

Aggerverband ▪ Bergisch-Rheinischer Wasserverband
Erftverband ▪ Emschergenossenschaft ▪ Linksniederrheinische
Entwässerungs-Genossenschaft ▪ Lippeverband ▪ Niersverband
Wasserverband Eifel-Rur ▪ Ruhrverband ▪ Wupperverband



Arbeitsgemeinschaft der
Wasserwirtschaftsverbände
in Nordrhein-Westfalen

agw-Stellungnahme zur Frage der Bilanzierung von Verbandsmitgliedschaften im Rahmen der Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF)

16. Juli 2008

Paffendorfer Weg 42
50126 Bergheim

Telefon 02271 88-1339
Telefax 02271 88-1365

www.agw-nw.de
info@agw-nw.de

Eine aktuelle Verfügung der Bezirksregierung Düsseldorf vom 11. Juni 2008, die mit dem Innenministerium abgestimmt wurde, ordnet gegenüber Kommunen im Rahmen des NKF die Bilanzierung der Mitgliedschaft in einem sondergesetzlichen Wasserwirtschaftsverband an (vg. Anlage 1). Begründet wird dies damit,

- dass die Gemeinde darlegen müsse, wie sie ihre Aufgaben – gleich in welcher Rechtsform - erledigen lässt und dafür Finanzleistungen erbringt,
- dass der Gemeinde auf Grund ihrer Mitgliedschaft ein Miteigentum am Vermögen des Wasserwirtschaftsverbandes zustehe, da das Vermögen für die Erfüllung gemeindlicher Aufgaben eingesetzt werde,
- dass eine tatsächliche Verwertbarkeit dieses Vermögens bei der Pflicht zur Aktivierung keine Rolle spiele und
- dass es unerheblich sei, ob der Gemeinde bei ihrem Ausscheiden aus dem Verband oder bei dessen Auflösen ein tatsächlicher Anspruch auf das Vermögen des Wasserwirtschaftsverbandes zusteht.

Die Auffassung der Kommunalaufsicht widerspricht sowohl dem geltenden Recht und damit dem Willen des Gesetzgebers als auch den tatsächlichen Gegebenheiten. Zudem besteht aus Sicht der Wasserwirtschaftsverbände in NRW die **Gefahr nachhaltig nachteiliger ordnungspolitischer Konsequenzen.** Die Bilanzierbarkeit könnte als Indiz dafür gesehen werden, die Wasserverbände als gemischwirtschaftliche Unternehmen mit kommunalen und gewerblichen Anteilseignern einzustufen. Die wettbewerbsrechtlichen und steuerrechtlichen Konsequenzen wären unüberschaubar. Die Bilanzierung könnte eine Umsatz-, Körperschafts-, Grund- und Gewerbesteuerpflichtigkeit der Wasserwirtschaftsverbände auslösen mit Rückwirkungen auf die gesamte öffentliche Wasserwirtschaft. Diese würde zu einem entsprechenden Anstieg der Abwassergebühren führen. Aktivitäten der Verbände könnten dem EU-Wettbewerbsrecht unterfallen und z.B. zu neuen Ausschreibungspflichten führen.

Auch könnte eine Bilanzierung der Verbände als Einstieg in eine neue Privatisierungsdiskussion genutzt werden. Der Gesetzgeber in NRW hat aber gerade mit der jüngsten Novelle des Landeswassergesetzes eine Privatisierung der Abwasserwirtschaft abgelehnt. Und auch die Landesregierung hat erklärt, sie verfolge keine Zielsetzungen zur Privatisierung der Abwasserwirtschaft sondern wolle die wirtschaftlichen Folgen einer Privatisierung zuerst prüfen lassen.

