



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2019

Nr. 19 Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe - erhebliche Mängel im Verwaltungsvollzug -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 19

**Festsetzung, Erhebung und Verwendung der Abwasserabgabe
- erhebliche Mängel im Verwaltungsvollzug -**

Die Einnahmen aus der Abwasserabgabe sind für Maßnahmen zu verwenden, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen. Allerdings waren Ende 2016 Einnahmen von fast 25 Mio. € noch nicht für ihren Zweck eingesetzt. Dieser Betrag stieg bis Ende 2017 sogar auf 40,5 Mio. €. Für einen zeitnahen Abbau der in dieser Höhe gebildeten Ausgabereise fehlte ein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan.

Das Land finanzierte Personalausgaben für 84 Stellen jährlich aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Der Berechnung der Zahl der Stellen lag ein Aufgabenkatalog zugrunde, der seit 2001 nicht mehr angepasst worden war. Allein 2016 wurden aus dem Abgabeaufkommen Personalausgaben von 700.000 € für fast 11 Vollzeitkräfte gedeckt, obwohl diese nicht für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze eingesetzt waren.

Der 2016 mit dem Abgabeaufkommen verrechnete Sachaufwand von 3,1 Mio. € war nicht auf Basis realistischer und nachvollziehbarer Finanzierungsansätze ermittelt worden.

Das für Umwelt zuständige Ministerium hatte seine Gebühren für bestimmte Verwaltungstätigkeiten, wie z. B. für Erlaubnisse zur Abwassereinleitung und für wiederkehrende Überwachungen, zuletzt 2010 an die maßgeblichen Richtwerte des Ministeriums der Finanzen angepasst. Die Gebührensätze lagen zwischenzeitlich um 50 % unter den aktuellen Richtwerten. Darüber hinaus war eine einheitliche und ordnungsgemäße Erhebung der Gebühren nicht gewährleistet.

1 Allgemeines

Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist eine Abwasserabgabe zu entrichten.¹ Durch die Abwasserabgabe sollen eine wirksamere Reinhaltung der Gewässer erreicht und die Kostenlast für die Vermeidung, die Beseitigung und den Ausgleich von Gewässerschädigungen gerechter verteilt werden.² Abgabepflichtig ist, wer Abwasser einleitet. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Menge und Schädlichkeit des Abwassers.³

¹ § 1 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005 (BGBl. I S. 114), zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. August 2018 (BGBl. I S. 1327), und Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes - AbwAG - (Landesabwasserabgabengesetz - LABwAG -) vom 22. Dezember 1980 (GVBl. S. 258), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 516), BS 75-52.

² Zielsetzung der Bundesregierung bei Einführung der Abwasserabgabe, vgl. Bundestags-Drucksache 7/2272 S. 1.

³ Die Schädlichkeit wird in Schadeinheiten gemessen. Der Abgabesatz beträgt seit 2002 unverändert für jede Schadeinheit 35,79 € im Jahr (§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 4 AbwAG).

Zuständig für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze sind die Struktur- und Genehmigungsdirektionen Nord und Süd als Obere Wasserbehörden.⁴

Das Aufkommen aus der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zu verwenden.⁵ Außerdem kann daraus der durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstehende Verwaltungsaufwand (Personal- und Sachaufwand⁶) gedeckt werden.⁷ Hierfür wurden 2017 Ausgaben von 8,8 Mio. € geleistet. Insgesamt wurden 2017 im Landeshaushalt 39,5 Mio. € vereinnahmt.⁸

Der Rechnungshof hat die Recht- und Zweckmäßigkeit der Festsetzung und Erhebung der Abwasserabgabe geprüft. Er hat darüber hinaus die Finanzierung des Verwaltungsaufwands aus dem Aufkommen aus der Abwasserabgabe untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bildung von hohen Ausgaberesten bedenklich

Werden Mittel aus zweckgebundenen Einnahmen, wie aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe, im laufenden Haushaltsjahr nicht vollständig verausgabt, können Ausgabereste gebildet und in das nächste Haushaltsjahr übertragen werden. So bleiben die Mittel über das Haushaltsjahr hinaus verfügbar.⁹

Die nicht für ihren Zweck verausgabten Einnahmen aus der Abwasserabgabe, für die Ausgabereste gebildet wurden, stiegen von 6,2 Mio. € (2007) auf 28,2 Mio. € (2014). Sie betragen Ende 2016 fast 25 Mio. € und nahmen bis Ende 2017 sogar auf 40,5 Mio. € zu. Insoweit wurden Einnahmen aus der Abwasserabgabe in erheblichem Umfang und über einen langen Zeitraum nicht zweckentsprechend verwendet.

