

DER MINISTER FÜR UMWELT, RAUMORDNUNG UND LANDWIRTSCHAFT  
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

MMV 10 / 2155

Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft · Postfach 300652 · 4000 Düsseldorf 30

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses  
für Umweltschutz und Raumordnung  
Herrn Lothar Hegemann  
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf



Postanschrift:

Schwannstraße 3, 4000 Düsseldorf 30

Telefon (0211) 45 66 - 0

Durchwahl (0211) 45 66 -

Telex 858 4965 umnwd 691

Telefax (0211) 45 66 - 388

Teletex 211709=UMNW

Datum 13. April 1989

Aktenzeichen (bei Antwort bitte angeben)

Betr.: Bericht der Landesregierung über die Bewertung der von den Wasserverbänden vorgelegten Rechtsgutachten Püttner und Friauf zu verfassungsrechtlichen Fragen der Wasserverbandsgesetze

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Anlage übersende ich Ihnen den Bericht, den ich Ihnen in der Sitzung des Ausschusses am 12.04.1989 gegeben habe, in schriftlicher Form - 100-fach.

Mit freundlichen Grüßen

( Klaus Matthiesen )

# MMV 10 / 2155

MURL

Bericht der Landesregierung über die Bewertung der von den Wasserverbänden vorgelegten Rechtsgutachten Püttner und Friauf zu verfassungsrechtlichen Fragen der Wasserverbandsgesetze

I.

Nach Auffassung der Landesregierung geben die von den Verbänden vorgelegten Gutachten keinen Anlaß, die Gesetzentwürfe zu ändern. Nach wie vor ist die Landesregierung der Ansicht, daß die Entwürfe einer Prüfung vor den Verfassungsgerichten standhalten. Der Interministerielle Ausschuß für Verfassungsfragen der Landesregierung ist von der Landesregierung um eine Prüfung der Gutachten unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gebeten worden und trägt die folgenden Darlegungen mit.

II.

In den von den Verbänden vorgelegten Gutachten setzen sich die Gutachter insbesondere mit der Kompetenz des Landes zum Gesetzeserlaß und zur Gesetzesänderung sowie der Einführung der Arbeitnehmer-Mitbestimmung auseinander.

1. Zur Kompetenz des Landes zum Gesetzeserlaß

Von den Verbänden zu diesem Problem gehörte Gutachter meinen, die Gründung von Wasser- und Bodenverbänden sei in der Ersten Verordnung über Wasser- und Bodenverbände vom 3. September 1937 - WVVO - ausführlich geregelt. Lediglich in spezifischen Sonderfällen erlaube die WVVO sondergesetzliche Verbandsgründungen. Ein Sonderfall liege nur vor, wenn die einzigartigen, ungelösten wasserwirtschaftlichen Probleme mit den Regelungsinstrumentarien der WVVO nicht gelöst werden könnten und wenn der Versuch, Wasser -und Bodenverbände nach der WVVO zu

...

gründen, gescheitert sei. Für eine sondergesetzliche Auflösung bestehender Verbände durch ein Landessonergesetz sei deshalb kein Raum, weil die Auflösung der nach der WVVO gegründeten kleineren und mittleren Verbände auch nach den Regeln der WVVO durchgeführt werden müßte.

Wohl unbestritten ist, daß die WVVO heute Bundesrecht ist. Einigkeit herrscht andererseits auch darüber, daß die Kompetenz zur gesetzlichen Sonderregelung des Wasserverbandsrechts grundsätzlich den Ländern zusteht. Sie davon auszuschließen, stünde im Widerspruch zur grundgesetzlichen Ordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. So wie die Länder für den Erlaß von wasserverbandlichem Sonderrecht zuständig sind, ist es auch das Land Nordrhein-Westfalen für die Änderung der angeführten Gesetze. Wenn jedoch die Länder die Kompetenz zur gesetzlichen Sonderregelung haben, steht auch die Neugründung von Verbänden den Ländern zu. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Gründung des Großen Erftverbandes in diesem Zusammenhang ausgeführt: "Die entgegengesetzte Auffassung würde dazu führen, daß Verbandsgründungen nur durch die Exekutive der Länder, nicht aber durch Landesgesetz erfolgen könnten. Ein solcher Vorbehalt zugunsten der Exekutive wäre unvereinbar mit dem Grundsatz des gemeinen deutschen Staatsrechts, daß gerade der in Gesetzesform geäußerte Staatswille den Vorrang hat. Von jeher war es üblich, Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht nur auf Grund von Gesetzen zu errichten, die einen bestimmten Körperschaftstyp vorbildeten, sondern auch unmittelbar durch Sondergesetz."

