

Geschäftsführerin

Am Ertverband 6
50126 Bergheim

Tel. 02271 88-1278

Fax 02271 88-1365

Mobil 0162 2030247

www.agw-nw.de

info@agw-nw.de

Landesregierung will umfassendes Prüfrecht des Landesrechnungshofs für die sondergesetzlichen Wasserwirtschaftsverbände. agw sieht erheblichen Eingriff in die Selbstverwaltung öffentlicher Körperschaften

Im Rahmen des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften durch die Novelle des Landeswassergesetzes werden auch die Verbandsgesetze geändert. Das Gesetzgebungsverfahren hat die öffentliche Anhörung im Landtag passiert und soll noch vor der Sommerpause abgeschlossen sein.

Die derzeit von der Landesregierung beabsichtigte Einführung eines umfassenden Prüfrechts des Landesrechnungshofs für die Verbände stellt einen erheblichen Eingriff in die Selbstverwaltungskompetenz der gesetzlichen Wasserverbände dar. Es drohen massive Eingriffe in die Organisationsstrukturen bis hin zum Tarifgefüge der Verbände. Dazu die folgenden Ausführungen:

In den 90er Jahren hat sich der Landtag gegen die Aufnahme eines umfassenden Prüfrechts für den Landesrechnungshof ausgesprochen. Insbesondere hat die damalige Regierungspartei ganz bewusst die öffentlich-rechtlichen Wasserverbände als Selbstverwaltungskörperschaften mit Unternehmensstruktur ausgestaltet und unter die Grundsätze wirtschaftlichen Handelns gestellt.

Dazu gehört auch das Prüfwesen der Verbände, das aus der von der Genossenschafts- bzw. Verbandsversammlung zu bestellenden Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, den von der Genossenschafts- bzw. Verbandsversammlung zu wählenden Rechnungsprüfern aus den Reihen der Mitglieder und einer vom Vorstand unabhängigen internen Prüfstelle besteht, deren Rechte und Pflichten in den jeweiligen Verbandssatzungen geregelt sind (Prüfungstrias).

Die Verbände finanzieren sich im Wesentlichen auf zwei Wegen: Für die laufende Geschäfte durch die Beiträge ihrer Mitglieder, die ihren Nutzen aus der Tätigkeit der Verbände ziehen und zum anderen durch projektbezogene

staatliche Zuwendungen. Für die Beiträge der Mitglieder gilt die oben aufgeführte Prüfungstria der Verbände.

Für die projektbezogenen staatlichen Zuwendungen besteht eine Zuständigkeit des Landesrechnungshofs. Diese Praxis findet sich in Parallelität auch bei den Kommunen wieder, welche bekanntlich außerhalb der Verbandsgebiete für die Abwasserreinigung zuständig sind und für die das Prüfrecht ebenfalls nur für die staatlichen Beihilfen besteht.

Diese Argumentationskette wird auch durch das Rechtsgutachten von Prof. Dr. Attendorn bestätigt. Eine Zusammenfassung aus dem Gutachten erhalten Sie beigefügt.

Weiteren Handlungsbedarf sehen wir bei folgenden Punkten:

1. Notwendigkeit der Klarstellung zur Mitgliedschaft und zur Tragung von Beitragslasten im Konzern (Verbandsmitglieder). Es gilt unabhängig von der Rechtsform des Konzerns das Verursacherprinzip. Zivilrechtliche Strukturen und gesellschaftsrechtliche Maßnahmen ändern nichts an der öffentlich-rechtlichen Verantwortung der Konzerne für die Ewigkeitslasten aus Tätigkeiten, von denen der Konzern profitiert hat. Es droht die Gefahr von Beitragsausfällen in Millionenhöhe zu Lasten anderer Verbandsmitglieder.

2. Anpassung der verbandlichen Amtszeiten an die kommunalen Wahlperioden. Die derzeit in der Kabinettsfassung der Landesregierung vorgesehene Frist für die neu zu besetzenden Verbandsorgane ist mit drei Monaten (bis zum 31.12.2020) praktisch nicht umsetzbar. Eine Verlängerung der Frist auf maximal 12 Monate nach der Kommunalwahl wäre notwendig und sinnvoll.

Die Fraktionen der Landesregierung werden ihre Positionen zu den Änderungen im laufenden Gesetzesverfahren kurzfristig beraten.

gez. Jennifer Schäfer-Sack

Anlage: Rechtsgutachten Dr. Thorsten Attendorn

Hat der Landesrechnungshof NRW aus § 111 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung NRW ein umfassendes Prüfungsrecht gegenüber der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband?

