

Az.: 4 A 409/14
6 K 253/12

beglaubigte
Abschrift



Verkündet
am 29.01.2018
Die Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

gez.: Gentsch

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den Geschäftsführer

- Klägerin -
- Berufungsklägerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Sachsen
vertreten durch den Präsidenten
Dienststelle Chemnitz, Referat 15
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Wasserentnahmeabgabe (Verrechnung) 2004
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. John und den Richter am Verwaltungsgericht Ranft aufgrund der mündlichen Verhandlung am 23. Januar 2018

für Recht erkannt:

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 19. Mai 2014 - 6 K 253/12 - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens vor dem Obergerverwaltungsgericht.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Klägerin begehrt die Verpflichtung des Beklagten, Aufwendungen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands des Grundwassers mit der von ihr geleisteten Wasserentnahmeabgabe zu verrechnen.

- 2 Die Klägerin ist ein Wasserversorgungsunternehmen, das mehrere in Trinkwasserschutzgebieten liegende Wasserwerke betreibt. Die Flächen innerhalb der Trinkwasserschutzgebiete werden überwiegend landwirtschaftlich genutzt. Die Klägerin hatte seit 1994 mit einzelnen Landwirtschaftsbetrieben Verträge zur Bewirtschaftung nach ökologischen Grundsätzen abgeschlossen. In den Jahren 2002 und 2003 hatte sie erneut mit einzelnen Landwirtschaftsbetrieben Verträge geschlossen und darin Bewirtschaftungsregeln vereinbart, die auf eine Begrenzung und Minderung von Einträgen in das Grundwasser ausgerichtet waren, indem sie entweder zur Durchführung ökologischen Landbaus oder zum Verzicht auf den Einsatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel verpflichteten. Mit allen Betrieben wurde eine Begrenzung des „N-Saldos“ (Parameter zur Kontrolle und Begrenzung der Nitratkonzentration im Sickerwasser) vereinbart. Ferner installierte die Klägerin in den Betrieben eine Software zur erstmaligen Erfassung der N-Salden und übernahm die Pflege des Datensystems, die Beratung der Betriebe und die Überwachung und Kontrolle der Bewirtschaftungsregeln sowie der Auswirkungen auf die Gewässerbeschaffenheit. Im Gegenzug verpflichtete sich die Klägerin zur Zahlung

von Ausgleichsbeträgen. Die Verträge enthalten ferner übereinstimmend folgende Regelungen:

§ 1 Vertragsgegenstand

Gegenstand dieses Vertrages ist die Vereinbarung einer wasserrechtlichen Ausgleichsregelung mit Bewirtschaftungsbeschränkungen sowie der Höhe und Zahlung des Ausgleichs für die durch Einhaltung von Bewirtschaftungsbeschränkungen dem Ausgleichsberechtigten entstehenden wirtschaftlichen Nachteile.

[...]

§ 3 Ausgleichsleistungen

1. Der Ausgleichspflichtige leistet an den Ausgleichsberechtigten einen pauschalen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile nach Maßgaben des Absatzes 2, die sich aus wasserrechtlich vorgegebenen sowie in § 2 Abs. 2 vereinbarten Bewirtschaftungsbeschränkungen und -regeln ergeben.

[...]

§ 6 Vertragsdauer

[...]

3. Wird ein Trinkwasserschutzgebiet aufgehoben oder entfällt die Anspruchsgrundlage für Ausgleichsleistungen nach § 19 Abs. 4 WHG, endet der Vertrag, ohne dass es einer Kündigung bedarf. Werden die außer Kraft getretenen Vorschriften jeweils durch andere ersetzt, haben die Vertragsparteien einen Anspruch auf Fortsetzung des Vertragsverhältnisses unter Anpassung der Vereinbarung nach Maßgabe der geänderten Rechtsgrundlage. Bei teilweiser Aufhebung eines Trinkwasserschutzgebietes erlischt der Vertrag nur insoweit, wie die landwirtschaftlichen Nutzflächen des Ausgleichsberechtigten von der Aufhebung betroffen sind.

[...]

3 Im Jahr 2003 betragen die Ausgleichsbeträge insgesamt 163.249,20 €. Sie wurden 2004 ausgezahlt. Für das Jahr 2004 zahlte die Klägerin im Januar 2005 Ausgleichsbeträge von insgesamt 175.714,60 €.

4 Am 1. April 2005 gab die Klägerin die Erklärung zur Wasserentnahmeabgabe für das Veranlagungsjahr 2004 bezüglich der Wasserwerke C....., T..... und N..... ab und

stellte jeweils einen Antrag auf Verrechnung von Aufwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands nach § 23 Abs. 10 des Sächsischen Wassergesetzes (i. d. F. der Bek. v. 21. Juli 1998 - SächsGVBl. S. 393 - mit späteren Änderungen - SächsWG a. F.; nunmehr § 91 Abs. 10 SächsWG).

- 5 Mit Bescheid vom 15. November 2005 setzte der Beklagte die Wasserentnahmeabgabe für das Jahr 2004 auf insgesamt 304.610,27 € fest. In Ziffer 3.1 des Bescheids lehnte er die beantragte Verrechnung von Aufwendungen für die Ausgleichszahlungen an Landwirte von 175.714,60 € ab. Gegen den der Klägerin am 18. November 2005 zugestellten Bescheid erhob sie am 19. Dezember 2005 (Montag) Widerspruch, soweit die Verrechnung nicht anerkannt wurde. Mit Widerspruchsbescheid vom 14. Februar 2012, zugestellt am 16. Februar 2012, wies der Beklagte den Widerspruch zurück.
- 6 Die Klägerin hat am 16. März 2012 Klage erhoben. Zur Begründung hat sie vorgetragen, dass die Böden ohne die vertraglichen Regelungen höhere Nähr- und Schadstofffrachten enthielten, die mit dem Sickerwasser in das Grundwasser gelangen könnten. Der Einfluss landwirtschaftlicher Betriebsmittel auf die Eigenschaften des Bodens in den Wasserschutzgebieten sei der dominierend steuerbare Faktor. Das Kurzgutachten der Ingenieurgemeinschaft f..... vom 15. Mai 2014 habe ergeben, dass die mittlere Nitratbelastung im Rohmischwasser bei maximal 30 mg/l liege; ohne die Maßnahmen betrüge die Nitratbelastung 40 mg/l.
- 7 Der Beklagte ist der Klage entgegengetreten. Nach dem Wortlaut des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. und der Intention des Gesetzgebers entstehe ein Anspruch auf Verrechnung von Aufwendungen nicht bereits dann, wenn sich ein Dritter dem Abgabepflichtigen gegenüber zu bestimmten Handlungen bzw. Unterlassungen verpflichte, sondern nur, wenn der Abgabepflichtige selbst eine Maßnahme ergreife. Die Verträge könnten nur dann als solche Maßnahmen angesehen werden, wenn ihre Erfüllung durch die in Anspruch genommenen Dritten nachgewiesen werde. Die Klägerin habe die Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit des Grundwasserkörpers nicht belegt.

