

## Leitsätze

1. Die gesetzgeberische Entscheidung, die durch § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG n.F. erfaßten Aufgaben der Abwasserbeseitigung den Abwasserverbänden zuzuordnen, ist im Hinblick auf das Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 LV vertretbar. Die Vertretbarkeit ergibt sich insbesondere aus der Berücksichtigung der natürlichen Bedingungen des Wasserkreislaufs und aus den in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Anforderungen an eine ordnungsgemäße, der verfassungsrechtlichen Wertung des Art. 29 a LV entsprechende Wasserbewirtschaftung.
2. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Vertretbarkeit beschränkt sich nicht auf die vom Gesetzgeber angestellten - und gegebenenfalls in den Gesetzesmaterialien dokumentierten - Überlegungen. Die Vertretbarkeit kann sich vielmehr auch aus objektiven Gründen ergeben.

---

Art. 29 a, 78 LV,  
§ 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG VerfGH NW,  
Urteil vom 17. Dezember 1990, VerfGH 2/90



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 17. Dezember 1990  
Büchter

VerfGH 2/90

Verwaltungsgerichtsangestellte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der

1. Stadt
2. Stadt
3. Stadt
4. Stadt
5. Stadt
6. Stadt
7. Stadt
8. Gemein
9. Gemein

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

§ 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Landeswassergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989 (GV NW S. 384) verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 8. Oktober 1990

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs

Professor Dr. D i e t l e i n ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. W i e s e n ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. P a l m ,

Professor Dr. B r o x ,

Professor Dr. Dr. h.c. S t e r n ,

Richterin am Bundessozialgericht J a e g e r ,

Professor Dr. S c h l i n k ,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerden  
werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerinnen, kreisangehörige Städte und Gemeinden aus dem Bereich des Erftverbandes, wenden sich dagegen, daß Aufgaben, die sie auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung bisher wahrgenommen haben, durch § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Landeswassergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989 (GV NW S. 384) auf Abwasserverbände - hier auf den Erftverband - übertragen worden sind.

I.

Die Gemeindegebiete der Beschwerdeführerinnen liegen ganz oder teilweise im Verbandsgebiet des 1958 gegründeten Erftverbandes (§ 5 des Gesetzes über den Erftverband - ErftVG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Januar 1986 - GV NW S. 54 -). Die Beschwerdeführerinnen zu 1) bis 3) und 5) bis 9) betreiben neben Regenüberlauf- und Regenrückhaltebecken auch eigene Kläranlagen, die überwiegend in die Erft entwässern; andere Vorfluter werden von der Beschwerdeführerin zu 3) (Randkanal zum Rhein), der Beschwerdeführerin zu 6) (Rhein) und der Beschwerdeführerin zu 1) (die Ahr für einen Teil des Stadtgebietes) genutzt. Die Beschwerdeführerin zu 4) betreibt keine Kläranlage; das Abwasser, das aus den zahlreichen von ihr unterhaltenen Regenüberlauf- und Regenrückhaltebecken abfließt, gelangt in mehrere vom Erftverband bereits seit Jahren betriebene Kläranlagen, an die noch zwei weitere Gemeinden angeschlossen sind. Im Einvernehmen mit dem Erftverband übertrug der Regierungspräsident der Beschwerdeführerin zu 6) auf deren Antrag mit Bescheid vom 20. September 1990 die in § 54 Abs. 1 Satz 1 LWG genannten Aufgaben.

In Ausführung von § 18 a des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG -), wonach die Länder den Abwasserbeseitigungspflichtigen bestimmen, legte § 53 Abs. 1 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz - LWG -) vom 4. Juli 1979 (GV NW S. 488), geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1983 (GV NW S. 644), die grundsätzliche Abwasserbeseitigungspflicht der Gemeinden fest; § 54 Abs. 1 LWG verpflichtete die Abwasserverbände anstelle der Gemeinden zur Abwasserbeseitigung, soweit sie diese als Verbandsunternehmen übernehmen. Nach § 4 Abs. 2 ErftVG setzte diese Übernahme das Einverständnis der betroffenen Gemeinde voraus.

Durch das Gesetz zur Änderung des LWG vom 14. März 1989 (GV NW S. 194) wurde § 54 Abs. 1 LWG geändert. Er hat nunmehr folgenden Wortlaut:

§ 54 (zu § 10 a WHG)  
Abwasserbeseitigungspflicht im Gebiet von  
Abwasserverbänden

(1) Im Gebiet eines Abwasserverbandes obliegt für Abwasseranlagen, die für mehr als fünfhundert Einwohner bemessen sind, dem Verband

1. die Übernahme, Behandlung und Einleitung von Schmutzwasser oder mit Niederschlagswasser vermishtem Schmutzwasser,
2. die Rückhaltung von Abwasser aus öffentlichen Kanalisationen in dazu bestimmten Sonderbauwerken, sofern das Abwasser vom Verband gemäß Nummer 1 zu behandeln ist.

