

Az.: 1 BS 239/00



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der
vertreten durch den

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Antragstellerin -
- Beschwerdegegnerin -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Regierungspräsidium Dresden
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Antragsgegner -
- Beschwerdeführer -

wegen

Wasserentnahmeabgabe
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Sattler, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dahlke-Piel und den Richter am Verwaltungsgericht Meng

am 18. Oktober 2000

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 19. April 2000 - 14 K 489/00- wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 1.322.525,14 DM festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin, die als Unternehmen zur Freimachung und Freihaltung von Tagebauten Grubenwässer hebt, begehrt vorläufigen Rechtsschutz in Bezug auf ihre Heranziehung zur Wasserentnahmeabgabe.

Das Regierungspräsidium Dresden setzte mit Bescheid vom 20.12.1999 für die Wasserentnahme zu Zwecken der Wasserabsenkung in Lagerstätten der Tagebaue und (ohne Randriegel) zu Lasten der Antragstellerin eine Wasserentnahmeabgabe für das Veranlagungsjahr 1993 in Höhe von 5.290.100,59 DM fest und lehnte gleichzeitig den Antrag auf Ermäßigung der Abgabe ab. In der Rechtsbehelfsbelehrung wurde ausgeführt, ein Widerspruch habe gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO keine aufschiebende Wirkung. Gegen diesen Bescheid legte die Antragstellerin am 17.1.2000 Widerspruch ein, nachdem sie bereits am 11.1.2000 beim Regierungspräsidium Dresden Antrag auf Aussetzung gestellt hatte; diesen Aussetzungsantrag lehnte das Regierungspräsidium Dresden unter dem 9.2.2000 ab.

Hierauf hat die Antragstellerin am 21.2.2000 beim Verwaltungsgericht Dresden Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gestellt und zur Begründung ausgeführt, der angegriffene Bescheid sei offensichtlich rechtswidrig. Dies ergebe sich aus der Bestandskraft eines früheren Bescheides vom 23.2.1995, der den Veranlagungszeitraum 1993

bereits abschließend erfasst habe. Darüber hinaus sei am 1.1.1999 Festsetzungsverjährung eingetreten. Auch fehle es seit dem Inkrafttreten des Sächsischen Wassergesetzes i.d.F. vom 23.7.1998 an einer Rechtsgrundlage für die Abgabenerhebung, was bereits zuvor nach gebotener verfassungskonformer Auslegung des § 23 Abs. 1 SächsWG a.F. der Fall gewesen sei. Jedenfalls hätte nach § 23 Abs. 9 SächsWG a.F. eine Ermäßigung ausgesprochen werden müssen. Schließlich sei der Anspruch des Antragsgegners auch verwirkt. Zudem überwiege ihr Aussetzungsinteresse des Vollzugsinteresse des Antragsgegners. Die Antragstellerin hat beantragt,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 13.(*richtig: 17*)1.2000 gegen den Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden über eine Wasserentnahmeabgabe für das Jahr 1993 vom 21.(*richtig: 20*).12.1999 anzuordnen.

Der Antragsgegner hat beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er hat geltend gemacht, für die in Frage stehende Wasserentnahme würden erst seit dem 1.1.1999 keine Abgaben mehr erhoben, ohne dass gleichzeitig eine Rückwirkung auf zurückliegende Zeiträume angeordnet worden sei. Die Festsetzung im früheren Bescheid vom 23.2.1995 habe sich nur auf den Teil der Wasserentnahme bezogen, für den keine Befreiung beantragt worden sei. Das treffe für die hier maßgebliche Wasserentnahme gerade nicht zu. Im Übrigen hat er sich auf die Gründe des Bescheides vom 9.2.2000 bezogen und mit weiterem Bescheid vom 3.4.2000 die entnommene Grundwassermenge um den vom Bescheid vom 23.2.1995 erfassten Anteil korrigiert, ohne dass sich daraus Konsequenzen für die angeforderte Wasserentnahmeabgabe ergeben haben.

Das Verwaltungsgericht Dresden hat mit Beschluss vom 19.4.2000 in Anwendung des § 88 VwGO festgestellt, dass der Widerspruch der Antragstellerin aufschiebende Wirkung entfaltet. Das ergebe sich daraus, dass es sich bei der Wasserentnahmeabgabe nach § 23 SächsWG weder um eine "öffentliche Abgabe" noch um "Kosten" im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO handele. Deshalb besitze der eingelegte Widerspruch bereits Kraft Gesetzes aufschiebende Wirkung. Die Abgabe stelle nach dem in der Begründung zum Gesetzesentwurf erkennbaren gesetzlichen Leitbild eine Lenkungsabgabe dar, der keine Finanzierungsfunktion zukomme. Das schließe die Anwendung des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO

aus. Darüber hinaus äußerte das Verwaltungsgericht erhebliche Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit des Bescheides, da nach der ab dem 1.1.1999 – übergangslos – geltenden Rechtslage die Wasserentnahme zur Freihaltung des Tagebaus privilegiert sei.

