

**LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT****U r t e i l**

(Online Version)

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

**LVG 18/05****Leitsatz:****1.**

Bei den Unterhaltungsverbänden gemäß § 105 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA) handelt es sich um Träger funktionaler Selbstverwaltung gemäß Art. 87 Abs. 5 der Landesverfassung (LVerf) und nicht um eine besondere Erscheinungsform der kommunalen Gemeinschaftsarbeit.

**2.**

Die den Gemeinden in den Unterhaltungsverbänden in § 104 Abs. 3 Nr. 1 WG LSA zugewiesenen mitgliedschaftlichen Rechte wurzeln nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LVerf. Deshalb sind die Gemeinden durch eine Stärkung der Mitwirkungsrechte der sogenannten Berufenen gemäß § 105 Abs. 1a WG LSA auch nicht in durch das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht geschützten eigenen Rechten verletzt.

---

**Tenor:**

Die kommunale Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.

Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

---

(Die grauen Ziffern über den Absätzen sind durchlaufende Absatznummern [Randnummern].)

---

**Tatbestand****1**

1. Die Unterhaltung von Flüssen und anderen Gewässern wird in Deutschland traditionell, bis auf das Mittelalter zurückgehend, unter anderem durch so genannte Wasser- und Bodenverbände wahrgenommen. Sie beruhen auf einer genossenschaftlichen Struktur und teilen die Lasten, die mit der Unterhaltung der Gewässer verbunden sind, zwischen den durch die Maßnahmen „Begünstigten“ auf.

**2**

Mitglieder dieser Verbände sind in der Regel die Grundstückseigentümer der angrenzenden Grundstücke, in vielen Fällen im Hinblick auf die kommunalen Aufgaben der Wassergewinnung und Abwasserbeseitigung auch die Kommunen sowie Unternehmen, die am Gewässer liegen bzw. dieses durch Entnahme von Wasser oder Einleitung von Abwasser nutzen. In den Einzelheiten weisen die landesrechtlichen

Regelungen jedoch seit jeher z. T. beträchtliche Unterschiede auf.

### 3

Eine erste bedeutsame Vereinheitlichung hat das Recht der Wasser- und Bodenverbände durch den Erlass des Wasserverbandsgesetzes vom 10.02.1937 (RGBl I 188) und der (Ersten) Wasserverbandsverordnung vom 03.09.1937 (RGBl I 933) erfahren, Regelungen, die auch nach 1949 in Geltung blieben (dazu näher Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, 1997, S. 167 f.). Daneben war es den Ländern jedoch unbenommen, durch Spezialgesetze weitere Wasser- und Bodenverbände zu errichten.

### 4

Der bundesgesetzliche Rahmen für die Wasser- und Bodenverbände wurde im Jahr 1991 durch den Erlass eines neuen Wasserverbandsgesetzes - WVG - vom 12.02.1991 (BGBl. I 405) grundlegend reformiert (dazu Rapsch, Wasserverbandsrecht, 1993). Das als Rahmengesetz erlassene Wasserverbandsgesetz übernimmt eine Reservefunktion für das Wasser- und Bodenverbandsrecht der Länder. Es kommt immer dann zur Anwendung, wenn die Länder Wasserverbände durch Rechtsverordnung bilden, ohne eigene gesetzliche Regelungen getroffen zu haben. Wird dagegen ein Wasserverband durch ein Landesgesetz gebildet, kommt nach § 79 WVG das Wasserverbandsgesetz nur zur Anwendung, soweit das jeweilige Landes(wasser)gesetz dies ausdrücklich bestimmt.

### 5

Das Land Sachsen-Anhalt hat die Gründung von Wasser- und Bodenverbänden, die als Unterhaltungsverbände bezeichnet werden, in § 105 des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt - LSA-WG - vom 31.08.1993 (LSA-GVBl., S. 477), i. d. F. d. Bek. v. 21.04.1998 (LSA-GVBl., S. 186), inzwischen mehrfach geändert, zuletzt durch Gesetz vom 15.04.2005 (LSA-GVBl., S. 208) und neu bekannt gemacht am 12.04.2006 (LSA-GVBl., S. 248), geregelt und sich dabei der Reservefunktion des Wasserverbandsgesetzes bedient. Das Verhältnis beider Gesetze wird in § 105 Abs. 1 LSA-WG wie folgt bestimmt:

„Die Unterhaltungsverbände sind Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes; für sie gelten die Vorschriften des Wasserverbandsgesetzes, soweit nicht dieses Gesetz etwas anderes bestimmt.“

### 6

Damit erschließen sich die Struktur und die mitgliedschaftlichen Verhältnisse in den Unterhaltungsverbänden erst aus einer Zusammenschau der Regelungen beider Gesetze.