8 Mit Urteil vom 19. Mai 2014 - 6 K 253/12 - wies das Verwaltungsgericht die Klage ab. Der Klägerin stehe der geltend gemachte Verrechnungsanspruch aus § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. schon dem Grunde nach nicht zu. Ausgleichszahlungen für eingetretene wirtschaftliche Nachteile Dritter stellen keine Maßnahmen eines Abgabepflichtigen dar. Der Wortlaut des § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. ("ergreift der Abgabepflichtige ...zur") lege nahe, dass es sich um Maßnahmen des Abgabepflichtigen selbst handeln müsse, die unmittelbar auf das Gewässer einwirkten. In diese Richtung weise auch die Systematik der gesetzlichen Regelungen. Die Vorschrift des § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. (vgl. nunmehr § 46 Abs. 4 SächsWG i. V. m. § 52 Abs. 5 WHG) sei durch Art. 5 Abs. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2001 und 2002 vom 14. Dezember 2000 (SächsGVBl. S. 513) dahingehend geändert worden, dass zur Zahlung von Ausgleichsleistungen für wirtschaftliche Nachteile infolge der Beschränkung der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung aufgrund der Festsetzung eines Wasserschutzgebietes nicht länger der Freistaat Sachsen, sondern der Begünstigte verpflichtet sei. Dies seien die Wasserversorgungsunternehmen. Diese Entscheidung des Gesetzgebers werde durch eine Anerkennung von finanziellen Ausgleichsleistungen als Maßnahmen nach § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. konterkariert. Zudem widerspräche es der Funktion der Wasserentnahmeabgabe als Ausgleich für einen empfangenen Vorteil, wenn Ausgleichszahlungen für wirtschaftliche Nachteile Dritter als verrechnungsfähige Maßnahmen angesehen werden. Ferner widerspräche dies dem bisherigen Prinzip der Verrechnungsmöglichkeiten sowohl im Bereich der Wasserentnahmeabgabe als auch der Abwasserabgabe, bei denen der Anreiz vor allem auf die Verwendung von technischen Mitteln durch den Gewässerbenutzer gerichtet sei. Auch teleologische Erwägungen stünden einer solchen Betrachtungsweise entgegen. Würden Ausgleichszahlungen an Dritte als Maßnahme des Abgabepflichtigen nach § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. anerkannt, führe dies dazu, dass Wasserversorgungsunternehmen allein durch den Abschluss von Verträgen mit Landwirtschaftsbetrieben ihre direkt oder indirekt zu tragenden Betriebskosten für die Gewinnung von qualitativ gutem Rohwasser auf den Freistaat Sachsen und damit auf die Allgemeinheit abwälzen könnten. Die Wasserversorgungsunternehmen seien jedoch verpflichtet, gegebenenfalls durch kostenintensive Behandlung des Rohwassers die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Hierbei entstehende Kosten gehörten zu den betriebsnotwendigen Kosten. Es sei mit dem Gedanken der mit der Wasserentnahmeabgabe bezweckten Vorteilsabschöpfung nicht vereinbar, die

notwendigen Betriebskosten mittels einer Verrechnung mit der Wasserentnahmeabgabe der Allgemeinheit anzulasten. Die Wasserversorgungsunternehmen besäßen aus betriebswirtschaftlichen Gründen ein besonders ausgeprägtes Interesse, das Rohwasser aus möglichst wenig belasteten Gewässern zu entnehmen. Die Kosten für eine dauerhafte Verringerung des Nitratgehalts im Rohwasser lägen aufgrund der dafür notwendigen technischen Aufwendungen in der Regel weit über den Kosten einer Ausgleichszahlung an Landwirtschaftsbetriebe für eine Verringerung ihrer Düngung. Die sich für die Wasserversorgungsunternehmen aus solchen Maßnahmen ergebenden wirtschaftlichen Vorteile seien Anlass genug, Maßnahmen Dritter zu initiieren und zu finanzieren.

9 Die Klägerin hat gegen das ihr am 23. Juli 2014 zugestellte Urteil am 21. August 2014 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt und diese - nach gewährter Fristverlängerung - begründet.

10 Die Voraussetzungen des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. seien erfüllt. Nach dem Wortlaut der Norm sei einzig ausschlaggebend, ob die Maßnahme dem Abgabepflichtigen zurechenbar sei, also auf seinem Verhalten beruhe bzw. auf seine Veranlassung hin erfolge und durch ihn finanziert werde. Dies treffe auf die vertraglichen Vereinbarungen zwischen ihr und den Landwirtschaftsbetrieben zu. Die Einzugsgebiete ihrer Wasserwerke befänden sich ausschließlich in Grundwasserkörpern, die wegen des Parameters Nitrat in einen schlechten chemischen Zustand eingeordnet seien. Aus der Systematik und dem Regelungszusammenhang folge keine andere Sichtweise. Die Verrechnungsmöglichkeit widerspreche nicht der schutzgutbezogenen Ausrichtung des Wasserwirtschaftsrechts. Da betriebliche und bauliche Investitionen eines Wasserversorgungsunternehmens regelmäßig nur zu einer den rechtlichen Verpflichtungen entsprechenden Aufbereitung und Reinigung des Rohwassers führten, aber auf den chemischen Zustand des Grundwasserkörpers keinen Einfluss hätten, wäre die Verrechnungsmöglichkeit sonst ohne relevanten praktischen Anwendungsbereich. Die Vorschrift des § 48 Abs. 7 SächsWG a. F. und die Bestimmungen der Verordnung über Schutzbestimmungen und Ausgleichsleistungen für erhöhte Aufwendungen der Land- und Forstwirtschaft in Wasserschutzgebieten vom 2. Januar 2002 (SächsGVBl. S. 21, 97 - SächsSchAVO) beträfen einen Regelungsgegenstand, der mit der spezifischen abgabenrechtlichen

Konstruktion des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. nicht gleichzusetzen sei. Sinn und Zweck des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. geböten ebenfalls eine weite Auslegung des Maßnahmebegriffs. Die Zweckbestimmung der Wasserentnahmeabgabe weise nach dem Willen des Gesetzgebers eine ökologische Steuerungs- und Lenkungsfunktion auf, um Einwirkungen auf das Schutzgut Wasser zu reduzieren, ohne dass zwischen einer unmittelbaren oder nur mittelbaren Wirkung differenziert werde. In diesem Zusammenhang sei es im Sinne des Gewässerschutzes besonders notwendig, auf die Landwirtschaft einzuwirken. Für die Verrechnungsmöglichkeit komme es nicht darauf an, ob die Aufwendungen gleichzeitig Betriebskosten darstellen könnten, die zur Einhaltung anderweitiger rechtlicher Verpflichtungen wie denen aus der Trinkwasserverordnung notwendig seien. Entscheidend sei allein, ob die Maßnahmen dem Lenkungszweck gerecht würden. Es sei unerheblich, dass die Kosten der Aufbereitung des Rohwassers mittels technischer Maßnahmen möglicherweise deutlich über den Kosten für die Ausgleichszahlungen lägen. In Art. 7 Abs. 3 WRRL sei mit Blick auf das Verschlechterungsverbot ein Vorrang der Begrenzung von Stoffeinträgen gegenüber Maßnahmen der Gewässeraufbereitung vorgesehen.

