

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3843**

A17, A11, A18



Arbeitsgemeinschaft der
Wasserwirtschaftsverbände
in Nordrhein-Westfalen

agw – Am Ertfverband 6 – 50126 Bergheim

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Geschäftsführerin

Am Ertfverband 6
50126 Bergheim

Tel. 02271 88-1278
Fax 02271 88-1365
Mobil 0162 2030247

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

E-Mail-Versand

**Gesetz zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften,
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache
16/10799 sowie Anhörung am 11.04.2016
Hier: Übersendung des Rechtsgutachtens**

Bergheim, 29. April 2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

die Arbeitsgemeinschaft der Wasserwirtschaftsverbände (**agw**) war geladener Sachverständiger bei der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 11.04.2016 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 16/10799). Im Rahmen unseres vorgebrachten Statements zur Thematik der vorgesehenen Änderungen in den Verbandsgesetzen zu der Frage eines umfassenden Prüfrechts für den Landesrechnungshof, wurde von uns ein Rechtsgutachten angekündigt, welches wir hiermit offiziell in das Gesetzgebungsverfahren einbringen möchten. Wir bitten Sie, dieses den Landtagsabgeordneten zur Verfügung zu stellen.

Titel: „Hat der Landesrechnungshof NRW aus § 111 Abs. 1 Landshaushaltsordnung NRW ein umfassendes Prüfrecht gegenüber der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband?“ von Prof. Dr. Thorsten Attendorf, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes NRW (April 2016).

Ein gedrucktes Exemplar wird Ihnen auf dem Postwege zum Verbleib zugehen. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jennifer Schäfer-Sack

Anlage

Kreissparkasse Köln
IBAN: DE39 3705 0299 0142 2745 58
BIC: COKSDE33

Steuer-Nummer 203/5723/0632

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

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	4
Einleitung	6
A. Der Gesetzesentwurf	7
B. Klarstellende Abschichtung der Prüfungsbefugnis aus § 91 LHO.....	8
C. Rechtspersönlichkeit von Lippeverband und Emschergenossenschaft	9
I. Körperschaften des öffentlichen Rechts	9
II. Träger funktionaler Selbstverwaltung	9
III. Résumé.....	12
D. Umfassendes Prüfungsrecht aus § 111 Abs. 1 LHO	13
I. Wortlaut des § 111 LHO.....	13
II. Regelungszusammenhang des § 111 LHO.....	14
1. Allgemeine Regelungen über die Rechnungsprüfung in Teil V der LHO	14
2. Rechnungsprüfung landesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts..	15
3. Vergleich mit den Vorgaben des HGrG	16
4. Résumé.....	17
III. Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO.....	17
1. Tatbestandsvoraussetzungen nach § 111 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. LHO: landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts	18
a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	18
b) Landesunmittelbarkeit	18
aa) Landesverwaltung.....	18
bb) Mittelbare Landesverwaltung	18
cc) Landesunmittelbarkeit	19
c) Zwischenergebnis	21
2. Anderweitige gesetzliche Bestimmung i.S.v. § 111 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. LHO, hier: EmscherGG und LippeVG.....	21
a) Ausdrückliche oder durch Auslegung zu ermittelnde gesetzliche Bestimmung.....	21
aa) Allgemeine Grundsätze der Gesetzesauslegung.....	22
bb) Auslegung von Ausnahmeklauseln	23
cc) Ausnahmeregelungen bzgl. der Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe.....	24
dd) Résumé.....	25
b) Auslegung des wasserverbandsgesetzlichen Regimes	25
aa) Grammatistische Auslegung.....	25
bb) Historische Auslegung	25

cc)	Systematische Auslegung	30
(1)	Systematik der Rechnungsprüfung in der Landesverfassung.....	30
(2)	Systematik der Teile V und VI der LHO	32
(3)	Systematik des § 111 LHO, insb. Abs. 3 – Vergleich mit dem nordrhein- westfälischen Kommunalrecht.....	34
(a)	Vergleich der Rechtspersönlichkeiten als Selbstverwaltungskörperschaften ..	35
(b)	Vergleich der Regimes für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungsprüfung.....	39
dd)	Teleologische Auslegung	45
(1)	Ziele der Wasserverbandsgesetze sowie der Finanzprüfung nach dem Haushalts- (verfassungs-)recht	46
(2)	Prüfung der Zielkonformität im Einzelnen.....	47
(a)	Vergleich des wasserverbandsgesetzlichen Regimes der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung mit der Finanzprüfung durch den Landesrechnungshof.....	48
(b)	Abwägung des Interesses des Landes(-Parlaments) an der Finanzkontrolle mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasserverbände	49
ee)	Abschließende Würdigung: Auslegungsergebnis	52
3.	Ergebnis der Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO	53
E.	Ergebnis.....	54
F.	Zulässigkeit der Einführung eines umfassenden Prüfrechts des Landesrechnungshofs de lege ferenda.....	56
I.	Verfassungsrechtliche Verankerung der Position der Wasserverbände	56
1.	Verfassungsrechtlich überformtes Selbstverwaltungsrecht	56
2.	Grundrechte und Verfassungsprinzipien	57
II.	Schlussfolgerungen für den gesetzgeberischen Handlungsrahmen	58
G.	Ergebnis und Alternativenbetrachtung.....	61
	Literaturverzeichnis	62

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 gewährleiten 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**.

Einleitung

Dieses Gutachten hat die Frage zum Gegenstand, ob der Landesrechnungshof NRW (LRH) aus § 111 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung Nordrhein-Westfalen (LHO) ein umfassendes Prüfungsrecht gegenüber der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband (im Weiteren „die Wasserverbände“) hat.

Die Formulierung „umfassendes“ Prüfungsrecht dient der Abgrenzung von einem nur „punktuellen“ Prüfungsrecht bezogen auf die Verwendung von Haushaltsmitteln des Landes durch die genannten Wasserverbände etwa im Rahmen der Projektförderung.

Diese vorstehende Frage wird aufgeworfen, da ein Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung unter anderem des Emschergenossenschaftsgesetzes (EmscherGG) und des Lippeverbandsgesetzes (LippeVG)¹ vorliegt, um ein solches umfassendes Prüfungsrecht in den Gesetzestext neu einzuführen, wobei diese Änderung ausweislich der Entwurfsbegründung lediglich deklaratorische Bedeutung habe.

Zu prüfen ist, ob diese Rechtsauffassung zutrifft, ob mithin § 111 Abs. 1 LHO bereits de lege lata ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs begründet.

Diese und damit zusammenhängende Rechtsfragen sind bereits in den neunziger Jahren Gegenstand mehrerer Rechtsgutachten gewesen.² Zwischenzeitlich sind neuere Entwicklungen in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur zu berücksichtigen.

Dieses Gutachten klärt die aufgeworfene Frage de lege lata im Wege einer Auslegung des Gesetzes nach den anerkannten Auslegungsmethoden. Abschließend werden Aspekte der Rechtslage de lege ferenda angerissen.

¹ In gleicher Weise sind die übrigen sieben nordrhein-westfälischen sondergesetzlichen Wasserverbände betroffen, s.u. Fn. 4.

² *Krebs*, Unterliegen die sondergesetzlichen Abwasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof?, Rechtsgutachten vom 25.6.1993; *ders.*, Inwieweit unterliegen die sondergesetzlichen Wasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO, Gutachten vom 10.1.1995; *ders.*, Darf der Landesrechnungshof durch eine Prüfungsanordnung den Ruhrverband verpflichten, eine Prüfung durch den Landesrechnungshof zu dulden und diesen bei dieser Prüfung zu unterstützen? Gutachten im Auftrag des Lippeverbands vom 12.7.1998.

A. Der Gesetzesentwurf

Das „Gesetz zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften“ enthält im Entwurf der Landesregierung³ in Art. 3 ff. die Änderung der Gesetze der sondergesetzlichen Wasserverbände⁴, hier der Vorschriften über den Wirtschaftsplan und die Finanzplanung.

Durch Art. 5 Ziff. 15 soll ein neuer Abs. 11 in § 21a Emschergenossenschaftsgesetz (EmscherGG)⁵ und durch Art. 8 Ziff. 16 ein neuer Abs. 11 in § 22a Lippeverbandsgesetz (LippeVG)⁶ eingeführt werden mit dem gleichlautenden Wortlaut:

„Der Landesrechnungshof hat das Prüfungsrecht nach § 111 Abs. 1 der Landeshaushaltsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 1999 (GV. NRW. S. 158), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2012 (GV. NRW. S. 636) geändert worden ist.“⁷

In der Entwurfsbegründung heißt es dazu:

„Einfügung zur Klarstellung, dass dem Landesrechnungshof das allgemeine Prüfungsrecht nach § 111 der Landeshaushaltsordnung auch bei den sondergesetzlichen Wasserverbänden zusteht“⁸.

Zu prüfen ist, ob diese Rechtsauffassung zutrifft, ob mithin § 111 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO)⁹ bereits de lege lata ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs enthält. Da sich die Entwurfsbegründung auf diese Rechtsnorm beruft, bildet diese den Prüfmaßstab; andere kompetenzbegründende Rechtsnormen aus Landesverfassung (LVerf)¹⁰, Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)¹¹ etc. werden im Rahmen der Auslegung herangezogen.

³ LT-Drs. 16/10799 v. 19.1.2016.

⁴ Neben der Emschergenossenschaft und dem Lippeverband, die der Gegenstand dieses Gutachtens sind, bezieht sich der Änderungsvorschlag in gleicher Weise auf den Aggerverband, den Eifel-Rur-Verband, den Erftverband, die LINEG, den Niersverband, den Ruhrverband und den Wupperverband; s. Art. 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11 in LT-Drs. 16/10799 v. 19.1.2016.

⁵ Emschergenossenschaftsgesetz v. 7.2.1990 (GV.NRW. 144), zul. geä. durch G v. 2.4.2013 (GV.NRW. 147).

⁶ Lippeverbandsgesetz v. 7.2.1990 (GV.NRW. 162), zul. geä. durch G v. 2.4.2013 (GV.NRW. 147).

⁷ LT-Drs. 16/10799 v. 19.1.2016, S. 189; 284.

⁸ LT-Drs. 16/10799 v. 19.1.2016, S. 189; 534.

⁹ Landeshaushaltsordnung i.d.F. v. 26.4.1999 (GV.NRW. 158), zul. geä. durch G v. 17.12.2015 (GV.NRW. 938).

¹⁰ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen v. 28.6.1950 (GS. NW. 3), zul. geä. durch G v. 25.10.2011 (GV. NRW. 499).

¹¹ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) v. 19.8.1969 (BGBl. I 1273), zul. geä. durch G v. 15.7.2013 (BGBl. I 2398).

B. Klarstellende Absichtung der Prüfungsbefugnis aus § 91 LHO

Bevor § 111 Abs. 1 LHO näher untersucht wird, sei klarstellend festgehalten, dass diese umfassende (wie das Gesetz formuliert: „allgemeine“) Prüfungsbefugnis von der Prüfungsbefugnis aus § 91 LHO (vgl. § 55 HGrG) zu unterscheiden ist, die sich auf die Prüfung der Stellen außerhalb der Landesverwaltung bezieht. Diese Prüfung darf stattfinden, wenn und soweit sie Teile des Landeshaushaltsplans ausführen, vom Land Aufwendersatz erhalten, Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten, vom Land Zuwendungen erhalten oder aufgrund eines Finanzausgleichsgesetzes Umlagen oder ähnliche Geldleistungen an das Land abzuführen haben. Dieser Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs NRW unterliegen die beiden Wasserverbände, wenn und soweit die genannten Voraussetzungen auf sie zutreffen.

Hier wirkt sich die doppelte Zwecksetzung der Wasserverbände aus.¹² Diese dienen nach den Verbandsgesetzen zum einen dem Wohl der Allgemeinheit, zum anderen dem Nutzen ihrer Mitglieder (s. § 1 Abs. 1 Satz 3 EmscherGG/LippeVG). Diese doppelte Zwecksetzung spiegelt sich in der Finanzierungsstruktur wider. Dementsprechend finanzieren sich die Verbände zum einen durch die Beiträge ihrer Mitglieder, zum anderen durch staatliche Zuwendungen, die unter der haushaltsrechtlichen Voraussetzung stehen, dass sie nur festgesetzt und ausgekehrt werden dürfen, wenn ein Landesinteresse vorliegt, das auf andere Weise nicht befriedigt werden kann (§§ 23, 44 LHO). Für den letztgenannten Teil der Verwendung von Zuwendungen ist die Zuständigkeit des Landesrechnungshofs eindeutig aus § 91 LHO zu entnehmen.¹³ Ob für die übrige Tätigkeit, genauer: für die Wasserverbände insgesamt und umfassend, Gleiches gilt, bedarf der Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO.

¹² Dazu *Rapsch*, DÖV 1992, 657, 657 f.

¹³ So auch *Krebs*, Inwieweit unterliegen die sondergesetzlichen Wasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO, Gutachten vom 10.1.1995.

C. Rechtspersönlichkeit von Lippeverband und Emschergenossenschaft

Bevor die Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO erfolgt, ist darzustellen, über welche Art von Rechtspersönlichkeit die beiden Wasserverbände verfügen.

Die hier in Rede stehenden Wasserverbände sind – im Unterschied zu Wasser- und Bodenverbänden nach dem Wasserverbandsgesetz (WVG) des Bundes¹⁴ – sogenannte sondergesetzliche Wasserverbände, die auf landesgesetzlicher Grundlage beruhen (hier: EmscherGG und LippeVG).¹⁵

I. Körperschaften des öffentlichen Rechts

Ausweislich § 1 Abs. 1 Satz 1 EmscherGG/LippeVG handelt es sich bei der Genossenschaft bzw. dem Verband um Körperschaften des öffentlichen Rechts, allerdings, wie § 1 Abs. 1 Satz 2 EmscherGG/LippeVG ausdrücklich bestimmt, nicht um Gebietskörperschaften.¹⁶ Sie dienen dem Wohl der Allgemeinheit und dem Nutzen ihrer Mitglieder (§ 1 Abs. 1 Satz 3 EmscherGG/LippeVG). Sie sind mit näher bezeichneten wasserwirtschaftlichen Aufgaben betraut (§ 2 EmscherGG/LippeVG) und führen zu diesem Zweck „Unternehmen“ von Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Anlagen und entsprechende Arbeiten durch (§ 3 EmscherGG/LippeVG). Die Mitglieder sind in § 5 EmscherGG/6 LippeVG bestimmt, es handelt sich im Wesentlichen um sämtliche Gebietskörperschaften im Verbandsgebiet (im Fall des Lippeverbands ist auch das Land NRW Mitglied), sodann Bergwerks- und Grundstückseigentümer sowie gewerbliche Unternehmen, die in näher definierter Weise die genannten Unternehmen der Wasserverbände veranlassen bzw. davon profitieren.

II. Träger funktionaler Selbstverwaltung

Die Wasserverbände verwalten sich selbst (§ 9 Abs. 1 Satz 1 EmscherGG/10 Abs. 1 Satz 1 LippeVG) und geben sich eine Satzung (§ 9 Abs. 1 Satz 2 EmscherGG/10 Abs. 1 Satz 2 LippeVG).

¹⁴ Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz) v. 12.2.1992 (BGB. I 405), zul. geä. durch G v. 15.5.21002 (BGBI. I 1578); dazu *Kluth*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 99, Rn. 365 ff.; *Klüppel*, LKV 1991, 125.

¹⁵ Ausf. *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 173 ff.; *Köller*, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation.

¹⁶ Realkörperschaften: *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 12; *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 173; *ders.*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 99, Rn. 26; Personalkörperschaften: *Klüppel*, LKV 1991, 125, 127; *Rapsch*, DÖV 1992, 657, 657 f.

Ihre Organe sind die Verbands-/Genossenschaftsversammlung, der Verbands-/Genossenschaftsrat und der Vorstand (§ 9 Abs. 2 EmscherGG/10 Abs. 2 LippeVG) und sie haben eine gesetzlich näher ausgestaltete innere Verfassung (§§ 9 ff. EmscherGG/10 ff. LippeVG). Sie unterliegen der Rechtsaufsicht¹⁷ durch das Umweltministerium (§§ 33 ff. EmscherGG/34 ff. LippeVG).

Im Unterschied zur kommunalen Selbstverwaltung handelt es sich bei den Wasserverbänden um funktionale Selbstverwaltung. Diese Form der Selbstverwaltung ist eine historisch gewachsene und von der Verfassung akzeptierte Form der mittelbaren Staatsverwaltung.¹⁸ Die funktionale Selbstverwaltung bewirkt eine Relativierung der Staatlichkeit dieser juristischen Personen des öffentlichen Rechts.¹⁹ Als Selbstverwaltungsträger sind die Wasserverbände auch partiell Grundrechtsträger.²⁰

Um der Verfasstheit der Wasserverbände im Rahmen der zu leistenden Auslegung angemessenen Rechnung tragen zu können, sind im Folgenden die Konturen nachzuzeichnen, die das BVerfG am Beispiel dieser beiden Wasserverbände der funktionalen Selbstverwaltung unter dem Blickwinkel der demokratischen Legitimation gegeben hat.²¹

Die funktionale Selbstverwaltung ist kurz gesagt die organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen.²² Es handelt sich demnach um demokratische Betroffenen-Selbstverwaltung²³, die durch folgende Merkmale bestimmt wird:

- Es erfolgt eine Zuweisung demokratischer Partizipationsrechte²⁴ an
- ein kollektiv (nach a.A.: autonom) legitimiertes „Verbandsvolk“,²⁵
- das zur eigenverantwortlichen Erledigung der eigenen Angelegenheiten berufen ist²⁶ und deshalb

¹⁷ Dazu BVerfGE 107, 59, Rn. 158.

¹⁸ BVerfGE 107, 59, Rn. 138; vgl. zur Entwicklung im Sozialrecht *Neumann*, NZS 2010, 593; zu den Wasserverbänden ausf. *Köller*, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation, S. 24 ff.

¹⁹ *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 86, Rn. 50; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 14..

²⁰ Dazu *Rapsch*, DÖV 1992, 637, 660 ff.

²¹ BVerfGE 107, 59; zur Vorinstanz: BVerwG, NVwZ 1999, 870.

²² BVerfGE 107, 59, Rn. 144.

²³ *Kluth*, Verw 35 (2002), S. 349, 352 f.; *ders.*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, § 99, Rn. 1; Abgrenzung zu privatrechtlich organisierten (insb. Interessens-)Verbänden *ders.*, WiVerw 2012, 50.

²⁴ BVerfGE 107, 59, Rn. 144.

²⁵ *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 23.

²⁶ BVerfGE 107, 59, Rn. 148.

- letztverantwortliche Entscheidungsspielräume innehat²⁷, die
- durch Beschränkung der staatlichen Aufsicht auf eine Rechtsaufsicht gesichert werden²⁸.