### 7

Zur Zielsetzung und zu den Aufgaben finden sich in den §§ 1 und 2 WVG folgende Regelungen:

#### § 1 Zweck und Rechtsform

(1) Zur Erfüllung der in § 2 genannten Aufgaben kann ein Wasser und Bodenverband (Verband) als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet werden; er ist keine Gebietskörperschaft.

(2) Der Verband dient dem öffentlichen Interesse und dem Nutzen seiner Mitglieder; er verwaltet sich im Rahmen der Gesetze selbst. Er kann nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften Beamte im Sinne des Beamtenrechtsrahmengesetzes haben.

#### § 2 Zulässige Aufgaben

Vorbehaltlich abweichender Regelung durch Landesrecht können Aufgaben des Verbands sein:

1. Ausbau einschließlich naturnahem Rückbau und Unterhaltung von Gewässern,

2. Bau und Unterhaltung von Anlagen in und an Gewässern,
3. Herstellung und Unterhaltung von ländlichen Wegen und Straßen,
4. Herstellung, Beschaffung, Betrieb und Unterhaltung sowie Beseitigung von gemeinschaftlichen Anlagen zur Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen,
5. Schutz von Grundstücken vor Sturmflut und Hochwasser einschließlich notwendiger Maßnahmen im Deichvorland,
6. Verbesserung landwirtschaftlicher sowie sonstiger Flächen einschließlich der Regelung des Bodenwasser- und Bodenlufthaushalts,
7. Herstellung, Beschaffung, Betrieb, Unterhaltung und Beseitigung von Beregnungsanlagen sowie von Anlagen zur Be- und Entwässerung,
8. technische Maßnahmen zur Bewirtschaftung des Grundwassers und der oberirdischen Gewässer,
9. Abwasserbeseitigung,
10. Abfallentsorgung im Zusammenhang mit der Durchführung von Verbandsaufgaben,
11. Beschaffung und Bereitstellung von Wasser,
12. Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die Landschaftspflege,
13. Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft und Fortentwicklung von Gewässer-, Boden- und Naturschutz,
14. Förderung und Überwachung der vorstehenden Aufgaben.

## 8

Die im vorliegenden Zusammenhang bedeutsame Mitgliedschaft wird in § 4 WVG folgendermaßen geregelt:

### § 4 Mögliche Verbandsmitglieder

(1) Verbandsmitglieder können sein:

1. jeweilige Eigentümer von Grundstücken und Anlagen, jeweilige Erbbauberechtigte sowie Inhaber von Bergwerkseigentum (dingliche Verbandsmitglieder),
2. Personen, denen der Verband im Rahmen seiner Aufgaben Pflichten abnimmt oder erleichtert,
3. Körperschaften des öffentlichen Rechts,
4. andere Personen, wenn die nach Landesrecht zuständige Behörde (Aufsichtsbehörde) sie zuläßt,
5. der Träger der Baulast einer Verkehrsanlage, der nicht unter Nummer 1 fällt.

(2) Dem Bergwerkseigentum im Sinne des Absatzes 1 Nr. 1 stehen die Bewilligung im Sinne des Bundesberggesetzes sowie auch Bergwerkseigentum und Bewilligungen, die aufgehoben, widerrufen oder erloschen sind, gleich.

## 9

Zu den Verbandsorganen trifft § 46 WVG folgende allgemeine Regelung:

### § 46 Organe

(1) Organe des Verbands sind die Versammlung der Verbandsmitglieder (Verbandsversammlung) und der Vorstand. Die Satzung kann bestimmen, daß der Verband anstelle der Verbandsversammlung einen Verbandsausschuß als Vertreterversammlung der Verbandsmitglieder hat.

(2) Die Organe können eine andere Bezeichnung führen.