- 11 Die Wasserentnahmeabgabe verfolge das Ziel, die Benutzer an den Kosten für Maßnahme, die der Erhaltung und Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands dienen, zu beteiligen. Als Wasserversorgungsunternehmen habe sie jedoch keinen Einfluss auf die Beschaffenheit des Wassers. Die die Abgabe rechtfertigende Lenkungsfunktion könne für den Bereich der Wasserversorgung daher letztlich nur über die Verrechnungsmöglichkeit des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. greifen. Sie, die Klägerin, sei rechtlich nicht verpflichtet, die Nitratbelastung des Grundwassers zu verringern und sie könnte die Verursacher der Nitratbelastung hierzu auch nicht hoheitlich zwingen. Eine solche Verpflichtung ergebe sich auch nicht aus den Überwachungs- und Mitteilungspflichten nach § 60 SächsWG a. F. Die Vorschrift betreffe Wassergewinnungsanlagen und verpflichte beim Vorliegen von Gefahren für die öffentliche Wasserversorgung zu Mitteilungen an die Wasserbehörden und zur Schadensminimierung. Die Vorschrift betreffe dagegen nicht den Grundwasserkörper und seine Bewirtschaftung, auf den sie weder rechtlich noch tatsächlich einwirken dürfe und könne.

- 12 In § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. werde kein Kausalitätserfordernis, sondern lediglich ein Finalitätserfordernis statuiert, also eine bestimmte Zweckrichtung der Maßnahmen festgelegt. Es seien jegliche Maßnahmen verrechnungswürdig, die mittelbar zu einer Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands führten, ohne dass es hierzu eines Nachweises bedürfe. Wegen der Verweilzeiten des Grundwassers sei es schon rein tatsächlich nicht möglich, bei der Beantragung der Verrechnung oder in einem überschaubaren nachfolgenden Zeitraum einen entsprechenden Nachweis zu erbringen. Die Grundwasserkörper mit der Ebene der flussgebietsbezogenen übergreifenden Bewirtschaftungsplanung seien kein geeigneter Maßstab für die Beurteilung der Verbesserung des Zustands bzw. der lokalen Gewässerbeschaffenheit, weil die Gesamtfläche der Wasserschutzgebiete nur einen geringen Teil der betroffenen Grundwasserkörper überdecke. Gegenstand der Überprüfung nach § 23 Abs. 10 Satz 3 SächsWG a. F. sollten einzelne Maßnahmen sein, die sich regelmäßig nicht auf den gesamten Grundwasserkörper erstreckten. Es sei im Übrigen davon auszugehen, dass jede Maßnahme, die zur Verringerung von Stoffeinträgen führe, geeignet sei, die Begrenzung der Konzentration eines Stoffes im Grundwasser zu erreichen; die Wirkung der Verringerung von Stoffeinträgen könne lediglich zeitlich verzögert sein.
- 13 Sie, die Klägerin, sei zu den gegenständlichen Maßnahmen weder durch gesetzliche Regelung noch durch behördliche Anordnung verpflichtet. Erforderlich sei insoweit ein Gesetz im formellen Sinn. Auf einen vom Beklagten angenommenen "Handlungsdruck" komme es nicht an. Dies betreffe sowohl die vertragliche Vereinbarung ökologischen Landbaus als auch die Begrenzung, Ermittlung und Kontrolle der N-Salden sowie der vereinbarte Verzicht auf den Einsatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel. Insbesondere seien nicht die Wasserversorgungsunternehmen, sondern die Landwirtschaftsbetriebe nach § 1 DüngeV verpflichtet. Die Regelungen zur Festsetzung von Trinkwasserschutzgebieten für die Wasserwerke C....., T..... und N..... enthielten keine konkreten Vorgaben, die sie zu irgendwelchen Maßnahmen verpflichten.
- 14 Nach § 6 Abs. 2 i. V. m. Anlage 2 zur Trinkwasserverordnung dürfe ein Grenzwert von 50 mg/l für den chemischen Parameter Nitrat nicht überschritten werden. Dieser Grenzwert werde seit dem Jahr 2001 kontinuierlich unterschritten. Er sei auch vor

Durchführung der geltend gemachten Maßnahmen - bei einer Belastung des Rohmischwassers (Mischwasser aus Uferfiltrat und Grundwasser) von 40 bis 42 mg/l - eingehalten worden. Damit habe sie den Nitratgrenzwert im Trinkwasser einhalten können. In dem Gutachten der Ingenieurgemeinschaft f..... vom 15. Mai 2014 werde dargelegt, dass die von ihr veranlassten Maßnahmen tatsächlich eine mittel- bis langfristige Wirkung auf den Nitratgehalt im Rohmischwasser entfalteten. In der Gesamtschau der natürlichen hydrogeologischen Situation in den von ihr genutzten Wassergewinnungsgebieten und der üblichen Förderszenarien in den Brunnenfassungen habe zu keinem Zeitpunkt eine Überschreitung des Grenzwertes für Nitrat im Rohmischwasser vorgelegen. Für sie habe kein Handlungsdruck hinsichtlich der Einhaltung der Grenzwerte für Nitrat im Trinkwasser bestanden. Es sei kein normativer Ansatz dafür ersichtlich, dass sie bereits weit vor der Überschreitung von Nitratwerten im Grundwasser Maßnahmen zur Sicherstellung der Rohmisch- bzw. der Trinkwasserqualität hätte ergreifen müssen.

- 15 Gegenstand der Betrachtung sei nicht der Uferfiltratanteil. Die geltend gemachte Verrechnungsmöglichkeit betreffe nicht die Wassergewinnung und das Rohmischwasser sowie das Trinkwasser, sondern den Grundwasserkörper und die von ihr, der Klägerin, zu seiner Verbesserung ergriffenen Maßnahmen. Die Wirkung grundwasserschonender Landnutzung sei durch die von ihr vorgelegten Auswertungen hinreichend belegt. Für diesen Nachweis habe sie Grundwassermessstellen gewählt, die durch ihre Lage vollständig einem hydrochemischen Einfluss des Uferfiltrats der Mulde entzogen seien. Es könne nicht pauschal auf Grenzwertüberschreitungen an einzelnen Messstellen verwiesen werden. Auch treffe es nicht zu, dass es zu einer Überschreitung von Grenzwerten in den gesamten Wasserschutzgebieten komme. Eine Grundwassermessstelle habe ein großes Einzugsgebiet, welches unterschiedlichen Einflüssen auf die Sickerwassergüte ausgesetzt sei. Daher könne auch eine Grundwassermessstelle in einem Gebiet mit ökologischer Landnutzung durch eine nicht ausreichend grundwasserschonende Landnutzung beeinflusst sein, wenn ein Teil des erschlossenen Grundwasserkörpers z. B. in tieferen Schichten aus weiter entfernten Bereichen stamme. Für den Parameter Nitrat existiere keine andere wesentliche Quelle als diffuse Einträge aus der Landwirtschaft. Deshalb setze die Reduzierung und Begrenzung der Emissionen der Landnutzung an der einzig

relevanten Ursache der Sickerwasserbefrachtung mit Nährstoffüberschüssen an und diene damit der Verbesserung der Grundwassergüte.