Es besteht ein gesetzgeberisches Ermessen bzgl. der Gründung²⁹ sowie auch der Aufgaben, Strukturen und Prozesse³⁰ der Träger funktionaler Selbstverwaltung; jedoch darf die gesetzliche Ausgestaltung nicht in einer Weise erfolgen, die mit den Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits unvereinbar wäre.³¹

Die Verbandskompetenz dieser Selbstverwaltungskörperschaften ist beschränkt auf eigene Angelegenheiten³² und gesetzlich definiert,³³ so dass eine ausreichende gesetzliche Steuerung der Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Organe und eine Aufsicht über sie durch personell demokratisch legitimierte Amtswalter gewährleistet ist.³⁴ In diesem Rahmen werden die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie angemessen zur Geltung gebracht.³⁵

Die demokratische Legitimation dieser Träger funktionaler Selbstverwaltung folgt nicht dem üblichen Modell der lückenlosen personellen Legitimationskette vom Volk zum Entscheidungsbefugten, sondern das *BVerfG* hat die „sachlich-inhaltliche und organisatorisch-personelle Legitimation“ in den Vordergrund gestellt.³⁶ Die dogmatische Begründung hierfür ist umstritten:³⁷ Einerseits wird rekuriert auf eine autonome demokratische Legitimation durch das „Verbandsvolk“, eine nach funktionalen Merkmalen abgegrenzte Gruppe mit Partikularinteressen,³⁸ hier die Mitglieder der Wasserverbände. Andererseits wird in dem Gründungsakt ein

²⁷ BVerfGE 107, 59, Rn. 143.

²⁸ BVerfGE 107, 59, Rn. 148; *Becker*, DÖV 2004, 910, 914

²⁹ BVerfGE 107, 59, Rn. 140.

³⁰ BVerfGE 107, 59, Rn. 146.

³¹ BVerfGE 107, 59, Rn. 145; *Becker*, DÖV 2004, 910, 914; dazu auch *OVG Greifswald*, Beschl. v. 12.5.2010 – 1 L 90/06

³² *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 22.25; *Becker*, DÖV 2004, 910, 914.

³³ BVerfGE 107, 59, Rn. 144; *Becker*, DÖV 2004, 910, 914

³⁴ BVerfGE 107, 59, Rn. 132 f.; *BVerwG*, NVwZ 2005, 1184.

³⁵ BVerfGE 107, 59, Rn. 143.

³⁶ *Dederer*, NVwZ 2000, 403, 404; *Musil*, DÖV 2004, 116, 120.

³⁷ S. den Streitstand bei *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 23 ff.; *Kluth*, Verw 35 (2002), S. 349, 358 ff.; ablehnend *Köller*, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation, S. 186 ff.

³⁸ *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 23.

gesetzgeberischer Akt kollektiver demokratischer Legitimation gesehen;³⁹ demnach wird durch den gesetzgeberischen Gründungsakt eines Wasserverbands zugleich dessen Mitgliedern kollektive personelle demokratische Legitimation vermittelt.⁴⁰ Bei beiden Auffassungen gelangen letztlich die Mitglieder zu (entweder autonomer oder gesetzgeberisch verliehener) demokratischer Legitimation. Bezogen auf die hier in Rede stehenden Wasserverbände ist zu betonen, dass es sich im Wesentlichen um sämtliche Kommunen im Verbandsgebiet, im Falle des Lippeverbands zusätzlich das Land NRW, sowie um gewerbliche Unternehmen handelt, die die „Unternehmen“ veranlassen bzw. von ihnen profitieren. Im Fall der Kommunen verfügen die Delegierten der Genossenschafts-/Verbandsversammlung auch selbst über persönliche demokratische Legitimation, da sie – trotz unterschiedlicher Gestaltung im Einzelfall – durch die Räte bestellt werden, die die Bürgerschaft repräsentieren (§ 40 Abs. 2 Satz 1 GO⁴¹).

Im Ergebnis verfügen die Mitglieder über sachlich-inhaltliche und organisatorisch-personelle (mindestens gesetzgeberisch verliehene) demokratische Legitimation; im Fall der Delegierten der Kommunen liegt zusätzlich eine personelle Legitimationskette vor, die sie über die Räte mit der Bürgerschaft der Kommunen als Volk verbindet.

III. Résumé

Die beiden Wasserverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die über eine einfach-gesetzlich verliehene, aber verfassungsrechtlich akzeptierte und überformte Selbstverwaltungshoheit verfügen. Innerer Grund dieser traditionell verankerten funktionalen Selbstverwaltung ist die erwünschte Beteiligung der Betroffenen (Mitglieder) an der selbstverwalteten Körperschaft, die dieser zugleich demokratische Legitimation verleiht. In dem übertragenen Aufgabenbereich sind die Wasserverbände im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlich, letztentscheidend befugt und unterliegen nur der Rechtsaufsicht.

³⁹ Dazu grundlegend *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 373 ff.; *ders.*, Verw 35 (2002), S. 349, 358 ff.

⁴⁰ Vgl. *Kluth*, Verw 35 (2002), S. 349, 361 f.

⁴¹ Gemeindeordnung für das Land NRW v. 14.7.1994 (GV. NW. 1994, 666), zul. geä. durch G v. 25.6.2015 (GV. NRW. 496).

D. Umfassendes Prüfungsrecht aus § 111 Abs. 1 LHO

Zunächst sollen der Wortlaut und die Systematik dieser Norm vergegenwärtigt werden (I. und II.). Sodann erfolgt unter Berücksichtigung der Normstruktur, insbesondere ihrer Ausnahmeverbehalte, eine Subsumtion dieses Sachverhalts unter die Tatbestandsvoraussetzungen des Abs. 1 (III.).

I. Wortlaut des § 111 LHO

Der Wortlaut des § 111 LHO ist wie folgt:

§ 111 Prüfung durch den Landesrechnungshof

(1) Der Landesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Die §§ 89 bis 99, §§ 102, 103, 112 Abs. 3 sind entsprechend anzuwenden.

(2) Für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts kann das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof Ausnahmen von Absatz 1 zulassen, soweit kein erhebliches finanzielles Interesse des Landes besteht. Die nach bisherigem Recht zugelassenen Ausnahmen bleiben unberührt.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten nicht für Gemeinden, Gemeindeverbände, Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Gemeindeverbänden und für Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts nach Artikel 137 Abs. 5 und 7 der Deutschen Verfassung vom 11. August 1919 in Verbindung mit Artikel 140 des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949.

Diese Norm dient der Umsetzung von § 48 Abs. 1 HGrG, der lautet:

(1) Auf Sondervermögen des Bundes oder des Landes und bundes- oder landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts ist dieses Gesetz entsprechend anzuwenden, soweit durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist.

II. Regelungszusammenhang des § 111 LHO

§ 111 LHO ist in Teil VI der LHO platziert, der landesunmittelbare juristische Personen betrifft; in diesem Teil der LHO ist der § 111 diejenige Norm, die speziell die *Rechnungsprüfung* dieser landesunmittelbaren juristischen Personen regelt.

1. Allgemeine Regelungen über die Rechnungsprüfung in Teil V der LHO

Die *allgemeinen* Regelungen über die Rechnungsprüfung sind in Teil V niedergelegt. Diese beruhen auf Art. 86 Abs. 2 LVerf, der bestimmt, dass der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung (zu ergänzen ist: des Landes) prüft.

Ausgangspunkt der Rechnungsprüfung ist § 88 Abs. 1 LHO:

§ 88 Aufgaben des Landesrechnungshofes

(1) Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe wird von dem Landesrechnungshof nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen geprüft.

Die Rechnungshofprüfung bezieht sich nach dieser Grundnorm auf das Land einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. In den folgenden Vorschriften werden mehrere Ausweitungen der Prüfadressaten vorgenommen:

- § 91 LHO regelt die Prüfung bei Stellen *außerhalb der Landesverwaltung*, unter der *Voraussetzung*, dass sie Teile des Landeshaushaltsplans ausführen oder vom Land Aufwendungsersatz erhalten, Landesmittel oder Vermögensgegenstände des Landes verwalten, vom Land Zuwendungen erhalten oder aufgrund eines Finanzausgleichsgesetzes Umlagen oder ähnliche Geldleistungen an das Land abzuführen haben.
- § 92 LHO statuiert ein Prüfrecht des Landesrechnungshofs im Falle der Betätigung des Landes bei *Unternehmen in privater Rechtsform*, an denen das Land *unmittelbar oder mittelbar beteiligt* ist.
- § 104 LHO schließlich regelt die Prüfung *juristischer Personen des privaten Rechts*, unter der *Voraussetzung*, dass diese aufgrund eines Gesetzes vom Land Zuschüsse erhalten oder eine Garantieverpflichtung des Landes gesetzlich begründet ist, sie vom Land

verwaltet werden oder die Prüfung durch den Landesrechnungshof satzungsmäßig vorgesehen oder mit diesem vereinbart ist.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die allgemeine Rechnungsprüfung des Landesrechnungshofs grundsätzlich auf das Land selbst beschränkt ist, und dass darüber hinausgehende Prüfungen nur bei Vorliegen bestimmter Zurechnungstatbestände möglich sind, dass nämlich finanzielle Risiken für das Land bestehen, indem – cum grano salis – Landesmittel bzw. -vermögen betroffen sind, ein direkter Zugriff (Beteiligung) des Landes gegeben ist oder aber dass eine autonome/konsensuale Einräumung der Rechnungshofprüfung durch die juristische Person erfolgt ist. Die bloße Tatsache, dass eine juristische Person öffentliche Aufgaben für das Land ausführt, begründet das Prüfungsrecht nach dieser Systematik nicht.

2. Rechnungsprüfung landesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts

In Teil VI stellt § 105 LHO den Grundsatz auf, dass für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts die §§ 106 bis 110 gelten (dies sind insb. Vorschriften über den Haushaltsplan) und die §§ 1 bis 87 (d.h. die Substanz der LHO mit Ausnahme der Vorschriften über die Rechnungsprüfung durch den Landesrechnungshof) entsprechend gelten, soweit nicht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes etwas anderes bestimmt ist.

§ 111 Abs. 1 LHO regelt nun ergänzend die Rechnungsprüfung und bestimmt, dass der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts prüft, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.⁴² Er entspricht damit § 48 HGrG.⁴³

Da ein erheblicher Teil der Haushaltsmittel des Bundes und der Länder durch Sondervermögen und juristische Personen des öffentlichen Rechts verwaltet werden, sollen diese grundsätzlich der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe unterworfen sein.⁴⁴ Im Unterschied zu den Organen der Körperschaften Bund und Land haben die hier angesprochenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts allerdings in der Regel das Recht der Selbstverwaltung. Ihnen ist damit eine eigenständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten in Eigenverantwortung und unter Selbstkontrolle garantiert.

⁴² Wortlaut des § 111 LHO s.o. D. I.

⁴³ Wortlaut des § 48 HGrG s.o. D. I.

⁴⁴ Ausf. *Kollyris*, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, S. 107 ff.

Diesem Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Finanzkontrolle trägt der Gesetzgeber in § 111 Abs. 1 LHO Rechnung, indem er zum einen eine nur entsprechende Anwendung der LHO und zum anderen eine Öffnungsklausel für abweichende Regelungen vorsieht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass zwar verfassungsrechtlich lediglich das Land als Körperschaft Gegenstand der Rechnungsprüfung ist; die nähere Ausformung in HGrG und LHO bezieht jedoch grundsätzlich auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts in die Rechnungsprüfung ein – dies jedoch wiederum nur in „entsprechender“ Weise und unter einem Ausnahmeverbehalt.

3. Vergleich mit den Vorgaben des HGrG

Das unmittelbar auch für die Länder verbindliche Bundesgesetz HGrG weist im Wesentlichen dieselbe Systematik auf wie die LHO:⁴⁵

- § 42 verankert die Prüfung durch die Rechnungshöfe gegenüber dem Bund und den Ländern, hier ergänzt um deren Sondervermögen und Betriebe; dies entspricht § 88 LHO und trifft auf die sondergesetzlichen Wasserverbände nicht zu.
- § 43 betrifft Stellen außerhalb der Verwaltung, sofern diese u.a. Bundes- und Landesmittel verwenden, -vermögen verwalten oder Zuwendungen erhalten; dies entspricht § 91 Abs. 1 Nr. 1-3 LHO; für solche Zuwendungen besteht ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs.⁴⁶
- § 44 betrifft die staatliche Betätigung bei privatrechtlichen Unternehmen, entspricht § 92 LHO und ist hier nicht einschlägig.
- § 48 betrifft die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und entspricht weitgehend § 111 LHO, der den Gegenstand dieses Gutachtens bildet.
- § 55 gründet das Prüfungsrecht gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts (vgl. § 104 LHO für juristische Personen des privaten Rechts) auf bestimmte gesetzliche Zuschüsse und Garantieverpflichtungen,⁴⁷ die für die sondergesetzlichen Zweckverbände nicht gegeben sind.

⁴⁵ Vgl. *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 262 ff.; *Heller*, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, Rn 991 ff.

⁴⁶ S.o. B.

⁴⁷ Vgl. dazu *Schwarz*, in: Gröpl, BHO/LHO, § 111 BHO, Rn. 9.

Aus dem HGrG ergibt sich mithin bezüglich des Gegenstands dieses Gutachtens nichts Anderes als aus der LHO. Der in Betracht kommende § 48 HGrG entspricht im Wesentlichen dem § 111 LHO.

4. Résumé

Verfassungsrechtlich ist lediglich das Land als Gebietskörperschaft Gegenstand der Rechnungsprüfung. Darüber hinausgehende Prüfungen anderer Rechtspersonen sind nur unter der Voraussetzung der Erfüllung bestimmter Zurechnungstatbestände möglich, die insb. finanzielle Risiken für den Landeshaushalt begründen. Es müssen etwa – cum grano salis – Landesmittel oder -vermögen betroffen, ein direkter Zugriff (Beteiligung) des Landes gegeben sein. Die nähere Ausformung des Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs in § 111 LHO (entsprechend in § 48 HGrG) erfasst allerdings grundsätzlich auch die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts. Dies erfolgt jedoch nur in „entsprechender“ Weise und unter einem Ausnahmeverbehalt.

III. Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO

§ 111 Abs. 1 Satz 1 LHO stellt den Grundsatz auf, dass der Landesrechnungshof die Haushalts- und Wirtschaftsführung der landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts prüft; Satz 2 listet die entsprechend geltenden Normen auf. Der zweite Halbsatz des Satzes 1 bildet einen ersten Ausnahmeverbehalt, soweit nämlich nicht „durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist“. Abs. 2 bildet einen Ausnahmeverbehalt zugunsten des Ressortministeriums im Einvernehmen mit dem Finanzministerium und dem Landesrechnungshof. Abs. 3 statuiert einen Anwendungsvorbehalt, demzufolge die Absätze 1 und 2 nicht für Gemeinden, Gemeindeverbände, Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Gemeindeverbänden und für Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts gelten.

Die Subsumtion unter § 111 LHO hat mithin in zwei Schritten zu erfolgen:

- Anwendungsbereich des Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz: landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts
- anderweitige gesetzliche Bestimmung im Sinne von Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz

1. Tatbestandsvoraussetzungen nach § 111 Abs. 1 Satz 1 1. Hs. LHO: landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts

Zunächst müssten die beiden Wasserverbände landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts sein.

a) Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Zunächst müsste es sich bei den beiden genannten sondergesetzlichen Wasserverbänden um juristische Personen des öffentlichen Rechts handeln.

Die klassischen Erscheinungsformen juristischer Personen des öffentlichen Rechts sind Körperschaften, Anstalten und Stiftungen.⁴⁸

Emschergenossenschaft und Lippeverband sind nach dem jeweiligen Sondergesetz „Körperschaften des öffentlichen Rechts“ (§ 1 Abs. 1 Satz 1 EmscherGG/LippeVG; vgl. § 18 LOG⁴⁹) und damit juristische Personen des öffentlichen Rechts.

b) Landesunmittelbarkeit

Fraglich ist, ob die beiden Wasserverbände *landesunmittelbare* juristischen Person des öffentlichen Rechts sind.

aa) Landesverwaltung

Die sondergesetzlichen Wasserverbände erfüllen landesgesetzlich (durch die beiden Wasserverbandsgesetze) zugewiesene Aufgaben; sie werden im Interesse des Landes tätig und sind Teil der Landesverwaltung, wie es § 19 LOG NRW ausdrücklich regelt. Dies begründet jedoch noch nicht die Landesunmittelbarkeit der beiden Wasserverbände.

bb) Mittelbare Landesverwaltung

Der Begriff der Landesunmittelbarkeit ist zu unterscheiden von dem Begriffspaar unmittelbare/mittelbare Landesverwaltung.

⁴⁸ *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 14; *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 14, Rn. 27; *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 108, Rn. 37.

⁴⁹ Landesorganisationsgesetz v. 10.7.1962 (GV.NW. 421), zul. geä. durch G v. 1.10.2013 (GV.NRW. 566).

Als *unmittelbare* Landesverwaltung bezeichnet man solche Verwaltung, die seitens des Landes durch eigene, nicht rechtsfähige Behörden ausgeführt wird. Das heißt, dass die jeweilige Verwaltungseinheit weder selbst eine juristische Person ist, noch ohne das vermittelnde Dazwischentreten einer juristischen Person unmittelbar dem Hauptverwaltungsträger (der Gebietskörperschaft „Land“) zugerechnet werden kann.⁵⁰ Demgegenüber handelt es sich um *mittelbare* Landesverwaltung, wenn das Land seine Verwaltungsaufgaben nicht durch eigene Behörden, sondern durch rechtlich selbstständige Einheiten wahrnehmen lässt; hier hat die handelnde Einheit selbst Rechtspersönlichkeit, handelt aber dergestalt für den Hauptverwaltungsträger „Land“, dass sie dessen Rechtskreis zuzuordnen ist.⁵¹ Dies trifft insbesondere auf Selbstverwaltungskörperschaften zu.⁵²

In diesem Sinne sind die landesunmittelbaren juristischen Personen der mittelbaren Landesverwaltung zuzuordnen.⁵³ Das trifft auf die beiden Wasserverbände zu.

cc) Landesunmittelbarkeit

Nach überwiegender Auffassung ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts dann landesunmittelbar, wenn sie unter der unmittelbaren Aufsicht des Landes steht.⁵⁴ Bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts sind demnach diejenigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, über die der Bund die Aufsicht führt (Fachaufsicht, mindestens aber Rechtsaufsicht).⁵⁵ Entsprechend sind landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts solche, über die das Land die Aufsicht innehat. Das Kriterium der Bundes- bzw.

⁵⁰ *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 14, Rn. 32; *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 108, Rn. 18; vgl. *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 10.

⁵¹ *Jestaedt*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, § 14, Rn. 32.

⁵² *Burgi*, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 8, Rn. 11; vgl. *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. V, § 108, Rn. 23.

⁵³ BVerfGE 107, 59, Rn. 142; *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 86, Rn. 49; *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 6, Rn. 14; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 192; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 735 f.; *Schwarz*, in: Gröpl, BHO/LHO, § 111 BHO, Rn. 1.

⁵⁴ *Krebs*, Unterliegen die sondergesetzlichen Abwasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof?, Rechtsgutachten vom 25.6.1993, S. 2 m.w.Nachw. aus der älteren Lit.

⁵⁵ *Eibelshäuser/Wallis*, in: Engels/Eibelshäuser, § 105 BHO, Rn. 3; *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 736; zum bundesunmittelbaren Bereich der Sozialversicherungsträger s. BVerwGE 139, 87; *OVG Münster*, Beschl. v. 8.11.2011 – 16 B 24/11 u.a.; s. auch *VG Köln*, Beschl. v. 19.5.2008 – 25 L 301/08..