## 10

Damit sind über die Verbandsversammlung grundsätzlich alle Mitglieder an der Willensbildung des Verbandes beteiligt. Wird von der Möglichkeit der Bildung eines Verbandsausschusses Gebrauch gemacht, so gilt für dessen Zusammensetzung nach § 49 WVG:

### § 49 Verbandsausschuß

(1) Hat der Verband keine Verbandsversammlung, obliegen deren Aufgaben einem Verbandsausschuß. Die Vorschriften dieses Gesetzes über die Verbandsversammlung gelten für den Verbandsausschuß entsprechend, sofern dieses Gesetz keine abweichende Regelung trifft.

(2) Die Verbandsmitglieder wählen die Mitglieder des Verbandsausschusses in durch die Satzung bestimmten Zeitabständen aus ihrer Mitte in einer Mitgliederversammlung; die Satzung kann ein anderes WahlSA-Verfahren zulassen. Wiederwahl ist möglich. Die Satzung kann für jedes Mitglied des Verbandsausschusses einen ständigen Vertreter zulassen.

### 11

Auch bei diesem Modell ist keine Mitgliedergruppe von der Mitwirkung ausgeschlossen.

### 12

2. Das Land Sachsen-Anhalt hat 1993, anknüpfend an das Vorbild des niedersächsischen Wassergesetzes, in § 104 und § 105 LSA-WG eine Regelung getroffen, die im Vergleich zu anderen Landesgesetzen und dem Wasserverbandsgesetz des Bundes die Besonderheit aufweist, dass den Grundstückseigentümern die Mitgliedschaft vorenthalten und statt dessen eine stellvertretende Mitgliedschaft der Gemeinden für die Eigentümer der Grundstücke begründet wird, die im Gemeindegebiet liegen. Die Grundstückseigentümer werden aber gleichwohl mit den Kosten der Aufgabenwahrnehmung belastet, wie sich aus § 106 LSA-WG ergibt.

### 13

Für diese besondere, vom Vorbild des Wasserverbandsgesetzes abweichende Organisationsform gab es seinerzeit zwei Gründe: Die Eigentumsverhältnisse waren bei vielen betroffenen Grundstücken noch nicht geklärt, und die Verwaltungskosten sowie der Verwaltungsaufwand wurden für sehr viel geringer gehalten, wenn die Gemeinden anstelle der Grundstückseigentümer für diese Mitglieder der Unterhaltungsverbände sind.

### 14

3. Durch die mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde angegriffene Neuregelung in § 105 Abs. 1a LSA-WG

„Die Unterhaltungsverbände haben Eigentümer und Nutzer der zum Verbandsgebiet gehörenden und der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen in die Verbandsversammlung oder in den Verbandsausschuß zu berufen. Vor der Berufung haben die Unterhaltungsverbände Vorschläge der Interessenverbände der Eigentümer und Nutzer einzuholen. Das nähere Verfahren, die Zahl der Berufenen und deren Stimmanteil, der mindestens 45 v. H. der satzungsmäßigen Stimmen betragen muss, regelt die Satzung. Die Stimmausübung ist dahingehend zu begrenzen, dass die anwesenden Berufenen zusammen weniger Stimmen auf sich vereinigen als die übrigen in den jeweiligen Verbandsversammlungen oder dem Verbandsausschuß anwesenden Stimmen.“

hat der Landesgesetzgeber seine ursprüngliche Konzeption zum Teil revidiert und dem Vorbild des Wasserverbandsgesetzes angenähert, indem er den Grundstückseigentümern ein indirektes Beteiligungsrecht eingeräumt hat. Ausweislich der Gesetzesbegründung (LdTg-Drs 4/1789 v. 02.09.2004, S. 78) verfolgt er mit der Neuregelung das Ziel,

„dass auch diejenigen ein Mindestmaß an Mitwirkungsmöglichkeiten erhalten, die letztlich einen wesentlichen Teil der Kostenlast aus der Unterhaltung tragen müssen.“

**15**

Im gleichen Sinne hat die zuständige Ministerin in der ersten Plenardebatte zum Gesetzentwurf am 17.09.2004 (LdTg-SenBer 4/46 v. 17.09.2004, S. 3415) ausgeführt:

„Mit der Novelle wird den berechtigten Interessen der verschiedenen Flächeneigentümer und -nutzer an einer wirkungsvollen Einbindung und Beteiligung Rechnung getragen. Das ist ein wichtiges Anliegen der Landesregierung; denn nur durch die aktive Beteiligung derjenigen, die letztlich die Hauptlast der Kosten zu tragen haben, ist eine effektive Durchführung der Gewässerunterhaltung gewährleistet.“

**16**

Auch bei der Neuregelung steht die Abwägung zwischen Betroffenenbeteiligung und Verwaltungseffizienz weiter im Zentrum der Überlegungen, denn es sollten keine wesentlich höheren Verwaltungskosten entstehen. Deshalb wurde auch darauf „verzichtet“, die Grundstückseigentümer und -nutzer zu echten Mitgliedern zu machen.