Soweit dies noch erforderlich ist, hat der Verband die dazu notwendigen Anlagen in angemessenen Zeiträumen zu errichten, zu erweitern oder den Anforderungen des § 18 b des Wasserhaushaltsgesetzes und des § 57 dieses Gesetzes anzupassen. In Einzelfällen kann die obere Wasserbehörde im Einvernehmen mit dem Verband und der betroffenen Gemeinde bestimmen, daß Pflichten des Satzes 1 ganz oder teilweise der Gemeinde obliegen, sofern deren Erfüllung durch die Gemeinde zweckmäßiger ist. § 53 Abs. 5 gilt entsprechend.

Die geänderte Fassung trat nach Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 14. März 1989 am 19. April 1989 in Kraft. Unter dem 9. Juni 1989 wurde das LWG in der Fassung des vorgenannten Änderungsgesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. Juni 1989 neu bekanntgemacht.

Die Wasserverbandsgesetze vom 7. Februar 1990 betreffend die Emschergenossenschaft (GV NW S. 144; Novelle zum Gesetz betreffend die Bildung einer Genossenschaft zur Regelung der Vorflut

und zur Abwässerreinigung im Emschergebiete vom 14. Juli 1904, PrGS S. 175), die linksniederrheinische Entwässerungsgenossenschaft (GV NW S. 210; Novelle zum Entwässerungsgesetz für das linksniederrheinische Industriegebiet vom 29. April 1913, PrGS S. 251), den Ruhrverband (GV NW S. 178; Novelle zum Ruhrreinhal- tungsgesetz vom 5. Juni 1913, PrGS S. 305, und zum Ruhrtalsperren- gesetz vom 5. Juni 1913, PrGS S. 317), den Lippeverband (GV NW S. 162; Novelle zum Lippegesetz vom 19. Januar 1926, PrGS S. 13) und den Wasserverband Eifel-Rur (GV NW S. 106; Neugründung) sehen kein Erfordernis des Einvernehmens der Gemeinden zur Übernahme der unter § 54 Abs. 1 LWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989 fallenden Aufgaben vor.

## II.

1. Mit den am 15. Februar 1990 erhobenen Verfassungsbeschwerden machen die Beschwerdeführerinnen geltend, § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989 sei verfassungswidrig, weil durch diese Vorschriften ihr Selbstver- waltungsrecht verletzt werde.

Sie beantragen,

festzustellen, daß § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Landes- wassergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989 (GV NW S. 384) mit Artikel 78 Abs. 1 LV unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Zur Begründung führen sie aus:

Nach den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 23. November 1988 für die Abfallbeseitigung auf- gestellt habe (BVerfGE 79, 127), erwiesen sich die angegriffenen

Vorschriften als verfassungswidrig, weil es an vertretbaren Erwägungen des Gesetzgebers zur "Hochzonung" der Abwasserbeseitigungspflicht fehle. Bei der Abwasserbeseitigung einschließlich der Errichtung und des Betriebs von Kläranlagen handele es sich um eine typische Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft; dies ergebe sich bereits daraus, daß in weiten Bereichen von Nordrhein-Westfalen wie auch im sonstigen Bundesgebiet keine Abwasserverbände bestünden. Die Gemeinden - insbesondere auch die Beschwerdeführerinnen - kämen ihrer Aufgabe der Abwasserbeseitigung einwandfrei nach.

Zwar dürfe der Gesetzgeber gemeindliche Aufgaben anderen Stellen übertragen; zum einen könne er anhand konkreter Umstände feststellen, daß eine bestimmte Aufgabe dem örtlichen Bereich entwachsen sei und ihre Erfüllung überörtlich geprägt werde; zum anderen könne er bestimmte Aufgaben, die wegen ihrer maßgeblichen örtlichen Bezüge eigentlich den Gemeinden zu überlassen seien, aus übergeordneten Gründen des Allgemeinwohls einer überörtlichen Stelle zur Erledigung übertragen. In beiden Fällen müsse der Gesetzgeber aber vertretbare Gründe für seine Entscheidung darlegen, die auf der - gerichtlich nachvollziehbaren - konkreten Feststellung von Tatsachen sowie deren Bewertung und Abwägung beruhen müsse. Derartige vertretbare Gründe seien weder im Gesetzgebungsverfahren noch im vorliegenden verfassungsgerichtlichen Verfahren angeführt worden.

