

Az.: II/52-1371

In welchem Umfang kann wasserrechtlicher Vollzugaufwand der Verwaltung aus der Abwasserabgabe gedeckt werden?

A. Auftrag und Vorbemerkung

Im Rahmen der Beratungen des Einzelplans 14 des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 2000/2001 hat der Ausschuss für Umwelt und Forsten in seiner 32. Sitzung am 11. November 1999 beschlossen, den Wissenschaftlichen Dienst mit einer Stellungnahme zu der Frage zu beauftragen, inwieweit wasserrechtlich bedingter Verwaltungsaufwand - vor dem Hintergrund des Urteils des Obergerichtes Rheinland-Pfalz vom 31. Juli 1997 - 1 A 10610/96 - aus der Abwasserabgabe finanziert werden kann bzw. aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten werden muss.

Mit dem tatsächlichen und rechtlichen Hintergrund dieser Fragestellung befasste sich nicht nur der Umweltausschuss, sondern auch die Rechnungsprüfungskommission in ihrer nicht-öffentlichen 12. Sitzung am 7. Juni 1999¹ sowie der Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz. Danach nahm das Umweltministerium aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe insgesamt 8,8 Mio. DM jährlich zur Deckung von Personal- und Sachaufwendungen für die Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Wasserrecht in Anspruch.²

Nach Auffassung des Landesrechnungshofs können nur solche Aufgaben der Landesverwaltung dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeordnet – und damit aus der Abwasserabgabe finanziert - werden, die ausschließlich oder in Ergänzung zu den allgemeinen wasserrechtlichen Aufgaben anfallen. Es habe sich in dessen gezeigt, dass in erheblichem Umfang Tätigkeiten, die beim Vollzug der wasserrechtlichen Bestimmungen ohnehin erforderlich waren, dem Aufwand zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeschlagen würden und

¹ S. 41 f., S. 54 des Protokolls (Teil I) der 12. Sitzung der Rechnungsprüfungskommission am 07.06.1999.

² Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Seite 233

damit aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe beglichen würden.³ Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofs könnten hierfür höchstens 20 % des Aufwands der Überwachungsaufgaben angesetzt werden.⁴ Kosten der Aufgabenwahrnehmung der allgemeinen Gewässeraufsicht, die nicht dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze zugeordnet werden könnten, seien deshalb aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren.⁵

Dem gegenüber vertrat das Ministerium für Umwelt und Forsten die Auffassung, dass die Finanzierung aller (im weitesten Sinne) im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehenden Aufwendungen aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zulässig sei. Die Zielrichtung der Abwasserabgabengesetze überlagere nämlich die Gewässeraufsicht nach den wasserrechtlichen Bestimmungen.⁶

B. Stellungnahme

I. Zur Rechtsgrundlage der Abwasserabgabe

Nach den rahmenrechtlichen Bestimmungen (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4 GG) des (Bundes-)Wasserhaushaltsgesetzes bedarf die Benutzung eines Gewässers durch das Einbringen und Einleiten von Stoffen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 WHG) der behördlichen Erlaubnis (§ 7 WHG) bzw. Bewilligung (§ 8 WHG)⁷. Neben der Sonderbestimmung des § 7 a WHG über das Einleiten von Abwasser in Gewässer füllen die landesgesetzlichen Vorschriften, insbesondere §§ 25 ff. Landeswassergesetz, den bundesgesetzlich vorgegebenen Rahmen weiter aus. Mit dem Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Bundes-Abwasserabgabengesetz vom 10. November 1990, BGBl. I S. 2433) wurde bestimmt, dass für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer im Sinne des § 1 Abs. 1 WHG eine Abgabe zu entrichten ist, die durch die Länder erhoben wird (§ 1 BAbwAG). Diese vom Einleiter (§ 9 BAbwAG) zu entrichtende Abwasserabgabe richtet sich ihrer Höhe nach an der Schädlichkeit des Abwassers aus (§ 3 Abs. 1 BAbwAG), die auf der Grundlage des die Abwassereinleitung zulassenden wasserrechtlichen Bescheides (§ 4 Abs. 1 BAbwAG) bzw. einer Einleitererklärung (§ 6 Abs. 1 BAbwAG) ermittelt wird. Das

³ Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Seite 237

⁴ Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Seite 238

⁵ Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Seite 239

⁶ Zitiert nach dem Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz, Seite 238

⁷ § 2 i.V.m. § 1 Abs. 3 WHG stellt insofern klar, dass solche Gewässerbenutzungen nicht vom Grundeigentum gemäß Artikel 14 GG umfasst sind.