**17**

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde die vorgeschlagene Änderung kontrovers diskutiert. Die Befürworter der Beibehaltung der bisherigen Regelung (vor allem die angehörten Unterhaltungsverbände und der Wasserverbandstag) machten dabei geltend, dass de facto auch bisher die Grundeigentümer vertreten gewesen seien, da die Gemeinden in der Praxis meistens Grundeigentümer zur Wahrnehmung ihrer Mitgliedschaftsrechte entsandt hätten. Zudem wurde gewarnt, dass durch die neue Lösung die Verwaltungskosten stiegen und die Sachkunde jedenfalls nicht verbessert werde. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass nicht alle Gemeinden von den Grundstückseigentümern Beiträge nach § 106 LSA-WG erhoben hätten, sodass die Argumentation der Landesregierung mit der Kostenbelastung nicht ganz zutrefte. Dagegen sprach sich u. a. der Landesbauernverband für die neue Regelung und eine noch weitergehende Stärkung der Rechtsstellung der Grundeigentümer aus (vgl. im Einzelnen: Protokoll über die 35. öffentliche Sitzung des Ausschusses für Umwelt v. 27.10.2004, mit Anlagen).

**18**

4. Die Beschwerdeführerinnen sind als Gemeinden Mitglieder des Unterhaltungsverbandes „Untere Unstrut“. Sie sind der Ansicht, dass es sich bei der Wahrnehmung der Aufgabe im Unterhaltungsverband um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft handele. Der Gesetzgeber habe für die Wahrnehmung dieser Aufgabe lediglich einen besonderen organisatorischen Rahmen vorgegeben.

**19**

Durch die Einfügung des neuen Absatzes 1a und die Einräumung von Stimmrechten an die nach diesen Vorschriften berufenen Grundstückseigentümer werde das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen in Gestalt der Organisationshoheit verletzt. Der Gesetzgeber habe bereits mit der bisherigen Regelung die kommunale Organisationshoheit beschränkt. Mit der Einfügung des neuen Absatzes 1a werde nunmehr in die Organisationshoheit der Gemeinden in einem Maße eingegriffen, dass den Gemeinden im Ergebnis keine Mitverantwortung bei der organisatorischen Bewältigung „ihrer“ Aufgabe mehr verbleibe. Die neue Regelung werde zudem zu einer mangelnden Aufgabenerfüllung führen, da die Wahrnehmung kostenintensiver Aufgaben durch die Mitwirkung der Kostenträger behindert werde.

**20**

Die getroffene Regelung verstoße weiterhin gegen das Willkürverbot und gegen das Übermaßverbot. Es fehle an einem sachlich ausreichenden Grund für die Neuregelung.

Das Argument der Kostentragungslast stelle für sich allein genommen noch keinen ausreichenden sachlichen Grund dar. Auch in anderen Bereichen führe der Umstand der Kostentragung nicht zu einem Mitwirkungsrecht. Den Eigentümern fehle es zudem an der für die Leitung der Unterhaltungsverbände erforderlichen Sach- und Fachkunde.

## 21

Für die genaue Festlegung der Mindesthöhe der Stimmanteile sei ein Grund nicht ersichtlich. Es entstehe zudem die Gefahr eines Doppelstimmrechts, da die Gemeinden auch die Eigentümer repräsentierten, die als Berufene in der Versammlung tätig werden könnten.

Schließlich liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor, da die Regelung nicht erforderlich sei, weil die Interessen der Eigentümer auch bisher ausreichend vertreten seien. Die Mehrzahl der von den Gemeinden entsandten Vertreter seien nämlich auch bisher schon Eigentümer gewesen.