Gegen den ihm am 8.5.2000 zugestellten Beschluss hat der Antragsgegner am 22.5.2000 Antrag auf Zulassung der Beschwerde gestellt, dem der Senat mit Beschluss vom 14.8.2000 – 1 BS 112/00 – wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache stattgegeben hat. Der Antragsgegner macht geltend, das Verwaltungsgericht habe übersehen, dass es hier um den Erhebungszeitraum 13.3. – 31.12.1993 gehe, für den das seinerzeit geltende Recht maßgebend sei und aus der Begründung für eine nachfolgende Gesetzesnovellierung nichts abgeleitet werden könne. Der gesetzgeberische Wille zu § 23 SächsWG a.F. habe aber der Finanzierungsfunktion zumindest gleiche Bedeutung beigemessen wie der Lenkungsfunktion. Das ergebe sich aus der erkennbaren Intention, das auf der Grundlage des Wassergesetzes 1982 erhobene sog. Wassernutzungsentgelt zu ersetzen; letzterem sei eine erhebliche Finanzierungsfunktion zugekommen. Aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.12.1992 (NVwZ 1993, 1112) folge ein weites Verständnis der öffentlichen Abgabe, das es genügen lasse, dass die Erzielung von Einnahmen nur noch Nebenzweck sei. Im Übrigen solle nach der Novellierung die Finanzierungsfunktion keinesfalls gänzlich zurücktreten, sondern nur insoweit, als deren Lenkungsfunktion bereits Platz gegriffen habe, indem verrechenbare Investitionen durch Abgabepflichtige selbst erfolgten. Auch die “Hilfsbegründung” des Verwaltungsgerichts sei fehlerhaft. Weder dem Gesetzestext noch seiner Begründung sei zu entnehmen, dass eine rückwirkende Befreiung von der Wasserentnahmeabgabe gewollt gewesen sei. Vielmehr ergebe sich daraus, dass die Änderungen des § 23 erst mit Wirkung zum 1.1.1999 in Kraft treten sollten, während sämtliche sonstigen Veränderungen oder Ergänzungen bereits ab dem Tage der Verkündung am 13.8.1998 gelten sollten. Daraus könne geschlossen werden, dass für die Wasserentnahme 1998 keine Aufspaltung und für noch davor liegende Zeiträume keine rückwirkende Geltung erfolgen sollte. Eine andere Vorgehensweise wäre zudem unter dem Gesichtspunkt der Abgabengerechtigkeit bedenklich. Der Antragsgegner beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 19. April 2000 – 14 K 489/00 – zu ändern und den Antrag abzulehnen.

Die Antragstellerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie führt zunächst aus, die Gesetzesbegründung zum Sächsischen Wassergesetz von 1992 stelle klar, dass § 23 SächsWG a.F. ausschließlich als Lenkungsvorschrift aufgenommen worden sei. Eine Finanzierungsfunktion sei von vorneherein nicht beabsichtigt gewesen, weshalb eine Befassung mit der mittlerweile unüberschaubaren Meinungsvielfalt zum Begriff der öffentlichen Abgabe entbehrlich sei. An keiner Stelle der Begründung habe der Gesetzgeber auf die Begründung des vormaligen Wassernutzungsentgeltes zurückgegriffen. Auch die Gesetzesbegründung für die Novelle von 1998 spreche gegen einen Paradigmenwechsel von einer Abgabe mit Finanzierungsfunktion zu einer solchen mit ausschließlicher Lenkungsfunktion. Das Verwaltungsgericht sei außerdem zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Neufassung alle Sachverhalte erfasse, hinsichtlich derer ein Erhebungsakt der Behörde noch ausstehe. Die Erkenntnis, dass einer Wasserentnahmeabgabe für Grundwasserabsenkungen im Tagebau die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht zukommen könne, gelte in gleicher Weise für vor oder nach 1999 liegenden Zeiträume. Darüber hinaus wiederholt die Antragsgegnerin ihr erstinstanzliches Vorbringen.