Landesunmittelbarkeit dient mithin der unterscheidenden Zuordnung zu der aufsichtsführenden Gebietskörperschaft, nämlich entweder dem Bund oder dem Land (vgl. Art. 87 und 130 GG).⁵⁶

Lippeverband und Emschergenossenschaft unterliegen der Staatsaufsicht (§ 33 Abs. 1 Satz 1 EmscherGG, § 34 Abs. 1 Satz 2 LippeVG), konkret durch das Umweltministerium (§ 33 Abs. 1 Satz 2 EmscherGG, § 34 Abs. 1 Satz 2 LippeVG). Es handelt sich – wie dies generell für die allgemeine Körperschaftsaufsicht zutrifft (§ 20 Abs. 1 Satz 1 LOG NRW) – um eine Rechtsaufsicht⁵⁷ (§ 33 Abs. 2, 35 Abs. 1 EmscherGG, §§ 34 Abs. 2, 36 Abs. 1 LippeVG).

Fraglich ist, ob es an dem Kriterium der Landesunmittelbarkeit fehlt, weil lediglich eine Rechtsaufsicht, jedoch keine umfassende Fachaufsicht vorliegt. Dies könnte der Fall sein, sofern das Unmittelbarkeitskriterium eine enge Aufsichtsbeziehung verlangte, die sich nicht nur der Einhaltung der Gesetze, sondern auch der inhaltlich-fachlichen Beziehung widmete. Generell wird aber die Unmittelbarkeit dadurch begründet, dass der verselbstständigte Rechtsträger aufgrund der Aufsichtsbeziehung dem Organisationsgefüge des Landes zuzuordnen ist.⁵⁸ Dieses Ergebnis entspricht auch dem Sinn und Zweck des § 111 LHO (wie auch des § 48 HGrG). In systematischer Hinsicht spricht auch Abs. 3, der gerade solche Körperschaften von der Prüfung ausnimmt, über die ohnehin keine Fachaufsicht besteht, dafür, dass grundsätzlich jegliches Aufsichtsverhältnis geeignet ist, die Unmittelbarkeitsbeziehung herzustellen.

Auch die Tatsache, dass die Wasserverbände das Recht auf Selbstverwaltung haben, nimmt sie nicht von vorneherein aus dem Tatbestand des § 111 Abs. 1 LHO heraus,⁵⁹ sondern ist gleichfalls im Wege der Ausnahmenvorschriften zu bearbeiten.

Schließlich ist auch der Umstand, dass die hier in Rede stehenden Wasserverbände (außerhalb des Zuwendungsbereichs) nicht unmittelbar mit Haushaltsmitteln arbeiten, keine Frage des Anwendungsbereichs des § 111 Abs. 1 LHO. In § 111 Abs. 1 LHO wird im Ausgangspunkt nicht auf die Verwendung von Haushaltsmitteln abgestellt.⁶⁰ Dem Anwendungsbereich der Norm

⁵⁶ S. *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 192; vgl. BVerfGE 11, 105 (108).

⁵⁷ Dazu BVerfGE 107, 59, Rn. 158.

⁵⁸ *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 86, Rn. 50; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 86, Rn. 20.

⁵⁹ Vgl. zur Rechnungshofkontrolle über Selbstverwaltungskörperschaften *Kahl*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. III, 2. Aufl, 2013, § 47, Rn. 84.

⁶⁰ *Eibelshäuser/Wallis*, in: Engels/Eibelshäuser, § 111 BHO, Rn. 4.

unterfällt vielmehr zunächst jegliche juristische Person des öffentlichen Rechts,⁶¹ die der Aufsicht des Landes untersteht. Inwieweit diese tatsächlich einer Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung bedarf (etwa da sie Haushaltsmittel verwendet), ist aufgrund einer (teleologischen) Auslegung bei der Ausformung der entsprechenden Anwendbarkeit der LHO oder im Rahmen der Anwendung der Ausnahmenvorschriften zu bewerten.

c) Zwischenergebnis

Im Ergebnis handelt es sich bei Emschergenossenschaft und Lippeverband folglich um landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts⁶² und um mittelbare Landesverwaltung.⁶³

2. Anderweitige gesetzliche Bestimmung i.S.v. § 111 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. LHO, hier: EmscherGG und LippeVG

Fraglich ist, ob in Bezug auf die Finanzprüfung der besagten Wasserverbände durch den Landesrechnungshof im Sinne des § 111 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz LHO „durch Gesetz etwas anderes bestimmt“ ist.

a) Ausdrückliche oder durch Auslegung zu ermittelnde gesetzliche Bestimmung

Weder die LHO noch die einschlägigen Wasserverbandsgesetze enthalten eine *ausdrückliche*⁶⁴ Regelung dahingehend, dass die Wasserverbände der Prüfung durch den Landesrechnungshof entzogen wären. Eine dahingehende Ausnahmeregelung könnte sich jedoch durch *Auslegung* des in den Wasserverbandsgesetzen enthaltenen Regimes über Haushaltswesen, Wirtschaftsführung und Rechnungsprüfung ergeben.

⁶¹ *Stackmann*, DVBl. 1996, 414, 415 geht allerdings zu weit, wenn er formuliert, jede juristische Person des öffentlichen Rechts unterliege der Prüfung durch Landes- bzw. Bundesrechnungshof, unabhängig davon, ob sie staatliche Zuwendungen erhält und Ausnahmen bedürften einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

⁶² So auch *Krebs*, Unterliegen die sondergesetzlichen Abwasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof?, Rechtsgutachten vom 25.6.1993, S. 2; vgl. auch den Antrag der CDU-Fraktion im Novellierungsverfahren 1994 LT-Drs. 11/7745.

⁶³ So auch *Krebs*, Inwieweit unterliegen die sondergesetzlichen Wasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof nach § 91 Abs. 1 Nr. 3 LHO, Gutachten vom 10.1.1995, S. 4 f.

⁶⁴ D.h. etwa in der Form: „Eine Prüfung der Wasserverbände durch den Landesrechnungshof erfolgt nicht“.

Deshalb ist zunächst zu prüfen, ob eine solche gesetzliche Bestimmung eine ausdrückliche sein müsste (mit dem Ergebnis, dass eine Ausnahme nicht bejaht werden könnte),⁶⁵ oder ob eine Freistellung – ohne dass das Gesetz eine explizite Formulierung enthielte – sich auch durch Auslegung ergeben kann.

aa) Allgemeine Grundsätze der Gesetzesauslegung

Jegliche Gesetzesauslegung geht vom Wortlaut des Gesetzes aus, bleibt dabei aber nicht stehen, sondern erkundet umfassend den Willen des Gesetzgebers.⁶⁶ Daraus ergibt sich zwanglos, dass nicht nur das gilt, was ausdrücklich im Gesetzestext niedergelegt wurde, sondern dass das geltende Recht sich – als objektivierter Wille des Gesetzgebers⁶⁷ – dem Gesetz durch Auslegung entnehmen lässt.⁶⁸ Dieser Grundsatz findet allerdings seine Grenze am Wortlaut: Was vom möglichen Wortsinn nicht mehr gedeckt ist, kann nicht gelten; umgekehrt gilt aber nicht nur, was ausdrücklich in den Wortlaut aufgenommen wurde. Das Gewollte muss sich jedoch in irgendeiner Form im Wortlaut niedergeschlagen haben.⁶⁹

Dieser Grundsatz wurde in zwei Zusammenhängen umfassend ausgearbeitet, nämlich zum einen in Bezug auf Gesetzesvorbehalte, zum anderen in Bezug auf die Einräumung behördlicher Entscheidungsspielräume. Ohne dies ausführlich erörtern zu wollen, ist Folgendes festzuhalten:

- In Fällen, in denen der Gesetzgeber einen Gesetzesvorbehalt dergestalt verankert, dass Ausnahmen der Regelung „durch Gesetz“ bedürfen, bedeutet dies grundsätzlich nicht, dass eine Regelung durch den „Buchstaben“ des Gesetzes, mithin in ausdrücklicher Form, erfolgen müsste; vielmehr ist die geforderte gesetzliche Regelung auch dann anzuerkennen, wenn sie sich im Wege der Auslegung aus einem insoweit unspezifischen Wortlaut ergibt.⁷⁰

⁶⁵ So *Stackmann*, DVBl. 1996, 414, 415 f., der formuliert, jede juristische Person des öffentlichen Rechts unterliege der Prüfung durch Landes- bzw. Bundesrechnungshof, unabhängig davon, ob sie staatliche Zuwendungen erhält, und Ausnahmen bedürften einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

⁶⁶ *Pawlowski*, Methodenlehre für Juristen, Rn. 359 ff.; *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 80 ff.; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, S. 29 ff.; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, § 8 f.; 10 VI.

⁶⁷ BVerfGE 11, 126, 130.

⁶⁸ *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 82 f.; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, § 8 f.

⁶⁹ *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 92 f.; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, S. 44; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, § 9 II.

⁷⁰ S. nur *Scholz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 12, Rn. 311 ff.; BVerfGE 7, 377, 408; 19, 330, 342; 97, 12, 31.

- Nach der herrschenden normativen Ermächtigungslehre ist der verfassungsrechtliche Grundsatz, dass gemäß Art. 19 Abs. 4 GG jegliche Maßnahmen der Behörden der umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterliegen, in solchen Fällen durchbrochen, in denen der Gesetzgeber die Behörden (etwa durch Beurteilungsspielräume oder Ermessensspielräume) normativ zur Letztentscheidung ermächtigt hat, die von den Gerichten nicht oder nur eingeschränkt überprüft werden kann. Eine solche normative Ermächtigung muss nicht explizit erfolgen, sondern sie kann sich auch durch Auslegung dem Gesetz entnehmen lassen.⁷¹

In Anbetracht dessen, dass eine Reihe von Gesetzen einen Vorbehalt einer „ausdrücklichen“ gesetzlichen Ausnahmeregelung enthalten („soweit nicht durch Gesetz *ausdrücklich* etwas anderes bestimmt ist“ (Hervorhebung nur hier)),⁷² spricht das Fehlen des Begriffs „ausdrücklich“ dafür, dass die Ausnahmen eben nicht ausdrücklich formuliert worden sein muss, sondern dass die Ausnahmewirkung einer gesetzlichen Bestimmung sich dieser auch durch Auslegung entnehmen lassen kann.

bb) Auslegung von Ausnahmeklauseln

Diese Grundsätze werden von der Rechtsprechung auch auf Ausnahmeklauseln angewandt. Dabei steht der Ausnahmewirkung einer solchen Regelung nicht entgegen, dass sie neben spezifischen, ausdrücklichen Regelungen steht (vergleichbar dem § 111 Abs. 3 LHO) und ihrerseits einen generalklauselartigen Charakter hat.⁷³

Beispielsweise hat das *BVerwG* anerkannt, dass trotz der bindenden Festschreibung des Widerspruchsverfahrens in § 68 VwGO⁷⁴ dieses dann entbehrlich ist, wenn seinem Zweck bereits Rechnung getragen ist oder sein Zweck ohnehin nicht mehr erreicht werden kann;⁷⁵ diese Rechtsprechung erging anhand einer Norm (§ 68 VwGO), die in ähnlicher Weise wie § 111 LHO ausgestaltet ist, dass nämlich eine Regel mit ausdrücklich benannten Ausnahmen sowie einem Ausnahmeverbehalt bezüglich einer gesetzlichen Abweichungsregelung versehen ist.

⁷¹ Bullinger, FS Maurer, 565, 570; Erichsen, DVBl. 1985, 22, 26; Pache, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, S. 391 ff.; 490 f.; Papier, FS Ule, 235, 246; Schwarze, in: Schmidt-Aßmann/ders., Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, 203, 204 ff.

⁷² S. etwa § 80 WVG; §§ 19a, 33 BDSG; §§ 30, 87a AO etc.

⁷³ BVerwGE 140, 72, Rn. 10 ff.

⁷⁴ Verwaltungsgerichtsordnung v. 19.3.1991 (BGBl. I 686), zul. geä. durch G v. 21.12.2015 (BGBl. I 2490).

⁷⁵ BVerwGE 138, 1, Rn. 24.

cc) Ausnahmeregelungen bzgl. der Prüfungskompetenz der Rechnungshöfe⁷⁶

In der Rechtsprechung des *BVerwG* ist es schließlich ausdrücklich anerkannt, dass eine Abbedingung des Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs in zwei Varianten erfolgen kann, nämlich durch positive anderweitige Regelung oder durch Schweigen des Gesetzgebers, sofern es denn „im Sinne einer gewollten abweichenden Regelung zu interpretieren ist“.⁷⁷

Diesen Maßstab aus der Handwerkskammer-Entscheidung hat das *BVerwG* in der IHK-Entscheidung ausdrücklich aufrecht gehalten: Das Prüfungsrecht kann „nur durch eine positive anderweitige Regelung oder durch ein Schweigen des Gesetzes ausgeschlossen werden [...], das im Sinne einer gewollten abweichenden Regelung zu interpretieren ist“.⁷⁸ Im weiteren Verlauf⁷⁹ formuliert das Gericht zwar die erste Variante („positive anderweitige Regelung“) dahingehend aus, dass eine solche nur vorliege, wenn eine Vorschrift entweder eine ausdrückliche Ausnahme vom Prüfungsrecht des Rechnungshofs normiert oder eine mit dem Prüfungsrecht unvereinbare Regelung trifft. Dies betrifft aber nicht die zweite Variante, nämlich das „im Sinne einer gewollten abweichenden Regelung zu interpretierende Schweigen des Gesetzes“. Um diese Variante geht es hier.

Eine solche abweichende Regelung hat das *BVerwG* zwar in der Handwerkskammer-Entscheidung verneint: Es hat einerseits dem Schweigen der bundesrechtlichen Handwerksordnung zur Frage der Rechnungshofkontrolle eine abweichende Regelung durch Auslegung nicht entnehmen können; andererseits hat es die entsprechende (gleichfalls verneinende) Auslegung der landesrechtlichen, bayerischen LHO durch den *BayVGH* als bindend betrachtet. Dessen ungeachtet⁸⁰ hat es den grundsätzlichen Maßstab bestätigt, dass die Ausnahmewirkung auch von einem – entsprechend auszulegenden – Schweigen des Gesetzes ausgehen kann.

⁷⁶ Dazu bereits i.E. zutreffend *Krebs*, Darf der Landesrechnungshof durch eine Prüfungsanordnung den Ruhrverband verpflichten, eine Prüfung durch den Landesrechnungshof zu dulden und diesen bei dieser Prüfung zu unterstützen? Gutachten im Auftrag des Lippeverbands vom 12.7.1998.

⁷⁷ *BVerwGE* 98, 163, Rn. 69; dazu *Pautsch*, *NdsVBl.* 2013, 233.

⁷⁸ *BVerwGE* 135, 100, Rn. 16; *Reus/Mühlhausen*, Anm. in *DVBl.* 2010, 711, 712 f.; zur Vorinstanz: *BayVGH*, *GewArch* 2008, 72 u. dazu *Reus/Mühlhausen*, *GewArch* 2009, 93; zu Architekten- und Ingenieurkammern s. *Starck*, *NdsVBl.* 2014, 333, 336.

⁷⁹ *BVerwGE* 135, 100, Rn. 18.

⁸⁰ Zu den Unterschieden zwischen HwO und den hier in Rede stehenden Wasserverbandsgesetzen s. auch u. D. III. 2. b) bb) und dd).

dd) Résumé

Im Ergebnis kann folglich im Sinne des § 111 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz auch dann „durch Gesetz etwas anderes bestimmt“ sein, wenn das einschlägige Gesetz (hier die Wasserverbandsgesetze) keine *ausdrückliche* Abbedingung des Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs enthält, sondern dazu schweigt, sich aber dem Gesetz ein solcher Prüfungsausschluss durch Auslegung entnehmen lässt.

b) Auslegung des wasserverbandsgesetzlichen Regimes

Fraglich ist, ob sich dem wasserverbandsgesetzlichen Regime durch Auslegung entnehmen lässt, dass ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den beiden genannten Wasserverbänden nicht bestehen soll.

aa) Grammaticische Auslegung

Dem Wortlaut der Wasserverbandsgesetze lässt sich nichts Eindeutiges entnehmen: Es gibt keine ausdrückliche Aussage zu einem Bestehen oder Fehlen eines Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs, solches findet im Text beider Gesetze keine Erwähnung. Wie soeben gezeigt wurde, steht das Schweigen des Gesetzes zu diesem Punkt jedoch der Annahme einer Ausnahmeregelung nicht im Wege.

Die grammatische Auslegung führt mithin zu keinem eindeutigen Ergebnis.

bb) Historische Auslegung

Die historische Auslegung fragt nach dem subjektiven, historischen Willen des Gesetzgebers bei Abfassung der betreffenden Regelung.⁸¹ Aussagekräftig sind insofern die beiden großen Novellierungen der beiden Wasserverbandsgesetze in den Jahren 1989/90 sowie 1994/95.

(1) Novellierung 1989/90

Die aktuellen Fassungen der beiden Wasserverbandsgesetze gehen zurück auf die umfassende Novellierung in 1989/90. Die Entwürfe beider Wasserverbandsgesetze enthielten damals gleichlautend die Regelung.⁸²

⁸¹ Pawlowski, Methodenlehre für Juristen, Rn. 367 ff.; Wank, Die Auslegung von Gesetzen, S. 67 ff.; Zippelius, Juristische Methodenlehre, § 10 II.

⁸² § 24 Abs. 2 Satz 2 LippeVG-E, LT-Drs. 10/3920; § 23 Abs. 2 Satz 2 EmscherGG-E, LT-Drs. 10/3918.

„Das Prüfungs- und Betretungsrecht des Landesrechnungshofs NRW und seiner Beauftragten bleibt unberührt.“

Ausweislich der Entwurfsbegründung sollte sich dieses Prüfungs- und Betretungsrecht aus den §§ 111, 94 Abs. 1 LHO ergeben.⁸³

Das Umweltministerium wandte dagegen ein, dass die im Entwurf enthaltene Regelung die Aufrechterhaltung der bisherigen Rechtslage verhindern würde, dass eine Prüfung durch den Landesrechnungshof nicht vorgesehen sei. Für eine weitere Einschränkung der sich in diesem Punkt bewährt habenden Selbstverwaltung fehle es aber an einem einleuchtenden Grund. Dieser Passus des Entwurfs sei deshalb zu streichen.⁸⁴

Aufgrund eines entsprechenden Änderungsantrags im Gesetzgebungsverfahren sowie der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umweltschutz und Raumordnung⁸⁵ entfiel sodann diese Klausel in der Verabschiedung durch den Landtag.

Der Gesetzgeber hatte sich folglich erklärtermaßen und bewusst gegen das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs entschieden. Der Grund für diese Entscheidung war die Selbstverwaltung der Verbände, die sich bewährt habe und für deren weitere Einschränkung kein Grund bestehe.

(2) Novellierung 1994/95

In der umfassenden Novellierung im Jahre 1994/95 wurde von dieser Rechtslage nicht abgegangen. Eine Änderung des Gesetzes, um ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs neu einzuführen, erfolgte nicht. Dies ist auch deshalb konsequent, weil die Novellierung ausweis-

⁸³ LT-Drs. 10/3920, S. 42; LT-Drs. 10/3918, S. 42.

⁸⁴ Zitiert nach *Krebs*, Unterliegen die sondergesetzlichen Abwasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof?, Rechtsgutachten vom 25.6.1993; S. 56 f.