## 22

Die Beschwerdeführerinnen beantragen,

festzustellen, dass § 105 Abs. 1a des Wassergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 12. April 2006 (LSA-GVBl., S. 248) mit Artikel 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar ist.

## 23

5. Die Landesregierung hält die kommunale Verfassungsbeschwerde für unzulässig: Die angegriffene Regelung verändere die Organisationsstruktur eines Trägers funktionaler Selbstverwaltung, greife aber nicht in die Organisationshoheit der Beschwerdeführerinnen ein.

## 24

Die Wahrnehmung von Rechten der Gemeinde innerhalb eines Unterhaltungsverbandes sei nicht Gegenstand der Selbstverwaltungsgarantie. Die Unterhaltungsaufgabe sei durch das Wassergesetz aus der kommunalen Zuständigkeit herausgelöst worden. Soweit man dennoch von der Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde ausgehe, sei diese jedenfalls nicht begründet.

## 25

Für die Neuregelung gebe es ausreichend sachliche Gründe, die die Änderung der bisherigen Stimmrechtsverteilung rechtfertigten. Jedenfalls sei diese weder willkürlich noch unverhältnismäßig. Es gehe darum, den Kostenträgern Einfluss auf den Verband zu gewähren und zugleich verwaltungspraktische Gesichtspunkte zu berücksichtigen, insbesondere den Verwaltungsaufwand wie bisher wirksam zu begrenzen.

## 26

Es komme auch nicht zur Einführung eines Doppelstimmrechts, da die Stimmausübung durch die Gemeinden und die Berufenen nicht auf einander abgestimmt werden müsse. Für eine Erschwerung der Aufgabenwahrnehmung fehle es an jeglichem Anhaltspunkt.

## 27

6. Der Landtag hat sich zur Sache nicht geäußert.

Entscheidungsgründe

**28**

1. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist mangels Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführerinnen unzulässig und deshalb zu verwerfen.

**29**

1.1. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit ihrer kommunalen Verfassungsbeschwerde, für die gemäß Art. 75 Nr. 7 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt - LSA-Verf - vom 16.07.1992 (LSA-GVBl., S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2005 (LSA-GVBl., S. 44), § 2 Nr. 8 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht - LSA-VerfGG - vom 23.08.1993 (LSA-GVBl., S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.03.2004 (LSA-GVBl., S. 234), das Landesverfassungsgericht zuständig ist, gegen den durch § 1 Nr. 55 Buchstabe a) des Vierten Gesetzes zur Änderung des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt vom 15.04.2005 (LSA-GVBl., S. 208) in § 105 LSA-WG eingefügten Absatz 1a und damit gegen ein förmliches Landesgesetz. Damit liegt ein zulässiger Antragsgegenstand vor (siehe dazu auch LVerfG LSA, Urt. v. 22.02.1996 - LVG 2/95 -, LVerfGE 4, 404 404 ff. ).

**30**

1.2. Die Beschwerdeführerinnen sind als Gemeinden auch beschwerdefähig. Ihnen steht gemäß Art. 75 Nr. 7 LSA-Verf, § 51 Abs. 1 LSA-VerfGG das Recht zu, vor dem Landesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung zu erheben, durch ein Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LSA-Verf verletzt zu sein.

**31**

1.3. Die Beschwerdeführerinnen sind durch das angegriffene Gesetz aber nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LSA-Verf nachteilig betroffen, sodass ihnen die Beschwerdebefugnis fehlt und die kommunale Verfassungsbeschwerde unzulässig ist. Durch die Schmälerung des Einflusses der Beschwerdeführerinnen auf die Entscheidungen in den Leitungsorganen der Unterhaltungsverbände aufgrund der Einfügung des Absatzes 1a in § 105 LSA-WG wird weder in die gemeindliche Aufgabenhoheit (dazu 1.3.1.), noch in die gemeindliche Organisationshoheit (dazu 1.3.2.) der Beschwerdeführerinnen eingegriffen.