Die Einschätzung, daß die Abwasserbeseitigung im engeren Sinne - insbesondere der Betrieb von Kläranlagen - aus dem Kreis der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft "herausgewachsen" sei, sei nicht haltbar. Eine derartige Einschätzung könne allenfalls landesweit, nicht aber begrenzt auf die Bereiche, in denen Abwasserverbände bestünden, vorgenommen werden. Eine Begründung, die speziell auf die Gewässerqualität in den Verbandsgebieten abstelle, sei jedenfalls für die Erft nicht tragfähig, da diese nicht übermäßig mit Abwasserströmen belastet sei.

Im Vergleich zu einer "Hochzonung" auf den Kreis wiege der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung hier besonders schwer, weil die "Hochzonung" sich außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung vollziehe; denn die Abwasserverbände nähmen nicht an der Selbstverwaltungsgarantie der Verfassung teil.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unbegründet. Sie tritt den Darlegungen der Beschwerdeführerinnen entgegen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in der mündlichen Verhandlung am 8. Oktober 1990 die Landtagsabgeordneten ~~.....~~ und ~~.....~~ zu der Frage angehört, aus welchen Gründen der Landtag in § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG die Zuständigkeit für die Abwasserbeseitigung auf die Abwasserverbände übertragen hat.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beschwerdeführerinnen und der Landesregierung wird auf die Schriftsätze nebst Anlagen Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

E.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind unbegründet.

Die angegriffene Vorschrift verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerinnen auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung mit der Befugnis zur grundsätzlich



eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 56, 298, 312; VerfGH NW OVGE 26, 270 f; 33, 318 f). Die Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) durch Gesetz eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen sind allerdings Grenzen gesetzt: Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten, und der zuständigkeitsverteilende Gesetzgeber hat außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden zu berücksichtigen (BVerfGE 79, 127, 143, 150).

I. § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG in seiner neuen Fassung tastet den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht an. Auch ohne die von dieser Vorschrift erfaßten Aufgaben der Abwasserbeseitigung verbleibt den Beschwerdeführerinnen noch ein hinreichendes Betätigungsfeld zu eigenverantwortlicher Gestaltung. Das belegen schon die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte, in deren Gebiet die nach preußischem Recht gegründeten Abwasserverbände seit Jahrzehnten die Aufgaben wahrnehmen, die den Beschwerdeführerinnen nunmehr durch die angegriffene Vorschrift entzogen worden sind.

II. § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG verstößt auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

1. Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) sichert den Gemeinden einen Aufgabenbereich, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfaßt. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Sie sind den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der politischen Gemeinde betreffen; dabei

kommt es auf die Verwaltungskraft der Gemeinde nicht an. Bei der Prüfung, ob und inwieweit eine bestimmte Aufgabe sich als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft darstellt, steht dem zuständigkeitsverteilenden Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, sofern sich nicht aus historischen oder sonstigen Umständen ergibt, daß der örtliche Charakter der Aufgabe offensichtlich ist. Die Einschätzung des Gesetzgebers hat anhand von Sachkriterien unter Orientierung an den Anforderungen zu erfolgen, die an eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu stellen sind. Sie kann nach den Besonderheiten der betroffenen Gemeinden, insbesondere ihrer Größe, verschieden ausfallen. Eine Notwendigkeit zur Differenzierung besteht jedoch nur in beschränktem Umfang; angesichts des generellen Charakters der gesetzgeberischen Einschätzung ist eine Typisierung zulässig. Verfassungsgerichtlich überprüfbar ist die Einschätzung des Gesetzgebers nur darauf, ob sie in Ansehung des unbestimmten Verfassungsbegriffs "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" vertretbar ist. Die Vertretbarkeitskontrolle ist dabei um so intensiver, je mehr die Selbstverwaltung der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert. Erweist sich eine bestimmte Aufgabe nach der vertretbaren Entscheidung des Gesetzgebers nicht mehr als Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft, so ist sie aus dem Gewährleistungsbereich des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) "herausgewachsen".

Ergibt sich hingegen, daß eine entzogene Aufgabe einen relevanten örtlichen Charakter besitzt, so darf der Gesetzgeber den Gemeinden diese Aufgabe nur dann entziehen, wenn die den Aufgabentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) überwiegen. Auch bei dieser Einschätzung hat der Gesetzgeber einen Spielraum mit der Folge, daß sich die verfassungsgerichtliche Überprüfung ebenfalls auf die Vertretbarkeit der Einschätzung beschränkt (BVerfGE 79, 127, 150 ff).