Die sondergesetzlichen Wasserwirtschaftsverbände haben die **Verfügung der Kommunalaufsicht** geprüft und halten sie unabhängig von der politischen Bewertung auch rechtlich in allen Punkten für falsch:

- Die Wasserwirtschaftsverbände in NRW sind eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts und erfüllen eigene, ihnen durch das Landeswassergesetz und die jeweiligen Sondergesetze für die Wasserwirtschaftsverbände zugewiesene Pflichten. Sie erledigen somit keine Aufgaben der Gemeinden und sind daher auch

keine „verselbständigten Aufgabenbereiche“ der Kommunen. Das VG Gelsenkirchen hat in einem Urteil vom 08.12.2006 zur Übernahme kommunaler Aufgaben durch einen Wasserverband ausgeführt, dass die „wasserrechtlichen Vorschriften stets von der Eigenständigkeit der durch Sondergesetz gebildeten Wasserverbände ausgegangen sind.“

- Es bestehen auch keine eigentumsrechtlichen Verflechtungen zwischen Gemeinde und Verband. Auch dies hat bereits das OVG Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 09.06.1995 festgestellt. Dort heißt es, dass „die Genossen mit ihrer Zwangsmitgliedschaft kein Anteilseigentum an der Genossenschaft erwerben...“.
- Darüber hinaus gibt § 33 der Gemeindehaushaltsverordnung vor, dass Vermögensgegenstände nur dann in die Bilanz aufzunehmen sind, „wenn die Gemeinde das wirtschaftliche Eigentum daran inne hat“ – woran es gerade fehlt! – „und dieses“ – entgegen der Rechtsauffassung der Bezirksregierung – „selbständig verwertbar ist.“
- Im Ergebnis würde die Anweisung der Kommunalaufsicht für die betroffene Kommune bedeuten, dass sie eine falsche Bilanzierung ihrer Vermögenswerte vornimmt, wenn sie vermeintliche Anteile an Wasserwirtschaftsverbänden in ihre Eröffnungsbilanz aufnimmt. Dies wiederum könnte u. a. zu einer unzutreffenden Beurteilung des kommunalen- wie verbandlichen Ratings im Hinblick auf die Inanspruchnahme von sog. Kommunalkrediten führen.
- Grundlage für die Verfügung ist u. a. eine Handreichung des Innenministers zu Zweckverbänden im Rahmen des NKF (vgl. Anlage 2). Bei den Wasserwirtschaftsverbänden handelt es sich aber um durch jeweilige (Sonder-)Gesetze geschaffene und eingerichtete Körperschaften öffentlichen Rechts und gerade nicht um von Gemeinden gegründete Zweckverbände (nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit). Die (sonder-)gesetzlichen Wasserwirtschaftsverbände sind als verpflichtende Einrichtungen mit originären Aufgaben durch Landesgesetz ins Leben gerufen worden; die Mitgliedschaft ist eine gesetzliche und keine freiwillige. Zweckverbände erfüllen – im Gegensatz zu den Wasserverbänden – Aufgaben, zu deren Wahrnehmung originär die beteiligten Gemeinden verpflichtet sind. Insofern unterscheidet sich der Rechtsrahmen von Wasserwirtschaftsverbänden und Zweckverbänden grundlegend.

Diese Hinweise machen die offensichtliche Unhaltbarkeit der Verfügung der Kommunalaufsicht deutlich. Diese widerspricht gesetzlichen Vorgaben, schafft in unzutreffender Weise „neues“ Recht und übersieht bzw. ignoriert die damit einhergehenden Gefahren für Kommunen und Verbände durch eine Falschbilanzierung. Die sondergesetzlichen Wasserwirtschaftsverbände werden daher mit allen ihnen zur Verfügung stehenden, auch juristischen Mitteln gegen eine Bilanzierung der Mitgliedschaft im Rahmen des NKF vorgehen. Eine ausführliche rechtliche Expertise ist als separate Stellungnahme verfügbar.

Anlage 1

Wortlauf der Verfügung vom 11. Juni 2008:

Die kommunale Bilanz hat im Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Gemeinde zu vermitteln. Sie muss deshalb aufzeigen, in welchem Umfang und in welchen Formen die Gemeinden auf Grund ihrer Organisationshoheit ihre Aufgaben auch im Rahmen privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationseinheiten erledigen lassen und dafür Finanzleistungen erbringen. Daher sind auch die Beziehungen zwischen den Gemeinden und den Wasserwirtschaftsverbänden sowie den sondergesetzlichen Wasserverbänden zu bilanzieren.