16 Es komme deshalb auch nicht auf die Behauptung des Beklagten an, dass die vereinbarten N-Salden von bis zu 75 kg/ha nicht geeignet seien, eine Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit herbeizuführen. Dies werde durch das vorgelegte Gutachten vom 15. Mai 2014 widerlegt. Im Übrigen treffe die Behauptung auch nicht zu.

17 Sie könne ihre Aufwendungen von 175.714,60 € gegenüber der Wasserentnahmeabgabe für das Jahr 2004 zur Verrechnung bringen. Die Regelung in § 23 Abs. 10 Satz 1 Nr. 2 SächsWG a. F. sei so auszulegen, dass es nicht auf die Zahlung im konkreten Veranlagungsjahr ankomme, sondern darauf, dass die Aufwendungen im Veranlagungsjahr entstanden seien. Anderenfalls entstünde ein Widerspruch zu § 48 Abs. 8 SächsWG, der die Fälligkeit des Ausgleichs auf den 15. Januar des Folgejahres festlege. Auch könnten die entstandenen Aufwendungen erst nach Abschluss des jeweiligen Jahres ermittelt werden. Hilfsweise werde die Verrechnung mit den Aufwendungen für das Jahr 2003 begehrt.

18 Die Klägerin beantragt,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 19. Mai 2014 - 6 K 253/12 - den Bescheid des Beklagten vom 15. November 2005 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 14. Februar 2012 aufzuheben, soweit der Beklagte darin die beantragte Verrechnung abgelehnt hat, und den Beklagten zu verpflichten, die in den Erklärungen der Klägerin vom 24. März 2005 zur Wasserentnahmeabgabe für die Wasserentnahme in den Entnahmestellen C....., T..... und N..... beantragte Verrechnung von Aufwendungen für Maßnahmen im Jahr 2004 i. H. v. 175.714,60 € vorzunehmen, hilfsweise

den Beklagten zu verpflichten, eine Verrechnung von Aufwendungen für Maßnahmen im Jahr 2003 i. H. v. 163.249,20 € vorzunehmen.

19 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

20 Der Beklagte schließt sich der Auffassung des Verwaltungsgerichts an und wiederholt und vertieft sein erstinstanzliches Vorbringen. Nach dem Willen des Gesetzgebers

sollten die Verrechnungsmöglichkeiten lediglich den Anreiz für betriebliche und bauliche Investitionen des Abgabepflichtigen erhöhen. Der Verzicht auf eine bedarfsgerechte Düngung stelle keine freiwillige Maßnahme der Klägerin dar. Maßnahmen im Sinne von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. seien nur aktive, eigene Handlungen des Abgabepflichtigen. Der Abschluss von Verträgen der hier in Rede stehenden Art sei von der Vorschrift nicht erfasst, zumal diese keine Transparenz gewährleisten. Die Verträge gingen nicht über die Sorgfaltspflichten der Klägerin aus § 1a Abs. 2 WHG a. F., § 2 DüngV hinaus, sondern konkretisierten diese lediglich. Die vertraglich festgelegten Beschränkungen und Verbote könnten auch durch gesetzliche Regelungen oder Verordnungen vorgegeben werden, was gegen die Freiwilligkeit der Vorgehensweise der Klägerin spreche. Die Ausgleichszahlungen dienten ausschließlich der Minimierung der betrieblich notwendigen Kosten zur Gewinnung von Trinkwasser in der von der Trinkwasserverordnung geforderten hygienischen und chemischen Güte. Die pauschalen Ausgleichsleistungen seien nicht zur Verrechnung geeignet, weil die Unterschiede der vereinbarten Zahlungen nicht nachvollziehbar seien. Einer Verrechnung stehe ferner entgegen, dass die Aufwendungen nicht im Veranlagungsjahr gezahlt worden seien. Die Klägerin habe den Vordruck mit dem Verrechnungsantrag nicht innerhalb der Frist des § 3 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung über die Wasserentnahmeabgabe nach § 23 Sächsisches Wassergesetz vom 10. Juli 1994 (SächsGVBl. S. 1444, WEAVO) vorgelegt. Für die Aufwendungen aus 2003 sei die Verrechnung nicht bis zum 31. März des Folgejahres beantragt worden; zum heutigen Zeitpunkt wäre eine Verjährung zu berücksichtigen.

21 Die den Landwirtschaftsbetrieben auferlegten Pflichten zur Reduzierung des N-Saldos seien nicht zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands der betroffenen Wasserfassungen geeignet. Die Klägerin habe eine solche Verbesserung nicht belegen können.

22 Es fehle auch an der Freiwilligkeit der Maßnahme nach § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. Wenn der Abgabepflichtige ohnehin Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit ergreifen müsse, widerspräche die Privilegierung in § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. dem gesetzgeberischen Zweck. Solche Verpflichtungen könnten nach dem Wortlaut des § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. auf Gesetzen im materiellen Sinn - hier der Trinkwasserverordnung - oder auf behördlichen Anordnungen beruhen.

Wegen der im Grundwasservorkommen der Standorte Na..... und N..... sowie C..... und T..... gemessenen erhöhten Nitratwerte sei die Klägerin angehalten, die Belastungen des Rohwassers mit Nitrat dauerhaft zu senken, um die gesetzlich geforderte Qualität des Rohmischwassers bzw. des Trinkwassers zu jedem Zeitpunkt sicherzustellen. Die in unmittelbarer Nähe der von der Klägerin angeführten Messstelle liegende amtliche Messstelle weise massive Überschreitungen des Grenzwertes von 50 mg/l Nitrat auf. Deshalb habe die Klägerin einen deutlichen objektiven Handlungsdruck, um in den Trinkwasserschutzgebieten und den zugehörigen Wasserfassungen die gesetzlich vorgeschriebenen Nitratgrenzwerte im Trinkwasser einzuhalten. Bei einer Nitratbelastung des Rohmischwassers von 40 mg/l hätte keine ausreichende Sicherheitsspanne bestanden. Eine gesetzliche Handlungspflicht ergebe sich auch aus § 60 SächsWG a. F. und der daraus abzuleitenden Vorsorgepflicht der Klägerin. Deshalb handele es sich nicht um eine fakultative Maßnahme. Die Klägerin sei durch die Trinkwasserverordnung verpflichtet, Trinkwasser in der vorgeschriebenen Güte zu liefern. Durch die gewässerschonende Landwirtschaft erspare sich die Klägerin Investitionen für Aufbereitungstechnik i. H. v. ca. 19 Mio. €.

23 Die mit den Landwirtschaftsbetrieben vereinbarten N-Salden seien zu hoch, um das Ziel einer verringerten Nitratkonzentration zu erreichen. Die Böden in den Trinkwasserschutzgebieten seien auswaschungsgefährdet. Das Grundwasseralter betrage fünf bis zehn Jahre. Die festgestellten hohen Nitratkonzentrationen spiegelten die aktuelle landwirtschaftliche Praxis bezogen auf die letzten fünf bis zehn Jahre wider. Die Klägerin habe nicht dargelegt, dass die Maßnahmen in dieser Zeit zu einer Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands oder auch nur zu einer Trendumkehr geführt hätten. Dieser Zeitraum sei auch nicht mehr "angemessen" im Sinne von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. Es reiche nicht aus, dass die Maßnahmen lediglich in der Absicht getroffen worden seien, eine Verbesserung des Gewässerzustands herbeizuführen.

