

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 28.04.2015

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2012

Mangelnde Wirtschaftlichkeit und unzureichende Aufsicht beim Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband

Beschluss des Landtages vom 25.09.2014 (Nr. 48 der Anlage zu Drs. 17/1991)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen beanstandet die Fehlverwendung von Haushaltsmitteln beim Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverband (OOWV). Der Ausschuss begrüßt die inzwischen vom OOWV eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Kontrolle der Verwendung der Haushaltsmittel und der Wirtschaftlichkeit.

Der Ausschuss fordert vom Umweltministerium und von der Prüfstelle des Wasserverbandstages, die vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Verbesserungen hinsichtlich der Prüfung und der Verbesserung der Rechtsaufsicht zu beachten.

Der Ausschuss erwartet von der Landesregierung einen Bericht bis zum 31.03.2015.

Antwort der Landesregierung vom 28.04.2015

Dem Anliegen, unter Berücksichtigung der Empfehlungen des LRH die Aufsicht über sowie die Prüfung des Oldenburgisch-Ostfriesischen Wasserverbandes (OOWV) zu verbessern, soll in folgender Weise Rechnung getragen werden:

1. Tätigkeit der Rechtsaufsicht

Die Rechtsaufsicht, die auf der Grundlage der Bestimmungen der §§ 72 ff. des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände - Wasserverbandsgesetz (WVG) - wahrzunehmen ist und dem MU obliegt, wird auch zukünftig von dem Grundsatz geleitet, das Selbstverwaltungsrecht des OOWV zu respektieren und zu stärken. In einer Selbstverwaltungskörperschaft haben vorrangig verbandsinterne Kontrollmechanismen die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Als verbandsintern wirkende Kontrollmechanismen sehen das WVG und die Satzung des OOWV verschiedene Organe vor, die sowohl die Geschäftsführung überwachen als auch untereinander im Zusammenwirken der definierten Befugnisse für eine Transparenz von Entscheidungsverfahren sorgen. Die interne Kontrollfunktion der verschiedenen Gremien im OOWV bezweckt ein Abschieben und gegenseitiges Ausbalancieren der Befugnisse im Interesse und zur Stärkung der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung. Die Verantwortung der Verbandsorgane bezieht sich insbesondere auch auf die Wahrnehmung der Finanzautonomie unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Diese innerorganisatorische Konstruktion hat für die Rechtsaufsicht zunächst zur Konsequenz, dass die zuständige Behörde des Landes ihre Befugnisse nicht flächendeckend, sondern schwerpunktmäßig ausübt. In finanziellen Angelegenheiten ist die Funktion der Rechtsaufsicht als nachrangig zu definieren. Hierbei hat die Aufsichtsbehörde eine angemessene Präsenz und zeitliche Dichte von kontrollierender und beratender Tätigkeit zu gewährleisten, damit die aufsichtliche Funktion kontinuierlich wahrgenommen wird. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe nimmt das MU als zuständige Aufsichtsbehörde folgende Aufgaben wahr:

- a) Teilnahme an den Gremiensitzungen, soweit die zu behandelnden Themen für die Aufsichtstätigkeit von Bedeutung oder von Interesse sind. Die Aufsichtsbehörde ist in die laufende Tätigkeit der Verbandsgremien eingebunden, indem sie zu den Sitzungen der Verbandsorgane unter Angabe der Tagesordnung eingeladen wird. Mit der Tagesordnung werden routinemäßig auch die Sitzungsunterlagen übersandt, die die Vorstandsmitglieder bzw. die Mitglieder der Verbandsversammlung erhalten. Auf diese Weise findet eine Information über personelle Veränderungen in den Gremien und der Geschäftsführung sowie über wesentliche Geschäftsabläufe wie die Wirtschaftsplanung oder Immobiliengeschäfte statt. Bei Verbandsversammlungen wird regelmäßig eine Teilnahme angestrebt.
- b) Kenntnisnahme des Haushaltsplans nach § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Wasserverbandsgesetz (Nds. AGWVG) vor dem Beginn eines Haushaltsjahres; auf einen Genehmigungsvorbehalt hat der Gesetzgeber bewusst verzichtet.
- c) Zustimmung zu außergewöhnlichen Rechtsgeschäften gemäß § 75 Abs. 1 und 2 WVG, die ein Risiko von Nachteilen für den Verband bzw. die von ihm wahrgenommenen öffentlichen Belange bergen.
- d) Information über die Aufnahme von Mitgliedern im Zuge von Vorstandssitzungen, da hierüber nach § 23 Abs. 1 Satz 2 WVG der Vorstand entscheidet. Von einer Aufhebung der Mitgliedschaft ist die Aufsichtsbehörde vorab zu unterrichten (§ 24 Abs. 2 Satz 2 WVG).
- e) Genehmigung von Satzungsänderungen nach § 58 Abs. 2 WVG.
- f) Auskunftsanspruch nach § 74 Abs. 1 WVG bei besonderen Anlässen, z. B. Beschwerden von Kommunen oder Kundinnen und Kunden.

Bei allen diesen Maßnahmen kommen auch die in den §§ 76 ff. WVG geregelten Durchsetzungsmaßnahmen infrage, die denen aus dem Kommunalrecht ähneln und die der Aufsichtsbehörde ein wirksames Eingreifen gegenüber dem OOWV gestatten.