Auch die Auflösung vorhandener Verbände, wie sie in § 41 Abs. 1 des Eifel-Rur-Verbandsgesetzes vorgesehen ist, ist zulässig. Müßte nämlich eine Auflösung nach dem Recht der WVVO erfolgen, hätte das von der zuständigen Behörde durch Verwaltungsakt zu geschehen und könnte vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Für die Dauer des Verfahrens wäre eine

Gesetzgebung praktisch ausgeschlossen. Insoweit ist aber nicht nachvollziehbar, den Ländern eine Kompetenz zum Gesetzeserlaß einzuräumen, von der sie praktisch keinen Gebrauch machen könnten. Nach der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gibt es zugunsten der Verbandsgründung keinen Vorbehalt der Exekutive. Das bedeutet gleichzeitig, daß der Gesetzgeber Probleme, die durch den Erlaß eines Verwaltungsaktes gelöst werden dürfen, auch durch Gesetz lösen kann - er kann die Sache an sich ziehen. Das gilt aber nicht nur für die Verbandsgründung, für die das Bundesverfassungsgericht jenen Satz ausgesprochen hat, sondern auch für die Verbandsauflösung. Alles andere wäre nicht logisch.

Nach § 175 Abs. 4 WVO ist es der Behörde zudem erlaubt, die Anwendung der Vorschriften über die Auflösung auszuschließen. Ein solcher Fall für dieses Vorgehen ist die Neuverteilung von Aufgaben, etwa auf einen Verband. Die Rechte und Pflichten gehen dann auf diesen ohne Unterbrechung über. Anstelle der Exekutive darf aber auch der Gesetzgeber handeln, mit der Folge, daß die Auflösungsvorschriften nicht greifen. Der Sondergesetzvorbehalt, der für die Gründung neuer Verbände allgemein bestätigt ist, gilt auch, wenn im Verbandsgebiet alte Strukturen bereinigt werden müssen.

Es ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber eine weite Gestaltungsfreiheit beim Gesetzeserlaß hat. Das Kriterium der Erforderlichkeit - besonders umfassende wasserwirtschaftliche Aufgaben - begrenzt den Inhalt von Gesetzen, nicht aber den Erlaß als solchen.

## 2. Zur direktiven Mitbestimmung

In den von den Verbänden vorgelegten Gutachten wird darauf eingegangen, ob die Einführung der Arbeitnehmer-Mitbestimmung als solche, unabhängig von irgendwelchen Einzelfragen, verfas-

sungswidrig ist, ob der Gesetzentwurf die Kriterien berücksichtigt, die die Einführung der Arbeitnehmer-Mitbestimmung erlauben, ob die Gesetzentwürfe Kriterien für die Auswahl der Arbeitnehmer-Vertreter beachten und Grenzen der Mitbestimmung unter dem Aspekt der quantitativen Besetzung des Vorstandes eingehalten werden.

Auch wenn es einen Rechtsanspruch auf direktive oder unternehmerische Mitbestimmung weder in Privatunternehmen noch in der öffentlichen Verwaltung gibt, insbesondere nicht aus dem Grundgesetz oder der Landesverfassung hergeleitet werden kann, ist andererseits festzustellen, daß eine direktive Mitbestimmung als solche (auch von den Gutachtern) nicht für verfassungswidrig gehalten wird. Entscheidend ist, daß die Verfassungen die direktive Mitbestimmung als solche nicht generell verbieten.