24 Der Senat hat am 22. September 2015 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Er hat mit Beschluss vom 14. Januar 2016 die mündliche Verhandlung wieder eröffnet. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der

Gerichtsakten des erstinstanzlichen Verfahrens und des Berufungsverfahrens und der beigezogenen Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 25 Die zulässige Berufung ist nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zutreffend die Verpflichtung des Beklagten verneint, die von der Klägerin geltend gemachten Aufwendungen mit der für die Entnahmestellen C....., T..... und N..... geleisteten Wasserentnahmeabgabe zu verrechnen. Der insoweit angefochtene Bescheid des Beklagten ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 5 VwGO.
- 26 1. Die Klage ist als Verpflichtungsklage zulässig. Die Erklärung des Abgabepflichtigen über verrechnungsfähige Aufwendungen nach § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. führt nicht ohne weiteres zu einer Verringerung der entstandenen Wasserentnahmeabgabe. Vielmehr hat die zuständige Behörde über einen Antrag auf Verrechnung nach § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. in einem von der Festsetzung nach § 23 Abs. 6 SächsWG a. F. gesonderten Verfahren durch Verwaltungsakt zu entscheiden; es liegt allerdings im Ermessen der Behörde, ob sie - wie hier geschehen - die Entscheidung über die Verrechnung mit dem Abgabenbescheid verbindet oder ob sie einen gesonderten Bescheid erlässt (SächsOVG, Urt. v. 20. September 2011 - 4 A 866/10 -, juris Rn. 32).
- 27 Gemäß § 23 Abs. 1 SächsWG a. F. wird für die Benutzung eines Gewässers u.a. durch Entnehmen von Grundwasser vom Freistaat Sachsen eine Abgabe erhoben, der eine Vorteilsausgleichs- und Lenkungsfunktion sowie daneben - in untergeordnetem Umfang - eine Finanzierungsfunktion zukommt (SächsOVG, Beschl. v. 31. Mai 2012 - 4 A 473/11 -, juris Rn. 6). Das Aufkommen der Wasserentnahmeabgabe ist nach § 23 Abs. 2 SächsWG a. F. zweckgebunden für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung und der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen. Nach § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. können, wenn der Abgabepflichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes ergriffen hat, zu deren Durchführung er nicht durch gesetzliche Regelungen

oder behördliche Anordnung verpflichtet ist, die für die Maßnahmen entstandenen Aufwendungen mit der Wasserentnahmeabgabe verrechnet werden. Eine Verrechnung mit laufenden Aufwendungen ist möglich, wenn diese im Veranlagungsjahr der Wasserentnahmeabgabe gezahlt wurden. Die Vorschrift sieht weiter vor, dass die Wasserentnahmeabgabe nachzuerheben ist, wenn die Gewässerbeschaffenheit sich nach Abschluss der Maßnahme oder in angemessener Zeit nach Beginn der Maßnahme nicht nachweisbar verbessert hat.

28 2. Im Abschluss der Verträge mit den landwirtschaftlichen Unternehmen und der Zahlung der Ausgleichsbeträge liegt das Ergreifen einer Maßnahme im Sinne von § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. (2.1.). Diese dient dem Ziel der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands des Grundwassers (2.2.). Die hier konkret ergriffenen Maßnahmen erfolgen allerdings nicht freiwillig im Sinne von § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. (2.3.).

29 2.1. Der Begriff der Maßnahme im Sinne von § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F. ist weit zu verstehen.

30 2.1.1. Dies ergibt sich bereits dem Wortlaut nach aus dem vom Gesetzgeber geregelten Zusammenhang zwischen der Maßnahme und der mit ihr verfolgten Zielsetzung der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands. Dieser Zusammenhang legt nahe, dass jede zur Förderung des Ziels geeignete Verhaltensweise eine Maßnahme im Sinne der Vorschrift sein kann. Dies schließt grundsätzlich ein aktives Tun ebenso ein wie in einem Unterlassen liegende Verhaltensweisen. Nach dem Wortlaut ist auch eine Beschränkung der Maßnahmen allein auf in erster Linie in Betracht kommende technische Anlagen, Einrichtungen oder Vorgehensweisen im und am Gewässer nicht geboten (a.A. Zeppernick/Habel, Das Sächsische Wasserrecht, § 23 Rn. 22).

31 2.1.2. Die weite Auslegung des Begriffs der Maßnahme wird durch die Begründung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung (Drs. 2/7974, S. 22) bestätigt, die sich der Gesetzgeber durch Übernahme in das Gesetz zu eigen gemacht hat. Dort heißt es:

Da die Gewässerbeschaffenheit durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, sind entsprechend vielfältige Maßnahmen zu ihrer Verbesserung denkbar.

Auf eine beispielhafte Aufzählung wurde verzichtet, weil diese eine Einschränkung des Verrechnungstatbestandes, der im Interesse der Abgabepflichtigen weit gefaßt ist, zur Folge haben kann.

- 32 Dieser Begründung ist in Übereinstimmung mit dem Wortlaut zu entnehmen, dass eine Verrechnungsmöglichkeit immer dann bestehen soll, wenn eine Maßnahme die Gewässerbeschaffenheit in positiver Weise beeinflusst. Ob davon, wie das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf die Verrechnungsmöglichkeiten im Bereich der Abwasserabgabe (§ 13 Abs. 2 AbwAG i. V. m. § 15 SächsAbwAG) meint, auch Tätigkeiten der Forschung und Entwicklung sowie der Aus- und Fortbildung umfasst sind, bedarf hier keiner Entscheidung. Die vom Verwaltungsgericht gezogene Parallele belegt allerdings, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers alle Verhaltensweisen gefördert werden sollen, die die Verbesserung des Zustands der Gewässer befördern oder zumindest einer Verschlechterung entgegenwirken (vgl. zur Lenkungsfunction der Wasserentnahmeabgabe auch SächsOVG, Beschl. v. 31. Mai 2012 - 4 A 473/11 -, juris Rn. 6 und Urt. v. 26. Oktober 2010 - 4 A 745/08 -, juris Rn. 48 ff.). Die Wasserentnahmeabgabe - und dementsprechend auch die Verrechnungsmöglichkeit - ist vom Gesetzgeber, wie die Begründung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung belegt (Drs. 2/7974, S. 3), als "wertvolles Instrument" bezeichnet worden, "das unterhalb der Schwelle ordnungsbehördlicher Eingriffe die Gewässerbenutzer zu einer ressourcenschonenden Gewässerbenutzung anreizen kann." Diesen Anreiz hat der Gesetzgeber nicht nur für den Sektor der gewerblichen Produktion (in § 23 Abs. 9 SächsWG a. F.), sondern (in § 23 Abs. 10 SächsWG a. F.) gerade auch für diejenigen Abgabepflichtigen geschaffen, die wie die ausdrücklich erwähnten Wasserversorgungsunternehmen nicht zur Minderung der Entnahmemengen in der Lage sind (vgl. Drs. 2/7974, S. 21 f.). Da Wasserversorgungsunternehmen die Aufgabe haben, Trinkwasser aus dem ihnen zur Verfügung stehenden Wasserdargebot im Grundwasser und / oder in oberirdischen Gewässern (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 WHG a. F.) zu bereiten und diese Gewässer ihre Eigenschaft als Gewässer im Sinne des Wasserhaushaltsrechts in dem Moment ihrer Förderung und Aufbereitung durch die Wasserversorgungsunternehmen verloren haben, müssen sie - soll die gesetzliche Regelung nicht leerlaufen - die Möglichkeit haben, anders als durch unmittelbare Einwirkung auf ein Gewässer dessen Beschaffenheit und gewässerökologischen Zustand zu verbessern. Auch dies spricht für eine weite Auslegung des Maßnahmebegriffs.