⁴ § 12 LAbwAG und § 92 Abs. 2 Landeswassergesetz (LWG) vom 14. Juli 2015 (GVBl. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2018 (GVBl. S. 55, 57), BS 75-50.

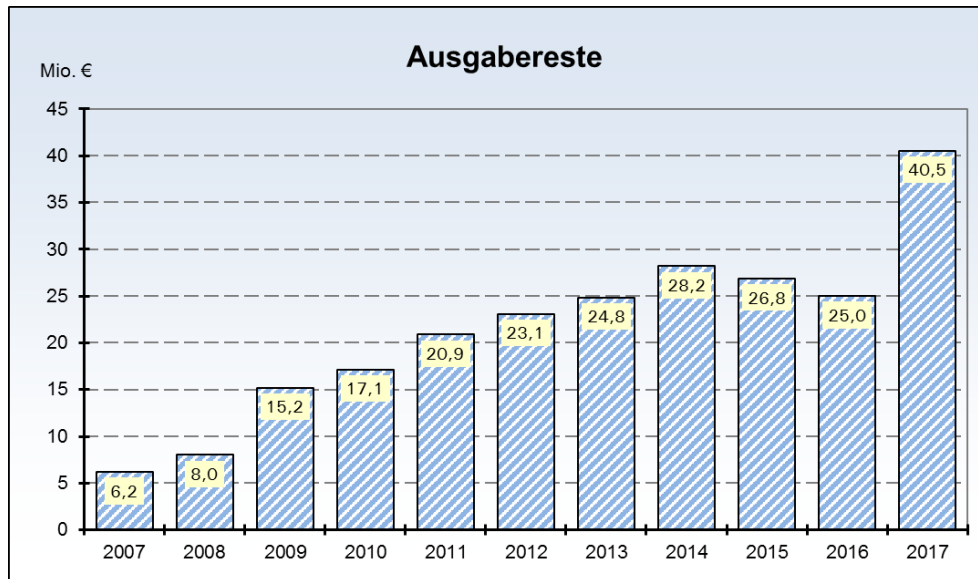
⁵ § 13 Abs. 1 AbwAG.

⁶ Hierzu zählt auch der Erwerb von Dienstfahrzeugen sowie von Geräten und sonstigen beweglichen Sachen.

⁷ § 16 Abs. 4 LAbwAG i. V. m. § 13 Abs. 1 AbwAG.

⁸ Einzelplan 14 Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten, Kapitel 14 12 Vollzug der Abwasserabgabengesetze. Die Einnahmen 2017 setzten sich wie folgt zusammen: Abwasserabgabe 22,7 Mio. €, Darlehensrückflüsse 16,3 Mio. €, Verwaltungsgebühren 0,4 Mio. € und sonstige Einnahmen 0,1 Mio. €. Diesen Einnahmen von 39,5 Mio. € standen Ansätze im Haushaltsplan von 34,9 Mio. € gegenüber.

⁹ § 19 Satz 1 i. V. m. § 45 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.



Das Diagramm zeigt die Bildung von Ausgaberesten in den Jahren 2007 bis 2017.

Das Ministerium hat 2017 in der Antwort zu einer Kleinen Anfrage erklärt, die Ausgabereste würden „Zug um Zug“ abgebaut.¹⁰ Konkrete Aussagen, durch welche Maßnahmen und in welchem Zeitraum der Abbau erfolgen soll, hat es jedoch nicht gemacht. Das „Mittelfristige Investitionsprogramm in der Wasserwirtschaftsverwaltung“ enthält zwar eine große Zahl von Projektanmeldungen der Kommunen. Es hat bislang jedoch nicht zu einer signifikanten Reduzierung der Ausgabereste beigetragen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, grundsätzlich sei vorgesehen, die Ausgabereste aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe zeitnah abzubauen. Die vorliegenden Anmeldungen zum Mittelfristigen Investitionsprogramm ließen erwarten, dass die Ausgabereste unter Beachtung der Zweckbindung der Abwasserabgabe abgebaut werden könnten. Ein Teil der gebildeten Ausgabereste sei erforderlich, um die Finanzierung von wasserwirtschaftlichen Großprojekten dauerhaft zu sichern.