Wegen der Einzelheiten des gegenseitigen Vorbringens wird auf den Akteninhalt (1 Leitzordner des Antragsgegners, 2 Bände Akten des VG Dresden 14 K 489/00 sowie die Senatsakten 1 BS 112/00 und 1 BS 239/00 verwiesen.

II.

Die zugelassene Beschwerde hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt, dass der Widerspruch der Antragstellerin gegen den Bescheid vom 21.12.1999 (nunmehr in der Fassung des Änderungsbescheides vom 3.4.2000) aufschiebende Wirkung besitzt. Bei der das Veranlagungsjahr 1993 betreffenden Wasserentnahmeabgabe handelt es sich um keine "öffentliche Abgabe" im Sinne des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Nur in diesem Fall wäre ein Ausschluss der ansonsten nach § 80 Abs. 1 VwGO geltenden aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs in Betracht gekommen.

Auch der Senat lässt offen, ob zu den öffentlichen Abgaben im genannten Sinn nur Steuern, Gebühren und Beiträge gehören (vgl. hierzu die Nachweise bei Finkelnburg/Jank, Vorläufiger

Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 4. Aufl. RdNr. 678, Fußnote 3), oder ob darüber hinaus alle Geldforderungen erfasst sind, mit denen gleich Steuern eine Finanzierungsfunktion für den öffentlichen Haushalt erfüllt wird (so grundlegend BVerwG, Urt. v. 17.12.1992, DVBl. 1993, 441; weitere Nachweise bei Finkelnburg/Jank, aaO, Fußnote 4). Auch wenn man der weiteren Auffassung folgt, bedarf der Abgabebegriff im Hinblick auf den vorläufigen Rechtsschutz der Eingrenzung. Ansonsten wäre den Rechtsbehelfen gegen sämtliche staatliche Geldanforderungen die aufschiebende Wirkung versagt, wenn sie nur - was regelmäßig der Fall ist - jedenfalls als Nebenzweck Finanzierungscharakter besitzen. In diesem Fall würde § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ganz allgemein der vereinfachten Abwicklung von Geldleistungsansprüchen der öffentlichen Hand dienen (vgl. jüngst HambOVG, Beschl. v. 4.5.2000, DÖV 2000, 780). Dem steht aber der Wortlaut der Bestimmung entgegen. Er erfasst nicht die Anforderung von öffentlich-rechtlichen Geldleistungen schlechthin, sondern nur von öffentlichen Abgaben und Kosten. Darin liegt eine Eingrenzung gegenüber dem weiteren Begriff der öffentlichen Geldleistungen. Will der Gesetzgeber nicht dem Abgaben- oder Kostenbegriff unterfallende sonstige öffentliche Geldleistungen von der aufschiebenden Wirkung des § 80 Abs. 1 VwGO ausnehmen, steht ihm die entsprechende spezialgesetzliche Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO offen (so zu Recht Finkelnburg/Jank, aaO, RdNr. 679); dies ist beispielsweise in § 12a des Gesetzes über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer - AbwAG - i.d.F. vom 3.11.1994 (BGBl. I S. 3370) geschehen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Regelung des § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO eine Durchbrechung des in § 80 Abs. 1 VwGO enthaltenen Grundsatzes der aufschiebenden Wirkung von Rechtsmitteln gegen belastende Verwaltungsakte enthält. Ausnahmevorschriften sind im Zweifel eher eng auszulegen. Hieraus und aus der in der Gesetzesbegründung (zu § 81 RegEVwGO; BT-Drucks. 1/4278, S. 42; BT-Drucks. 2/462, S. 40; BT-Drucks. 3/55, S. 50) enthaltenen Bezugnahme auf die Steuergesetzgebung ergibt sich jedenfalls, dass der Ausschluss des Suspensiveffektes in § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO den Zweck verfolgt, eine geordnete Haushaltsführung der öffentlichen Hand durch Gewährleistung des allgemeinen Finanzbedarfs zu garantieren. Deshalb werden nur solche Einnahmen erfasst, auf die die öffentliche Hand zur Aufgabenerfüllung allgemein angewiesen ist und die für die Einstellung in deren Haushaltsplanung geeignet sind (zuletzt HambOVG, Beschl. v. 4.5.2000, aaO. S. 781 mwN). Öffentlich-rechtliche Geldforderungen, die vornehmlich anderen Zwecken dienen als der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs, gehören hierzu nicht (ebenso SächsOVG, Beschl. v. 20.5.1996, SächsVBl. 1996, 258; Beschl. v. 26.10.1995, SächsVBl. 1996, 70).