⁸⁵ LT-Drs. 10/4934, S. 97; 149.

lich der im Landtag gegebenen Begründung durch den zuständigen Umweltminister der „Optimierung der Wirtschaftsführung der Verbände“ dienen sollte⁸⁶ und zu diesem Zweck die so gleich darzustellenden Änderungen des Regimes in Bezug auf Haushaltswesen, Wirtschaftsführung und Rechnungsprüfung eingeführt wurden.⁸⁷

Im Gesetzgebungsverfahren war allerdings das Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs durchaus ein Thema. In diesem Zusammenhang äußerte sich der zuständige Umweltminister im Landtag dahingehend, der Landesrechnungshof habe ein umfassendes gesetzliches Prüfungsrecht aus § 111 LHO, da sich in den Wasserverbandsgesetzen eine Ausschlussregelung, wie sie beispielsweise für die Gemeinden und Gemeindeverbänden gelte, nicht finde. Allerdings votierte er nicht für eine dahingehende Änderung oder Klarstellung der (wie soeben gezeigt wurde: abweichenden) Gesetzeslage, sondern stellte im Gegenteil fest, es bestehe bei der Novellierung der Gesetze kein Klarstellungsbedarf im Hinblick auf dieses bestehende Prüfungsrecht.⁸⁸

Diese Einschätzung war, wie soeben dargelegt wurde, rechtsirrig. Zum Zeitpunkt des Novellierungsverfahrens kam dem Landesrechnungshof kein gesetzliches Prüfungsrecht zu, da der Wille des Wasserverbandsgesetzgebers sich im Novellierungsverfahren 1989/90 dahin manifestiert hatte, dass ein solches Prüfungsrecht nicht bestehen sollte. Vielmehr waren aufgrund der gemachten Erfahrungen die Vorgaben über die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie interne und externe Kontrolle für diese Selbstverwaltungskörperschaften als ausreichend und angemessen befunden worden.

Soweit sich das Umweltministerium im Novellierungsverfahren 1994/95 sodann in Gegensatz zu der vorherigen, in Gesetzeskraft erwachsenen Position stellte, hätte diese geänderte Rechtsauffassung des Ministeriums in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht und dort vom Gesetzgeber (dem Landtag) rechtsförmlich beschlossen werden müssen. Der Wille des Gesetzgebers kann nämlich nur insoweit berücksichtigt werden, als er Niederschlag im Gesetz gefunden hat.⁸⁹ Von einer – auch nur „klarstellenden“ – Aufnahme in den Gesetzestext wurde indes

⁸⁶ Zitiert nach *Krebs*, Darf der Landesrechnungshof durch eine Prüfungsanordnung den Ruhrverband verpflichten, eine Prüfung durch den Landesrechnungshof zu dulden und diesen bei dieser Prüfung zu unterstützen? Gutachten im Auftrag des Lippeverbands vom 12.7.1998, S. 10.

⁸⁷ S. u. D. III. 2. b) cc).

⁸⁸ PIPr 11/141 v. 21.9.1994, S. 17849.

⁸⁹ S. nur BVerwGE 146, 89, Rn. 16; *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 92 f.; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, S. 30 ff.

ausdrücklich abgesehen, erst recht wurde auf die (dann notwendige) konstitutive Änderung verzichtet.

Im Ergebnis wurde folglich die vorbestehende Rechtslage, dass ein Prüfungsrecht nicht besteht, unangetastet gelassen. Im Gegenzug wurden die Vorgaben für Haushaltswesen, Wirtschaftsführung und Rechnungsprüfung überarbeitet; dies verstärkte die innere Rechtfertigung für das Fehlen des Prüfungsrechts, dass nämlich das wasserverbandsgesetzliche Regime ein ausreichendes Kontrollniveau bot, um im Sinne der LHO von einer Prüfung durch den Landesrechnungshof abzusehen.⁹⁰

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die historische Auslegung eindeutig ergibt, dass ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nicht bestehen soll.

(3) Unterschiede zu den Handwerkskammer- und IHK-Entscheidungen des BVerwG

In zwei Entscheidungen hat das BVerwG Entscheidungen des BayVGH bestätigt, in denen Prüfungsrechte des bayerischen ORH gegenüber zwei Kammern (Handwerkskammer, IHK) bejaht wurden. Diese Fälle weisen erhebliche Unterschiede zu der hiesigen Rechtslage auf. Diese bestehen zunächst und vor allem in Hinsicht der Willensentscheidung des historischen Gesetzgebers:

Aus der **Handwerkskammer-Entscheidung**⁹¹ ist ersichtlich, dass die Gesetzgebungshistorie den Willen des (Bundes-)Gesetzgebers ergab, dass das bestehende Prüfrecht der Rechnungshöfe bestehen bleiben sollte. Der Bundesgesetzgeber fand bei Erlass der Handwerksordnung (HwO)⁹² die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammern durch den Rechnungshof vor und bezog sie in seine gesetzgeberische Vorstellung mit ein,⁹³ wollte diese also nicht beseitigen, sondern durch sein Schweigen bestätigen. Der landeshaushaltsrechtliche Vorbehalt wurde dahin ausgelegt, dass er lediglich die Befugnis bot, (unter anderem für Handwerkskammern) von der umfassenden Prüfung abzuweichen. Dafür, dass das geschehen ist, sah das BVerwG jedoch weder in der HwO noch im Landesrecht einen Anhaltspunkt.⁹⁴ Gleichmaßen bestätigte die Novellierung der HwO 1993 diese Linie: In der Begründung des

⁹⁰ Dazu noch unten D. III. 2. b) cc).

⁹¹ BVerwGE 98, 163.

⁹² Gesetz zur Ordnung des Handwerks v. 17.9.1953 (BGBl. I 3074), zul. geä. durch VO v. 31.8.2015 (BGBl. I 1474).

⁹³ BVerwGE 98, 163, Rn. 70.

⁹⁴ BVerwGE 98, 163, Rn. 71.

Entwurfs hieß es ausdrücklich, dass Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe unberührt bleiben sollten. Selbst wenn der Gesetzgeber in einem dahingehenden Streit nicht Stellung nehmen wollte, hat er doch jedenfalls nichts unternommen, um die Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe auszuschließen.⁹⁵

Das BVerwG hat in dieser Entscheidung geprüft, ob Bundesrecht (hier: die HwO) die Prüfung durch die Landesrechnungshöfe verbietet. Die in diesem Gutachten gegenständliche Frage, ob die Auslegung von Landesrecht ergibt, dass eine Rechnungshofprüfung nicht stattfinden soll, hat es nicht beantwortet, sondern – bezogen auf die bayerische Rechtslage – die bindende Auslegung nicht revisiblen Landesrechts durch den *BayVGH* hingenommen.⁹⁶ Der höchstgerichtlichen Rechtsprechung in der Handwerkskammer-Entscheidung lässt sich zuständigkeitshalber mithin keine Aussage zu der Frage dieses Gutachtens entnehmen.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass erhebliche Unterschiede in der Rechtslage nach der HwO gegenüber der Rechtslage nach den Wasserverbandsgesetzen bestehen. Insb. hat die Handwerkskammer in dem Sinne keine Satzungsautonomie, als die oberste Landesbehörde die Satzung erlässt, und eine Änderung durch die Vollversammlung der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde bedarf (§ 105 Abs. 1 HwO). Die Satzung muss Bestimmungen enthalten über die Aufstellung und Abnahme der Jahresrechnung (§ 105 Abs. 2 Nr. 9⁹⁷), und der Vollversammlung bleibt die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung vorbehalten (§ 106 Abs. 1 Nr. 5⁹⁸) – dies ist in den Wasserverbandsgesetzen erheblich umfassender und intensiver geregelt.⁹⁹

Die **IHK-Entscheidung**¹⁰⁰ betraf gleichermaßen ein Gesetz, aus dessen Historie sich der Wille des Gesetzgebers entnehmen lässt, dass eine Prüfung durch die Rechnungshöfe nicht abbedungen werden sollte. Vorab ist festzuhalten, dass die IHK-Entscheidung zu § 48 HGrG erging, der nach den bindenden Feststellungen des *BayVGH* als Auslegungsmaßstab des bayerischen

⁹⁵ BVerwGE 98, 163, Rn. 72.

⁹⁶ BVerwGE 98, 163, Rn. 37 ff.

⁹⁷ In der Folge dann geändert zu: „die Aufstellung, Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung sowie die Übertragung der Prüfung auf eine unabhängige Stelle außerhalb der Handwerkskammer“. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Fassung auch in seine Prüfung einbezogen und ist bei dem besagten Ergebnis geblieben.

⁹⁸ In der Folge dann geändert zu: „die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und die Entscheidung darüber, durch welche unabhängige Stelle die Jahresrechnung geprüft werden soll“. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Fassung auch in seine Prüfung einbezogen und ist bei dem besagten Ergebnis geblieben.

⁹⁹ Dazu u. D. III. 2. b) cc) (3) (b).

¹⁰⁰ BVerwGE 135, 100; vgl. zu Rechten der Vollversammlung und ihrer Mitglieder bzgl. der Rechnungsprüfung bei der IHK BVerwGE 120, 255.

Landesrechts herangezogen wurde.¹⁰¹ Aus der Entstehungsgeschichte des IHK-Gesetzes (IHKG)¹⁰² ergab sich nun, dass der Bundesgesetzgeber aus kompetenzrechtlichen Gründen das Prüfungsrecht der Landesrechnungshöfe, das er in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder sah, nicht regeln wollte. Deshalb scheidet die Annahme, er habe diese Prüfungsbefugnis verneinen wollen, aus.¹⁰³ Weitere systematische oder teleologische Erwägungen hat das Gericht daher nicht angestellt.¹⁰⁴

Im Ergebnis und im Unterschied zu den vorstehend wiedergegebenen Entscheidungen ergibt die historische Auslegung eindeutig den Willen des Landesgesetzgebers bei der Reform der Wasserverbandsgesetze, dass ein Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs nicht bestehen sollte.

cc) Systematische Auslegung

Zu prüfen ist, ob und wie sich der Wille des historischen Gesetzgebers, dass ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den beiden Wasserverbänden nicht bestehen soll, in die Systematik der Vorschrift einfügt.

Für eine systematische Auslegung bieten sich mehrere Perspektiven.¹⁰⁵ Zunächst ist ein Abgleich mit dem verfassungs- und einfachgesetzlich-haushaltsrechtlichen Regime der Prüfung durch den Landesrechnungshof herzustellen. Sodann ist ein Blick auf die Binnensystematik der gegenständlichen Norm, namentlich des § 111 Abs. 3 LHO, zu werfen.

(1) Systematik der Rechnungsprüfung in der Landesverfassung

Zunächst ist die Systematik in Verbindung mit den Vorschriften der Landesverfassung in den Blick zu nehmen, die die Grundsatzregelungen über die Prüfung durch den Landesrechnungshof enthalten.

¹⁰¹ BVerwGE 135, 100, Rn. 13.

¹⁰² Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v. 18.12.1956 (BGBl. III 701-1), zul. geä. durch VO v. 31.8.2015 (BGBl. I 1474).

¹⁰³ BVerwGE 135, 100, Rn. 22.28 f.; s. auch *Reus/Mühlhausen*, Anm. in DVBl 2010, 711, 712 f.

¹⁰⁴ S. dazu etwa *Kluth*, WiVerw 2006, 227; s. auch in der Folge der Rechnungshofprüfung *Wernicke/Rickert*, WiVerw 2013, 1; *Wendt*, WiVerw 2013, 5; *Ziekow*, WiVerw 2013, 58; s. auch *Kluth*, WiVerw, 2014, 279, 285 ff.; *Schöbener*, GewArch 2010, 177.

¹⁰⁵ *Pawlowski*, Methodenlehre für Juristen, Rn. 362 f.; 169; *Schwacke*, Juristische Methodik, S. 93 ff.; *Wank*, Die Auslegung von Gesetzen, S. 57 f.; *Zippelius*, Juristische Methodenlehre, § 10 III.

Art. 86 Abs. 2 LVerf bestimmt, dass der Landesrechnungshof die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes prüft. Unter dem Begriff des „Landes“ ist in Verbindung mit Art. 81 LVerf die juristische Person – Gebietskörperschaft – „Land NRW“ zu verstehen nebst den ihm als unmittelbarem Rechtsträger zugeordneten rechtlich unselbstständigen Verwaltungseinheiten (vgl. Abs. 2 Satz 1 2. Hs.) – also die unmittelbare Landesverwaltung.¹⁰⁶ Hierzu zählen die beiden in Rede stehenden Wasserverbände nicht. Infolge des im Rahmen der Gründung der Wasserverbände legislativ zuerkannten funktionalen Selbstverwaltungsstatus liegt eine Relativierung der Staatlichkeit vor;¹⁰⁷ es handelt sich, wie oben¹⁰⁸ gezeigt wurde, um mittelbare Landesverwaltung.

Unbenommen ist es, dass der einfache Gesetzgeber in § 111 LHO (wie auch in § 48 HGrG) die juristischen Personen des öffentlichen Rechts in die Rechnungshofkontrolle – unter Abweichungsvorbehalt – einbezogen hat. Jedoch ist im Rahmen der systematischen Auslegung der Ausnahmeklausel dem übergeordneten Konzept der Landesverfassung Rechnung zu tragen. Diese verfassungsrechtliche Konzeption gebietet es nicht, diese juristische Person des öffentlichen Rechts, die vom Land verschieden ist, der Prüfung durch den Landesrechnungshof zu unterwerfen.¹⁰⁹

Der haushaltsverfassungsrechtliche Begriff „Land“ (als Gegenstand der Prüfung durch den Landesrechnungshof) kann sich nur unter der Voraussetzung auf die mittelbare Landesverwaltung erstrecken, dass die zu prüfende Verwaltung Finanzverantwortung für das Land wahrnimmt oder das Land Gewährleistungen für diese übernommen hat.¹¹⁰ Diese Voraussetzungen liegen bei den Wasserverbänden nicht vor.

Im Ergebnis steht die vom historischen Gesetzgeber getroffene Entscheidung, die Wasserverbände nicht der Prüfung durch den Landesrechnungshof zu unterwerfen, nicht in Widerspruch

¹⁰⁶ Allg. Meinung; vgl. zur entsprechenden Rechtslage beim Bund nur *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 110, Rn. 5; *Hillgruber*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 110, Rn. 17 m.w.Nachw.

¹⁰⁷ *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 86, Rn. 50; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 14.

¹⁰⁸ D. III. 1. a) bb).

¹⁰⁹ Unzutreffend zu Art. 100 SächsVerf deshalb *SächsOVG*, SächsVBl 2016, 13, Rn. 41; der daneben vom Gericht angewandte § 55 HGrG (Rn. 43 ff.) ist im vorliegenden Fall mangels Garantieverpflichtung des Landes für die Wasserverbände nicht einschlägig; das *BVerwG* hat die Revision mangels Darlegung eines Revisionszulassungsgrunds nicht zugelassen, *Beschl. v. 15.1.2016 – 10 B 35/15*.

¹¹⁰ *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 86, Rn. 11; zu diesen Kriterien *VerfGH NRW*, NVwZ 2012, 631, Nr. I. und I. 3.; aus diesem Grund sind die Wasserverbände anders zu behandeln als die entscheidungsgegenständliche NRW.BANK; dazu noch u. D. III. 2. b) dd) (2) (b) vgl. auch *Tuschl*, NWVBl. 2012, 165, 168 sowie *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 15, Rn. 48 ff.

zu den Vorgaben der Landesverfassung, sondern fügt sich in die verfassungsrechtliche Systematik ein.

(2) Systematik der Teile V und VI der LHO

Zu untersuchen ist, wie die Entscheidung des historischen Gesetzgebers, die beiden Wasserverbände von der Prüfung durch den Landesrechnungshof freizustellen, sich zu der Systematik des einschlägigen fünften (und sechsten) Teils der LHO verhält.

Betrachtet man das abgestufte Konzept des fünften und sechsten Teils der LHO, so zeigen sich drei verschiedene Prüfniveaus:¹¹¹

- Die Organe des Landes selbst unterliegen der umfassenden Kontrolle durch den Landesrechnungshof (§ 88 LHO).
- Juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der direkten Rechtsaufsicht des Landes unterstehen, unterliegen der Prüfung nur kraft „entsprechender“ Anwendung der Prüfvorschriften und unter Berücksichtigung von Ausnahmeverhalten (§ 111 LHO).
- Andere Stellen unterliegen der Prüfung (cum grano salis) nur bei Vorliegen besonderer Zurechnungstatbestände, nämlich dann und insoweit, als sie finanzielle Risiken für den Landeshaushalt verursachen, indem sie unmittelbar Landesmittel verwenden/verwalten oder in einem direkten Beteiligungsverhältnis zum Land stehen oder aber sofern sie sich der Prüfung durch den Landesrechnungshof autonom aussetzen (§§ 91, 92, 104 LHO).

Oben¹¹² wurde festgestellt, dass der Tatbestand der juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Fall der beiden Wasserverbände erfüllt ist, es sich also um Rechtspersonen der zweiten Stufe handelt. Da § 111 LHO (wie auch § 48 HGrG) zwar eine Prüfung vorsieht, zugleich aber zwei Öffnungen für Ausnahmen enthält („entsprechende“ Anwendung; „durch Gesetz etwas anderes bestimmt“), stellt sich die Frage, ob die Wasserverbände systematisch eher der ersten oder der dritten Stufe näherstehen. Nur auf der ersten Stufe, wenn also die unmittelbare Landesverwaltung in Rede steht, ist die hier im Gesetzesentwurf vorgesehene *umfassende* Prüfung vorgesehen. Die beiden Wasserverbände stehen aber der dritten Stufe näher als der ersten: Anders als die Organe des Landes haben sie eigene Rechtspersönlichkeit und

¹¹¹ S. im Einzelnen oben D. II.

¹¹² D. III. 1.

sind mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet. Zudem sind sie mit einer internen Verfassung und Wirtschaftsführung ausgestattet, die im Wesentlichen derjenigen einer juristischen Person des Privatrechts entspricht. Dies ist die Folge der Neustrukturierung der nordrhein-westfälischen Wasserverbände in 1989/90, die das ausdrückliche Ziel verfolgte, die Grundsätze des wirtschaftlichen Handelns privater Unternehmen auch bei den öffentlich-rechtlichen Wasserverbänden sicherzustellen. Die Reform enthielt im Wesentlichen folgende Komponenten:

- Interne Verfassung
 - ein Vorstand, dessen Befugnisse denen des Vorstands einer privatrechtlichen Gesellschaft entsprechen (§§ 18 f. EmscherGG/19 f. LippeVG)
 - ein Verbands-/Genossenschaftsrat, der die Befugnisse eines Aufsichtsrats einer privatrechtlichen Gesellschaft hat (§§ 16 f. EmscherGG/17 f. LippeVG)
 - eine Verbands-/Genossenschaftsversammlung (bestehend aus den Delegierten der Mitglieder), deren Befugnisse denen einer Hauptversammlung bei einer privatrechtlichen Gesellschaft entsprechen (§§ 11 ff. EmscherGG/12 ff. LippeVG)
- Regeln der Wirtschaftsführung
 - die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens (§§ 21a EmscherGG/22a LippeVG i.V.m. § 15 der Satzungen¹¹³)
- Regeln der Rechnungsprüfung
 - die Entscheidung der Verbands-/Genossenschaftsversammlung über die Wahl der mitgliedschaftlichen Rechnungsprüfung sowie die Rechnungsprüfung durch eine externe Prüfgesellschaft wie bei Hauptversammlungen von Aktiengesellschaften (§§ 13 Abs. 2 Nr. 4 EmscherGG/14 Abs. 2 Nr. 4 LippeVG i.V.m. § 16 der Satzungen)
 - das Vorhandensein einer Innenrevision und weitere Vorgaben für das Prüfungswesen (§ 16 der Satzungen), die im Übrigen erheblich über die Vorgaben des WVG hinausgehen (§§ 65 WVG i.V.m. 11 AGWVG NRW¹¹⁴)

Die Zurechnungstatbestände der dritten Stufe treffen auf die sondergesetzlichen Wasserverbände nicht zu, denn diese stehen nicht im Eigentum oder einer gleich intensiven Rechtsbeziehung zum Land, verwenden (außerhalb des Zuwendungsbereichs) keine Landesmittel und

¹¹³ Satzung für den Lippeverband v. 29.1.1991 (GV. NRW. 30), letzte Änderung GV. NRW. 2013, 495; Satzung für die Emschergenossenschaft v. 22.1.1991 (GV. NRW. 26), letzte Änderung GV. NRW. 2012, 295.