Aufkommen der Abwasserabgabe ist zweckgebunden zu verwenden (§ 13 BAbwAG) und hat der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte zu dienen. Gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 BAbwAG können die Länder bestimmen, dass der durch den Vollzug dieses Gesetzes und der ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt wird. Ferner enthält § 13 Abs. 2 BAbwAG eine nicht abschließende Aufzählung von zweckdienlichen Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Gewässergüte.

Im Rahmen des Vollzugs des Abwasserabgabengesetzes haben die Behörden insbesondere gemäß § 4 Abs. 4 BAbwAG die Einhaltung der im wasserrechtlichen Bescheid festgelegten Schadstofffracht zu überwachen; gemäß § 4 Abs. 5 BAbwAG wird die Behörde ferner dann tätig, wenn der Einleiter eine Veränderung der im wasserrechtlichen Bescheid festgelegten Überwachungswerte erklärt.

Im Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (LAbwAG) ist zum einen geregelt, dass für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes die obere Wasserbehörde - dies ist gemäß § 105 Abs. 2 Landeswassergesetz die Bezirksregierung - zuständig ist (§ 12 LAbwAG); zum anderen bestimmt § 16 LAbwAG in Absatz 4, dass aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe der mit dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt wird (vgl. § 13 BAbwAG). Gemäß § 16 Abs. 4 Satz 2 LAbwAG bestimmt der Haushaltsplan Näheres über die Verwendung des Abwasserabgabenaufkommens.

II. Verfassungsrechtliche Qualifikation der Abwasserabgabe

1. Die Abwasserabgabe als Sonderabgabe

Bei der mit dem Bundesabwasserabgabengesetz eingeführten Abgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer handelt es sich um eine sog. Sonderabgabe.⁸ Im Gegensatz zu Steuern als „Abgaben der Allgemeinheit für die Allgemeinheit“⁹ werden Sonderabgaben einer besonderen gesellschaftlichen

⁸ Vgl. nur BVerwG in Buchholz 401.64 § 4 AbwAG Nr. 5.

⁹ Der Steuergesetzgeber hat in § 1 Abs. 1 Reichsabgabenordnung vom 22.05.1931 (RGBl. I, S. 161) den Steuerbegriff definiert: Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft.

Gruppe in ihrem eigenen Interesse und mit der Maßgabe gruppennütziger Verwendung auferlegt.¹⁰

Die Erhebung einer Sonderabgabe hat drei materiell-rechtliche Voraussetzungen: Zum Einen kann durch sie nur eine besondere gesellschaftliche Gruppe finanziell belastet werden, welche durch eine einheitliche Interessenlage oder sonstige gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit als eigene **homogene Gruppe** abgegrenzt ist.¹¹ Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt zudem eine **spezifische Beziehung** zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten **Zweck** voraus.¹² Aus dieser Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen. Hierzu hat das BVerfG ausgeführt:

„Die Aufgabe, die mit Hilfe des Abgabenaufkommens erfüllt werden soll, muss demnach ganz überwiegend in die Sachverantwortung der belasteten Gruppe, nicht in die der staatlichen Gesamtverantwortung fallen. Andernfalls würde es sich bei der Verfolgung des Zwecks um eine öffentliche Angelegenheit handeln, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfen und die deshalb nur mit von der Allgemeinheit zu erbringenden Mitteln, d.h. im Wesentlichen mit Steuermitteln finanziert werden darf.“¹³

Schließlich muss das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also **gruppennützig verwendet** werden¹⁴.

Grundsätzlich hat das Bundesverfassungsgericht zu der „außerordentlichen Abgabenform“ Sonderabgabe stets betont, dass ihre Zulässigkeit engen Grenzen unterliege und sie deshalb eine „seltene Ausnahme“¹⁵ bleiben müsse. Dies wird damit begründet, dass Sonderabgaben eine Gesetzgebungskompetenz außerhalb der Finanzverfassung beanspruchen und auch insofern systemwidrig sind,¹⁶ als sie durch den haushaltsflüchtigen Ertrag der Sonderabgabe das Budgetrecht des Parlaments berühren und schließlich die Belastungsgleichheit der Bürger durch die Schaffung einer besonderen Gruppe von Abgabepflichtigen in Frage stellen.¹⁷

¹⁰ Grundlegend BVerfGE 55, 274, 305 f.

¹¹ BVerfGE 55, 274, 305 f.

¹² BVerfGE 55, 274, 306.