Die öffentliche Verwaltung übt Staatsgewalt aus. Dies gilt erst recht für das Leitungsorgan eines Trägers öffentlicher Verwaltung. Das Leitungsorgan eines Trägers öffentlicher Verwaltung muß deshalb gemäß Artikel 20 Abs. 2 Grundgesetz demokratisch legitimiert sein. Demokratische Legitimation ist nur gewährleistet, wenn eine vom Volk oder von seiner gewählten Vertretung ausgehende ununterbrochene Legitimationskette aller mit Staatsgewalt betrauten Amtswalter vorhanden ist.

Da es in diesem Sinne der Mitarbeiterversammlung an der demokratischen Legitimation fehlt, werden die Arbeitnehmer-Vertreter nach den Gesetzentwürfen von der Verbandsversammlung in den Vorstand gewählt. Daß die Verbandsversammlung ein Organ ist, welches demokratische Legitimation vermitteln kann, wird - soweit ersichtlich - nicht in Zweifel gezogen. Die Personen, die in der Verbandsversammlung die ihnen übertragenen Aufgaben erfüllen, sind demokratisch legitimiert, sei es durch die Wahl oder durch das Gesetz selbst.

Sind die Verbandsversammlungen demokratisch legitimiert, dann können sie demokratische Legitimation auch weiter vermitteln.

Die Tatsache, daß der Wahlvorschlag vom Personalrat erarbeitet wird, der ebenso wie die Mitarbeiterversammlung demokratisch nicht legitimiert ist, beeinträchtigt hier die formelle Legitimation nicht. Der Personalrat, dem das Gesetz das Recht des Vorschlags übertragen hat, ist insoweit die Vertretung der Mitarbeiter. Die Regelung schneidet den Mitarbeitern somit kein Recht ab, sondern verlagert aus Praktikabilitätsbetrachtungen das Recht auf ein kleineres Gremium von Mitarbeitern. Ähnliche Regelungen finden sich in anderen Bereichen.

Die Regelung des Wahlvorschlags mit der Möglichkeit einer Zurückweisung läßt dem Wahlgremium eine Auswahl. Dabei ist das von einem Gutachter entworfene Bild - Zurückweisung von Vorschlagslisten mit der Folge, daß Stellen unbesetzt bleiben - der Praxis unbekannt. Instanzen, die Vorschlagsrechte besitzen, sind so vernünftig, daß sie geeignete Kandidaten für die zu übernehmenden Funktionen vorschlagen. Die direktive Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist kein Fall der Konfrontation, sondern der Kooperation, weil nur auf diese Weise dem Interesse des Gemeinwohls Rechnung getragen wird, dem allein die öffentliche Verwaltung verpflichtet ist. Ausnahmen, die es immer geben kann, begründen nicht die Verfassungswidrigkeit der Konzeption als solche.

Die direktive Mitbestimmung hat keinen Einfluß auf die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung als solche. Die Aufgaben sind der öffentlichen Verwaltung durch Gesetz oder auf Grund von Beschlüssen demokratisch legitimierter Instanzen vorgegeben. Mitbestimmung hat auch mit Neufindung oder Veränderung von Verwaltungsaufgaben nichts zu tun. Die Mitbestimmung in der

öffentlichen Verwaltung betrifft also die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Insoweit den Sachverstand derjenigen einzubringen, die die Aufgaben zu erledigen haben, und insoweit einen Informationstransfer zur Ebene der Unternehmungsleitung zu schaffen, ist Sinn der direktiven Mitbestimmung. Sie schafft damit die materielle Legitimation für diese Vorstandsmitglieder.

Der Gesetzgeber ist aber, wie bei jeder von ihm getroffenen Regelung, in die Gesamtheit aller verfassungsrechtlichen Anforderungen - also auch an etwaige Grenzen, welche ihm das geltende Verfassungsrecht im Hinblick auf die Einführung von Mitbestimmungsregelungen zieht - eingebunden.