33 2.1.3. Dem stehen auch keine gesetzessystematischen Überlegungen entgegen. Das Verwaltungsgericht hat zwar zutreffend darauf hingewiesen, dass nach § 19 Abs. 4 Satz 1 WHG a. F. bei erhöhten administrativen Anforderungen in Wasserschutzgebieten, die die ordnungsgemäße land- oder forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks beschränken, für die dadurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile ein Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts zu zahlen ist. Nach der bis zum 31. Dezember 2001 geltenden Fassung von § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. war dieser Ausgleich vom Freistaat Sachsen zu zahlen. Durch die Änderung dieser Vorschrift durch Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2001 und 2002 aus "ordnungspolitischen Gründen", die mit der Erwartung einer Ersparnis für den Staatshaushalt in Höhe von 15 Mio. DM in den Haushaltsjahren 2003 und 2004 verbunden war (Drs. 3/2401, S. 76, 83), hat der Gesetzgeber die Begünstigten von Trinkwasserschutzgebieten, also - regelmäßig - die Wasserversorger, zu Ausgleichspflichtigen bestimmt. Diese haben seither denjenigen Land- und Forstwirtschaftsbetrieben einen Ausgleich für Nutzungseinschränkungen von Grundstücken zu zahlen, die auf Bewirtschaftungsvorschriften für Trinkwasserschutzgebiete beruhen und die außerhalb diese Gebiete nicht bestehen. Deshalb liegt die Überlegung nicht fern, der gesetzgeberische Wille werde konterkariert, wenn die Begünstigten der Wasserschutzgebiete ihre Verpflichtung zur Ausgleichsleistung wegen Bewirtschaftungseinschränkungen teilweise mindern können, indem sie die dem Beklagten zustehende Wasserentnahmeabgabe mit Aufwendungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit verrechnen und somit im Ergebnis den Ertrag der Wasserentnahmeabgabe mindern.

34 Dies rechtfertigt allerdings angesichts des Wortlauts und der Begründung zur Einführung der Verrechnungsmöglichkeit in § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. keine einschränkende Auslegung des Maßnahmebegriffs. Da der Gesetzgeber des Haushaltsbegleitgesetzes 2001 und 2002 keine Regelung zu einem Ausschluss der Verrechnungsmöglichkeit nach § 23 Abs. 10 SächsWG für nach § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG Ausgleichspflichtige - die Wasserversorgungsunternehmen - geschaffen hat, muss diesen die Möglichkeit der Verrechnung grundsätzlich erhalten bleiben. Eine Verrechnungsmöglichkeit für vertraglich vereinbarte Leistungen hat keinen Einfluss darauf, dass die Wasserversorgungsunternehmen als Begünstigte für anderen entstehende Nachteile aus einer wegen der Schutzgebietsfestsetzung begrenzten

Nutzbarkeit aufzukommen haben. Es geht um den Ausgleich unterschiedlicher Nachteile aus unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen. Auch ist nicht erkennbar, weshalb der Gedanke des Vorteilsausgleichs einer Verrechnungsmöglichkeit entgegenstehen soll. Eine Verrechnung kann nur für solche Maßnahmen erfolgen, zu denen der Abgabepflichtige nicht durch Gesetz oder behördliche Anordnung verpflichtet ist. Mit einer solchen überobligatorischen Maßnahme ist aber nicht automatisch ein Vorteil gleichen Umfangs verbunden.

35 Aufgrund des hier von der Klägerin mit den Landwirtschaftsbetrieben in § 3 Abs. 1 der Verträge vereinbarten pauschalen Ausgleichs für wirtschaftliche Nachteile, die sich aus wasserrechtlich vorgegebenen und vertraglich vereinbarten weiteren Bewirtschaftungsbeschränkungen und -regeln ergeben, muss dies wegen der fehlenden Differenzierbarkeit zwischen dem Anteil der wasserrechtlich vorgegebenen und den vertraglich vereinbarten Bewirtschaftungsbeschränkungen für die Ausgleichszahlungen insgesamt gelten. Anderenfalls würde die Verrechnungsmöglichkeit für die Wasserversorgungsunternehmen insgesamt leerlaufen und funktionslos werden.

36 2.2. Das mit dem Abschluss der Verträge verfolgte Ziel, den Schadstoffeintrag in das Grundwasser zu mindern, dient dem Ziel der Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands des Grundwassers.

37 Aus den vorstehenden (vgl. oben 2.1.2.) Ausführungen ergibt sich, dass der Wasserentnahmeabgabe u.a. eine Lenkungsfunktion zukommt, die auch Wasserversorgungsunternehmen zu einem gewässerschonenden Verhalten anhalten soll, auch wenn diese selbst die Gewässerbeschaffenheit und den gewässerökologischen Zustand des dargebotenen Wassers nicht unmittelbar beeinflussen können. Vor diesem Hintergrund legt der Wortlaut von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. eine Beschränkung auf Maßnahmen, die der Abgabepflichtige selbst ergreift und die unmittelbar auf das Gewässer einwirken, nicht nahe. Es reicht vielmehr aus, dass sich die Maßnahme mittelbar auf den Gewässerzustand auswirkt. Die Formulierung "zur Verbesserung" ist so zu verstehen, dass die Maßnahme der Verbesserung dienen soll, also eine Finalität, aber keine Unmittelbarkeit gefordert wird. Hierbei ist erforderlich aber auch ausreichend, dass eine Maßnahme objektiv und

konkret geeignet ist, die Beschaffenheit und den ökologischen Zustand des Gewässers zu verbessern. Ein Nachweis des - unmittelbaren -Eintritts der Verbesserung ist nicht erforderlich. Hiergegen spricht die Regelung in § 23 Abs. 10 Satz 3 SächsWG a. F., wonach die Wasserentnahmeabgabe nachzuerheben ist, wenn die Gewässerbeschaffenheit sich nach Abschluss der oder in angemessener Zeit nach Beginn der Maßnahme nicht nachweisbar verbessert hat.