2. Die gesetzgeberische Entscheidung, die durch § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG erfaßten Aufgaben der Abwasserbeseitigung den Abwasserverbänden zuzuordnen, ist im Hinblick auf das Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 78 LV vertretbar.

a) Die den Landesgesetzgeber bindende Rahmenvorschrift des § 18 a WHG legt nicht ausdrücklich die Zuständigkeit für die Abwasserbeseitigung zugunsten oder zulasten der Gemeinden fest; diese Entscheidung ist vielmehr den Ländern vorbehalten (vgl. Begründung des Entwurfs der -Fraktion zur vierten Novelle zum WHG, BT-Drs 7/1088, S. 16 - zu § 18 a WHG -; Sieder/Zeitler/Dahme, § 18 a WHG Rn. 14). Der Vorschrift läßt sich jedoch entnehmen, daß der Bundesgesetzgeber die Zuständigkeit von Abwasserverbänden für rechtlich möglich gehalten hat. Ob sich aus der Systematik und der Zielsetzung des § 18 a WHG sowie aus § 2 Nr. 4 WVVO - wie die Landesregierung meint - eine bundesrechtliche Vorprägung des überörtlichen Charakters bestimmter Aufgaben der Abwasserbeseitigung ergibt, kann offenbleiben; denn die hier betroffenen Aufgaben durfte der Landesgesetzgeber unabhängig von einer solchen bundesrechtlichen Vorgabe den Abwasserverbänden zuweisen.

b) Bei historischer Betrachtung ergibt sich für das Land Nordrhein-Westfalen kein einheitliches Bild. In weiten Bereichen des Landes nehmen die Gemeinden die Aufgaben der Abwasserbeseitigung bis hin zur Behandlung und Einleitung wahr. Der Anknüpfungspunkt für diese kommunale Aufgabenerledigung, die u. a. im Münsterland, im Siegerland, am rechten Niederrhein, in Ostwestfalen-Lippe und bisher in Teilbereichen des Erftverbandsgebietes zu finden ist, wird in der gemeindlichen Allzuständigkeit zu suchen sein. Soweit die bisherige Aufgabenzuweisung nach § 53 Abs. 1 LWG beibehalten wird, mag die Überlegung maßgeblich sein, daß die Abwasserbeseitigung durch die Gemeinde vertretbar ist, sofern durch bundes- und landesweite Normen und insbesondere Aufsichtsrechte verhindert wird, daß diese Aufgaben zulasten von Nachbargemeinden vernachlässigt oder unsachgemäß erfüllt werden. Für andere Bereiche des Landes ist demgegenüber eine überörtliche

Aufgabenwahrnehmung jedenfalls für die Abwasserbeseitigung im engeren Sinne (Behandeln und Einleiten) schon seit 1904 kennzeichnend. Übergeordnete Gesichtspunkte - etwa die Gewährleistung einer hinreichenden Wassermenge und -güte nicht zuletzt im Hinblick auf die Trinkwasserversorgung - führten zur Gründung von Wasserverbänden, die u. a. im Gebiet von Emscher, Lippe, Ruhr und - teilweise - Erft seit Jahrzehnten zumindest teilweise Aufgaben der Abwasserbeseitigung wahrnehmen.

c) Auf der Grundlage dieser historischen Situation, die eine Evidenz weder hinsichtlich der Örtlichkeit noch hinsichtlich der Überörtlichkeit der Abwasserbeseitigung im engeren Sinne erkennen läßt, konnte der Gesetzgeber vertretbar die Entscheidung treffen, den Gemeinden im Gebiet eines Abwasserverbandes die in § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG genannten Aufgaben zu entziehen.

(1) Allerdings reichen die vom Landtag angestellten Überlegungen, die ihren Niederschlag in den Gesetzesmaterialien gefunden haben und die der Abgeordnete in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof wiedergegeben hat, nicht aus, um den Aufgabenentzug zu rechtfertigen.

