/e/ls20021205_2bvl000598.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2002:ls20021205.2bvl000598