- 38 Die Erfüllung der vertraglichen Bewirtschaftungsregeln können zur Überzeugung des Senats zu einer Verbesserung des Zustands des Grundwassers führen. Der Klägerin ist darin zu folgen, dass jede Maßnahme, die eine Verringerung von Stoffeinträgen bewirkt, dazu geeignet ist, die Begrenzung der Konzentration eines Stoffes im Grundwasser zu erreichen. Eine konkrete Eignung ist nach dem Kurzgutachten der Ingenieurgemeinschaft f..... vom 15. Mai 2014 zu bejahen. Dem steht nicht entgegen, dass dort - bezogen auf das exemplarisch ausgewählte Wasserwerk C..... - das Jahresmittel der Nitratkonzentration im Zeitraum von 1988 bis 2012 als unter dem Nitratgrenzwert von 50 mg/l und im Bereich des Richtwerts 25 mg/l liegend beschrieben wird, allerdings bezogen auf das Rohmischwasser mit einem durchschnittlichen Anteil von 59% des geringer belasteten Uferfiltrats. Denn aus dem Gutachten ergibt sich auch, dass die ökologisch bewirtschafteten Flächen im unmittelbaren Anstrombereich der Brunnenfassungen liegen. Es erscheint deshalb plausibel, dass eine Verringerung des Nitrateintrags durch den dominierend steuerbaren Faktor der Landwirtschaft auch eine Verringerung der Nitratfracht des Grundwassers bewirkt. Belegt ist dies im Übrigen auch durch die Darstellung im Gutachten, wonach die Nitratkonzentration im Sickerwasser (Grundwasser) in dem Bereich der Wassergut C..... GmbH, die vertraglich zu ökologischer Bewirtschaftung verpflichtet ist, mit 26,5 mg/l berechnet ist, während die Nitratkonzentration bei einer konventionellen und nur dem gesetzlichen Mindeststandard beachtenden Bewirtschaftung mit 141 mg/l berechnet ist. Für das gesamte Wasserschutzgebiet ist die Nitratkonzentration im Sickerwasser bei einer Umsetzung der vertraglich vereinbarten Bewirtschaftungsweise mit 95 mg/l berechnet, ohne diese mit 123,5 mg/l. Der damit plausibilisierte Zusammenhang zwischen der Menge des Nitrateintrags durch die Bewirtschaftungsform und der Nitratfracht im Grundwasser belegt, dass die Maßnahme geeignet ist, sich positiv auf den Gewässerzustand auszuwirken. Aufgrund vergleichbarer Anbaustrukturen und ähnlicher Nitrataustragsgefährdungen ist nach

Einschätzung des Gutachtens zu erwarten, dass Untersuchungen zur Nitratminderungsleistung der Grundwasserschutzmaßnahmen für das Wasserschutzgebiet N1..... zu ähnlichen Ergebnissen führen werden.

39 Die Eignung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Klägerin die tatsächliche Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Landwirtschaftsbetriebe nicht nachgewiesen hat. Bei einer Nichterfüllung der Vertragsverpflichtungen würde sich der Gewässerzustand nicht verbessern, sodass die Möglichkeit der Nacherhebung der Wasserentnahmeabgabe nach § 23 Abs. 10 Satz 3 SächsWG a. F. bestünde.

40 3. Die von der Klägerin vorgenommenen Maßnahmen sind allerdings nicht freiwillig im Sinne von § 23 Abs. 10 Satz 1 SächsWG a. F.. Nach dem Wortlaut der Regelung sind Aufwendungen für Maßnahmen verrechnungsfähig, zu deren Durchführung der Abgabepflichtige nicht durch gesetzliche Regelungen oder behördliche Anordnung verpflichtet ist.

41 3.1. Gesetzliche Regelungen im Sinne der Vorschrift sind solche, die durch ein Gesetz im formellen Sinn gesetzt werden, aber auch solche, die aufgrund eines Gesetzes erlassen worden sind. Für die von der Klägerin angenommene Beschränkung der Regelung auf formelle Gesetze ist schon aus ihrem Wortlaut nichts ersichtlich, was sich aus den ihnen tatbestandlich gleichgesetzten behördlichen Anordnungen ergibt. Denn eine behördliche Anordnung kann außer auf einem formellen Gesetz auch auf einem untergesetzlichen Rechtssatz beruhen, der seinerseits auf einem formellen Gesetz beruht. Hätte der Gesetzgeber tatsächlich eine Beschränkung der Verrechnungsfähigkeit von Aufwendungen davon abhängig machen wollen, dass diese nicht durch Gesetz angeordnet worden sind, hätte dies in § 23 Abs. 10 SächsWG durch eine entsprechende Regelung ("durch Gesetz") zum Ausdruck kommen müssen. Nach Sinn und Zweck der Regelung muss es deshalb ausreichen, dass eine freiwillige Maßnahme im Sinne von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. auch dann nicht mehr vorliegt, wenn der Abgabepflichtige zu ihrer Durchführung durch untergesetzliche Vorschriften verpflichtet ist. Insoweit kommen hier Maßnahmen in Betracht, die aufgrund von Bewirtschaftungseinschränkungen in Trinkwasserschutzgebietsverordnungen oder nach der Anlage 1 zu § 3 SächsSchAVO bestehen.

- 42 Als freiwillige Maßnahmen sind solche anzusehen, zu denen den Abgabepflichtige nicht rechtlich verpflichtet ist oder aus denen er keinen eigenständigen Nutzen zieht. Es darf sich bei ihnen weder um Verpflichtungen handeln, noch um Obliegenheiten, noch um Maßnahmen, die - wenn auch nur teilweise - dem eigenen Nutzen dienen. Die Verrechnungsmöglichkeit soll nur denjenigen Aufwand abdecken, dem keine Verpflichtungen oder Vorteile gegenüber stehen.
- 43 Die Klägerin ist als Wasserversorgungsunternehmen zu konkreten Maßnahmen in Bezug auf das von ihr genutzte Grundwasser nicht rechtlich verpflichtet. Eine rechtlich begründete Handlungspflicht, die sich allerdings nicht auf das Grundwasser bezieht, besteht für sie erst dann, wenn sie kein Trinkwasser mehr liefern kann, das den Nitratgrenzwert der Trinkwasserverordnung einhält. Solange dieses Ziel auf andere Weise erreicht werden kann, etwa durch Beimischung von nitratarmem Uferfiltrat, besteht allenfalls eine vorsorgende Handlungsobliegenheit, der z.B. mit den hier abgeschlossenen Verträgen nachgekommen werden kann. Eine Rechtspflicht zur vorsorgenden Grundwasserpflege besteht für die Klägerin dagegen nicht.
- 44 Es können deshalb nur solche Maßnahmen zu einer Verrechnung berechtigten, die der Abgabepflichtige überobligatorisch und ohne eigenen Nutzen ergreift, um zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustandes beizutragen. Dies geht aus der Gesetzesbegründung hervor, nach der die Ausdehnung der Verrechnungsmöglichkeit auf freiwillige Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit der aus der Zweckbindung des Abgabeaufkommens ersichtlichen Zielsetzung entspricht. Durch die Verrechnungsmöglichkeit soll ein Anreiz auch für diejenigen Abgabepflichtigen geschaffen werden, die wie die Klägerin als Wasserversorgungsunternehmen zur Minderung der Entnahmemengen nicht in der Lage sind (vgl. Drs. 2/7974, S. 22).
- 45 Die mit den Landwirtschaftsbetrieben vereinbarten Bewirtschaftungsmaßnahmen sind für die Klägerin ohne einen eigenständigen Vorteil verbunden. Sie hat lediglich dafür Sorge zu tragen, dass das von ihr aufbereitete Trinkwasser den gesetzlichen Vorgaben von Nr. 9 der Anlage 2 zu § 6 Abs. 2 TrinkwV entspricht, wonach der Grenzwert für den Parameter Nitrat im Trinkwasser 50 mg/l beträgt. Da bereits das von der Klägerin aus nitratarmen Uferfiltraten und aus Grundwasser hergestellte Rohmischwasser eine