¹³ BVerfGE 55, 274, 306.

¹⁴ BVerfGE 55, 274, 307.

¹⁵ BVerfGE 91, 186, 202 f.

¹⁶ BVerfGE 55, 274, 300 f.

¹⁷ BVerfGE 91, 186, 202 f.

2. *Verfassungsmäßigkeit der Sonderabgabe ‚Abwasserabgabe‘*

Die Deckung von Verwaltungskosten aus der Abwasserabgabe kommt nur dann in Betracht, wenn die Erhebung der Abgabe selbst rechtmäßig ist, d.h. den verfassungsgerichtlich aufgestellten Kriterien entspricht.

Mit der bundesrechtlich eingeführten Abwasserabgabe wird eine besondere gesellschaftliche Gruppe, nämlich die der Abwassereinleiter (§ 9 Abs. 1 BAwbAG) zu einer zweckgebundenen Abgabe (§ 13 BAwbAG) herangezogen. Die spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck ergibt sich vorliegend daraus, dass durch die Abwassereinleitungen Gewässer mit Schadstoffen befrachtet werden, welche die Gewässergüte herabsetzen. Hieraus erschließt sich die Sachnähe der Abgabepflichtigen hinsichtlich des Verwendungsziels der Erhaltung bzw. Verbesserung der Gewässergüte.

Fraglich könnte bei der Abwasserabgabe jedoch sein, ob das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also gruppennützig, verwendet wird. Die in § 13 BAwbAG umschriebenen Verwendungszwecke sind nämlich keinesfalls spezifisch gruppennützig, die Erhaltung bzw. Verbesserung der Gewässergüte kommt vielmehr der Allgemeinheit zugute. Insofern bestehenden Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit der Abwasserabgabe lässt sich jedoch mit zwei Argumenten begegnen: Zum Einen könnte die spezielle Gruppennützigkeit dieser Abgabe darauf gestützt werden, dass ohne die Sonderabgabe ein generelles Einleitungsverbot zum Schutz des Ökosystems „Gewässer“ eingeführt werden müsste, welches die Abgabepflichtigen vor Sonderprobleme stellen würde.

Zum Anderen hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass an die Verfassungsmäßigkeit solcher Sonderabgaben geringere Anforderungen zu stellen sind, die nicht primär Finanzierungsfunktion haben.¹⁸ So hat das Bundesverfassungsgericht zur Schwerbehindertenausgleichsabgabe festgehalten, dass mit Sonderabgaben auch Antriebs- und Ausgleichsfunktionen verfolgt werden könnten, welche die Finanzierungsfunktion zurücktreten lassen. In solche Fällen könnten die vom Verfassungsgericht aufgestellten Maßstäbe für Sonderabgaben nicht uneingeschränkt gelten.¹⁹ Daraus wurde teilweise gefolgert, dass das Merkmal der Gruppennützigkeit bei Lenkungsabgaben nicht erforderlich sei.²⁰

¹⁸ BVerfGE 57, 139, 167 f.

¹⁹ BVerfGE 57, 139, 167.

²⁰ Jarass, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989, 1013, 1021 m.w.N.

Hinsichtlich der Zwecksetzung der Abwasserabgabe lässt sich eine solche vorrangige Antriebs- und Lenkungsfunktion auch durchaus bejahen.²¹ Ziel der Erhebung der Abgabe ist nicht etwa die Erschließung möglichst umfangreicher Finanzierungsquellen für die Verbesserung der Gewässergüte, sondern vorrangig die Absenkung der Abwassereinleitungen durch die Belegung mit einer schadstofffrachtabhängigen Abgabe – und damit die Verhinderung der Beeinträchtigung der Gewässergüte ‚im Vorfeld‘.

Allerdings ist das Bundesverfassungsgericht in einer späteren Entscheidung²² dieser Aufweichung der Maßstäbe mit der Bemerkung entgegengetreten, die strengen Maßstäbe sollten auch dann gelten, wenn die Finanzierungsfunktion der Sonderabgabe nur Nebenzweck sei. Die damit entstehenden ‚Unschärfen‘ in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts²³ sind bis heute nicht behoben. Insgesamt wird man jedoch die Erhebung der Abwasserabgabe auch nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts nicht als verfassungswidrig erachten können.