¹¹⁴ Gesetz zur Ausführung des WVG im Lande NRW v. 7.3.1995 (GV. NRW. 248), geä. durch G v. 5.4.2005 (GV NRW. 306).

haben der Prüfung durch den Landesrechnungshof auch nicht zugestimmt. Ein *punktueller* Prüfungsrecht ist gegeben, sofern und soweit Landesmittel etwa im Rahmen projektbezogener Förderung verwendet werden.¹¹⁵

Im Ergebnis widerspricht die Entscheidung des historischen Gesetzgebers, die Wasserverbände von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof freizustellen, der haushaltsrechtlichen Systematik des fünften und sechsten Teils der LHO nicht. Aufgrund der inneren Verfassung der beiden Wasserverbände und des etablierten wasserverbandlichen Regimes für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie das Prüfungswesen ist diese Ausnahmeregelung systemkonform.

(3) Systematik des § 111 LHO, insb. Abs. 3 – Vergleich mit dem nordrhein-westfälischen Kommunalrecht

Eine weitere Perspektive der systematischen Auslegung muss dem § 111 Abs. 3 LHO gelten, der eine gesetzesunmittelbare Bestimmung des Anwendungsbereichs der Norm bildet.¹¹⁶ Demnach gelten die Absätze 1 und 2 nicht für „Gemeinden, Gemeindeverbände, Zusammenschlüsse von Gemeinden oder Gemeindeverbänden und für Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften des öffentlichen Rechts [...]“. Im Rahmen der Auslegung, ob der Gesetzgeber von der in Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, durch Gesetz etwas anderes zu bestimmen, kann eine Orientierung an dieser Regelung in Abs. 3 erfolgen. Dabei ist zu ermitteln, ob die beiden genannten Wasserverbände Ähnlichkeiten mit den durch Abs. 3 ausdrücklich von der Prüfung durch den Landesrechnungshof freigestellten Körperschaften aufweisen.

Als Bezugspunkt des Vergleichs bieten sich hier die *Kommunen* an.¹¹⁷ Ähnlichkeiten können sich im Hinblick – zum einen – auf die Rechtspersönlichkeit und – zum anderen – auf die Aus-

¹¹⁵ S.o. B.

¹¹⁶ Darüber hinaus lässt sich aus Abs. 2 das systematische Argument entnehmen, dass die fehlenden finanziellen Interessen des Landes eine verordnungsrechtliche Freistellung von der Rechnungshofkontrolle begründen können.

¹¹⁷ Zu Religionsgemeinschaften s. *Brenner*, NVwZ 1995, 454; *VG Dessau*, LKV 2006, 426; zum Rundfunk s. *VG Stuttgart*, VBIBW 1994, 458; zu Hochschulen und Universitätskliniken *Kau*, AöR 134 (2009), 391, 414 ff.; *Knauff*, WissR 44 (2011), 355; vgl. *VG Köln*, Urt. v. 13.6.2003 – 25 K 8579/02; zu berufsständischen Versorgungseinrichtungen *Augstein*, LKV 2011, 241; *Reus/Mühlhausen*, DÖV 2010, 170; *Thietz-Bartram*, LKV 2011, 241; *SächsOVG*, Beschl. v. 11.12.2007 – 4 B 544/05; zu Stiftungen BVerwGE 74, 58; dazu *Heuer*, DÖV 1986, 516.

gestaltung der Regeln für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Finanzprüfung ergeben. Da es sich um landesrechtliche Fragen und Entscheidungen des Landesgesetzgebers handelt, sind die kommunalrechtlichen Festlegungen nach der GO zu Grunde zu legen.

(a) Vergleich der Rechtspersönlichkeiten als Selbstverwaltungskörperschaften

Sowohl die Kommunen als auch die Wasserverbände sind Selbstverwaltungskörperschaften.

(aa) Selbstverwaltung und Staatsaufsicht

Die kommunale Selbstverwaltung ist gekennzeichnet durch eigenverantwortlich zu gestaltende Aufgaben, eine eigene Finanzwirtschaft, ein eigenes Satzungsrecht sowie die eigenständige demokratische Legitimation.¹¹⁸

Wie oben¹¹⁹ anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung ausführlich gezeigt wurde, treffen alle diese Aspekte uneingeschränkt auch auf die Wasserverbände zu. Diesen kommt grundlegend das Recht auf Selbstverwaltung (§ 10 Abs. 1 Satz 1 LippeVG/EmscherGG) einschließlich der Satzungsautonomie (§ 10 Abs. 1 Satz 2 LippeVG/EmscherGG) zu.

Dies begründet einen weiteren¹²⁰ wesentlichen Unterschied zu den Handwerkskammern, für die das BVerwG eine Ausnahme von der Prüfpflicht verneint hat. Insb. hat die Handwerkskammer in dem Sinne keine Satzungsautonomie, als die oberste Landesbehörde die Satzung erlässt, und eine Änderung durch die Vollversammlung der Genehmigung durch die oberste Landesbehörde bedarf (§ 105 Abs. 1 HwO).¹²¹

Dass die Selbstverwaltungshoheit der Kommunen in Art. 28 Abs. 2 GG/Art. 78 Abs. 1 LVerf verfassungsrechtlich verankert ist und die Finanzhoheit („Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“) nochmals separat in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG (vgl. Art. 78 Abs. 3, 79 LVerf) aufgenommen wurde, trifft auf die Wasserverbände zwar nicht gleichermaßen zu. Deren Selbst-

¹¹⁸ Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 1 f.

¹¹⁹ C. II.

¹²⁰ Zu weiteren Unterschieden s.o. D. III. 2. b) bb) und cc) (3) (b) (cc).

¹²¹ BVerwGE 98, 163.

verwaltung ist einfachgesetzlich veranlasst, jedoch ist sie auch verfassungsrechtlich überformt.¹²² Dass das Selbstverwaltungsrecht einer Körperschaft nicht ausdrücklich verfassungsrechtlich verankert ist, begründet allerdings keine Bedenken dagegen, dass der historische Gesetzgeber diese von der Prüfung durch den Landesrechnungshof freistellt.

Korrelat der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen ist die Staatsaufsicht.¹²³ Diese ist in §§ 119 ff. GO einfachgesetzlich ausgestaltet. Sie ist regiert von der Pflicht des Landes zu kommunalfreundlichem Verhalten aus § 11 GO, die ihresgleichen in den Wasserverbandsgesetzen nicht hat.

§ 34 Abs. 1 LippeVG/33 EmscherGG verankert die Rechtsaufsicht des Umweltministeriums über die beiden Wasserverbände. In deutlicher Anlehnung an die kommunalrechtlichen Vorgaben bildet § 36 LippeVG/35 EmscherGG eine Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung und Aufhebung von Maßnahmen (vgl. §§ 122 f. GO), und § 37 LippeVG/36 EmscherGG räumt der Aufsichtsbehörde das Recht ein, einen Beauftragten oder eine Beauftragte zu bestellen (vgl. § 124 GO).

Gemäß § 38 LippeVG/37 EmscherGG sind diverse Geschäfte des Verbands genehmigungspflichtig durch die Aufsichtsbehörde. Dieses Regime ist strenger ausgestaltet als im Kommunalrecht. Zum einen sind Genehmigungen verlangt, während das Kommunalrecht durchweg mit Anzeigen arbeitet (z.B. §§ 80 Abs. 5 Satz 1; 115 GO). Diese Genehmigungspflicht ist gem. dem jeweiligen Abs. 2 zudem mit dem Verdikt der Unwirksamkeit versehen – dies ist strenger als im Kommunalrecht. Auch erfassen die Genehmigungstatbestände weitergehende Bereiche als die kommunalrechtlichen Anzeigepflichten. Genehmigungspflichtig sind demnach

- die Bildung von oder der Eintritt in Handelsgesellschaften o.ä., die auf eine wirtschaftliche Betätigung ausgerichtet sind gem. § 17 Abs. 5 Nr. 7/16 Abs. 5 Nr. 7 (Nr. 1);
- die unentgeltliche Veräußerung von Vermögensgegenständen mit erheblichem Wert etc.;
- bestimmte Rechtsgeschäfte mit Beschäftigten, Mitgliedern etc. (Nr. 3+4); und
- die Bestellung von Sicherheiten etc., die zu der Finanzkraft des Verbands in einem unangemessenen Verhältnis stehen (Nr. 5).

¹²² S.o. C. II.

¹²³ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 8.

Zusammenfassend weist das Regime von Selbstverwaltung und Staatsaufsicht der Wasserverbände deutliche Parallelen zu der Kommunalverfassung des Landes NRW auf, obgleich es nicht verfassungsrechtlich verankert, sondern einfachgesetzlich veranlasst und verfassungsrechtlich anerkannt und überformt ist. In wichtigen Punkten geht die Staatsaufsicht über das Maß der Kommunalaufsicht hinaus, namentlich in Bezug auf die Genehmigungspflichten.

(bb) Interne Verfassung

Die interne Verfassung, d.h. die Bestimmung der Organe, Verteilung der Zuständigkeiten und der wechselbezüglichen Kontrollen dient nicht nur der Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung; sie kann auch Erkenntnisse bieten, die die Entscheidung des historischen Gesetzgebers hinsichtlich der Gleichstellung der Wasserverbände mit den Kommunen in Bezug auf die zu unterbleibende Prüfung durch den Landesrechnungshof stützen oder widerlegen.

Die Kommunalverfassung kennt gem. § 40 Abs. 2 GO im Wesentlichen die Organe des Rates und des Bürgermeisters, die die Bürgerschaft vertreten. Die Allzuständigkeit des Rates (§ 41 Abs. 1 GO) wird ergänzt durch die Delegationsmöglichkeit von Aufgaben an Ausschüsse oder den Bürgermeister; letzterer führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 41 Abs. 2+3 GO). Zu den nicht delegierbaren Aufgaben des Rates zählen auch – direkt oder indirekt – besonders finanzwirksame Geschäfte (§ 41 Abs. 1 Satz 2 lit. h-t).

Die interne Verfassung der Wasserverbände steht hinter diesem Modell nicht zurück. Die **Verbands-/Genossenschaftsversammlung** ist demokratisch legitimiert.¹²⁴ Diese beschließt über die Satzung (§ 14 Abs. 1 LippeVG/13 EmscherGG). Im Speziellen beschließt sie gemäß § 14 Abs. 2 LippeVG/13 Abs. 2 EmscherGG über

- die Feststellung des Haushaltsplans und seiner Nachträge oder des Wirtschaftsplans und seiner Änderungen, die Aufstellung des Finanzplans sowie die Entscheidung über die Inanspruchnahme von Rücklagen (Nr. 3);
- die Bestellung der Prüfstelle für die Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses und die Wahl der Rechnungsprüferinnen oder Rechnungsprüfer (Nr. 4);
- die Entgegennahme des Jahresberichts (Nr. 5);

¹²⁴ S.o. C. II.

- die Abnahme der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses und Entlastung des Vorstands (Nr. 6).

Es zeigen sich hier deutliche Parallelen zu den nicht delegierbaren Zuständigkeiten des Rates nach der GO, auch wenn der dortige Katalog (aufgrund des umfassenden Aufgabenspektrums der Gemeinde) umfangreicher ist. Bemerkenswert ist, dass der Vorstand gemäß § 36 Abs. 3 LippeVG/35 Abs. 3 EmscherGG verpflichtet ist (kein Ermessen), rechtswidrige Beschlüsse der Verbands-/Genossenschaftsversammlung und des Verbandsrates zu beanstanden (vgl. § 54 Abs. 2 GO).

Die Rolle des Bürgermeisters als dasjenige Organ, das die Geschäfte der Verwaltung führt, hat in den Wasserverbänden der **Vorstand** inne (§ 20 Abs. 2 LippeVG/19 Abs. 2 EmscherGG). Von Belang für den Gegenstand dieses Gutachtens ist, dass der Vorstand gemäß § 17 Abs. 5 LippeVG/16 Abs. 5 EmscherGG der Zustimmung des Verbandsrats unter anderem in folgenden Angelegenheiten bedarf:

- Bau- und Maßnahmepläne für die Verbandsunternehmen (Nr. 2);
- Gewährung von Darlehen an Stellen außerhalb des Verbandes (Nr. 5);
- Übernahme einer fremden Verbindlichkeit (Nr. 6);
- Bildung von oder Eintritt in Handelsgesellschaften o.ä., die auf eine wirtschaftliche Betätigung ausgerichtet sind (Nr. 7);
- Geschäfte und sonstige Angelegenheiten von herausragender Bedeutung (Nr. 12);
- Entwurf des Haushaltsplans, seiner Nachträge und des Finanzplans oder des Wirtschaftsplans und seiner Änderungen (Nr. 13).

Solche Zustimmungsvorbehalte sind in der GO nicht ausdrücklich vorgesehen, werden eher (zwischen Bürgermeister und Rat) in der kommunalen Hauptsatzung geregelt. Insofern erweist sich das gesetzliche Regime der Wasserverbandsgesetze in puncto der Binnenbeziehungen zwischen den Organen als strenger, und der Vorstand unterliegt einer – verglichen mit dem Bürgermeister – zusätzlichen Kontrollinstanz in Gestalt des Verbandsrats.

Der **Verbandsrat** überwacht die Führung der Geschäfte durch den Vorstand (§ 17 Abs. 1 Satz 3 LippeVG/16 Abs. 1 Satz 3 EmscherGG). Der Verbandsrat hat gem. § 17 Abs. 4 LippeVG/16 Abs. 4 EmscherGG die Entscheidungskompetenz insbesondere über die Genehmigung von

überplanmäßigen und außerplanmäßigen Ausgaben oder erfolgsgefährdenden Mehraufwendungen (Nr. 6).

Ein solches Organ ist in der Kommunalverfassung nicht vorgesehen. Diese Rolle übernehmen teilweise der Rat oder seine Ausschüsse; die Rolle eines „Aufsichtsrats“ findet in der Kommune jedoch kein Pendant.

Zusammenfassend weist die Selbstverwaltung, Staatsaufsicht und interne Verfassung der Wasserverbände deutliche Parallelen zu der Kommunalverfassung des Landes NRW auf. In entscheidenden Punkten ist das Wasserverbandsrecht strenger: Dies gilt namentlich für die Ausgestaltung der Staatsaufsicht durch strengere und weitergehende Genehmigungsvorbehalte, die gegenseitige Kontrolle der Organe mit ihren Zustimmungsvorbehalten, die Rolle des (in der Kommunalverfassung fehlenden) Verbandsrats und die insb. in Gestalt des Verbandsrats gegebene zusätzliche Kontrolle des Vorstands. Hier zeigen sich auch Aspekte der Annäherung der internen Verfassung an private Unternehmen.

(b) Vergleich der Regimes für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Rechnungsprüfung

(aa) Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Finanzhoheit umfasst das Recht der Kommunen, die eigene Haushaltswirtschaft in eigener Verantwortung zu gestalten. Die Kommune hat damit selbst die Verantwortung für das gesamte finanzwirtschaftliche Handeln, für die Verwendung der finanziellen Ressourcen und für die Einnahmen und Ausgaben.¹²⁵ Staatliche Eingriffe in die kommunale Haushaltswirtschaft bedürfen einer besonderen Ermächtigung.¹²⁶

Die Regeln für die kommunale Haushalts- und Wirtschaftsführung sind in § 75 ff. GO niedergelegt. Es gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Sparsamkeit (§ 75 Abs. 1 Satz 2 GO), des ausgeglichenen Haushalts, des Liquiditätsgebots und Überschuldungsverbots (§ 75 Abs. 2, 6 und 7 GO). Es ist eine Haushaltssatzung aufzustellen, die den Haushaltsplan enthält und der Aufsichtsbehörde anzuzeigen ist (§ 78 Abs. 1 und 2, 80 Abs. 5 GO). Weitere

¹²⁵ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 7; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 382.

¹²⁶ Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 25.

Vorschriften gelten etwa dem Haushaltssicherungskonzept, der vorläufigen Haushaltsführung, der Kreditaufnahme, Bilanzierung und dem Jahresabschluss.

Die Wasserverbandsgesetze enthalten in § 22 LippeVG/21 EmscherGG detaillierte Vorgaben für den Haushaltsplan und Finanzplan und in § 22a LippeVG/21a EmscherGG für den Wirtschaftsplan. Der Verband kann nach Maßgabe des § 22a Abs. 1 LippeVG/21a Abs. 1 EmscherGG anstelle des Wirtschaftens nach einem Haushaltsplan ein kaufmännisches Rechnungswesen einführen; dies bedingt die Feststellung eines Wirtschaftsplans für jedes Wirtschaftsjahr durch die Verbands-/Genossenschaftsversammlung (§ 22a Abs. 2 LippeVG/21a Abs. 2 EmscherGG). Von dieser Möglichkeit haben beide Verbände Gebrauch gemacht (§ 15 der Satzungen).

Die Regelungen über den Haushaltsplan sind im Weiteren gemäß den Grundsätzen des Kommunalrechts näher ausgestaltet; der Wirtschaftsplan folgt den Vorgaben der Eigenbetriebsverordnung (§ 22a Abs. 3 und 4 LippeVG/21a Abs. 3 und 4 EmscherGG). Sowohl der Haushaltsplan als auch der Wirtschaftsplan sind – originär sowie in Bezug auf ihre Nachträge/Änderungen – anzeigepflichtig bei der Aufsichtsbehörde (§§ 22 Abs. 3+4; 22a Abs. 8 LippeVG/21 Abs. 3+4; 21a Abs. 8 EmscherGG); auch dies entspricht im Wesentlichen der Situation im Kommunalrecht (vgl. § 80 Abs. 5 GO).

Zudem ist es Teil der Satzungsautonomie, dass die Satzung die inneren Verhältnisse des Verbandes regelt (§ 11 Abs. 1 LippeVG/10 Abs. 1 EmscherGG). Namentlich regelt die Satzung gem. § 11 Abs. 3 Nr. 8 LippeVG/10 Abs. 3 Nr. 8 EmscherGG das Nähere zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, zur Wirtschaftsführung und das Verfahren für die Rechnungsprüfung (§ 24 Abs. 2 LippeVG/23 Abs. 2 EmscherGG).