**32**

1.3.1. Die den Unterhaltungsverbänden in § 105 Abs. 1 LSA-WG i. V. m. § 2 WVG zugewiesenen Aufgaben sind - jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt - keine Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Dabei kann dahinstehen, ob vor der bzw. ohne die - gemäß § 104 Abs. 1 LSA-WG - zwingende(n) Zuweisung der betreffenden Aufgaben an Wasser- und Bodenverbände von einer Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft auszugehen wäre. Dem könnte vor allem entgegenstehen, dass die erfassten Gewässer zweiter Ordnung sich auf eine große Zahl von Gemeinden und ihr Gebiet erstrecken, sodass eine auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkte Aufgabenwahrnehmung wenn nicht sachlich unmöglich, so doch nicht sinnvoll und wirksam wäre. Der Aufgabe wohnt demnach eine über die örtliche Gemeinschaft hinausweisende Zweckbestimmung inne.

**33**

Entscheidend ist indes, dass der Landesgesetzgeber in § 104 Abs. 1 i. V. m. § 105 LSA-WG die Aufgabe der Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung den Unterhaltungsverbänden als rechtlich selbständigen und eigenständig demokratisch legitimierten Verwaltungsträgern zugewiesen und damit jedenfalls zugleich dem gemeindlichen örtlichen Wirkungskreis vollständig entzogen hat.

**34**

Das Vorliegen einer zwingenden Aufgabenzuweisung ergibt sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut. Nach § 104 Abs. 1 LSA-WG obliegt die Unterhaltung der Gewässer zweiter Ordnung, vorbehaltlich einer im gleichen Gesetz getroffenen abweichenden Bestimmung, den Unterhaltungsverbänden. Diese werden zur Konkretisierung ihrer örtlichen Zuständigkeit in Anlage 4 des Gesetzes einzeln aufgeführt.

**35**

Aus dem Wortlaut des Gesetzes lassen sich keinerlei Hinweise ableiten, dass der Landesgesetzgeber die Unterhaltungspflicht den im Verbandsgebiet liegenden Gemeinden zur gemeinschaftlichen Wahrnehmung zuweisen wollte. Die ausdrückliche Bestimmung in § 105 Abs. 1 S. 1 LSA-WG, wonach die Unterhaltungsverbände Wasser- und Bodenverbände im Sinne des Wasserverbandsgesetzes sind, macht vielmehr deutlich, dass es sich um rechtlich und kompetenziell selbständige Träger funktionaler Selbstverwaltung handelt, die gemäß § 1 Abs. 2 WVG dem öffentlichen Interesse und dem Nutzen ihrer Mitglieder dienen und sich im Rahmen der Gesetze selbst verwalten. Damit verwirklicht der Unterhaltungsverband den in Art. 87 Abs. 5 LSA-Verf verankerten und durch den Verfassungsgeber neben die kommunale Selbstverwaltung gestellten eigenständigen organisationsrechtlichen Typus, der sich durch den spezifischen Bezug der Verbandsaufgabe zu Tätigkeit bzw. Status der Mitglieder von der kommunalen, durch Gebietsbezug bestimmten Selbstverwaltung unterscheidet. Den Unterhaltungsverbänden wird gesetzlich zu diesem Zweck ein originäres, gesetzlich begründetes Selbstverwaltungsrecht eingeräumt. Anders als etwa die Zweckverbände partizipieren sie nicht lediglich am Selbstverwaltungsrecht ihrer Mitglieder. Sie verfügen zugleich über eine eigenständige und nicht lediglich abgeleitete Verbandskompetenz. All dies schließt eine Qualifikation der Unterhaltungsverbände als besondere Erscheinungsform der kommunalen Gemeinschaftsarbeit aus.

**36**

Durch die Bezugnahme auf das Wasserverbandsgesetz in § 105 Abs. 1 LSA-WG hat der Landesgesetzgeber deutlich erkennen lassen, dass er durch die Unterhaltungsverbände an eine Rechtstradition anknüpft.

**37**

In seiner Entscheidung vom 29. Juli 1959 zum Großen Erftverband (BVerfG, Urt. v. 29.07.1959 - 1 BvR 394/58 -, BVerfGE 10, 89) hat das Bundesverfassungsgericht die grundsätzliche Zulässigkeit dieser Organisationsform aus dem Blickwinkel der Grundrechte der privaten Grundrechtseigentümer geklärt und bejaht (zu Einzelheiten Kluth, a. a. O., 1997, S. 276). Dieses Ergebnis steht im Einklang mit Art. 87 Abs. 5 der Landesverfassung, der die Errichtung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung in einer im bundesdeutschen Verfassungsrechtsraum einmaligen Form für zulässig erklärt. Dadurch wird auch die grundsätzliche Vereinbarkeit der Errichtung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung mit den Grundrechten der als Mitglieder erfassten Personengruppen zum Ausdruck gebracht (Kluth, in: Kilian Hrsg., Verfassungshandbuch Sachsen-Anhalt, 2004, § 11, Verwaltungsorganisation, S. 383 f.).