3. Problematik des § 13 Abs. 1 Satz 2 BABwAG

Im Hinblick auf die Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung erweist sich § 13 Abs. 1 Satz 2 BABwAG jedoch als besonders problematisch. Danach können die Länder bestimmen, dass der durch den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes entstehende Verwaltungsaufwand aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt wird. Da der gesamte Verwaltungsvollzug in Bund und Ländern grundsätzlich im Allgemeininteresse erfolgt und schon von Rechts wegen nicht der Verfolgung gruppenspezifischer Interessen dienen darf, ist diese Bestimmung jedenfalls dann verfassungsrechtlich problematisch, wenn man an den ursprünglich vom Verfassungsgericht aufgestellten und nachträglich bestätigten²⁴ Maßgaben für die Erhebung einer Sonderabgabe – insbesondere an der Gruppennützigkeit der Mittelverwendung - festhalten will. Die Kosten des Verwaltungsvollzugs dürften daher nur dann aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert werden, wenn man sich entweder von der Bedingung gruppennütziger Verwendung der Sonderabgaben verabschiedet,²⁵ oder im Wege einer verfassungskonformen - und dies bedeutet engen - Auslegung der Bundes- und Landesabwasserabgabengesetze dafür Sorge trägt, dass die

²¹ Vgl. BVerwGE 105, 144 ff.; so auch Hessischer VGH, Az. V OE 110/82 vom 18. Juli 1984; VGH Baden-Württemberg in DVBl. 1984, 345.

²² BVerfGE 67, 256, 277 f.

²³ Vgl. dazu Jarass, Verfassungsrechtliche Grenzen für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben, DÖV 1989, 1013, 1019 f.

²⁴ Vgl. oben B. II. 2.

²⁵ In diesem Sinne lässt sich BVerfGE 57, 139, 167 verstehen; vgl. jedoch dagegen BVerfGE 67, 256, 278; 82, 159, 181.

Deckung von Verwaltungskosten aus der Sonderabgabe die eng begrenzte Ausnahme bleibt. Zur Rechtfertigung dieser Mittelverwendung ließe sich vortragen, dass der Verwaltungsaufwand zur Ermittlung und Erhebung der Sonderabgabe unlösbar mit dem primär verfolgten Abgabenzweck – Stichwort Lenkungsfunction der Abwasserabgabe – verknüpft sei. Umgekehrt kommt danach eine Deckung des Aufwandes aus dem Ertrag der Abgabe überhaupt nur in Betracht, soweit Verwaltungsaufwand mit der Realisierung des gesetzgeberischen Regelungskonzeptes ‚Sonderabgabe‘ unabdingbar verbunden ist.

Diese verfassungsrechtlichen Vorgaben prägen das Vorverständnis der hier aufgeworfenen Fragestellung und entfalten ihre Bedeutung für die – verfassungskonform enge - Auslegung des einfachgesetzlichen Bundes- und Landesrechts.

III. Deckung des Vollzugaufwandes durch die Abwasserabgabe?

1. *Wortlaut der Norm*

Bereits der Wortlaut des § 13 Abs. 1 Satz 2 BAbwAG versucht den dargelegten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Überlegungen dadurch gerecht zu werden, dass er eine nur beschränkte Deckungsfähigkeit der Kosten des Gesetzesvollzugs durch die Abwasserabgabe zulässt. § 13 Abs. 1 Satz 2 BAbwAG stellt klar, dass nur „der durch den Vollzug dieses Gesetzes und der ergänzenden landesrechtlichen Vorschriften entstehende Verwaltungsaufwand“ aus der Abwasserabgabe gedeckt werden darf. Die Abwasserabgabe darf danach also keine allgemeine Finanzierungsfunktion für allgemeine wasserrechtliche Tätigkeiten der Länderbehörden haben. Ansonsten würde eine weit gehende Aufzehrung des Abgabenaufkommens durch den Vollzugaufwand das gesamte Konzept der Verbesserung der Gewässergüte in Frage stellen und den gesetzlich definierten Zwecken der Erhebung einer Abwasserabgabe (§ 13 Abs. 1 Satz 1 BAbwAG) zuwiderlaufen.