Die Gesichtspunkte einer vernünftigen Kostenregelung und der klaren Zuständigkeitsabgrenzung sind nicht geeignet, die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung zu begründen. Kostenüberlegungen gestatten einen Aufgabenentzug grundsätzlich erst dann, wenn ein Belassen der Aufgabe bei den Gemeinden zu einem unverhältnismäßigen Kostenanstieg führen würde (BVerfGE 79, 127, 153). Eine derartige Kostenentwicklung stand und steht bei der Abwasserbehandlung und -einleitung nicht in Rede. Die vom Landtag festgestellten Maßstäbe bezogen sich auf die Abwälzung der in der Vergangenheit entstandenen Kosten. Dieses Problem hätte sich durch eine Regelung lösen lassen, die sich auf die Kosten beschränkt, ohne die Zuständigkeit für die Abwasserbeseitigung zu berühren. Auch das Ziel einer Zuständigkeitskonzentration scheidet als

Rechtfertigung des Aufgabenentzuges aus; das kommunale Selbstverwaltungsrecht gebietet, die typischen Nachteile, die sich aus einer geringeren Übersichtlichkeit der dezentralen Aufgabenerledigung ergeben, hinzunehmen (BVerfGE 79, 127, 153). Das im Landtag zum Ausdruck gebrachte Bedürfnis einer eindeutigen Zuständigkeitsregelung erklärt nicht, warum die vom Gesetzgeber mit der erforderlichen Bestimmtheit vorzunehmende Zuständigkeitsverteilung gerade zugunsten der Abwasserverbände ausfallen muß.

(2) Demgegenüber kann zur Rechtfertigung der Aufgabenübertragung herangezogen werden, daß die Verantwortlichkeit eines Abwasserverbandes für ein ganzes Flußeinzugsgebiet die Interessengegensätze zwischen Oberliegern und Unterliegern entschärft. Diese auf den Vorfluter als Einheit abstellende Betrachtungsweise trägt den wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung und spricht damit den zentralen sachlichen Grund für die Zuweisung der Abwasserbeseitigung an Abwasserverbände an. Der Abgeordnete hat diesen Gesichtspunkt in der Plenarsitzung vom 22. Februar 1989 erwähnt (LT-Prot. 10/101 S. ) und in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof als wesentlich hervorgehoben. Soweit die entsprechenden Erörterungen nach den Angaben des Abgeordneten weder im Landtagsplenum noch in den zuständigen Ausschüssen, sondern nur in dem zuständigen Arbeitskreis der Fraktion stattgefunden haben, erscheint dieses Vorgehen nicht unbedenklich. Mit dem für den Aufgabenentzug wesentlichen Aspekt der ganzheitlichen Betrachtung eines Vorfluters hat sich der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht eingehender befaßt. Zudem wählte er ein Verfahren, das - abgesehen von der Beschränkung der Diskussionsmöglichkeiten der Oppositionsfraktionen (vgl. BVerfGE 70, 324, 363) - der Berücksichtigung der Auswirkungen der beabsichtigten Neuregelung auf die kommunale Selbstverwaltung kaum Raum ließ. Bei Gesetzesvorhaben, die Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung zur Folge haben, kann der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet sein, im Interesse des Schutzes der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ein bestimmtes Verfahren einzuhalten.

Einschlägigen Gesetzentwürfen wird deshalb mit gutem Grund regelmäßig - so auch bei dem der LWG-Novelle zugrundeliegenden Regierungsentwurf (LT-Drs. 10/2661 S. 3) - eine Vorbemerkung zu den "Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung" vorangestellt. Zu den verfahrensrechtlichen Anforderungen im Regelungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung kann auch die Anhörung betroffener kommunaler Stellen sowie die Dokumentation des Abwägungsvorgangs gehören, wie der Verfassungsgerichtshof für die Fälle der kommunalen Neugliederung und der Gebietsentwicklungsplanung festgestellt hat (OVGE 30, 306, 307; 31, 311, 314 ff; NWVBl 1990, 51, 54). Bei Prognoseentscheidungen kann der Gesetzgeber gehalten sein, die für ihn erreichbaren Erkenntnisquellen auszuschöpfen, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können (BVerfGE 50, 290, 334; 57, 139, 160).

Bei dem Verfahren zur Änderung des § 54 Abs. 1 LWG ist danach zwar ein Defizit an verfahrensmäßiger Transparenz festzustellen, wie aus den Stellungnahmen der Abgeordneten und in der 58. Sitzung des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz vom 16. Februar 1989 (Ausschußprot. 10/1112 S. ) deutlich geworden ist. Es berührt jedoch im Ergebnis nicht die Verfassungsmäßigkeit der zu prüfenden Vorschrift; denn aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) ergeben sich keine allgemeinen Verfahrensanforderungen, die für alle mit dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung zusammenhängenden Gesetze Geltung beanspruchen können. Hier ist auch keiner der Spezialfälle gegeben, für den die oben genannten Verfahrensanforderungen anzuerkennen sind.