Die in § 23 SächsWG a.F. geregelte Wasserentnahmeabgabe dient allenfalls in untergeordnetem Umfang der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs. Vielmehr sah bereits § 23 Abs. 2 SächsWG a.F. ihre zweckgebundene Verwendung – nur – für solche Maßnahmen vor, die der Erhaltung und Verbesserung der Gewässergüte und dem sparsamen Umgang mit Wasser dienen. Schon aus dieser Einschränkung wird deutlich, dass sie eine Steuerungs- und Lenkungs-funktion erfüllen und nicht wie etwa in Baden-Württemberg in erster Linie der Erhöhung all-gemeiner Deckungsmittel zur finanziellen Unterstützung von Landwirten dienen sollte (ebenso Habel/Zeppernick, Das Wasserrecht in Sachsen, § 23 SächsWG RdNr. 2 und 7). Es kommt maßgeblich hinzu, dass die Abgabe auch nach dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers allenfalls untergeordnete Finanzierungs-, dagegen in erster Linie und ausschlaggebend Lenkungs-funktion besitzen sollte. Das kommt bereits in der Begründung der Staatsregierung zum Gesetzentwurf des Sächsischen Wassergesetzes 1992 (LT-Drucks. 1/2049) zum Ausdruck. Dort heißt es u.a., dass die „Wasserentnahmeabgabe als ökonomischer Anreiz für die Ressourcenschonung“ eingeführt worden ist, die das vorrangige Ziel darstellt (aaO, S. 5). Demgegenüber ist die Sicherung des allgemeinen Finanzbedarfs an keiner Stelle erwähnt. Wenn auf Seite 12 des genannten Entwurfs die Rede davon ist, dass die in § 23 normierte Abgabe für die Wasserentnahme in Form eines sogenannten Wassernutzungsentgeltes bereits nach den (DDR-) Rechtsvorschriften vom 16.12.1970 und vom 2.7.1982 erhoben worden sei, kann daraus entgegen der Ansicht des Antragsgegners nicht Gegenteiliges hergeleitet werden. Dem steht schon entgegen, dass verlässliche Grundlagen für die Annahme fehlen, das nach früherem DDR-Recht erhobene Wassernutzungsentgelt habe vornehmlich der allgemeinen Haushaltsfinanzierung gedient.

Die seinerzeitige Absicht einer vorrangigen Lenkungswirkung wird bestätigt durch die Be-gründung der Staatsregierung zum Gesetz zur Änderung des Sächsischen Wassergesetzes aus dem Jahr 1998 (LT-Drucks. 2/7974). Dort wird bereits im Vorblatt zum Entwurf auf Seite 3 ausgeführt:

„Es wird daran festgehalten, dass die Wasserentnahmeabgabe ein wertvolles Instrument ist, das unterhalb der Schwelle ordnungsbehördlicher Eingriffe die Gewässerbenutzer zu einer ressourcenschonenden Gewässerbenutzung anreizen kann. Die vorgesehenen Änderungen des § 23 werden diese Anreizwirkung noch verstärken“.

Das bedeutet nichts anderes, als dass bereits die nach dem bis dahin geltenden Recht erhobene Wasserentnahmeabgabe als der Schonung der Gewässerressourcen dienender Anreiz angesehen wurde und diese Wirkungen durch Hinzufügung neuer Regelungen im Sinne von Änderungen noch verstärkt werden sollten. Auch auf Seite 19 finden sich eindeutige Aussagen in Richtung auf die bereits nach früherem Recht als bezweckt erachtete Lenkungsfunktion. Dort heißt es u.a.:

„Die Wasserentnahmeabgabe dient nicht der Einnahmeerzielung, sondern ist eine Abgabe mit Lenkungsfunktion. Mit den Entscheidungen vom 7. November 1995 ... hat das Bundesverfassungsgericht einer langen rechtlichen Diskussion über die Zulässigkeit derartiger landesrechtlicher Abgaben über die Wasserentnahme ein Ende gesetzt und gleichzeitig festgestellt, dass den Ländern ein erheblicher Spielraum zusteht. Die Entscheidungen geben keine Veranlassung zur grundsätzlichen Überprüfung der sächsischen Regelung“.