**38**

Durch eine zweite Entscheidung vom 5. Dezember 2002 hat das Bundesverfassungsgericht die Vereinbarkeit dieser Organisationsform der funktionalen Selbstverwaltung mit dem Demokratieprinzip herausgearbeitet (BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002 - 2 BvL 5, 6/98 -, BVerfGE 107, 59 ff.). Dabei hat es die eigenständige demokratische Binnenlegitimation der Wasser- und Bodenverbände betont, durch die sie als auch gegenüber ihren Mitgliedern selbständige Verwaltungsträger charakterisiert werden.

**39**

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Rechtstradition mit den Worten gewürdigt, dass sich die Erfüllung wasserwirtschaftlicher Aufgaben durch öffentlich-rechtliche Verbände bewährt habe und für die Betroffenen damit der Vorteil verbunden sei, dass sie unmittelbar gestaltend an der Erfüllung der sie besonders berührenden Aufgaben mitwirken und ihren Einfluss schon im Stadium der Willensbildung des Verbandes geltend machen könnten (BVerfGE 10, 89 – 104 ). Diese Charakteristika hat der Gesetzgeber durch die Einfügung des neuen Absatzes 1a in § 105 LSA-WG weiter verstärkt und damit die Qualifizierung der Unterhaltungsverbände als Träger funktionaler Selbstverwaltung gegenüber der bisherigen Rechtslage verdeutlicht.

**40**

Auch in der bisherigen Rechtsgestalt kam diese Zuordnung hinreichend deutlich zum Ausdruck. Dabei ist vor allem darauf abzustellen, dass die Kommunen nicht - wie nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 WVG denkbar und in vielen Ländergesetzen praktiziert - im Hinblick auf die eigenen Aufgaben der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung (siehe dazu Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, S. 168 f.), sondern ausweislich des Gesetzeswortlauts in § 104 Abs. 3 Nr. 1 LSA-WG („die Gemeinden für die der Grundsteuerpflicht unterliegenden Flächen“) nur stellvertretend für die Grundstückseigentümer in den Unterhaltungsverbänden mitwirken und demnach keine eigenen Aufgaben wahrnehmen.

**41**

Liegt demnach eine zwingende Zuweisung der mit der Gewässerunterhaltung verbundenen Aufgaben an die Unterhaltungsverbände vor, so bedeutet dies zugleich, dass die betreffenden Aufgaben - soweit sie überhaupt als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft qualifiziert werden können - zugleich dem gemeindlichen Wirkungskreis entzogen sind. Dieser - mögliche - Entzug erfolgte indes im Hinblick auf die Beschwerdeführerinnen und ihre durch die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 LSA-Verf geschützte Aufgabenhoheit durch den erstmaligen Erlass des Wassergesetzes für das Land Sachsen-Anhalt am 31. August 1993 (LSA-GVBl., S. 477). Gegen diesen Aufgabenentzug hätten sich die Beschwerdeführerinnen deshalb innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zur Wehr setzen müssen.

**42**

Gehören die Aufgaben der Unterhaltungsverbände nicht (mehr) zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, so kann durch eine Veränderung der Stimmrechte, wie sie § 105 Abs. 1a LSA-WG bewirkt, auch nicht in die gemeindliche Aufgabenhoheit eingegriffen werden. Eine mögliche Verletzung der Beschwerdeführerinnen in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus dem Blickwinkel der Aufgabenhoheit ist deshalb unter keinem denkbaren rechtlichen Blickwinkel möglich und damit ausgeschlossen.