(3) Obwohl die gesetzgeberischen Überlegungen und das Gesetzgebungsverfahren nicht auf eine eingehendere Erörterung der mit der Neuregelung zusammenhängenden Gesichtspunkte angelegt waren, folgt daraus nicht die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Vorschrift. Denn es gibt hinreichende objektive Gründe, die die gesetzgeberische Entscheidung im Ergebnis vertretbar erscheinen

lassen und hier zu berücksichtigen sind. Die verfassungsgerichtliche Überprüfung der Vertretbarkeit beschränkt sich nämlich nicht auf die vom Gesetzgeber angestellten - und gegebenenfalls in den Gesetzesmaterialien dokumentierten - Überlegungen. Die Vertretbarkeit kann sich vielmehr auch aus objektiven Gründen ergeben. Abgesehen von Ausnahmefällen wie der kommunalen Neugliederung, der Gebietsentwicklungsplanung oder gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen ist es grundsätzlich nicht ausschlaggebend, ob die maßgeblichen Gründe für eine Gesetzesnovellierung im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich erörtert worden sind (BVerfGE 75, 246, 268).

Die objektive Vertretbarkeit des Aufgabenentzuges ergibt sich unter Berücksichtigung der natürlichen Bedingungen des Wasserkreislaufs aus den in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Anforderungen an eine ordnungsgemäße, der verfassungsrechtlichen Wertung des Art. 29 a LV entsprechende Wasserbewirtschaftung.

(a) Die Behandlung und Einleitung von Abwasser ist durch eine Eingebundenheit in von der Natur vorgegebene Kreisläufe gekennzeichnet, die über die entsprechenden Bedingtheiten der Abfallentsorgung im engeren Sinne mit ihren vom Bundesverfassungsgericht anerkannten überörtlichen Bezügen noch hinausgeht. Das Abwasser aus öffentlichen Kanalisationen gelangt im wesentlichen in die fließenden Gewässer des Landes, in denen es eine der herausragenden Ursachen für die Wasserverschmutzung darstellt (vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs 11/2284, S. 4; Breuer, Öffentliches und privates Wasserrecht, 2. Auflage 1987, Rdn. 330). Die Folgen einer nicht hinreichend sorgfältigen Abwasserbeseitigung treffen damit ganz überwiegend nicht die Gemeinde, deren Gebiet entwässert wird, sondern die unterhalb an demselben Vorfluter gelegenen Gemeinden.

Abgesehen von anderen Erscheinungen kann sich das auch bei der Trinkwasserversorgung dieser Gemeinden auswirken, da in Nordrhein-Westfalen ein nicht unerheblicher Teil des Trinkwassers

aus den Flüssen - sei es unmittelbar, sei es als Uferfiltrat - gewonnen wird (vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, BT-Drs 11/2284 S. ...; Henseler, Das Recht der Abwasserbeseitigung, S. 138). Die Verschmutzung eines fließenden Gewässers durch die Abwasserbeseitigung hat darüber hinaus - jedenfalls in der Summe der Belastungen - Auswirkungen auf ein ganzes ökologisches System. Um die Wasserqualität der Flüsse in Nordrhein-Westfalen zu verbessern, sind wasserwirtschaftliche Maßnahmen angezeigt, die u. a. auch bei der Verbesserung der Abwasserbeseitigung ansetzen.

(b) Den Erfordernissen des Umweltschutzes, die sich aus einer derartigen ganzheitlichen, die Grenzen von Kommunen überschreitenden Betrachtung natürlicher Kreisläufe ergeben, dienen zahlreiche von Bund und Land neu erlassene Vorschriften betreffend die Abwasserbeseitigung. Der durch die vierte Novelle vom 24. April 1976 (BGBl I S. 1109) eingefügte § 7 a WHG trägt als eine der grundlegenden Bestimmungen im Gesamtsystem des WHG der besonderen Bedeutung der Abwassereinleitung für die Verschmutzung der Gewässer Rechnung (vgl. Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 7 a WHG Rn. 1, Breuer, a.a.O., Rn. 367). Diese Spezialvorschrift für die Abwassereinleitung ist durch die fünfte Novelle zum WHG vom 25. Juli 1986 (BGBl I S. 1165) dahingehend verschärft worden, daß für Abwasser bestimmter Herkunft, soweit es gefährliche Stoffe enthält, schlechthin auf den Stand der Technik abzustellen ist und nicht nur - wie zuvor - auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Nach Erlaß der in Ausführung von § 7 a Abs. 1 Satz 4 WHG ergangenen Abwasserherkunftsverordnung vom 3. Juli 1987 (BGBl I S. 1578) sind die Verwaltungsvorschriften nach § 7 a Abs. 1 Satz 3 WHG für zahlreiche Herkunftsbereiche bereits dem verschärften Standard angepaßt worden; weitere Verschärfungen haben sich aus der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft ergeben (vgl. Rahmenverwaltungsvorschrift vom 8. September 1989 - GMB1 S. 518 - und Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der fünften Novelle zum WHG, BT-Drs 11/7327, S. 8, 15, 23 f). Entsprechend den erhöhten Anforderungen des § 7 a WHG sieht auch die für den Bau und Betrieb von Abwasseranlagen einschlägige Vorschrift (§ 18 b WHG) die Anwendung des höheren