Aufgrund dieser ineinander greifenden Mechanismen erhält die Aufsichtsbehörde einen hinreichenden Überblick über die jeweils aktuellen Entscheidungsverfahren im OOWV, die für den Verband wesentlich sind und seine weitere Entwicklung bestimmen. Damit ist die Aufsichtsbehörde in der Lage, die für die Rechtskontrolle wichtigen Vorhaben zu beurteilen und aktuell Einfluss zu nehmen, soweit dies geboten ist. Ihr Informationsstand über das Handeln des Verbandes ist vergleichbar mit dem des Vorstandes; auf dieser Basis kann sie die Abläufe innerhalb des Verbandes nachvollziehen und die beabsichtigten bzw. getroffenen Entscheidungen unter rechtlichen Gesichtspunkten würdigen.

2. Prüfstelle beim Wasserverbandstag

Die grundlegende Übertragung der Funktion einer Prüfstelle für die Haushalts- und Rechnungsführung auf den Wasserverbandstag e. V. beruht auf § 2 Abs. 3 des Nds. AGWVG. Die Prüfstelle stellt einerseits einen wichtigen Akteur im Rahmen vor allem der internen Kontrollen von Wasserverbänden dar. Andererseits ist ihre organisatorische Unabhängigkeit beim Wasserverbandstag hinreichend zu gewährleisten. Nach Erörterung mit der Prüfstelle sind in diesem Zusammenhang folgende Veränderungen verfolgt:

- a) Die Tätigkeit und Befugnisse der Prüfstelle sind in einer grundlegenden Regelung, der sogenannten Prüfordnung, beschrieben und festgelegt. Um das Prinzip der unbeeinflussten Arbeitsweise der Prüfstelle zu stärken, soll diese Prüfordnung künftig von der Mitgliedervertretung des Wasserverbandstages, dem Ausschuss, beschlossen werden und der Zustimmung durch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde (MU) unterliegen. Mit diesem Verfahren kann eine umfassende Legitimation und Überprüfung des Regelwerkes, nach dem die Prüfstelle arbeitet, erreicht werden. Eine solche Verfahrensvorschrift bedarf der gesetzlichen Verankerung im Nds. AGWVG.
- b) In Verbindung mit der vorstehenden Regelung zur Prüfordnung wird außerdem angestrebt, den Grundsatz, dass die Prüfstelle bei ihrer Tätigkeit sachlich unabhängig ist, in das Nds. AGWVG aufzunehmen. Dieses Prinzip erfährt durch die Ausgestaltung der Regelungen in der Prüfordnung eine Konkretisierung.

- c) Um die Ergebnisse der Prüfungen der Prüfstelle bei Bedarf hinreichend deutlich in anderen Entscheidungsverfahren zu platzieren, sollen besonders gewichtige Empfehlungen oder Kritikpunkte der Prüfstelle künftig in den Prüfberichten in einer speziellen Rubrik „Herausgehobene Empfehlungen an die Verbandsversammlung“ aufgeführt werden. Damit werden die notwendigen Informationen gegenüber der Vertretung der Verbandsmitglieder, die die grundlegenden Entscheidungen in finanziellen Fragen trifft, unübersehbar deutlich weitergegeben. Eine entsprechende Regelung kann in der Prüfordnung der Prüfstelle getroffen werden.
- d) Die überarbeitete Prüfordnung für die Prüfstelle soll auch ein Zusammenwirken zwischen dieser und einer gegebenenfalls zusätzlich eingebundenen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft näher ausgestalten. Auf diese Weise wird sowohl das Risiko einer Doppelarbeit vermindert als auch ein besserer Informationsaustausch zwischen den beiden prüfenden Organisationen erreicht.

3. Zusammenwirken zwischen der Prüfstelle und der Rechtsaufsichtsbehörde

In Einzelfällen kann die Prüfstelle zu Erkenntnissen gelangen, die für das Handeln der Rechtsaufsicht von Bedeutung sind. Die Rechtsaufsichtsbehörde besitzt zwar gemäß § 74 Abs. 1 WVG ein umfassendes Informationsrecht gegenüber dem Wasserverband. Ein direkter Kontakt zwischen der Prüfstelle und der Rechtsaufsichtsbehörde wäre aber im Rahmen der geltenden Rechtslage nur informell möglich. Die Prüfstelle hat dabei das Vertrauensverhältnis zwischen ihr und dem jeweils betroffenen Verband zu berücksichtigen.

Um durch eine entsprechende gesetzliche Regelung zuzulassen, dass in besonders gewichtigen Fällen ein direkter Kontakt zwischen diesen beiden Kontrollinstanzen gestattet ist, wird eine entsprechende Ergänzung in § 2 Nds. AGWVG angestrebt. Das Gesetz sollte ausdrücklich regeln, dass die Prüfstelle berechtigt ist, in gewichtigen Fällen ihre Erkenntnisse auch direkt an die zuständige Rechtsaufsichtsbehörde zu übermitteln, damit von dort aus gegebenenfalls erforderliche Aufsichtsmaßnahmen unverzüglich eingeleitet oder getroffen werden können.

Ungeachtet dessen wird das MU künftig bei den von dort beaufsichtigten, relativ großen Wasserverbänden im Rahmen des Informationsanspruchs nach § 74 Abs. 1 WVG eine routinemäßige Vorlage des Prüfberichts erbitten, sobald dieser in seiner Schlussfassung dem Verband vorliegt. Die Prüfberichte werden aus juristischer Sicht dahin gehend geprüft, ob sie Rechtsverstöße bei Entscheidungen des geprüften Wasserverbandes erkennen lassen.

Die vorstehenden Absichten sind mit dem LRH erörtert worden. Sofern gesetzliche Änderungen notwendig sind, um sie umzusetzen, sollen sie - vorbehaltlich des weiteren Entscheidungsprozesses in der Landesregierung - zeitnah ihren Niederschlag in einem Gesetzentwurf zur Änderung des Nds. AGWVG finden.