Diese Ausführung kann nur als auf die bisher geltende Regelung über die Erhebung der Wasserentnahmeabgabe bezogen verstanden werden. Hätte demgegenüber – wie die Antragsgegnerin geltend macht – eine Lenkungsfunktion erstmalig begründet werden sollen, nachdem bis dahin die Finanzierungsfunktion im Vordergrund gestanden haben soll, wäre nicht verständlich, weshalb eine grundsätzliche Überprüfung der – bis dahin gültigen – sächsischen Regelung unter dem Gesichtspunkt, nicht der Einnahmeerzielung, sondern der Lenkung zu dienen, als nicht veranlasst bezeichnet worden ist. Es kommt hinzu, dass auf derselben Seite der Begründung im Hinblick auf Art. 1 Nr. 20 b) dd) des Gesetzesentwurfs wiederum vom „Lenkungsziel der Abgabe“ gesprochen wird. Dies wiederholt sich auf Seite 21, wo wiederum unter Hinweis auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 7.11.1995 ausgeführt ist:

„Die Entscheidungen geben keine Veranlassung zur grundsätzlichen Überprüfung der sächsischen Regelung. ...

Die Wasserentnahme dient nicht der Einnahmeerzielung, sondern ist eine Abgabe mit Lenkungsfunktion. ...

Ziel der Wasserentnahmeabgabe ist die Verminderung der Inanspruchnahme der Gewässer auf ein möglichst niedriges Niveau.“

Dabei ist es - entgegen der Ansicht des Antragsgegners - auch ohne Belang, dass letztere Ausführungen im Kontext mit der in Art. 1 Nr. 20 d) des Änderungsentwurfs eingeführten Verrechnungsregelung enthalten sind. Sie beziehen sich ausdrücklich und eindeutig auf die

Wasserentnahmeabgabe als solche und betreffen nur in diesem Zusammenhang die Verrechnungsregelung.

Soweit das Verwaltungsgericht angemerkt hat, unabhängig von der Frage der Zuordnung zu § 80 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestünden deshalb erhebliche Bedenken an der Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 20.12.1999, weil nach Einführung des Privilegierungstatbestandes für „Grundwasserentnahmen zur Freihaltung/-machung von tagebauten“ (§ 23 Abs. 4 Nr. 6 SächsWG in der seit dem 1.1.1999 geltenden Fassung) eine Rechtsgrundlage fehle, vermag der Senat dem nicht zu folgen. Es entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass außer Kraft getretene Rechtsnormen auf Sachverhalte anwendbar bleiben, die während ihrer Geltung verwirklicht worden sind (Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl., § 27 RdNr. 5; Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, 16. Aufl., § 4 AO, RdNr. 11). Soweit ein Gesetz davon abweichend seine zeitliche Geltung auch auf einen Zeitpunkt vor seinem Inkrafttreten erstrecken will, muss sich das deutlich aus seinem Wortlaut oder schlüssig aus seinem Zweck ergeben (BSG, Urt. v. 31.3.1992 - 4 RA 25/91 -, zitiert nach juris). Die Rückwirkung eines Gesetzes ist nämlich eine Ausnahme von der Regel, wonach Gesetze nur für die Zeit nach ihrer Verkündung gelten und so für gegenwärtige und künftige Rechtsverhältnisse und Rechtslagen zur Anwendung kommen (BVerwG, Urt. v. 29.10.1992, BVerwGE 91, 130). Eine derartige Rückanknüpfung für bereits abgelaufene Veranlagungsjahre - hier das Jahr 1993 - lässt sich der in Art. 5 des Gesetzes zur Änderung des Sächsischen Wassergesetzes vom 23.7.1998 (GVBl. S. 373) enthaltenen Inkrafttretensregelung nicht entnehmen. Auch soweit sie die Regelungen des Art. 1 Nr. 20 über die Wasserentnahmeabgabe erst ab dem 1.1.1999 gelten lässt, während die sonstigen Änderungen bereits ab dem Tag nach Verkündung des Gesetzes 12.8.1998 in Kraft gesetzt wurden, ergibt sich daraus nichts Gegenteiliges. Diese Differenzierung ist allein dem Umstand geschuldet, dass maßgeblicher Berechnungszeitraum das Kalenderjahr ist (so Begründung zu Artikel 4 des Entwurfs der Staatsregierung zum Gesetz zur Änderung des Sächsischen Wassergesetzes aus dem Jahr 1998, aaO, S. 137). Zu sonstigen Schlussfolgerungen gibt sie dagegen keinen Anlass.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Bei der Entscheidung über den Streitwert gemäß § 14 Abs. 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG folgt der Senat der Festsetzung durch das Verwaltungsgericht, gegen die die Beteiligten nichts vorgebracht haben.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

gez.:
Dr. Sattler

Dahlke-Piel

Meng