Zusammenfassend entsprechen die Vorgaben über die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Wasserverbände strukturell den kommunalrechtlichen Regeln. Was die inhaltlichen Vorgaben anbelangt, hat der Gesetzgeber wahlweise eine Anwendung des Kommunalrechts oder des Handelsrechts eröffnet. Die Wasserverbände haben sich für Letzteres entschieden. Insgesamt sind diesbezüglich keine Umstände erkennbar, die gegen eine Gleichstellung der Wasserverbände mit den Kommunen in Bezug auf die Freistellung von der Finanzprüfung durch den Landesrechnungshof sprechen würden.

(bb) Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle

Teil der Finanzhoheit und damit unmittelbarer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist die Kontrolle des eigenen finanzrelevanten Verhaltens durch die örtliche Prüfung.¹²⁷ Im Ausgangspunkt trägt zunächst der Bürgermeister die Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Ausführung der Festsetzungen des Haushaltsplans beim Haushaltsvollzug sowie bei der Kassenaufsicht.¹²⁸ Davon zu unterscheiden sind das sich an die Jahresrechnung bzw. den Jahresabschluss anschließende Verfahren der Rechnungsprüfung¹²⁹ und die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle.

Bei der Rechnungsprüfung¹³⁰ ist zu unterscheiden zwischen der örtlichen und der überörtlichen Prüfung.¹³¹

- Die *örtliche* Prüfung erfolgt durch den Rechnungsprüfungsausschuss¹³² (§ 101 Abs. 1 GO) sowie die örtliche Rechnungsprüfung (früher: das Rechnungsprüfungsamt)¹³³ (§ 102 Abs. 1 GO). Zu den Pflichtaufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gehört insbesondere die örtliche Prüfung der Jahresrechnung bzw. des Jahresabschlusses (§ 103 GO).¹³⁴ Die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle ist gem. § 103 Abs. 2 GO eine nur fakultative Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung: Der Rat kann der örtlichen Rechnungsprüfung die Aufgabe übertragen, die Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen (§ 113 Abs. 2 Nr. 1 GO).
- Die *überörtliche* Prüfung erfolgt durch die Gemeindeprüfungsanstalt (§ 105 GO i.V.m. dem Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz¹³⁵).¹³⁶ Bemerkenswert ist insoweit, dass Nordrhein-Westfalen – anders als die große Mehrheit der übrigen Bundesländer – nicht das

¹²⁷ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 7; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 382; Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 642 ff.

¹²⁸ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 380.

¹²⁹ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 381.

¹³⁰ Dazu Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 347 ff.

¹³¹ Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 656 ff.; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 381.

¹³² Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 656 ff.; Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, Rn. 56 ff.; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 390.

¹³³ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 12 ff.; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 383 ff.; Schwarting, Der kommunale Haushalt, Rn. 659 ff.; Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, Rn. 76 ff.

¹³⁴ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 391.

¹³⁵ Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt v. 30.4.2002 (GV. NRW 160), zul. geä. durch G v. 18.9.2012 (GV. NRW. 432).

¹³⁶ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 62 ff.; Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 468 ff.

Rechnungshofmodell gewählt hat, sondern das Anstaltsmodell.¹³⁷ Nach ihrem Gegenstand liegt der Schwerpunkt der überörtlichen Prüfung auf der kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsführung im gesamten Umfang des finanzwirksamen Verwaltungshandelns und den damit verbundenen Finanzvorfällen. Darüber hinaus ist Prüfungsgegenstand die Organisation und Wirtschaftlichkeit der gesamten Verwaltung.¹³⁸ Die überörtliche Prüfung ist damit rechnungsunabhängig.

In den Wasserverbandsgesetzen geregelt ist die Entscheidung der Verbands-/Genossenschaftsversammlung über die Rechnungsprüfung durch eine **externe Prüfgesellschaft** (§§ 14 Abs. 2 Nr. 4 LippeVG/13 Abs. 2 Nr. 4 EmscherGG).

Es ist darüber hinaus gesetzlich vorgesehen, dass im Rahmen der Satzungsautonomie durch Satzung die inneren Verhältnisse des Verbandes geregelt werden (§ 11 Abs. 1 LippeVG/10 Abs. 1 EmscherGG). Hierzu zählen gem. § 11 Abs. 3 Nr. 8 LippeVG/10 Abs. 3 Nr. 8 EmscherGG auch die näheren Bestimmungen für die **Rechnungsprüfung** (§ 24 Abs. 2 LippeVG/23 Abs. 2 EmscherGG).

In diesen gesetzlichen Regelungen schlägt sich der Kerngedanke der funktionalen Selbstverwaltung nieder: Die Verbands-/Genossenschaftsversammlung (in der die Mitglieder der beiden Wasserverbände vertreten sind und die das zentrale Element der demokratischen Legitimation der Aufgabenwahrnehmung durch die Wasserverbände bildet¹³⁹) hat hier eine eigene Entscheidungskompetenz, die es ihr ermöglicht, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des wesentlich durch die Mitglieder finanzierten Wasserverbands zu überprüfen. Diese Entscheidungskompetenz hat sie auf zwei Ebenen, nämlich zum einen bei der Gestaltung der Satzung, zum anderen zum Zeitpunkt der Veranlassung der konkreten Prüfungen bei der Auswahl der externen Prüfstelle und der mitgliedschaftlichen Rechnungsprüfer.

§ 16 der Satzungen sieht diesbezüglich vor, dass die **externe Prüfstelle** für die Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses eine von der Verbands-/Genossenschaftsversammlung zu bestellende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist, die auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft und die Grundsätze ordnungsgemäßer Abschlussprüfungen zu be-

¹³⁷ Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 474.476.

¹³⁸ Pfründer, in: Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, § 24, Rn. 67 f.

¹³⁹ Dazu o. C. II.

achten hat (Abs. 1). Der Vorstand kann der externen Prüfstelle weitergehende Prüfungsaufträge erteilen. Die externe Prüfstelle ist somit nicht auf die rechnungsabhängige Prüfung beschränkt.

Die Satzungen bestimmen auch, dass die Verbands-/Genossenschaftsversammlung für jedes Haushaltsjahr drei **mitgliedschaftliche Rechnungsprüferinnen/Rechnungsprüfer** wählt, die der Versammlung über das Ergebnis ihrer Prüfung berichten und die Entlastung des Vorstandes sowie die für das neue Haushaltsjahr zu bestellende Prüfstelle vorschlagen (Abs. 2-4).

Schließlich ist in der Satzung das Vorhandensein einer **Innenrevision**¹⁴⁰ geregelt (§ 16 Abs. 5 der Satzungen), die unmittelbar dem Vorstand zugeordnet ist, bei der Wahrnehmung ihrer Prüfungstätigkeit aber von Weisungen des Vorstandes unabhängig ist. Zu den in der Satzung definierten Prüfungsaufgaben zählen namentlich die Jahresrechnung/der Jahresabschluss, der Zahlungsverkehr und die Kassen, die Geschäftsvorfälle und Belege, die Vergaben, das Vermögen, die Rechtskontrolle, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Geschäftsablaufs und der EDV-Programme. Auch dieses Prüfprogramm enthält rechnungsunabhängige Elemente.

Die Regelungen der Satzungen sind legitimerweise bei dieser Betrachtung in den Blick zu nehmen. Diese hat sich nicht allein auf die formell-gesetzliche Ebene der beiden Wasserverbandsgesetze zu beschränken. Dies aus zwei Gründen: Zum einen hat der Gesetzgeber sich dafür entschieden, die Detailregelungen in die Satzungsautonomie der Wasserverbände zu geben. Er hat jedoch Kraft seiner Legislativkompetenz (im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, insb. des Verhältnismäßigkeitsprinzips) diesbezüglich ein Rückholrecht bzw. Ausgestaltungsrecht. Nutzt er dieses Recht nicht, so kann davon ausgegangen werden, dass er die satzungsmäßigen Regelungen zumindest duldet und in seinen gesetzgeberischen Willen aufgenommen hat. Zum anderen ist den getroffenen Satzungsregelungen als Rechtstatsache Rechnung zu tragen, wenn über Änderungen auf der formell-gesetzlichen Ebene zu befinden ist. Insbesondere ist bei einer Novellierung wie der hier in Rede stehenden im Rahmen der Ver-

¹⁴⁰ *Stierle*, Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, S. 167 ff., hat die Aufbau- und Ablauforganisation im Lippeverband - maßgeblich unter Betrachtung der Innenrevision - untersucht und ist zum Ergebnis gekommen, dass diese ein wirksames Korruptionscontrolling gewährleistet.

hältnismäßigkeit zu beachten, dass die Wasserverbände in Ausübung ihrer Selbstverwaltungshoheit bereits satzungsmäßig (d.h. materiell-gesetzlich) ausreichende Regelungen getroffen haben.

(cc) Abschließende Ausschluss- oder unvollständige „Anders-“Regelung

Die Rechtsprechung hat gefordert, dass eine anderweitige Regelung i.S.d. § 111 LHO eine (zwar nicht notwendig explizite, aber doch sich durch Auslegung ergebende) Ausschlussregelung darstellen muss; eine solche liegt nicht schon dann vor, wenn „bestehende Gesetze eine ähnliche Materie anders regeln oder sich zu dem erwähnten Komplex nicht verhalten“.¹⁴¹ Wie vorstehend skizziert, enthalten die Wasserverbandsgesetze ein umfassendes, detailliertes und differenziertes System von Regeln über die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungs- und rechnungsunabhängige Finanzprüfung. Sowohl hinsichtlich der Intensität als auch der Tragweite der Regelungen werden die Vorgaben der Rechtsprechung erfüllt. Die Wasserverbandsgesetze regeln nicht nur die Rechnungsprüfung im engeren Sinne, sondern auch die rechnungsunabhängige Finanzprüfung, und dies nicht nur durch interne Stellen der Verwaltung, sondern auch durch eine vorstandsunabhängige Innenrevision sowie externe Prüfer (eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie mitgliedschaftliche Rechnungsprüfer), die zudem durch die Verbands-/Genossenschaftsversammlung (das zentrale Instrument der demokratischen Legitimation) bestellt werden.

Dies stellt einen Unterschied dar zur Rechtslage nach der HwO, die das *BVerwG* nicht hatte ausreichen lassen:¹⁴² Nach der HwO musste die Satzung lediglich Bestimmungen enthalten über die Aufstellung und Abnahme der Jahresrechnung (§ 105 Abs. 2 Nr. 9¹⁴³), und der Vollversammlung blieb die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung vorbehalten (§ 106 Abs. 1 Nr. 5¹⁴⁴) – dies ist in den Wasserverbandsgesetzen erheblich umfassender und intensiver geregelt.

¹⁴¹ BVerwGE 135, 100, Rn. 16 ff.; BVerwGE 98, 163, Rn 69.

¹⁴² BVerwGE 98, 163.

¹⁴³ In der Folge dann geändert zu: „die Aufstellung, Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung sowie die Übertragung der Prüfung auf eine unabhängige Stelle außerhalb der Handwerkskammer“. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Fassung auch in seine Prüfung einbezogen und ist bei dem besagten Ergebnis geblieben.

¹⁴⁴ In der Folge dann geändert zu: „die Prüfung und Abnahme der Jahresrechnung und die Entscheidung darüber, durch welche unabhängige Stelle die Jahresrechnung geprüft werden soll“. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Fassung auch in seine Prüfung einbezogen und ist bei dem besagten Ergebnis geblieben.

Diesem Regelungskonzept ist mithin zu entnehmen, dass der Bereich der rechnungsunabhängigen externen Finanzprüfung abschließend geregelt sein soll mit der Folge, dass für eine umfassende Prüfung durch den Landesrechnungshof weder Bedarf noch Raum ist – wie es auch explizit im Gesetzgebungsverfahren¹⁴⁵ zum Ausdruck gekommen ist.

(dd) Résumé

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das in den Wasserverbandsgesetzen angelegte Konzept der Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle schon von Gesetzes wegen, zusätzlich aber auch in der Form, wie es im Rahmen der Satzungshoheit durch die Wasserverbände in ihren Satzungen umgesetzt wurde, wesensmäßig dem kommunalverfassungsrechtlichen Konzept entspricht. Die Kombination von Innenrevision, Rechnungsprüfern und externer Prüfstelle entspricht strukturell dem Modell der internen und externen Prüfung bei den Kommunen, wobei festzuhalten ist, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber bzgl. der überörtlichen Prüfung nicht das Rechnungshofmodell, sondern das Anstaltsmodell gewählt hat. Auch die Inhalte, Gegenstände und Maßstäbe der Prüfungen differieren nicht signifikant. Insbesondere ist die Finanzprüfung bei den Wasserverbänden nicht (weder intern, noch extern) auf die Rechnungsprüfung beschränkt, sondern kann auch rechnungsunabhängig erfolgen. Zudem besteht eine Rechtsaufsicht mit einem Instrumentarium, das der Kommunalaufsicht entspricht.

In den Vorschriften über die Rechnungsprüfung und Finanzkontrolle spiegeln sich das Wesen und die Struktur der Beteiligten-Selbstverwaltung, indem die Verbands-/Genossenschaftsversammlung (als Mitgliedervertretung) direkten Zugriff auf die Regeln und Personen der Rechnungs- und Finanzprüfung hat.

dd) Teleologische Auslegung

Im Rahmen der teleologischen Auslegung ist das Auslegungsergebnis nach dem Zweck des Gesetzes zu bestimmen;¹⁴⁶ neben spezifischen Zielen sind dabei die abstrakten Kriterien der

¹⁴⁵ S.o. D. III. 2. b) bb).

¹⁴⁶ Pawloski, Methodenlehre für Juristen, Rn. 367 ff.; Schwacke, Juristische Methodik, S. 99 ff.; Wank, Die Auslegung von Gesetzen, S. 71; Zippelius, Juristische Methodenlehre, § 10 II.+III.

Sachgerechtigkeit, Folgenkontrolle, Sinnzusammenhang, Effektivität, Praktikabilität und Gleichheit zu berücksichtigen.¹⁴⁷

(1) Ziele der Wasserverbandsgesetze sowie der Finanzprüfung nach dem Haushalts-(verfassungs-)recht

Das Ziel, das der Landesgesetzgeber verfolgte, als er im Zuge der Reform der **Wasserverbandsgesetze** in 1989/90 an der bestehenden Freistellung der Wasserverbände von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof festhielt, war die möglichst schnelle, unbürokratische und wirtschaftliche Erreichung der Ziele der Wasserverbandsgesetze und Einbeziehung der Kostenträger in die Entscheidungsfindung. Was das Absehen von der Prüfung durch den Landesrechnungshof anbelangt, so wurde dies damit begründet, dass für eine Einschränkung der (auch in diesem Punkt) bewährten Selbstverwaltung kein einleuchtender Grund erkennbar sei.¹⁴⁸ Tragender Grund für die von der Verfassung und Rechtsprechung anerkannte funktionale Selbstverwaltung ist die erwünschte Beteiligung der Betroffenen (Mitglieder), die der Aufgabenerfüllung durch die Wasserverbände zugleich demokratische Legitimation verleiht.¹⁴⁹

Zugleich sind die Ziele des Prüfungsregimes der Landesverfassung sowie des Teils V und VI der **LHO** – dort insb. des § 111 LHO – in den Blick zu nehmen mit der Fragestellung, ob die in den Wasserverbandsgesetzen vorgenommene Regelung auch diesbezüglich zielkonform ist. Deren Zielsetzung besteht grundsätzlich in der Sicherung des Budgetrechts des Parlaments; die Finanzkontrolle des Rechnungshofs soll dieses unterstützen.¹⁵⁰ Konkret der § 111 LHO dient (wie auch § 48 HGrG) dazu sicherzustellen, dass die grundsätzlich umfassend gedachte¹⁵¹ Finanzkontrolle alles erfasst, was die Zuständigkeit des Landes und seine Verantwortung betrifft sowie für ihn finanzielle Auswirkungen haben kann.¹⁵² Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 111 LHO (wie auch § 48 HGrG) diese Ziele nicht *absolut* verfolgt, sondern normimmanent dem typischerweise vorhandenen Selbstverwaltungsrecht der normgegenständlichen juristischen

¹⁴⁷ Schwacke, Juristische Methodik, S. 109 ff.; Wank, Die Auslegung von Gesetzen, S. 71 f.; Zippelius, Juristische Methodenlehre, § 10 II.-IV.

¹⁴⁸ S.o. D. III. 2. b) bb).

¹⁴⁹ S.o. C. II.

¹⁵⁰ S. nur Kamp, NWVBl. 2011, 86, 86; s. im Weiteren o. D. II.; teils a.A. Kollyris, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, S. 243 f.

¹⁵¹ BVerwGE 139, 87, Rn. 48 ff.

¹⁵² Eibelshäuser/Wallis, in: Engels/Eibelshäuser, § 111 BHO, Rn. 2; vgl. o. D. II.; BVerwGE 139, 87, Rn. 48: „finanzrelevantes Gebahren“.

Personen des öffentlichen Rechts Rechnung trägt, indem er eine nur „entsprechende“ Anwendung vorsieht und zulässt, dass „durch Gesetz etwas anderes geregelt“ wird. Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien soll dies dann der Fall sein, wenn die abweichende Regelung „eine anderweitige ausreichende Prüfung gewährleistet“.¹⁵³

Führt man diese beiden Zielsetzungen zusammen, die ein und derselbe Gesetzgeber (der Landtag Nordrhein-Westfalen) bei den beiden Gesetzen verfolgt hat, so ergibt sich, dass die grundsätzliche Zielsetzung des Wasserverbandsgesetzes sich harmonisch in die haushaltsrechtliche Zielsetzung einfügt. Das Ziel, dem Selbstverwaltungsrecht der Wasserverbände Rechnung zu tragen, steht in Einklang mit der Offenheit des § 111 LHO, bei (insb. selbstverwalteten) juristischen Personen des öffentlichen Rechts an dem umfassenden Charakter des Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs Abstriche zu machen. Umgekehrt hat der Gesetzgeber auch bei der Reform der Wasserverbandsgesetze dem haushaltsrechtlichen Anliegen nach einer wirksamen Kontrolle erkennbar Rechnung getragen, und zwar zum einen, indem er die im Lichte der Selbstverwaltung gemachten Erfahrungen bewertet und kein Regelungsbedürfnis erkannt hat, und zum anderen, indem er in den Wasserverbandsgesetzen ein Regime für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung verankert hat, das eine angemessene Prüfung sicherstellt. Die teleologischen Gründe der Sachgerechtigkeit, Effektivität und Praktikabilität sprechen für eine Prüfungsfreistellung, denn angesichts des vorhandenen Prüferegimes wäre eine zusätzliche Prüfung eine Überregulierung und würde die Gefahr von Effektivitätsverlusten und Zielkonflikten bergen, die schon in der Durchführung der Prüfungen, erst recht aber im Falle evtl. divergierender Ergebnisse liegen. Dies ist im Sinne einer teleologischen Folgenbetrachtung zu vermeiden.

Im Einzelnen:

(2) Prüfung der Zielkonformität im Einzelnen

Das wasserverbandsgesetzliche Regime soll im Folgenden unter zwei Gesichtspunkten an den vorstehend herausgearbeiteten Zielen gemessen werden: Zum einen soll ein Vergleich mit der Rechnungs- und Finanzprüfung durch den Landesrechnungshof gezogen werden, zum anderen soll das auf Seiten des Landes (namentlich des Landesparlaments) bestehende Interesse

¹⁵³ LT-Drs. 7/617, S. 45.

an einer Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof abgewogen werden mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasserverbände.