Standards für die Errichtung und den Betrieb der Anlagen vor, soweit in ihnen gefährliche Stoffe der betroffenen Herkunftsbereiche behandelt werden. Darüber hinaus unterliegen Abwasserbehandlungsanlagen ab einer bestimmten Mindestgröße (§ 18 c WHG) inzwischen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UPVG) in Verbindung mit Nr. 5 der Anlage zu § 3.

(c) Trotz aller Verschärfungen können die auf der emissionsorientierten Vorschrift des § 7 a WHG beruhenden Standards nicht verhindern, daß die Abwassereinleitungen insgesamt die für einen Vorfluter kritische Grenze erreichen; denn sie betreffen nur die Menge und die Schädlichkeit des Abwassers eines einzelnen Einleiters. Sie bieten keine Handhabe für die Begrenzung der Zahl der Einleiter und damit letztlich der Gesamtbelastung des Vorfluters. Diese ist aber im Hinblick auf dessen ökologische und wirtschaftliche Funktion von maßgebender Bedeutung und kann von einer einzelnen Gemeinde nicht übersehen werden. Deshalb ist neben der emissionsorientierten auch eine immissionsbestimmte Betrachtungsweise angezeigt, welche die Gesamtbelastung eines Vorfluters in den Blick nimmt (vgl. Umweltbericht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BT-Drs 11/716B S. 147; Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der fünften Novelle zum WHG, BT-Drs 11/7327 S. 21; Breuer, a.a.O., Rn. 284, 395; Sieder/Zeitler/Dahme, § 36 b WHG Rn. 2 b und c). Zur Erreichung bestimmter Qualitätsziele bei einem Vorfluter kann die Zahl der Einleitungen begrenzt werden, oder die Anforderungen an die einzelnen Einleitungen können noch über die Standards des § 7 a WHG hinaus verschärft werden. Das dazu erforderliche rechtliche Instrumentarium, das Eingriffe in gemeindliche Freiräume gerade voraussetzt, steht u.a. in Form von Bewirtschaftungsplänen und Reinhalteordnungen bereit (§§ 27, 36 b WHG, § 52 Abs. 1 Satz 1 a LWG). Das Gebrauchmachen von diesem Instrumentarium entspricht dem hohen Wert des Wassers als einer der wichtigsten Grundlagen allen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens; eine in dieser Weise geordnete Wasserbewirt-

schaftung ist sowohl für die Bevölkerung als auch für die Gesamtwirtschaft lebensnotwendig (BVerfGE 10, 89, 113; 58, 300, 341).

Diese Zielorientierung spricht gegen eine an den Gemeindegrenzen orientierte Zuständigkeit für die Abwasserbehandlung und -einleitung und für eine Konzentration der Abwasserbeseitigung im engeren Sinne auf eine Körperschaft, deren Zuständigkeit sich mit dem Entsorgungsbereich des Vorfluters im wesentlichen deckt, wie es bei den Abwasserverbänden der Fall ist. Die Zuständigkeitskonzentration bietet bereits im Hinblick auf die umfangreichen Pflichten zur Selbstüberwachung (§§ 60, 61 LWG) Vorteile gegenüber einer lediglich den Gewässeraufsichtsbehörden anheimgegebenen Wahrung der ganzheitlichen Belange eines Vorfluters. Darüber hinaus haben die Wasserverbände, soweit sie nicht nur für die Abwasserbeseitigung, sondern auch für die Trinkwasserversorgung zuständig sind, ein besonderes eigenes Interesse an der Reinhaltung "ihres" Flusses.

