

## Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft

### 33. Oberflächenwasserabgabe

Die Oberflächenwasserabgabe kann im Wesentlichen als Finanzierungsinstrument angesehen werden; eine Lenkungswirkung geht von ihr nicht aus.

Mit der Zweckbindung von rd. 50 % des Aufkommens hat der Landesgesetzgeber dem Umweltministerium gezielt Mittel zur Erfüllung bestimmter im Gesetz definierter Aufgaben zur Verfügung gestellt. Es wurden auch Maßnahmen finanziert, die nicht diesen Zweckbestimmungen entsprachen. Dies war nicht zulässig.

#### 33.1 Grundlagen

Das Land Schleswig-Holstein erhebt seit dem Jahr 2001 für die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern aufgrund eines Rechts oder einer Befugnis zum Entnehmen (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 WHG<sup>1</sup>) eine Oberflächenwasserabgabe. Die Einführung der Abgabe wurde damit begründet, dass die Entnahme von Oberflächenwasser dem Einzelnen durch die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit einen Sondervorteil gegenüber denjenigen verschafft, denen eine solche Nutzung nicht oder nicht im gleichen Umfang gestattet ist. Durch die Abgabe soll das Bewusstsein für einen möglichst schonenden Umgang mit der Naturressource Wasser geschaffen bzw. gestärkt und auf einen sparsamen Umgang mit dem Wasser hingewirkt werden.

#### 33.2 Lenkungswirkung

Nach § 1 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 OWAG<sup>2</sup> wird seit dem 01.01.2001 eine Abgabe in Höhe von 0,015 DM bzw. seit dem 01.01.2002 in Höhe von 0,0077 € je Kubikmeter tatsächlich entnommenen Wassers erhoben, sofern nicht die Ausnahmetatbestände (erlaubnisfreie Benutzungen) bzw. die Bagatellgrenze von 2.500 € jährlich zum Tragen kommen. Im Jahr 2004 wurden nur 11 Abgabepflichtige mit 14 Entnahmestellen zu dieser Abgabe veranlagt, die als Betreiber der 3 Kernkraftwerke und eines Pumpspei-

<sup>1</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 19.08.2002, BGBl. I S. 3245; zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.01.2004, BGBl. I S. 2.

<sup>2</sup> Gesetz über die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme von Wasser aus oberirdischen Gewässern (Oberflächenwasserabgabengesetz - OWAG) vom 13.12.2000, GVOBl. Schl.-H. S. 610.

cherkraftwerks oder größere Gewerbebetriebe z. B. der Papierindustrie auf die Nutzung des Oberflächenwassers als Kühl- oder Brauchwasser angewiesen sind. Diese Unternehmen haben die genutzte Wassermenge bereits so weitgehend reduziert, wie dies wirtschaftlich sinnvoll und vertretbar ist. Weitere Reduzierungen sind nur bei Rückgang der Wirtschaftsleistung dieser Unternehmen zu erwarten. Eine Lenkungswirkung geht somit von der Oberflächenwasserabgabe nicht aus. Dies ist auch aus der Entwicklung des Gesamtaufkommens der Abgabe ableitbar.

### 33.3 **Haushalt**

Das Aufkommen liegt zwischen 30 und 40 Mio. € pro Jahr. Daraus ist nach § 5 Abs. 1 OWAG vorweg der durch den Vollzug des Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand zu decken. Der verbleibende Betrag ist nach § 5 Abs. 2 OWAG zur Hälfte für Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der oberirdischen Gewässer, der aquatischen Ökosysteme und der von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete sowie zur Förderung einer nachhaltigen Wassernutzung zu verwenden. Der Rest fließt zur allgemeinen Deckung in den Landeshaushalt.

Bis 2005 wird mit insgesamt rd. 44 Mio. € der größte Teil für den biologischen Flächen- und Artenschutz verwendet, gefolgt von insgesamt rd. 25 Mio. € für die Unterhaltung der Gewässer und Verbandsdeiche.

Ein besonderer Einnahmetitel für Zinseinnahmen wegen nicht fristgerechter Verwendung oder für die Rückzahlung nicht verwendeter Fördermittel wurde nicht eingerichtet. Diese Einnahmen fließen den allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts zu. Da es sich um zweckgebundene Mittel aus dem Aufkommen der Oberflächenwasserabgabe handelt, sind entweder gesonderte Einnahmetitel einzurichten oder es ist von der Ausgabenabsetzung nach VV Nr. 3.3 zu § 35 LHO Gebrauch zu machen.

Das **Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft** (Umweltministerium) wird die Voraussetzungen für die Ausgabenabsetzung schaffen.

### 33.4 **Erhebung**

Angesichts der geringen Anzahl der Erhebungsfälle wurde in § 8 OWAG das Staatliche Umweltamt (StUA) Itzehoe als Festsetzungsbehörde für das ganze Land bestimmt.