Rechtsgutachten

Vorgelegt im April 2016

Dr. Thorsten Attendorn

Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen

thorsten.attendorn@fhoev.nrw.de

Management Summary

Es liegt ein **Gesetzesentwurf** der Landesregierung NRW zur Änderung des Emschergenossenschaftsgesetzes (EmscherGG) und des Lippeverbandsgesetzes (LippeVG) sowie der übrigen sieben Wasserverbandsgesetze vor. Es soll in diese Gesetze ein neuer Absatz eingefügt werden, demzufolge der **Landesrechnungshof** das „Prüfungsrecht aus § 111 LHO“ haben soll. Es handelt sich hierbei um ein **umfassendes Prüfungsrecht** (Rechnungsprüfung und rechnungsunabhängige Finanzprüfung) im Unterschied zu dem von den Wasserverbänden anerkannten punktuellen Prüfungsrecht aus § 91 LHO, das sich insb. auf die Verwendung von Landesmitteln im Rahmen von Zuwendungen bezieht. Ausweislich der Entwurfsbegründung hat diese Änderung lediglich deklaratorische Bedeutung.

Eine **Auslegung anhand der anerkannten Auslegungsmethoden** ergibt, dass diese Auffassung unzutreffend ist. Dem Landesrechnungshof kommt nach geltendem Recht kein umfassendes Prüfungsrecht gegenüber den Wasserverbänden zu. Maßgeblich hierfür ist die historische Auslegung, die gestützt wird von systematischen und teleologischen Erwägungen:

Aus dem Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Wasserverbandsrechts in 1989/90 ist (im Unterschied zu den Fällen der IHK oder der HWK, für die die Rechtsprechung ein solches Prüfungsrecht bejaht hat) der **Wille des historischen Landesgesetzgebers** erkennbar, dass diese Wasserverbände von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof frei sein sollten, da für diesen Eingriff in ihre Selbstverwaltungsrechte kein Grund ersichtlich sei.

Dabei gewährleisten die Vorgaben der Wasserverbandsgesetze und ihre Umsetzung durch die Satzungen der Wasserverbände inhaltlich, organisationsrechtlich und in der Einbettung in die interne und externe Prüfung einschließlich der Rechtsaufsicht im Wesentlichen **gleichlaufende, zum Teil sogar schärfere Regeln als das Kommunalrecht**. Da die Kommunen gemäß § 111 Abs. 3 LHO von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof freigestellt sind, muss dies gem. Art. 3 GG auch für die Wasserverbände gelten.

Die Wasserverbandsgesetze und die Satzungen sehen neben der Rechtsaufsicht **drei Prüfeinrichtungen** vor, nämlich die Innenrevision, die von der Verbands-/Genossenschaftsversammlung zu bestellenden Rechnungsprüfer sowie eine externe Prüfstelle (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft). Mithin erfolgt eine interne sowie externe Prüfung; es handelt sich um Rechnungsprüfung sowie rechnungsunabhängige Finanzkontrolle. Nach Gegenstand und Maßstab der

Finanzkontrolle ist **kein signifikanter Unterschied zu einer Prüfung durch den Landesrechnungshof** festzustellen.

Da die Wasserverbände **keine Landesmittel verwenden oder verwalten, noch sonstige Risiken für den Landeshaushalt verursachen**, ist eine Unterstützung des Budgetrechts des Landesparlaments durch die Finanzprüfung seitens des Landesrechnungshofs nicht nötig und auch **nicht systemkonform**. Auch der *VerfGH NRW* hat in der NRW.BANK-Entscheidung maßgeblich auf die Verwendung von Landesmitteln bzw. die Verursachung finanzieller Risiken für den Landeshalt rekurriert, um das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs zu begründen.

Stattdessen entspricht es dem Charakter der funktionalen Selbstverwaltung als **Betroffenen-Selbstverwaltung**, dass die Verbands-/Genossenschaftsversammlung über die wesentlichen Fragen der Finanzprüfung entscheidet, wie es die Wasserverbandsgesetze aktuell vorsehen. Die Mitglieder der Verbände sind in der Verbands-/Genossenschaftsversammlung vertreten, die den Nukleus der demokratischen Legitimation bildet. Diese entscheiden selbstverwaltend über die „Unternehmen“ der Wasserverbände, sie tragen auch die hauptsächliche Finanzierungslast und die entsprechenden Risiken. Es ist sachgerecht, dass die Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle gleichermaßen in ihren Händen liegen und nicht in der Hand eines Landesorgans.

Im Ergebnis ist daher de lege lata ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den beiden Wasserverbänden zu verneinen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass ein umfassendes Prüfungsrecht **auch de lege ferenda nicht eingeführt werden kann**. Dem steht die verfassungsrechtlich überformte Selbstverwaltungshoheit der Wasserverbände entgegen; ein solcher Eingriff in die bestehende Rechtsposition (Finanzhoheit) der Wasserverbände würde zudem u.a. einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Ungleichbehandlung gegenüber den Kommunen) und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (da angesichts des umfassenden und gleichwertigen Prüferegimes kein sachlicher Grund für die Änderung ersichtlich wäre) darstellen.

Es besteht lediglich ein **punktueller Prüfungsrecht** des Landesrechnungshofs in Bezug auf die Verwendung von Landesmitteln etwa **im Rahmen von Zuwendungen**.