2. *Bestimmung des tatsächlichen Verwaltungsaufwandes*

Eine Definition des deckungsfähigen Verwaltungsaufwandes muss bei der Beschreibung der Vollzugaufgaben nach dem Bundesabwasserabgabengesetz und dem Landesabwasserabgabengesetz ansetzen. Wie bereits dargelegt (vgl. oben I.) ergeben sich für die Wasserbehörden aus dem Bundesabwasserabgabengesetz Überwachungspflichten gemäß § 4 Abs. 4 und 5 BAbwAG, welche an den die Abwassereinleitung zulassenden wasserrechtlichen Bescheid

(§ 4 Abs. 1 BAbwAG i.V.m. § 3 WHG und § 25 Abs. 1 Nr. 3 LWG) bzw. an die Einleitererklärung (§ 6 Abs. 1 BAbwAG) anknüpfen. Damit macht das Bundesabwasserabgabengesetz deutlich, dass sein Vollzug zwar auf Basis der Ergebnisse gewässeraufsichtlicher Tätigkeit (§ 93 Abs. 1 LWG) erfolgt, das Verwaltungsverfahren zur Vorbereitung und zum Erlass dieses wasserrechtlichen Bescheides jedoch nicht mit umfasst. Zu diesem Ergebnis kommt auch das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 31. Juli 1997, wonach

„die entsprechenden Überwachungsmaßnahmen im Regelfall nicht durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze veranlasst, sondern unabhängig davon im Rahmen der allgemeinen wasserrechtlichen Gewässeraufsicht durchgeführt werden. Auch die Abwasserabgabengesetze gehen davon aus, dass die Abwassereinleitungen unabhängig von der Frage, inwieweit eine Abwasserabgabe zu entrichten ist, der allgemeinen wasserrechtlichen Gewässeraufsicht unterliegen und laufend zu überwachen sind.“²⁶

Für die Beachtung dieser klaren Zäsur zwischen wasserrechtlichem und abwasserabgaberechtlichem Verwaltungsverfahren spricht nicht nur § 4 Abs. 4 BAbwAG, wonach die Überwachungsmaßnahmen „im Rahmen der Gewässerüberwachung nach den wasserrechtlichen Vorschriften durch staatliche oder staatlich anerkannte Stellen“ zu erfolgen haben. Hierfür spricht auch die Regelung des § 12 Abs. 2 LAbwAG, wonach die obere Wasserbehörde „unbeschadet der Zuständigkeiten für die Überwachung im Rahmen der Gewässeraufsicht“ die Erfüllung der nach dem Abwasserabgabengesetz und dem Landesabwasserabgabengesetz begründeten Verpflichtungen überwacht. Diese grundsätzliche Differenzierung zwischen wasserrechtlichen Maßnahmen der Gewässeraufsicht und dem Vollzug des Abwasserabgabengesetzes erschließt sich auch aus § 12 Abs. 3 LAbwAG, wonach für die Erhebung der Abwasserabgabe im Regelfall keine eigenständigen Kontrollmaßnahmen durchgeführt werden müssen, sondern auf die Ergebnisse der wasserrechtlich vorgesehenen Überwachung zurückgegriffen werden soll. Hieraus folgert auch das OVG Rheinland-Pfalz:

„Danach ist nicht ersichtlich, dass der Verwaltungsaufwand für die hier streitigen Gewässerüberwachungen durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze

²⁶ OVG Rheinland-Pfalz (Az.: 1 A 10610/96 OVG), S. 11 f.

entstanden wäre und deshalb nach § 16 Abs. 4 LAbwAG aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt werden müsste“.²⁷

Dieses Ergebnis lässt sich auch unter Bezugnahme auf die gesetzgeberischen Motive bei Erlass des Landesabwasserabgabengesetzes rechtfertigen: In der Begründung zum Gesetzentwurf²⁸ wird zunächst klargestellt, dass der Gesetzgeber die hier zu klärende Frage einer Abgrenzung des deckungsfähigen Verwaltungsaufwandes klar erkannt hat: § 16 Abs. 4 Satz 1 LAbwAG berücksichtigt danach,

„dass der Vollzug des Abwasserabgabengesetzes so eng mit dem wasserrechtlichen Vollzug verknüpft ist, dass sich für die Zurechnung des Aufwandes zu dem einen oder anderen Rechtsbereich erhebliche Schwierigkeiten ergeben können. Das gilt insbesondere für die in den §§ 4 Abs. 4 und 5 und 5 Abs. 2 AbwAG angesprochene Überwachung“.