Die Erhebung durch das StUA Itzehoe ist rechtmäßig und zweckmäßig erfolgt. Die Bemessungsgrundlagen wurden richtig angewendet, die Abgabe

wurde anhand der gemeldeten Wassermengen richtig und zeitgerecht festgesetzt. Gleiches gilt für die Vorauszahlungen.

Der LRH hält die Zuständigkeit einer zentralen Festsetzungsbehörde für das ganze Land für sinnvoll.

### 33.5 **Verwendung**

#### 33.5.1 **Verwaltungsaufwand**

Aus dem Aufkommen der Oberflächenwasserabgabe ist nach § 5 Abs. 1 OWAG vorweg der durch den Vollzug des Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand zu decken. Dieses sind im Wesentlichen die Personal- und Sachkosten, die für die landesweite Erhebung der Abgabe beim StUA Itzehoe für einen Mitarbeiter anfallen.

Darüber hinaus werden 11 anderweitig tätige Mitarbeiter aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert. Nicht alle Personalausgaben für diese Mitarbeiter lassen sich Maßnahmen i. S. von § 5 Abs. 2 OWAG zuordnen.

Nach Auffassung des **Umweltministeriums** sind unter „Maßnahmen“ auch „Personalmaßnahmen“ zu subsumieren. Die Tätigkeiten der aus dem Abgabeaufkommen finanzierten Mitarbeiter in der Wasserwirtschaftsverwaltung dienen sämtlich der verwaltungstechnischen und fachlichen Vorbereitung der Maßnahmen i. S. von § 5 Abs. 2 OWAG.

Der **LRH** bleibt dabei, dass dies nicht für alle Teilaufgaben zutrifft.

#### 33.5.2 **Gewässerunterhaltung**

Das StUA Schleswig hat im Rahmen der Unterhaltung der Gewässer 1. Ordnung Reparaturaufträge freihändig vergeben, ohne dies in Vergabevermerken zu begründen. Die Unterhaltungskosten wurden aus der zweckgebundenen Oberflächenwasserabgabe finanziert, obwohl dafür allgemeine Deckungsmittel hätten eingesetzt werden müssen. Das **Umweltministerium** stimmt dieser Kritik zu.

Aufgrund vertraglicher Verpflichtungen übernimmt das Land Schöpfwerkkosten für den Eiderverband, bis die wasserwirtschaftliche Neuordnung in den Sielverbänden des Eiderverbandes und ihrer Geest-Einzugsgebiete nach dem wasserwirtschaftlichen Entwurf vom 20.08.1963 erfolgt ist.

Auch nach rd. 40 Jahren seit Entwicklung des Entwurfs ist nicht absehbar, ob der Plan überhaupt jemals umgesetzt sein wird, denn die Rahmenbedingungen haben sich seitdem grundlegend geändert. Das Umweltministerium sollte über Verhandlungen erreichen können, dass der Eiderverband

die Schöpfwerkskosten unabhängig von dieser nicht einhaltbaren Bedingung in absehbarer Zeit übernimmt.

### 33.5.3 **Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie**

Das Umweltministerium hat Werkverträge zur Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>1</sup> zulasten des Titels 1301 - 533 72 mit einem Auftragsvolumen von rd. 772 T€ in 2002 und rd. 165 T€ in 2003 abgeschlossen. Einige dieser Werkverträge entsprachen nicht der Zweckbestimmung in § 5 Abs. 2 OWAG.

Das Landesamt für Natur und Umwelt (LANU) hat ohne Ausschreibung eine Reihe von Werkverträgen zur Umsetzung der WRRL abgeschlossen. Die hierfür genannten Gründe sind nicht geeignet, den Verzicht auf die Ausschreibung der geforderten Leistungen zu rechtfertigen.

### 33.5.4 **Biologischer Flächenschutz und Artenschutz**

Das Umweltministerium hat freihändig **Werkverträge für Vogelzählungen** geschlossen, obwohl die Leistungen hätten erschöpfend und abschließend in einem Leistungsverzeichnis dargestellt werden können. Ein öffentlicher Teilnehmerwettbewerb und eine beschränkte Ausschreibung wären angezeigt gewesen. Die Finanzierung von Vogelzählungen auf der Ostsee ist mit der Zweckbestimmung in § 5 Abs. 2 OWAG nicht vereinbar. Das Wasserrecht unterscheidet zwischen oberirdischen und Küstengewässern. Da das OWAG sich nur auf die oberirdischen Gewässer bezieht, können auch nur die damit verbundenen Ökosysteme aus der Abgabe gefördert werden.