(d) Haben damit die überörtlichen Folgen der - ordnungsgemäßen - Abwasserbeseitigung aus Gründen des Umweltschutzes eine größere Bedeutung erlangt als früher, so ist es vertretbar, daß der Gesetzgeber bei der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Abwasserbeseitigung im engeren Sinne und derjenigen im weiteren Sinne differenziert. Das Sammeln und Fortleiten des anfallenden Abwassers mag nach wie vor relevante örtliche Bezüge haben; es ist durch die Lage der Baugebiete auch stärker ortsbedingt als die Errichtung einer Kläranlage, deren Standort unter Berücksichtigung der topographischen und hydrologischen Verhältnisse - in bestimmten Grenzen - ausgewählt und insbesondere auch außerhalb des Gemeindegebietes geplant und errichtet werden kann. Für die umweltrelevanten Folgen sind jedoch die Behandlung des Abwassers in der Kläranlage und die Einleitung von maßgebender Bedeutung und weniger das Sammeln und Fortleiten des Abwassers. Wegen der weitgehenden technischen Abhängigkeit der Rückhalteanlagen von der nachgeschalteten Kläranlage ist es vertretbar, daß der Gesetzgeber auch diese Aufgabe den Wasserverbänden zuordnet. Mit der Aufgabenverteilung gemäß § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG hat der Gesetzgeber eine zulässige

Typisierung im Hinblick auf die Gemeinden im Gebiet eines Abwasserverbandes vorgenommen. Etwaigen Verschiedenheiten unter den davon erfaßten Gemeinden hat er durch die Rückübertragungsmöglichkeit des § 54 Abs. 1 Satz 3 LWG hinreichend Rechnung getragen.

(e) Die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung stellt sich noch klarer dar, wenn berücksichtigt wird, daß der mit § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG verbundene Verlust an Selbstverwaltung nicht substantiell ist. Zum einen hat der Gesetzgeber die entzogenen Aufgaben auf Institutionen übertragen, die jedenfalls einfachrechtlich Selbstverwaltungsrechte genießen (vgl. BVerwGE 51, 115, 118 f; Breuer, a.a.O. Rn. 14) und auf deren Willensbildung die betroffenen Gemeinden als Mitglieder des Abwasserverbandes Einfluß nehmen können (BVerfGE 10, 89, 104); zum anderen entstammen die entzogenen Aufgaben einem Bereich, der aus Gründen des Umweltschutzes stark durchnormiert ist, so daß die Handlungsfreiheit der Gemeinden bereits erheblich eingeschränkt war (vgl. BVerfGE 79, 127, 156).

Mögliche Einschränkungen der Planungshoheit einer Gemeinde durch ihre Abhängigkeit von einer Kläranlage des Wasserverbandes geben keinen Anlaß, die Vertretbarkeit der vom Gesetzgeber getroffenen Entscheidung in Zweifel zu ziehen. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, daß Art. 29 a LV, der die natürlichen Lebensgrundlagen und die Umwelt unter den besonderen Schutz des Landes stellt, eine Einschränkung der kommunalen Planungshoheit rechtfertigen kann (NWVB1 1990, 51, 53). Dies gilt auch hier, wo aus Gründen übergeordneten Umweltschutzes eventuelle mittelbare Einwirkungen auf die Planungsmöglichkeiten der Gemeinden hingenommen werden müssen.

III. Die vom Gesetzgeber vorgenommenen Differenzierungen hinsichtlich der Größe der von § 54 Abs. 1 Satz 1 und 2 LWG

betroffenen Abwasseranlagen und hinsichtlich der Zugehörigkeit zum Gebiet eines Abwasserverbandes verstoßen schließlich auch nicht gegen das auch in kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren zu prüfende Willkürverbot. Beide Differenzierungen sind durch wasserwirtschaftliche Belange sachlich gerechtfertigt. Die Vertretbarkeit des Aufgabenentzuges ergibt sich im wesentlichen aus der wasserwirtschaftlichen Bedeutung einer ganzheitlichen Betrachtung des gesamten Vorfluters. Im Rahmen der Bewertung der Gesamtbelastung eines Vorfluters spielen Einleitungen von Abwasseranlagen, die für maximal fünfhundert Einwohner bemessen sind, eine vergleichsweise geringe Rolle, so daß der Gesetzgeber diese Anlagen von der Hochzonung ausnehmen konnte, ohne damit die Verwirklichung seines Grundkonzepts in Frage zu stellen. Die Bedeutung der Flußläufe, für die Abwasserverbände bestehen, wiegt nach der Einschätzung des Gesetzgebers besonders schwer. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die besondere Bedeutung dieser Flußläufe erklärt sich schon aus der geographischen Situation, die historisch zur Gründung der Wasserverbände geführt hat. Daß eine besondere Bedeutung dieser Gebiete speziell für den Bereich der Abwasserbeseitigung nicht anzuerkennen sein sollte, ist nicht ersichtlich.

Prof.Dr.Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c.Palm

Prof.Dr.Brox

Prof.Dr.Dr.h.c.Stern

Jaeger

Prof.Dr.Schlink