Gemeindehaushaltsrechtlich steht der Gemeinde auf Grund ihrer Mitgliedschaft in einem Wasserverband auch ein Miteigentum an dessen Vermögen zu. Hierfür ist ausschlaggebend, dass das Vermögen für die Erfüllung von Aufgaben, zu deren Wahrnehmung die Gemeinde im Rahmen ihrer Mitgliedschaft verpflichtet ist, eingesetzt wird und es daher der Gemeinde einen entsprechenden Nutzen erbringt. Die Frage einer tatsächlichen Verwertbarkeit dieses Vermögens spielt bei der Pflicht zur Aktivierung in der gemeindlichen Bilanz keine Rolle, ebenso wenig wie die Frage, ob bei einem Ausscheiden aus einem Wasserverband oder bei dessen Auflösung dann tatsächlich Ansprüche der Gemeinde auf das Vermögen des Wasserverbandes bestehen.

Anlage 2 – Handreichungen des Innenministers

NEUES KOMMUNALES FINANZMANAGEMENT

1.1.1.3.3. Zweckverbände

Steht ein Zweckverband unter der einheitlichen Leitung eines Verbandsmitglieds oder kann ein Verbandsmitglied einen beherrschenden Einfluss auf den Zweckverband ausüben, so dass die Mitgliedschaft im Gesamtabchluss voll zu konsolidieren ist, hat ein Bilanzansatz unter verbundene Unternehmen zu erfolgen. Liegt dies nicht vor, ist die Mitgliedschaft als Beteiligung anzusetzen. Lassen sich dazu die Anteile eines Zweckverbandsmitglieds nicht exakt ermitteln, müssen alternative Methoden zur Anwendung kommen. Es ist dann zu ermitteln, ob Abfindungsregelungen oder Regelungen zur Aufteilung des Jahresüberschusses bzw. des Jahresfehlbetrages bestehen. Auch die festgelegte Verteilung der Stimmrechte oder die Heranziehung zu den Umlagezahlungen können für die Feststellung einer Beteiligungsquote hilfreich sein. Es kann dabei aber in Abhängigkeit von der Verbandssatzung eine jährliche Änderung des Ansatzes des Beteiligungsbuchwertes auftreten. Wie bei Unternehmen kommen auch bei Zweckverbänden in Abhängigkeit von ihrer Aufgabe und ihrem Charakter das Ertragswert- oder das Substanzwertverfahren in Betracht.

Weil an einem Zweckverband mehrere Gemeinden beteiligt sind, sollte nicht jede Gemeinde eine eigenständige Bewertung des Zweckverbandes vornehmen. Zwar müssen die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden, aber die Methode der Bewertung muss für alle Verbandsmitglieder gleich sein. Wenn wie bei Unternehmen mindestens eine Gemeinde in dem Umfang am Zweckverband beteiligt ist, dass vergleichbar einer sonstigen alleinigen Beteiligung der Gemeinde der Zweckverband wie ein Unternehmen nach dem Ertragswertverfahren oder nach dem Substanzwertverfahren zu bewerten wäre, ist dieses Verfahren als anzuwendendes Verfahren für die Bewertung des Zweckverbandes zu bestimmen. Das Ergebnis daraus haben alle beteiligten Gemeinden entsprechend ihrer Beteiligung in ihrer Bilanz anzusetzen. Nur in den Fällen, in denen alle Beteiligungsverhältnisse jeweils so gering sind, dass der Zweckverband durch keine Gemeinde in den Gesamtabchluss nach § 116 GO NRW einbezogen zu werden braucht, kann dieser von jeder Gemeinde – entsprechend der Beteiligung – mit dem anteiligen Wert des Eigenkapitals angesetzt werden.