(a) Vergleich des wasserverbandsgesetzlichen Regimes der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung mit der Finanzprüfung durch den Landesrechnungshof

Gemäß § 88 Abs. 1 LHO prüft der Landesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes. Wie sich aus § 90 LHO ergibt, bezieht sich die Prüfung des Landesrechnungshofs auf die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit; zu unterscheiden sind dabei die Rechnungsprüfung im engeren Sinne sowie die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle.¹⁵⁴ Die Finanzprüfung durch den Rechnungshof ist mithin dadurch gekennzeichnet, dass sowohl eine Rechnungsprüfung als auch eine rechnungsunabhängige Finanzkontrolle durch eine externe Stelle erfolgt. Diese Prüfung steht in dem Kontext, dass der Rechnungshof ein Verfassungsorgan ist und durch seine Prüfung das Budgetrecht des Parlaments unterstützt.

Auf Seiten der Wasserverbände wird auf Grundlage der wasserverbandsgesetzlichen Regelungen eine dreifache Finanzprüfung durchgeführt, nämlich durch die externe Prüfstelle, die mitgliedschaftlichen Rechnungsprüfer und die Innenrevision. Diese ist nicht auf eine Rechnungsprüfung beschränkt, sondern enthält auch rechnungsunabhängige Elemente. Sowohl die mitgliedschaftlichen Rechnungsprüfer als auch die externe Prüfstelle (nach den Satzungen ein unabhängiger Wirtschaftsprüfer) werden durch die Versammlung bestellt, in der die demokratische Legitimation verkörpert ist. Zudem besteht eine Rechtsaufsicht des Landes.

Signifikante Unterschiede lassen sich mithin weder in Bezug auf den Gegenstand, den Inhalt oder Maßstab der Prüfung feststellen noch in Bezug auf den Umstand, dass diese nicht nur intern, sondern auch extern erfolgt. Eine zusätzliche Prüfinstanz würde dem legitimen Grundgedanken der Effektivität und Sachgerechtigkeit zuwiderlaufen.

Festzustellen ist allerdings ein Unterschied in Bezug auf die Person des Prüfenden: Bei den Wasserverbänden handelt es sich um durch die Verbands-/Genossenschaftsversammlung bestimmte Rechnungsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, während die unmittelbare Landesverwaltung durch den Landesrechnungshof geprüft wird.

¹⁵⁴ Bergel, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?, S. 26 ff. u. 79 ff.; Kollyris, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, S. 54 ff.; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 114, Rn. 82 f.; vgl. BVerwGE 139, 87; BVerwGE 135, 100, Rn. 26; BVerwGE 98, 163, Rn. 58 ff.; dazu auch Volino, Anm. in GewArch 2010, 72, 72 f.

Hier ist zunächst festzuhalten, dass der Gesetzgeber sich in Bezug auf die Kommunen auch gegen den Landesrechnungshof und für die Gemeindeprüfungsanstalt entschieden hat. Fraglich ist nun, ob auch in der wasserverbandsgesetzlichen Konstellation „eine anderweitige ausreichende Prüfung gewährleistet“¹⁵⁵ ist. Nur vordergründig geht es dabei um die Person des Prüfenden. Im Kern ist vielmehr zu fragen, ob die Einbettung in das verfassungsrechtliche System, d.h. die Verknüpfung mit dem Budgetrecht des Parlaments und die unterstützende Kontrolle durch das unabhängige Verfassungsorgan Landesrechnungshof erforderlich ist, oder ob – insbesondere aufgrund des Selbstverwaltungsrechts der beiden Wasserverbände – eine Abweichung hiervon gerechtfertigt ist.

Ob eine anderweitige ausreichende Prüfung gewährleistet ist, kann folglich nicht eindimensional nach dem jeweiligen Prüfprogramm beurteilt werden, sondern muss – wie es der gesetzlichen Konzeption des § 111 LHO (dito für § 48 HGrG) entspricht – unter Berücksichtigung der Verfasstheit der zu prüfenden juristischen Person des öffentlichen Rechts bestimmt werden. Dies geschieht im Folgenden:

(b) Abwägung des Interesses des Landes(-Parlaments) an der Finanzkontrolle mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasserverbände

Zu prüfen ist, ob das wasserverbandsgesetzliche Regime über die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Finanzkontrolle, das sich gegen eine umfassende Prüfung durch den Landesrechnungshof entschieden hat, dem Interesse des Landes an einer umfassenden und lückenlosen Finanzprüfung in Abwägung mit dem Selbstverwaltungsrecht der Wasserverbände angemessen Rechnung trägt.

Der *VerfGH NRW* hat in der NRW.BANK-Entscheidung¹⁵⁶ das verfassungsrechtliche Prüfungsregime gegenüber Stellen, die sich außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung befinden, wie folgt skizziert: Die Prüfungsbefugnis des Landesrechnungshofs kann sich auch auf Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung erstrecken, die Finanzverantwortung für das Land wahrnehmen. Die Prüfungen sind dann von dem inneren Grund getragen, dass sie der Klärung dienen sollen, ob und inwieweit die externe Wahrnehmung von Finanzverantwortung finanzielle Auswirkungen oder Finanzrisiken für das Land zur Folge hat. Gedacht ist dabei insbesondere an Vorgänge, die sich als „Flucht aus dem Budget“ erweisen. Stellen außerhalb der

¹⁵⁵ LT-Drs. 7/617, S. 45.

¹⁵⁶ *VerfGH NRW*, NVwZ 2012, 631.

unmittelbaren Landesverwaltung nehmen beispielsweise Finanzverantwortung für das Land wahr, indem sie Vermögensgegenstände des Landes verwalten oder indem das Land Gewährleistungen für sie übernommen hat.¹⁵⁷

Wendet man diese Maßstäbe auf die beiden Wasserverbände an, so ist deutlich, dass der wesentliche Hebel, der es verfassungsrechtlich rechtfertigt, dass eine außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung befindliche Stelle der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof unterliegt, hier fehlt. Die Wasserverbände nehmen keine Finanzverantwortung für das Land wahr. Sie verwenden und verwalten keine Landesmittel,¹⁵⁸ das Land hat auch keine Gewährleistungen für sie übernommen. Es ist deshalb auch nicht erkennbar, dass von den Wasserverbänden finanzielle Risiken für den Landeshaushalt ausgehen würden.

Das Telos des § 111 LHO ist es, dass von dieser Norm alles erfasst sein soll, „was den Staat Geld kostet oder kosten kann“¹⁵⁹ oder „was die Zuständigkeit des [Staates] und damit seine Verantwortung betrifft, sei es auch nur seine Aufsichts- oder Organisations-(Beleihungs-)Zuständigkeit, sowie für ihn finanzielle Auswirkungen haben kann“¹⁶⁰ – was auf die sondergesetzlichen Wasserverbände nicht zutrifft, da sie nicht mit Landesmitteln arbeiten.¹⁶¹

Der Einwand, dass § 111 LHO die Prüfungskompetenz des Rechnungshofs auch ohne unmittelbare finanzielle Beziehung zum Staat vorsieht,¹⁶² ist nicht exakt. Dies trifft zwar *grundsätzlich* zu, jedoch sieht das Gesetz besagte zwei Einschränkungen vor („entsprechend“; „durch Gesetz etwas anderes bestimmt“), um deren Anwendung es gerade geht.¹⁶³ Wenn nun das Gesetz im Ausgangspunkt nur die unmittelbare Landesverwaltung der Prüfung unterzieht, bei allen anderen Einheiten aber besondere Zurechnungstatbestände verlangt, ist es nicht schlüssig, in § 111 LHO voraussetzungslos und unbedingt eine stets umfassende Prüfung zu postulieren. Jedenfalls im Falle der Wasserverbände, bei denen die Gesetzgebungsgeschichte den

¹⁵⁷ *VerfGH NRW*, NVwZ 2012, 631, Ziff. C. I. 3; dazu auch ausf. *Kollyris*, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, S. 53 ff.; 107 ff.

¹⁵⁸ Der guten Ordnung halber sei festgehalten, dass die Verwendung von Landeszuwendungen der Prüfung durch den Landesrechnungshof unterliegt, s.o. B.

¹⁵⁹ *Reus/Mühlhausen*, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, Rn. 734 m.w.Nachw.; vgl. auch *Kloepfer*, Finanzverfassungsrecht, § 15, Rn. 48 ff.

¹⁶⁰ *Eibelshäuser/Wallis*, in: Engels/Eibelshäuser, § 111 BHO, Rn. 2; ähnlich *Kamp*, NWVBl. 2011, 86, 89.

¹⁶¹ Dass eine Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofs vorliegt, sofern die Wasserverbände im Rahmen von Projektförderung doch Landeshaushaltsmittel einsetzen, wurde bereits mehrfach angemerkt.

¹⁶² Dazu ausf. *Eibelshäuser/Wallis*, in: Engels/Eibelshäuser, § 111 BHO, Rn. 4+10.

¹⁶³ Darüber hinaus ist auch in Abs. 2 die verordnungsrechtliche Freistellung von der Rechnungshofkontrolle in den Kontext gestellt, dass kein erhebliches finanzielles Interesse des Landes besteht.

Willen des Gesetzgebers offenbart, die Freistellung von der Prüfung fortzusetzen, kann das Postulat in seiner Absolutheit keinen Bestand haben. Das wesentliche verfassungsrechtliche Zurechnungskriterium der Landesrechnungshofkontrolle über die mittelbare Landesverwaltung, nämlich die Verursachung finanzieller Auswirkungen oder Risiken für den Landeshaushalt, fehlt hier.

Die Entstehungsgeschichte zeigt – anders als bei vielen anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts – keine „Flucht aus dem Budget“, sondern echte Betroffenen-Selbstverwaltung. Gerade auch historisch betrachtet¹⁶⁴ ist diese Organisationsform die staatliche Anerkennung einer von den Betroffenen selbst zu erledigenden, d.h. auch selbst zu finanzierenden und damit auch selbst zu verantwortenden Aufgabe, nicht aber dem staatlichen Wunsch nach Auslagerung von Aufgaben durch dezentrale Organisationen geschuldet.

Es ist deshalb nicht nur gerechtfertigt, sondern sogar stimmig und überzeugend, dass die externe Finanzprüfung nicht in den Händen eines Landesorgans liegt, sondern maßgeblich durch die Verbands-/Genossenschaftsversammlung der beiden Wasserverbände gesteuert wird, deren Mitglieder über demokratische Legitimation verfügen – sei es autonom, sei es gesetzgeberisch vermittelt und durch die Kommunen in den jeweiligen Verbandsgebieten gestützt. Wirtschaftliche Risiken bestehen allenfalls für diese Mitglieder, die die Aufgabenerfüllung durch die beiden Wasserverbände selbstverwaltend bestimmen und finanzieren. Die teleologischen Gesichtspunkte der Gleichheit, des Sinnzusammenhangs sowie der Sachgerechtigkeit sprechen mithin für die Prüfungsfreistellung.

Aus diesen Erwägungen folgt, dass die Einbettung in das verfassungsrechtliche System unter Verknüpfung mit dem Budgetrecht des Parlaments entbehrlich und systemwidrig wäre. Weder unter Budgetgesichtspunkten noch unter verfassungspolitischen Aspekten ist erkennbar, für welche Entscheidungen des Landesparlaments der Landesrechnungshof bei einer umfassenden Prüfung der Wasserverbände unterstützende Arbeit leisten sollte. Eine solche Unterstützung träte jedenfalls deutlich in den Hintergrund gegenüber der funktionalen Selbstverwaltung. Da es sich hier um Betroffenen-Selbstverwaltung handelt, sind Verantwortung, Prü-

¹⁶⁴ Zur Entstehungsgeschichte der Wasserverbände ausf. *Krebs*, Unterliegen die sondergesetzlichen Abwasserverbände „Ruhrverband“, „Emschergenossenschaft“ und „Lippeverband“ einer Prüfung durch den Landesrechnungshof?, Rechtsgutachten vom 25.6.1993, S. 52 ff.

fungs- und Entscheidungskompetenz bei der Verbands-/Genossenschaftsversammlung korrekt verortet. Dies entspricht dem Wesen der funktionalen Selbstverwaltung: Diese ist „kurz gesagt die organisierte Beteiligung der sachnahen Betroffenen an den sie berührenden Entscheidungen“. ¹⁶⁵

ee) Abschließende Würdigung: Auslegungsergebnis

§ 111 LHO verlangt mit der Formulierung „durch Gesetz etwas anderes bestimmt“ keine ausdrückliche Abbedingung des umfassenden Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs; vielmehr genügt es, wenn dem Gesetz durch Auslegung die Aussage zu entnehmen ist, dass eine solche umfassende Prüfung nicht stattfinden soll. Dies trifft auf die Wasserverbandsgesetze zu.

Die Auslegung unter Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden führt zu dem Ergebnis, dass ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den beiden Wasserverbänden nicht bestehen soll.

- Während der Wortlaut offen ist, ergibt sich dieses Ergebnis maßgeblich aus der *Gesetzgebungshistorie*; in der Wasserverbandsreform 1989/90 entschied sich der Gesetzgeber ausdrücklich gegen den Vorschlag, das umfassende Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs neu einzuführen. Er verwies zur Begründung darauf, dass es keinen sachlichen Grund für diese Einschränkung der bewährten Selbstverwaltung der Wasserverbände gebe.
- Dieser Befund wird gestützt durch die *Systematik*, denn die Wasserverbandsgesetze weisen ein Regime für die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung auf, das dem kommunalverfassungsrechtlichen System in nichts nachsteht (sondern teilweise strenger ist), so dass es systemkonform wäre, die Wasserverbände ebenso von der Rechnungshofprüfung freizustellen, wie es die Kommunen nach § 111 Abs. 3 LHO sind.
- Dies entspricht schließlich auch der *Zwecksetzung* sowohl der Wasserverbandsgesetze als auch der LHO. Denn die Wasserverbände weisen erhebliche Unterschiede zu der unmittelbaren Landesverwaltung auf, für die die umfassende Rechnungshofprüfung

¹⁶⁵ BVerfGE 107, 59, Rn. 144.

vorgeschrieben ist. Auch hat der Wasserverbandsgesetzgeber Regelungen für die interne und externe Prüfung, und zwar nicht nur die Rechnungsprüfung, sondern auch die rechnungsunabhängige Finanzkontrolle geschaffen, die eine „gleichwertige Prüfung“ darstellen. Dabei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass es sich bei den Wasserverbänden um Betroffenen-Selbstverwaltung handelt: Zum einen sind das Landesinteresse und namentlich die Budgethoheit des Parlaments nicht in dem Maße betroffen wie bei anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts (Stichwort: „Flucht aus dem Budget“); zum anderen ist es systemkonform, dass die Verbands- bzw. Genossenschaftsversammlung, in denen die Mitglieder repräsentiert sind und die den Kern der demokratischen Legitimation bilden, maßgeblich über die Finanzkontrolle mitentscheiden, indem sie die Satzungshoheit ausüben und die Personen der mitgliedschaftlichen Rechnungsprüfer und der externen Prüfstelle (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) bestimmen.

3. Ergebnis der Subsumtion unter § 111 Abs. 1 LHO

Dem wasserverbandsgesetzlichen Regime der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung ist durch Auslegung zu entnehmen, dass im Sinne von § 111 Abs. 1 Satz 1 2. Hs. LHO „durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist“, dass nämlich keine umfassende Prüfung durch den Landesrechnungshof stattfinden soll.

E. Ergebnis

Die Verfassung und die Landeshaushaltsordnung sehen eine umfassende Prüfung durch den Landesrechnungshof im Ausgangspunkt nur für die unmittelbare Landesverwaltung vor, während andere Stellen außerhalb der (unmittelbaren) Landesverwaltung über spezielle Zurechnungstatbestände verfügen müssen, etwa durch Beteiligung des Landes, Verwendung oder Verwaltung von Landesmitteln etc. Zwischen diesen beiden Ebenen befinden sich juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die beiden Wasserverbände, auf die die Regeln über die Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof „entsprechend“ und unter Ausnahmevorbehalt anwendbar sind. Maßgebliches verfassungsrechtliches Kriterium ist die Verursachung finanzieller Auswirkungen oder Risiken für den Landeshaushalt.

Aus dem Gesetzgebungsverfahren zur Reform des Wasserverbandsrechts in 1989/90 ist eindeutig der Wille des Landesgesetzgebers erkennbar, dass das Wasserverbandsrecht eine solche Ausnahme darstellen sollte: Die beiden Wasserverbände sollten (weiterhin) von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof frei sein, da für einen solchen Eingriff in die Selbstverwaltungsrechte kein Grund ersichtlich sei.

Dieser manifestierte Wille des historischen Gesetzgebers wird durch systematische und teleologische Erwägungen gestützt:

In systematischer Hinsicht bietet sich ein Vergleich mit den nordrhein-westfälischen Kommunen an, die gemäß § 111 Abs. 3 LHO gleichfalls von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof freigestellt sind. Die Vorgaben der Wasserverbandsgesetze und ihre Umsetzung durch die beiden Satzungen bieten inhaltlich, organisationsrechtlich und in der Einbettung in die interne und externe Prüfung einschließlich der Rechtsaufsicht im Wesentlichen gleichlaufende, an wichtigen Stellen aber auch schärfere Regeln als das Kommunalrecht sie vorsieht.

Bei den beiden Wasserverbänden handelt es sich um Träger funktionaler Selbstverwaltung (Betroffenen-Selbstverwaltung). Diese schlägt auch konkret auf die hier zu begutachtende Frage der internen und externen Rechnungsprüfung sowie Finanzkontrolle durch, die maßgeblich in den Händen der Verbands-/Genossenschaftsversammlung ist, die den Nukleus der demokratischen Legitimation der Verbände bildet.

Die Freistellung der Wasserverbände von der umfassenden Prüfung durch den Landesrechnungshof ist bei teleologischer Auslegung der LHO unter Berücksichtigung der Zwecksetzung der Wasserverbandsgesetze zweckkonform. Die Wasserverbandsgesetze beschränken die Finanzprüfung nicht nur auf die Rechnungsprüfung, sondern sehen auch eine rechnungsunabhängige Prüfung vor. Diese ist auch nicht nur internen Stellen der Verwaltung überlassen, sondern wird durch von der Verbands-/Genossenschaftsversammlung zu bestellende mitglied-schaftliche Rechnungsprüfer sowie eine externe Prüfstelle (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) durchgeführt. Nach Gegenstand und Maßstab der Finanzkontrolle ist mithin kein signifikanter Unterschied zu einer Prüfung durch den Landesrechnungshof festzustellen.

Da die Wasserverbände – außerhalb des Zuwendungsbereichs – weder Landesmittel verwenden oder verwalten, noch sonstige Risiken für den Landeshaushalt verursachen, ist eine Unterstützung des Budgetrechts des Landesparlaments durch die Finanzprüfung seitens des Landesrechnungshof nicht nötig und auch nicht systemkonform. Stattdessen entspricht es dem Charakter der funktionalen Selbstverwaltung als Betroffenen-Selbstverwaltung, dass die Verbands-/Genossenschaftsversammlung, in der die Mitglieder repräsentiert sind, über die wesentlichen Fragen der Finanzprüfung entscheiden.

Im Ergebnis ist daher de lege lata ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den beiden Wasserverbänden zu verneinen. Es besteht lediglich ein Prüfungsrecht aus § 91 LHO in Bezug auf die Verwendung von Zuwendungen etc.