Mitglieder der in Rede stehenden Verbände sind zum Teil Private, die als Zwangsmitglieder nach der Rechtsprechung grundrechtsfähig sind. Geschützt ist ihre allgemeine Handlungsfreiheit. Ein Eingriff ist lediglich im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zulässig, nämlich wenn und soweit der Zwangsverband zur Wahrnehmung einer legitimen öffentlichen Aufgabe dient, die Begründung der Pflichtmitgliedschaft zur sachgemäßen Erfüllung dieser Aufgabe notwendig ist und die Freiheit der Zwangsmitglieder nicht unangemessen eingeschränkt wird. Entscheidend ist also, ob die allgemeine Handlungsfreiheit der Zwangsmitglieder der direktiven Mitbestimmung entgegensteht. Im Urteil zum Erftverband hat das Bundesverfassungsgericht als insoweit relevante Grenzen die schutzwürdigen Interessen der Zwangsmitglieder angesehen. Man könnte es auch dahingehend formulieren, daß es für die Pflichtmitglieder öffentlich-rechtlicher Körperschaften schlechthin unzumutbar wäre, wenn der Gesetzgeber sie zunächst zwangsweise zusammenschließt und dann diesen Zusammenschluß einer Fremdbestimmung durch Dritte preisgäbe.

...

Der Ansicht der von den Verbänden eingeschalteten Gutachter, diese Grenze sei verletzt (die Dritten verfolgen ihre eigenen Interessen, die sich mit den Sachaufgaben der Körperschaft allenfalls partiell überschneiden), ist bei einem Stimmenverhältnis von 15 : 3 nicht zu folgen, da damit keine unzumutbare Einschränkung für die Beitragszahler verbunden ist. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Arbeitnehmer-Vertreter ihre eigenen Interessen verfolgen, die sich mit den Sachaufgaben der Körperschaft allenfalls partiell überschneiden würden. Das Interesse der Arbeitnehmer besteht gerade nicht darin, das Interesse der Zwangsmitglieder - optimale Aufgabenerfüllung zu den geringstmöglichen Kosten für sie - zu unterlaufen.

Die Leitungsspitze einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die einen Teil der öffentlichen Verwaltung bildet, muß auf die Gemeinwohlerfüllung orientiert sein, weil jede Form von öffentlicher Verwaltung diesem Ziel zu dienen hat. Dies gilt insoweit auch für die Arbeitnehmer-Vertreter im Vorstand.

Die von den Verbänden beauftragten Gutachter weisen darauf hin, daß ein ausdrückliches Verbot der Geltendmachung von Gruppeninteressen erforderlich ist, wenn das Arbeitnehmerinteresse immer gegen das Verbandsinteresse gerichtet wäre. Letzteres ist jedoch nicht der Fall und darf es auch nicht sein, weil öffentliche Verwaltung die Erfüllung öffentlicher Interessen durch alle ihre Angehörigen bedeutet.

Auch die Wahl eines externen Vertreters würde ein Recht der Zwangsmitglieder aus Artikel 2 Abs. 1 Grundgesetz nur dann verletzen, wenn ihre schutzwürdigen Interessen übergangen werden. Das ist durch die Einführung der Mitbestimmung als solche nicht der Fall, weil die Arbeitnehmer-Vertreter keine



gegen das Verbandsinteresse gerichtete Politik im Vorstand betreiben dürfen. Dieser von außen kommende Arbeitnehmer-Vertreter bringt verbandsübergreifende Kenntnisse und damit verbunden zusätzliche Sachkunde in die Arbeit des Vorstandes ein und sichert so einen Informationstransfer auch auf dieser Ebene. Damit wird gewährleistet, daß auch für die Arbeitnehmerseite besonders qualifizierte Vertreter entsandt werden. Konfliktlagen zwischen kurzfristigen und langfristigen Arbeitnehmerinteressen können auf diese Weise über den externen Vertreter zum Wohl des Verbandes gelöst werden.

Es besteht kein Anlaß für die Annahme, daß ein hauptamtlicher Mitarbeiter einer Gewerkschaft nicht in der Lage ist, seine Aufgaben im Vorstand ordnungsgemäß zu erfüllen. Daß er die Arbeitnehmerinteressen, soweit sie berücksichtigt werden dürfen, vielleicht geschickter vertritt, bildet insofern auch kein Gegenargument.

### III.

Insgesamt gesehen haben die Gutachter keine Erkenntnisse gebracht, die der Landesregierung nicht schon bekannt waren. Die oben vorgenommene Wertung, die Gutachten geben keinen Anlaß, die Gesetzentwürfe zu ändern, ist hiernach gerechtfertigt.