mit 30 mg/l unschädliche Nitratbelastung enthält, sind keine technischen oder sonstigen Maßnahmen mehr erforderlich, um die Nitratwerte weiter zu senken und die Einhaltung des Nitratgrenzwerts von 50 mg/l im Trinkwasser zu gewährleisten. Ohne eine ökologische oder jedenfalls grundwasserschonende Bewirtschaftung würde das Rohmischwasser eine ebenfalls noch unkritische Nitratbelastung von 40,3 mg/l aufweisen. Solange und soweit die Klägerin nitratarmes Wasser - etwa aus Uferfiltrat - beziehen kann, aus dem sie Trinkwasser mit einem Nitratgehalt von < 50 mg/l herstellen kann - gleichgültig ob ausschließlich aus Uferfiltrat oder unter Beimischung von Grundwasser - muss die Klägerin keine Maßnahmen ergreifen.

46 3.2. Gleichwohl sind die von der Klägerin getroffenen Maßnahmen nicht freiwillig im Sinne von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F.. Dies ergibt sich aus der von der Klägerin und den Landwirtschaftsbetrieben gewählten vertraglichen Gestaltung. Nach den von den Vertragsparteien getroffenen Vereinbarungen haben die von der Klägerin den Landwirtschaftsbetrieben gezahlten Ausgleichsleistungen eine doppelte Funktion. Sie werden von der Klägerin zum einen wegen der wasserrechtlich - durch die Trinkwasserschutzgebietsverordnungen oder durch die Regelungen gemäß Anlage 2 zu § 3 SächsSchAVO - vorgeschriebenen Bewirtschaftungsbeschränkungen und den Landwirtschaftsbetrieben deshalb entstehenden wirtschaftlichen Nachteilen gezahlt, zum anderen auch wegen der vertraglich vereinbarten, ggf. weitergehenden Bewirtschaftungsbeschränkungen und -regeln. Die Ausgleichsleistungen werden nach § 1 und § 3 Abs. 1 der Verträge ununterscheidbar pauschaliert gezahlt.

47 Wenn die Klägerin, wie oben dargelegt, zur Verbesserung der Beschaffenheit und des ökologischen Zustands des Grundwassers nicht verpflichtet ist und sich deshalb die vertraglichen Verpflichtungen zur ökologischen oder jedenfalls grundwasserschonenden Bewirtschaftung als freiwillige Maßnahmen nach § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. erweisen, trifft dies auf die von der Klägerin als Begünstigte der Trinkwasserschutzgebiete nach § 19 Abs. 4 WHG a. F. i. V. m. § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. und § 2 Abs. 4 SächsSchAVO geschuldeten Ausgleichspflicht nicht zu. Denn zu dieser Ausgleichspflicht ist die Klägerin gesetzlich verpflichtet. Sie kann die Aufwendungen für diese Verpflichtung nicht gemäß § 23 Abs. 10 SächsWG a. F. als freiwillige Maßnahme zur Verbesserung der Gewässerbeschaffenheit und des gewässerökologischen Zustands mit der Wasserentnahmeabgabe verrechnen.

- 48 Da die von der Klägerin den Landwirtschaftsbetrieben gezahlten Ausgleichsleistungen ununterscheidbar sowohl wegen der Verpflichtung gemäß § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. und § 2 Abs. 4 SächsSchAVO als auch wegen der vertraglich vereinbarten überobligationsmäßigen Bewirtschaftungseinschränkungen durch die Landwirtschaftsbetriebe diesen gezahlt werden, fehlt es den Ausgleichsleistungen insgesamt an der Freiwilligkeit im Sinne von § 23 Abs. 10 SächsWG a. F.
- 49 Die Behandlung der Zahlungen der Klägerin an die Landwirtschaftsbetriebe als nicht freiwillig ergibt sich aus der hier von der Klägerin und ihren Vertragspartnern gewählten Konstruktion, deren Bestand nach § 6 Abs. 3 der Verträge insgesamt ausdrücklich vom Fortbestehen der gesetzlichen Verpflichtungen zur Ausgleichsleistung aufgrund der Festsetzungen von Trinkwasserschutzgebieten oder der in § 19 Abs. 4 WHG a. F. oder etwaigen Nachfolgeregelungen abhängig gemacht worden ist. Zwar ist es der Klägerin nicht grundsätzlich verwehrt, entweder selbst oder durch Dritte überobligatorische Maßnahmen zur Verbesserung des ökologischen Zustands des Grundwassers zu ergreifen bzw. zu finanzieren. Allerdings müssen sich die von der Klägerin deshalb getätigten Aufwendungen von denjenigen unterscheiden lassen, die sie aufgrund ihrer gesetzlich geschuldeten Ausgleichspflicht leistet. Anderenfalls könnte die vom Gesetzgeber von Art. 5 Nr. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2001 und 2002 mit der Änderung von § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. beabsichtigte Entlastung des Staatshaushalts (s.o. unter 2.1.3.) mit der Bestimmung der Wasserversorger als von Trinkwasserschutzgebieten begünstigte Ausgleichspflichtige nicht mehr vollzogen werden. Eine Trennung zwischen gesetzlich und vertraglich geschuldeten Ausgleichsleistungen ist hier von der Klägerin und ihren Vertragspartnern durch die Ausgestaltung als pauschale Abgeltung in § 3 der Verträge weder gewollt noch wegen der fehlenden Nachvollziehbarkeit der unterschiedlichen Zahlungsgründe nachträglich möglich. Denn die nach § 48 Abs. 7 Satz 1 SächsWG a. F. und § 2 Abs. 4 SächsSchAVO geschuldeten Ausgleichsleistungen, die nach dem in § 7 SächsSchAVO genannten Verfahren festzusetzen sind, werden gänzlich anders errechnet als die überobligatorischen Bewirtschaftungseinschränkungen, die - neben den gesetzlichen Einschränkungen - nach dem N-Saldo-Verfahren errechnet werden. Die nicht nachvollziehbare Unterscheidbarkeit aufgrund der von der Klägerin und ihren Vertragspartnern gewählten Vertragsgestaltung geht zu Lasten der Klägerin.

- 50 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder

vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Künzler

John

Ranft

Beschluss vom 31. Januar 2018

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 175.714,60 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Künzler

John

Ranft