**43**

Eine Verletzung der Beschwerdeführerinnen in eigenen Rechten lässt sich auch nicht aus dem Kompensationsgedanken bzw. dem ähnlich strukturierten Anspruch auf gemeindefreundliches Verhalten (dazu Macher, Der Grundsatz gemeindefreundlichen Verhaltens, 1971) ableiten, nach dem im Anschluss an einen - insoweit zu unterstellenden - Aufgabenentzug durch § 104 Abs. 1 LSA-WG den Gemeinden Mitwirkungsrechte bei der Aufgabenwahrnehmung durch die nunmehr zuständige Stelle einzuräumen sind (dazu näher Blümel, VVDStRL 36 – 1978 , S. 171 – 245 ; Maurer, DVBl. 1995, 1037 – 1043 ). Zum einen wirken die Gemeinden an den Unterhaltungsverbänden mit. Zum anderen lässt sich aus dem Kompensationsprinzip kein bestimmter Umfang oder gar ein Anspruch auf einen beherrschenden Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung ableiten. In der Praxis beschränkt sich die Mitwirkung

zumeist auf das Recht zur Abgabe einer Stellungnahme (Maurer, a. a. O., bezeichnet dies zugleich als Mindestgehalt einer Kompensation), sodass die Anforderungen dieses Grundsatzes - unterstellt, dass er eingreift - mehr als erfüllt wären.

#### 44

1.3.2. In der Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Grundstückseigentümer liegt auch kein Eingriff in die ebenfalls durch Art. 2 Abs. 3; Art. 87 Abs. 1 LSA-Verf gewährleistete gemeindliche Organisationshoheit. Diese sichert den Gemeinden nicht nur das Recht zu, die interne Organisation einschließlich der Ämterordnung und Verwaltungsabläufe zu gestalten. Sie umfasst vielmehr auch das Recht, mit anderen Kommunen, sonstigen Verwaltungsträgern und Privaten zusammenzuarbeiten (BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994 - 2 BvR 445/91 -, BVerfGE 91, 228 - 236 ; daran anschließend LVerfG LSA, Urt. v. 12.12.1997 - LVG 9/95 -, LVerfGE 7, 284 - 294 f. ; Urt. v. 23.02.1999 - LVG 8/98 -, LVerfGE 10, 413 - 419 f. ; Nierhaus, in: Sachs Hrsg. , Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2003, Art. 28, RdNr. 44a; H. Dreier, in: ders. Hrsg. , GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 28, RdNr. 135). Soweit die Beschwerdeführerinnen der Ansicht sind, davon sei auch ihre Mitwirkung im Unterhaltungsverband „Untere Unstrut“ erfasst, verkennen sie indes, dass die gemeindliche Organisationshoheit in ihrer externen Dimension der Kooperation mit anderen Verwaltungsträgern nicht weiter reichen kann als die gemeindliche Aufgabenhoheit. Räumt der Gesetzgeber außerhalb der gemeindlichen Verbandskompetenz den Gemeinden sonstige, nicht im eigenen Wirkungskreis thematisch verankerte Mitwirkungsrechte ein, so werden diese und ihr unveränderter Fortbestand nicht durch die gemeindliche Organisationshoheit erfasst und vor gesetzgeberischen Zugriffen geschützt.

#### 45

So verhält es sich hier. Durch die Zuweisung von Mitgliedschafts- und Mitwirkungsrechten in den Unterhaltungsverbänden an die Gemeinden hat der Landesgesetzgeber nicht die Wahrnehmung einer Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinden ausgestaltet, sondern diese (stellvertretend) zur Mitwirkung im Rahmen eines Trägers funktionaler Selbstverwaltung an Stelle der Eigentümer der im Gemeindegebiet liegenden Grundstücke verpflichtet. Die Ausgestaltung der Wahrnehmung dieser Aufgabe betrifft die Organisationshoheit und das Selbstverwaltungsrecht des Unterhaltungsverbandes und nicht der beteiligten Gemeinden. Für diese stellen sowohl die Mitgliedschaft als solche als auch die damit verbundene Mitwirkung eine Aufgabe dar, die mangels Auswirkungen auf die gemeindeinternen Abläufe keinen thematischen Bezug zur gemeindlichen Organisationshoheit aufweist und diese deshalb auch nicht beeinträchtigen kann.

#### 46

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 bis 3 LSA-VerfGG.

#### 47

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei (Absatz 1). Außergerichtliche Kosten werden den Beschwerdeführerinnen nicht erstattet (Absätze 2 und 3).

---

Die hier veröffentlichten Entscheidungen sind nur für Informations- und Recherchezwecke freigegeben. Eine Rechtsverbindlichkeit besteht nicht.

---