Das **Umweltministerium** sieht die Untersuchung insbesondere von Entenvögeln fachlich auch in einem Zusammenhang mit den binnenländischen Gewässersystemen, da verschiedene Parameter einen engen Zusammenhang zwischen den binnenländischen Gewässern und den Küstengewässern erwarten ließen und somit die Zweckbestimmung des § 5 Abs. 2 OWAG eindeutig gegeben sei.

Der **LRH** weist darauf hin, dass dies nicht für die hier kritisierte Meeresentenzählung zutreffen kann, sondern allenfalls für Vogelarten, die sowohl an Binnen- als auch Küstengewässern leben.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik - EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Abl. EG Nr. L 327 vom 22.12.2000.

Die Vogelschutzrichtlinie<sup>1</sup> und die FFH-Richtlinie<sup>2</sup> der EU sehen die Errichtung von Schutzgebieten vor, die gemeinsam das zusammenhängende ökologische Netz **NATURA 2000** bilden sollen. Dafür hat das Land Berichtspflichten zu erfüllen. Von 2001 bis 2003 wurden hierfür insgesamt rd. 1 Mio. € aus dem Aufkommen der Oberflächenwasserabgabe verausgabt. Für die Grundlagenerfassung FFH und für das Monitoring wurden verschiedene Werkverträge geschlossen bzw. Aufträge erteilt. Das Umweltministerium hatte zunächst eine Kostenkalkulation durchgeführt und war zu einem Auftragsvolumen von rd. 1,25 Mio. € für die Jahre 2001 bis 2006 gekommen. Verpflichtungsermächtigungen waren aber nicht veranschlagt. Es beabsichtigte daher, in die Verträge eine auflösende Bedingung aufzunehmen, wonach sie automatisch enden, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Haushaltsermächtigung vorliegt.

Eine derartige Verfahrensweise stellt einen Verstoß gegen die Vorschriften des § 16 Nr. 1 VOL/A<sup>3</sup> dar, wonach erst dann ausgeschrieben werden darf, wenn die Planung fertig gestellt und die Finanzierung gesichert ist.<sup>4</sup> Ebenfalls stellt dies einen Verstoß gegen § 38 LHO dar, wonach Maßnahmen, die das Land zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten können, nur zulässig sind, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Das **Umweltministerium** sieht diesen Verstoß nicht, wird den Hinweis des LRH jedoch in Zukunft beachten.

Die **Beweidung** von Naturschutzgebieten und anderen gesetzlich geschützten Gebieten mit Schafen fand bereits vor Einführung der Oberflächenwasserabgabe als landschaftspflegerische Maßnahme auf der Grundlage eines vom LANU erstellten Beweidungskonzepts statt und wurde aus dem Landeshaushalt mit allgemeinen Deckungsmitteln finanziert. Vor Ausschreibung der Leistungen ab 2002 hätte das StUA Kiel den voraussichtlichen Auftragswert abschätzen müssen, was zum Ergebnis gehabt hätte, dass die Summe der Auftragswerte der einzelnen Verträge den Schwellenwert nach Vergabeordnung von 200 T€ überschreitet, sodass nur eine EU-weite Vergabe aufgrund eines offenen Verfahrens nach § 3 a VOL/A infrage gekommen wäre.

---

<sup>1</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02.04.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Abl. EG Nr. L 103, S. 1).

<sup>2</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Abl. EG Nr. L 206, S. 7).

<sup>3</sup> Verdingungsordnung für Leistungen, Teil A (VOL/A) vom 17.09.2002, Bundesanzeiger Nr. 216 a vom 20.11.2002.

<sup>4</sup> Vgl. Leitfaden zur Vergabe öffentlicher Aufträge, Bekanntmachung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein vom 22.10.2003, Amtsbl. Schl.-H. S. 782.

Das **Umweltministerium** betont, es sei nicht zu erwarten gewesen, dass alle 3 Regionen von einem Schäfereibetrieb hätten beweidet werden können; die 3 einzeln zu erwartenden Ergebnisse hätten deutlich unter dem für eine EU-weite Vergabe vorgeschriebenen Schwellenwert gelegen.

Der **LRH** bleibt unter Berücksichtigung der früheren Vergabepaxis bei seiner Auffassung.

Aus dem Aufkommen der Oberflächenwasserabgabe werden generell **Entschädigungen** nach § 42 LNatSchG<sup>1</sup> sowie **Entgelte** und **Ausgleichszahlungen** aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen nach § 21 b LNatSchG gezahlt. Künftig ist von Fall zu Fall zu prüfen, welche Entschädigungszahlungen den Zweckbestimmungen des § 5 Abs. 2 OWAG entsprechen. Nur diese können aus dem Abgabeaufkommen finanziert werden.

Das **Umweltministerium** weist darauf hin, dass die Beschränkungen im Regelfall den Gebieten i. S. des OWAG zuzuordnen seien, sodass von einer zweckentsprechenden Mittelverwendung auszugehen sei.