Genau diese Frage wollte der Landesgesetzgeber auch einer Klärung zuführen:

„Da diese nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG im Rahmen der Gewässerüberwachung nach den wasserrechtlichen Vorschriften vorzunehmen ist, entsteht durch die hier angesprochene abgaberechtliche Überwachung kein nennenswert vermehrter Verwaltungsaufwand. Seit jeher gehört es zu den Aufgaben der Gewässeraufsicht, die Gewässer und ihre Benutzung zu überwachen. Die Überwachung der Abwassereinleitungen und die Einhaltung der Festsetzungen des Erlaubnisbescheides waren deshalb schon vor Erlass des Abwasserabgabengesetzes eine der wichtigsten Aufgaben der staatlichen Gewässeraufsicht.“²⁹

Dieses dargelegte Verhältnis von allgemein-wasserrechtlicher Tätigkeit der Gewässeraufsicht und Vollzug der Abwasserabgabengesetze wird auch durch die Kommentarliteratur gestützt, die ebenfalls klar zwischen Überwachung der Gewässerbenutzung und der Auswertung der in diesem Rahmen gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen des Abwasserabgabengesetzes differenziert.³⁰ Die Inanspruchnahme des Aufkommens der Abwasserabgabe für solche gewässeraufsichtlichen Maßnahmen widerspreche zudem der in § 94 Abs. 1

²⁷ OVG Rheinland-Pfalz (Az.: 1 A 10610/96 OVG), S. 12.

²⁸ Drs. 9/818, S. 25 f.

²⁹ Drs. 9/818, S. 25 f.

³⁰ Vgl. nur Beile, Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz, Kommentar, § 94, S. 291.

LWG vorgesehenen Kostentragungspflicht des Einleiters hinsichtlich notwendiger gewässeraufsichtlicher Maßnahmen. Eine Inanspruchnahme der Abwasserabgabe kommt daher nur dann in Betracht, wenn die Beprobung des Gewässers zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze „außerhalb der wasserrechtlich (ordnungsrechtlich) festgelegten Überwachungswerte erforderlich wird“³¹.

3. *Schlussfolgerung*

Andere als im BAbwAG ausdrücklich aufgeführte Verwaltungsmaßnahmen³² dürfen aus der Abwasserabgabe nicht finanziert werden. Allein der Umstand, dass Ergebnisse allgemein wasserrechtlicher Tätigkeiten der Behörden im Verfahren nach dem BAbwAG verwertbar sind, macht die im Vorfeld (sowieso) angefallenen Kosten nicht zu solchen des Vollzugs der Abwasserabgabengesetze. Die übermäßig extensive Interpretation des § 16 Abs. 4 LAbwAG durch das Ministerium für Umwelt und Forsten³³ widerspricht daher den verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie Wortlaut und Zweck der Abwasserabgabengesetze. Im Ergebnis erweist sich also die vom Rechnungshof Rheinland-Pfalz in seinem Jahresbericht 1998 vertretene Rechtsauffassung³⁴ zur Deckungsfähigkeit von wasserrechtlichem Vollzugsaufwand aus der Abwasserabgabe als zutreffend.

Welcher Anteil am gesamten Verwaltungsaufwand der Landeswasserbehörden auf den Vollzug der Abwasserabgabengesetze zurückzuführen ist, lässt sich abstrakt nur schwer festlegen. Ob die in § 82 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen³⁵ angesetzte Größenordnung, wonach der nach der Überwachung entstehende Aufwand zu einem Drittel aus dem Abwasserabgabenaufkommen zu decken ist, eine rational nachvollziehbare Grundlage hat, kann dahin stehen. Angesichts der verfassungsrechtlich und einfachgesetzlich bestehenden Beschränkungen der Deckungsfähigkeit des Verwaltungsaufwands ist es Sache der Landeswasserbehörden, ihren spezifischen Vollzugsaufwand darzulegen und nachzuweisen. Ohne diese Spezifizierung kommt eine Inanspruchnahme der Abwasserabgabe - auch im Wege einer Pauschalierung - nicht in Betracht.

³¹ Beile, Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz, § 94, S. 292; nur *zusätzliche* Maßnahmen sind daher voll aus der Abwasserabgabe zu finanzieren.

³² Vgl. oben B. I.

³³ Vgl. oben A.

³⁴ Vgl. oben A.

³⁵ In der Fassung vom 25.06.1995 (GVBl. NRW S. 926).

C. Ergebnis

Aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe darf allein der mit dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt werden. Durch sonstige und allgemeine gewässeraufsichtliche Maßnahmen begründete Aufwände dürfen hieraus nicht finanziert werden. Gemäß § 16 Abs. 4 Satz 2 LAbwAG ist der Umfang der Deckungsfähigkeit des Verwaltungsaufwands im Haushaltsplan auf Grundlage der geprüften Darlegungen der Landeswasserbehörden festzusetzen.

Wissenschaftlicher Dienst