F. Zulässigkeit der Einführung eines umfassenden Prüfrechts des Landesrechnungshofs de lege ferenda

Abschließend ist die Frage zu adressieren, ob es de lege ferenda zulässig wäre, ein umfassendes Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs einzuführen.

Die nachfolgenden Überlegungen beruhen auf der umfassenden Prüfung der Rechtslage de lege lata.¹⁶⁶ Die im Rahmen der systematischen und teleologischen Auslegung dargelegten rechtlichen Vorgaben regieren auch eine eventuelle Gesetzesänderung. Dies bedeutet im Einzelnen:

I. Verfassungsrechtliche Verankerung der Position der Wasserverbände

Zunächst sind die Wasserverbände in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu verorten.

1. Verfassungsrechtlich überformtes Selbstverwaltungsrecht

Die Wasserverbände verfügen über ein einfachgesetzlich zuerkanntes, aber *verfassungsrechtlich überformtes Selbstverwaltungsrecht*.¹⁶⁷ In Bezug auf Kommunen vertreten gewichtige Stimmen, dass die Einführung einer umfassenden Rechnungshofkontrolle verfassungswidrig wäre, da sie gegen die Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG verstoßen würde.¹⁶⁸ Dieser Befund ist in Bezug auf die Wasserverbände zu verifizieren, die zum einen selbst über ein Selbstverwaltungsrecht verfügen, zum anderen zu einem erheblichen Anteil (aus Art. 28 Abs. 2 GG geschützte) Kommunen zu ihren Mitgliedern zählen.

Die einfachgesetzliche Verankerung des Selbstverwaltungsrechts bedeutet zwar im Ausgangspunkt, dass ein gesetzgeberisches Ermessen bzgl. der Gründung¹⁶⁹ und der Aufgaben, der Strukturen und Prozesse¹⁷⁰ des Wasserverbands besteht. Zutreffend ist insofern, dass die Selbstverwaltung nicht unbegrenzt, sondern nur im Rahmen des einfachen Gesetzes besteht.¹⁷¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass der einfache Gesetzgeber (hier: der Landtag NRW) ein „freies“ Ermessen hätte. Insbesondere ist die gegebene Situation, dass die funktionelle

¹⁶⁶ S.o. Kap. C.-E.

¹⁶⁷ S. nur BVerwGE 98, 163, Rn. 74 ff.; *Wendt*, WiVerw 2013, 5; *Ziekow*, WiVerw 2013, 58.

¹⁶⁸ S. nur die Nachw. bei *Kamp*, in: Heusch/Schönenbroicher, LVerf NRW, Art. 86, Rn. 11.

¹⁶⁹ BVerfGE 107, 59, Rn. 140.

¹⁷⁰ BVerfGE 107, 59, Rn. 146.

¹⁷¹ *Eibelshäuser/Wallis*, in: Engels/Eibelshäuser, § 111 BHO, Rn. 4.

Selbstverwaltung der Wasserverbände tradiert vorgefunden wurde, verfassungsrechtlich gebilligt und überformt ist¹⁷² und erklärtermaßen ein abgestimmtes und sachgerechtes gesetzliches System gerade auch der Finanzprüfung aufweist,¹⁷³ zu unterscheiden von einer Gründungssituation, in der der Gesetzgeber auf Grundlage einer tabula rasa eine funktionale Selbstverwaltungskörperschaft mit ihrem Status, ihren Rechten, der Staatsaufsicht etc. neu konturieren kann.

Das *BVerfG* hat schon für die Konstellation der *Gründung* eines funktionalen Selbstverwaltungsträgers geurteilt, dass keine Ausgestaltung der Organisationsform erfolgen dürfe, die mit den Grundgedanken autonomer interessengerechter Selbstverwaltung einerseits und effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung andererseits unvereinbar wäre.¹⁷⁴ Erst recht muss dies für die vorliegende Konstellation des möglichen Eingriffs in die Rechtsposition von *bestehenden* Selbstverwaltungsträgern gelten.

2. Grundrechte und Verfassungsprinzipien

Die Relativierung der Staatlichkeit¹⁷⁵ bringt es des Weiteren mit sich, dass die Wasserverbände als Selbstverwaltungsträger auch partiell *Grundrechtsträger* sind.¹⁷⁶ Auch soweit den Mitgliedern Grundrechte zustehen, kann sich der Wasserverband auf *Grundrechte* berufen.¹⁷⁷ Im Übrigen kann er insbesondere die *Verfassungsprinzipien* der Gleichbehandlung¹⁷⁸ und der Verhältnismäßigkeit¹⁷⁹ ins Feld führen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es nach alledem fehlgeht, eine gesetzgeberische Entscheidung einer bloßen Evidenz-/oder Vertretbarkeitskontrolle zu unterziehen¹⁸⁰ oder zu postulieren, dass eine Landesrechnungshof-Kontrolle nur *im Einzelfall* einen Verstoß gegen das

¹⁷² S.o. C. II.

¹⁷³ S.o. D. III. 2. b) cc) (3) (b).

¹⁷⁴ BVerfGE 107, 59, Rn. 145; *Becker*, DÖV 2004, 910, 914; dazu auch *OVG Greifswald*, Beschl. v. 12.5.2010 – 1 L 90/06.

¹⁷⁵ *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein, GG, Art. 86, Rn. 50; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Art. 87, Rn. 14..

¹⁷⁶ Dazu *Rapsch*, DÖV 1992, 637, 660 ff.; zu weiteren subjektiven Rechtspositionen s. *Kollyris*, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, S. 252 f.

¹⁷⁷ BVerwGE 98, 163, Rn. 75.

¹⁷⁸ BVerwGE 98, 163, Rn. 76.

¹⁷⁹ BVerwGE 98, 163, Rn. 77.

¹⁸⁰ *Pautsch*, DÖV 1992, 637, 660 ff.

Selbstverwaltungsrecht darstellen könne, dass aber ein *generelles*, umfassendes Prüfungsrecht rechtsfehlerfrei gesetzlich verankert werden könne.¹⁸¹ Vielmehr wäre eine Gesetzesänderung an den angeführten verfassungsrechtlichen Determinanten zu messen.

II. Schlussfolgerungen für den gesetzgeberischen Handlungsrahmen

Im Lichte der vorstehenden, ausführlichen Untersuchung des Ausschlusses des umfassenden Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs *de lege lata* wäre die Einführung eines solchen Prüfungsrechts gegenüber den beiden Wasserverbänden auch *de lege ferenda* rechtswidrig.

Die wesentlichen Erwägungen sollen wie folgt skizziert werden:

1. Dass das Selbsterhaltungsrecht der Wasserverbände nicht explizit in der Verfassung verankert ist, enthebt den Gesetzgeber nicht von der Bindung an Verfassungsrecht. Indem er einfachgesetzlich die Wasserverbände mit Selbstverwaltungshoheit ausgestattet hat, ist der Landesgesetzgeber in diesem Rahmen auch an die verfassungsrechtlichen Determinanten gebunden. Dies bedeutet nicht nur, wie sogleich gezeigt wird, dass die Verfassungsprinzipien der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit sowie die Grundrechte der Mitglieder zu beachten sind. Sondern es bedeutet auch, dass Eingriffe eines sachlichen Grundes bedürfen. Die Finanzhoheit gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie, und ein sachlicher Grund für die Einführung der Rechnungshofkontrolle liegt (wie schon bei der Novellierung 1989/90¹⁸²) nicht vor. Die Einführung der umfassenden Finanzkontrolle durch den Landesrechnungshof wäre nicht von den dafür zur Verfügung stehenden Topoi gedeckt,¹⁸³ da – kurz gesagt – finanzielle Interessen des Landes nicht berührt werden.
2. Das bestehende formell-gesetzliche sowie satzungsrechtliche Regime der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie Rechnungsprüfung der Wasserverbände¹⁸⁴ ist als Rechtstatsache gegeben und als solche in der Entscheidung über eine Gesetzesänderung zu berücksichtigen. Dieses Regime gewährleistet eine gegenüber der Rechnungshofprüfung gleichwertige Prüfung.¹⁸⁵ In Anbetracht dessen wäre die Einführung eines umfassenden Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs *unverhältnismäßig*, weil nicht

¹⁸¹ Reus/Mühlhausen, Anm. in DVBl. 2010, 711, 712 f.

¹⁸² S.o. D. III. 2. b) bb).

¹⁸³ Dazu insb. o. D. III. 2. b) dd) (2) (a).

¹⁸⁴ Dazu o. D. III. 2. b).

¹⁸⁵ S.o. D. III. 2. b) dd) (2) (a).

erforderlich und noch nicht einmal geeignet. Das umfassende Prüfungsrecht wäre nämlich in der gegebenen Situation nicht zielkonform, da es an einem belastbaren Interesse des Parlaments fehlt, zur Gewährleistung seines Budgetrechts die Unterstützung des Verfassungsorgans Landesrechnungshof heranzuziehen.¹⁸⁶ Für diese – über die mehreren bestehenden Prüfinstanzen hinausgehende – zusätzliche Kontrolle besteht kein sachlicher Grund; dies gilt umso mehr für den Umgang mit evtl. divergierenden Prüfergebnissen.

3. In der Ungleichbehandlung gegenüber den Kommunen wäre auch ein Verstoß gegen *Art. 3 GG* zu erkennen. Die Kommunen und die Wasserverbände verfügen über ein im Wesentlichen gleichwertiges System der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Rechnungsprüfung, das bei den Wasserverbänden sogar partiell strenger ausfällt.¹⁸⁷ Es wäre von keinem sachlichen Grund getragen, bei den Wasserverbänden eine umfassende Kontrolle durch den Landesrechnungshof einzuführen, während die Kommunen (die im Wege des Finanzausgleichs sogar in erheblichem Maße Landesmittel verwenden) dieser Kontrolle bewusst nicht unterliegen.
4. Schließlich wären auch die *Grundrechte der Mitglieder* der beiden Wasserverbände betroffen. Soweit es sich um Kommunen handelt, ist Ausfluss der in *Art. 28 Abs. 2 GG* gewährleisteten Selbstverwaltungshoheit die Finanzhoheit, die sich auch in der Mitgliedschaft in den Wasserverbänden auswirkt. Dies gilt nicht nur generell, sondern auch in Bezug auf die einzelnen Aktivitäten und Maßnahmen im Rahmen der Wasserverbände, namentlich die Ausübung der Satzungshoheit und der übrigen Mitgliedsrechte.¹⁸⁸ Die zwangsweise Unterwerfung unter die Prüfung durch den Landesrechnungshof würde die mitgliedschaftlichen Rechte insbesondere im Blick auf die Rechnungsprüfung und Finanzprüfung¹⁸⁹ konterkarieren. Selbstverwaltung bedeutet auch Selbstkontrolle,¹⁹⁰ die in diesem Fall beschnitten bzw. ausgehebelt würde. Die staatliche Fremdkontrolle, die in der Finanzprüfung durch den Landesrechnungshof zu sehen wäre, würde weiter gehen als die Rechtsaufsicht,¹⁹¹ was systemwidrig wäre.

¹⁸⁶ S.o. D. II. u. D. III. 2. b) dd) (1) u. (2).

¹⁸⁷ S.o. D. III. 2. b) cc) (3) (b).

¹⁸⁸ S.o. C. II. u. D. III. 2. b) cc) (3) (a).

¹⁸⁹ S.o. D. III. 2. b) cc) (3).

¹⁹⁰ S.o. C. II.

¹⁹¹ S.o. D. III. 2. b) cc) (3) (a).

5. Darüber hinaus hat das *BVerfG* gefordert, dass die im demokratischen Prinzip wurzelnden Grundsätze der Selbstverwaltung und der Autonomie angemessen zur Geltung gebracht werden müssen.¹⁹² Gegen diese verfassungsrechtlichen Determinanten würde verstoßen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die vorstehenden Aspekte jeweils für sich, jedenfalls aber in Summe begründen, dass die Einführung eines umfassenden Prüfungsrechts des Landesrechnungshofs rechtswidrig wäre.

¹⁹² BVerfGE 107, 59, Rn. 143.

G. Ergebnis und Alternativenbetrachtung

Nach alledem ist festzuhalten, dass ein *umfassendes* Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs gegenüber den Wasserverbänden

- de lege lata nach dem Willen des historischen Gesetzgebers nicht besteht und
- de lege ferenda erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen sich hat.

Es ist deshalb nach Alternativen zu fragen.

Soll nicht von jeglicher Gesetzesänderung Abstand genommen werden, kommt allein eine klarstellende Verweisung auf das bestehende Prüfungsrecht des Landesrechnungshofs aus § 91 LHO, insb. was die Verwendung von Landesmitteln im Zuwendungsbereich anbelangt, in Betracht.

Der oben¹⁹³ wiedergegebene Änderungsentwurf könnte insoweit abgewandelt werden:

„Der Landesrechnungshof hat ein Prüfungsrecht unter den Voraussetzungen des § 91 der Landeshaushaltsordnung [...]“

Möhnesee, im April 2016

(Prof. Dr. Thorsten Attendorn)

¹⁹³ S.o. A.

Literaturverzeichnis

Augstein, Nochmals: Keine Kompetenz für Landesrechnungshöfe zur Prüfung berufsständischer Versorgungswerke, LKV 2011, 396-401

Becker, Das Demokratieprinzip und die Mitwirkung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, DÖV 2004, 910-915

Bergel, Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt?, 2010

Brenner, Staatliche Rechnungsprüfung gegenüber kirchlichen Einrichtungen, NVwZ 1995, 454-455

Bullinger, Flexibilität moderner Verwaltung und Gerichtsschutz des Bürgers, in: FS Maurer, 2001, 565-597

Dederer, Organisatorisch-personelle Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, NVwZ 2000, 403-405

Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Losebl., 63. Aktualisierung 2015

Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar GG, 27. Edition, Stand: 01.09.2015

Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 8. Aufl. 2015

Erichsen, Die sogenannten unbestimmten Rechtsbegriffe als Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen im Verhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, DVBl. 1985, 22-29

Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010

Fiebig, Kommunale Rechnungsprüfung, 4. Aufl. 2007

Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnung (BHO/LHO), Staatliches Haushaltsrecht, Kommentar, 2011

Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Aufl. 2010

Henneke, Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung, 2. Aufl. 2000

Henneke/Strobl/Diemert, Recht der kommunalen Haushaltswirtschaft, 2008

Heuer, Zur Prüfungsbefugnis der Rechnungshöfe gegenüber der Stiftung Volkswagenwerk, DÖV 1986, 516-518

Heusch/Schönenbroicher, Die Landesverfassung NRW, Kommentar, 2010

Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl. 2012

Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 2013

Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. V., 3. Aufl. 2007

Kamp, Finanzkontrolle im Verfassungsstaat durch den Landesrechnungshof – zugleich ein Beitrag zum Landesverfassungsrecht, NWVBl. 2011, 86-95

Kau, Die Haushaltskontrolle von Universitätsklinika unter besonderer Berücksichtigung der landesrechtlichen Bestimmungen in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, AöR 134 (2009), 391-433

Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014

Klüppel, Das neue Wasserverbandsgesetz, LKV 1991, 125

Kluth, Funktionale Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlicher Status - verfassungsrechtlicher Schutz, 1997

Kluth, Funktionale Selbstverwaltung, Verw 35 (2002), 349-376

Kluth, Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Rechnungshofkontrolle der Kammern, WiVerw 2006, 227-260

Kluth, Die Pflicht der Kammern zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsprüfungen und ihre Kontrolle durch Rechnungshöfe und Staatsaufsicht, WiVerw 2014, 279-290

Kluth, Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Kammern und Verbänden bei der Wahrnehmung der Interessenvertretung, WiVerw 2012, 50-58

Knauff, Hochschulautonomie unter Rechnungshofkontrollvorbehalt, WissR 2011, 355-374

Köller, Funktionale Selbstverwaltung und ihre demokratische Legitimation, 2009

Kollyris, Die "prüfungsfreien Räume" in der Rechnungshofkontrolle, 2008

v. Mangoldt/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl. 2011

v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2012

Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. VI, Losebl., Stand: 9/2015

Musil, Das Bundesverfassungsgericht und die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, DÖV 2004, 116-120

Neumann, Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593-600

Pache, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – Versuch einer Modernisierung, 2001

Papier, Verwaltungsverantwortung und gerichtliche Kontrolle, in: FS Ule, 1987, 235-255

Pawlowski, Methodenlehre für Juristen, 3. Aufl. 1999

Pautsch, Staatsaufsicht und Rechnungshofkontrolle über die Handwerkskammern im Lichte der Kammerselbstverwaltung, NdsVBl 2013, 233-238

Rapsch, Wasser- und Bodenverbände als grundrechtsfähige nichtkommunale Verbandspersonen öffentlichen Rechts? DÖV 1992, 657-664

Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 2014

Reus/Mühlhausen, Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei berufsständischen Versorgungseinrichtungen, DÖV 2010, 170-175

Reus/Mühlhausen, Anm. zum Urt. d. BVerwG v. 30.9.2009 – 8 C 5.09, DVBl 2010, 711-715

Reus/Mühlhausen, Keine Rechnungshofprüfung bei den Industrie- und Handelskammern?, GewArch 2009, 93-98

Schöbener, Industrie- und Handelskammern im Visier der Landesrechnungshöfe - Grund, Grenzen und Gestaltungsoptionen der Finanzkontrolle, GewArch 2010, 177-182

Schulz, Normenkontrollbefugnis von Wasserverbänden, NWVBl. 2009, 425-427

Schwacke, Juristische Methodik, 5. Aufl. 2011

Schwarze, Die gerichtliche Kontrolle der europäischen Wirtschaftsverwaltung, in: Schmidt-Aßmann/ders., Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, 1992, 203-273

Stackmann, Die Prüfung juristischer Personen des öffentlichen Rechts durch die Rechnungshöfe, DVBl 1996, 414-418

Starck, Kammerselbstverwaltung und Staatsaufsicht, NdsVBl. 2014, 333-337

Stierle, Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, 2. Aufl., 2008

Thietz-Bartram, Keine Kompetenz für Landesrechnungshöfe zur Prüfung berufsständischer Versorgungswerke, LKV 2011, 241-249

Tuschl, Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Rechnungshofkontrolle der NRW.BANK, NWVBl. 2012, 165-169

Volino, Anm. zu BVerwG, Urt. v. 30.09.2009 – 8 C 5.09, GewArch 2010, 72-73

Wank, Die Auslegung von Gesetzen, 6. Aufl. 2015

Wendt, Zulässigkeit und Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Wirtschafts- und Haushaltsführung der IHK Frankfurt, insbesondere der Bildung von Rücklagen durch die Kammer, sowie Begrenzung der Finanzkontrolle seitens des Landesrechnungshofs durch die Selbstverwaltungsbefugnis und Haushaltsautonomie der Kammer, WiVerw 2013, 5-57

Wernicke/Rickert, Die Weiterentwicklung der IHK-Organisation 2012 zwischen Haushaltsrecht, Rechnungshöfen und wirtschaftlicher Selbstverwaltung, WiVerw 2013, 1-4

Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010

Ziekow, Die Industrie- und Handelskammern zwischen Selbstverwaltung und staatlichem Haushaltsrecht – zur Reichweite der Anwendbarkeit staatlichen Haushaltsrechts auf die Kammern, *WiVerw* 2013, 58-72

Zippelius, *Juristische Methodenlehre*, 9. Aufl. 2005