Der **LRH** hält an seiner Forderung fest, dies im Einzelfall zu prüfen.

Das Land gewährte in den Jahren 2001 bis 2003 der Abgabe **Zuwendungen** an Kreise und Gemeinden für **investive Maßnahmen** des biologischen Flächenschutzes und Artenschutzes, an Teilnehmergeinschaften und sonstige Zweckverbände für investive Schutzmaßnahmen sowie an Stiftungen und Sonstige für sonstige investive Maßnahmen in Höhe von insgesamt 6.359,4 T€

Es wurden etliche Maßnahmen gefördert, die nicht der Zweckbestimmung in § 5 Abs. 2 OWAG zugeordnet werden können. Dazu zählen beispielsweise die Einrichtung eines Naturerlebnisraums, ein Fledermaus-Zentrum, eine integrierte Station, die Teilfortschreibung eines Naturparkeinrichtungsplans und die Verlegung eines Wanderwegs.

Die Beschaffung von **Schildern** zur Kennzeichnung der Naturschutzgebiete, die Einrichtung eines **Besucherinformationssystems** für die Naturschutzgebiete, die Beschaffung von **Dienstabzeichen** und **Dienstausweisen** für Landschaftswarte, der Bau einer **Vogelbeobachtungshütte** sowie die Instandsetzung von **Wanderwegen** und **Zaubauten** entsprachen nicht der Zweckbestimmung des § 5 Abs. 2 OWAG.

---

<sup>1</sup> Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturenschutzgesetz - LNatSchG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 18.07.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 339, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 01.02.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 57.

Das **Umweltministerium** teilt mit, dass die Dienstabzeichen und Dienstausweise künftig aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert werden. Im Übrigen betreffen die Maßnahmen aquatische Ökosysteme und von ihnen abhängige Landökosysteme und entsprechen deshalb der gesetzlichen Zweckbestimmung.

Der **LRH** sieht dieses nach seinen Prüfungserkenntnissen differenzierter. Er empfiehlt deshalb auch hier eine Prüfung von Fall zu Fall.

### 33.6 **Fazit**

Da nach Abzug des Verwaltungsaufwands 50 % den allgemeinen Deckungsmitteln des Landeshaushalts zufließen, kann die Abgabe im Wesentlichen als Finanzierungsinstrument angesehen werden. Eine Lenkungswirkung geht von ihr nicht aus, da die jetzt Zahlungspflichtigen die Wasserentnahme nicht merkbar verringern oder gar ganz auf sie verzichten können.

Die Erhebung der Oberflächenwasserabgabe verursacht im Verhältnis zum Aufkommen nur einen geringen Verwaltungsaufwand.

Mit der Zweckbindung von rd. 50 % des Aufkommens hat der Landesgesetzgeber dem Umweltministerium gezielt Mittel zur Erfüllung bestimmter in § 5 Abs. 2 OWAG definierter Aufgaben (Tz. 33.3) zur Verfügung gestellt. Die nicht verbindlichen Erläuterungen zum Titel 1302 - 099 05 können diese Zweckbindung nicht dahingehend erweitern, dass die Mittel gleichsam als „Verfügungsmasse“ des Umweltministeriums für alle unter die dort in einem „Finanzierungskatalog“ genannten Titel sowie Maßnahme- und Titelgruppen fallenden Maßnahmen angesehen werden. Maßnahmen, die nicht den Zweckbestimmungen nach § 5 Abs. 2 OWAG entsprechen, hätten nicht aus der Abgabe finanziert werden dürfen. Um Fehlleitungen sicher auszuschließen, müssen die Mittel künftig differenzierter im Haushalt veranschlagt werden.

Das **Umweltministerium** ist im Gegensatz hierzu der Ansicht, dass die in dem „Finanzierungskatalog“ dargestellten Maßnahmen im Bereich des biologischen Flächen- und Artenschutzes fast vollständig unter die gesetzliche Zweckbestimmung fallen. Der Haushaltsgesetzgeber wie auch das Umweltministerium legten den Begriff „vom Wasser abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete“ erheblich weiter aus. So könnten für Maßnahmen, die auf den Schutz und die Verbesserung von Landökosystemen und Feuchtgebieten abzielten, Mittel aus der Oberflächenwasserabgabe verwendet werden, wenn und soweit das Wasser für diese Landökosysteme und Feuchtgebiete einen prägenden Faktor darstelle. Eine Beschrän-

kung auf bzw. ein Ausschluss von Arten sei dabei durch die Bezugnahme auf das Ökosystem i. d. R. nicht möglich.

Der **LRH** hält daran fest, dass die durch das Gesetz vorgegebene Eingrenzung nicht durch weiter gehende Interpretationen oder Haushaltsvermerke durchbrochen werden kann.