2.2 Verwaltungsaufwand nicht ordnungsgemäß abgerechnet

2.2.1 Personalaufwand

Von 2002 bis 2017 finanzierte das Land 84 Vollzeitkräfte jährlich aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe.¹¹ Die Ausgaben dafür stiegen im vorgenannten Zeitraum von 4 Mio. € auf 5,5 Mio. €.¹² Für 2017 und 2018 waren jeweils 5,1 Mio. € veranschlagt.

Die Abrechnung des Personalaufwands für 84 Vollzeitkräfte basierte auf einem Aufgabenkatalog zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze aus dem Jahr 2001, den das damalige Ministerium für Umwelt und Forsten erstellt hatte. Eine konkrete Ermittlung des Personalbedarfs lag der Festlegung der abrechenbaren Stellen nicht zugrunde. Seither wurden weder der Aufgabenkatalog noch der Personalbedarf angepasst oder plausibilisiert. Dies trug dazu bei, dass allein 2016 nach den Angaben der Struktur- und Genehmigungsdirektionen insgesamt fast elf Stellen aus der Abwasserabgabe finanziert wurden, obwohl die Stelleninhaber nicht für den Vollzug der

¹⁰ Drucksache 17/2076 S. 3.

¹¹ Vgl. Erläuterungen in den Haushaltsplänen der entsprechenden Haushaltsjahre zu Kapitel 14 12 Titel 099 01 Abgabe gemäß § 1 Abwasserabgabengesetz.

¹² Kapitel 14 12 Titel 981 03 Verrechnung des Verwaltungsaufwands des Landes zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze.

Abwasserabgabengesetze eingesetzt waren. Mittel von 713.000 € waren danach nicht zweckentsprechend eingesetzt worden.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat mitgeteilt, es sei vorgesehen, den Aufgabenkatalog zur Ermittlung des Personalbedarfs zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze entsprechend des zwischenzeitlich weiterentwickelten Aufgabenumfangs zu überarbeiten und zu aktualisieren. Auf dieser Grundlage solle der Personalbedarf abgeleitet und künftig fortgeschrieben werden. Ferner solle künftig auf Basis der von den betroffenen Dienststellen zu meldenden Vollzeitanteile eine Verrechnung entsprechend dem tatsächlich zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze eingesetzten Personal vorgenommen werden.

2.2.2 Sachaufwand

Im Jahr 2016 wurde Sachaufwand von 3,1 Mio. € aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gedeckt. Davon entfielen 1,5 Mio. € auf Kosten für die IT.

Der aus Mitteln der Abwasserabgabe gedeckte Sachaufwand war nicht auf der Basis von realistischen und nachvollziehbaren Finanzierungsansätzen ermittelt worden:

- Es war weder festgelegt noch nachvollziehbar, in welchem Umfang der abgerechnete IT-Aufwand zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze erforderlich war. So betragen die Kosten für die IT der gesamten Wasserwirtschaftsverwaltung 2015 insgesamt fast 1,6 Mio. €. Als Aufwand für den Einsatz von IT zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze erhielt das Landesamt für Umwelt 1,4 Mio. €. Damit wurden nahezu 90 % der gesamten IT-Ausgaben der Wasserwirtschaftsverwaltung aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert. Die Projektübersicht des Landesamts zum Nachweis der aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe geleisteten Ausgaben war für eine Zuordnung der Ausgaben zur Abwasserabgabe nicht geeignet.
- Im Jahr 2016 finanzierte die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd die gesamten Verbrauchsmittel für ihr Labor von 36.700 € aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe. Nach den Vorgaben des Ministeriums war nur eine anteilige Finanzierung von 70 % möglich.
- Reisekosten von fast 17.000 € wurden 2015 von den Struktur- und Genehmigungsdirektionen pauschal nach Stellenanteilen abgerechnet. Ob die Reisekosten durch den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entstanden waren, war nicht erkennbar.

Das Ministerium hat erklärt, der Aufwand für die IT-Fachanwendungen werde entsprechend ihrem Einsatz für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert. Es sei vorgesehen, den Sachaufwand künftig differenziert zu ermitteln und nachvollziehbar zu dokumentieren. Eine einheitliche Anwendung der Verrechnungsverfahren werde sichergestellt. Hinsichtlich der Verrechnung des übrigen Sachaufwandes würden die Dienststellen angewiesen werden, die bestehenden Vorgaben einheitlich anzuwenden.

2.3 Unterbliebene Aktualisierung der Gebührenverzeichnisse sowie uneinheitliche Rechtsanwendung und Gebührenfestsetzung

2.3.1 Gebührenverzeichnisse

Die Gebühren für bestimmte Verwaltungstätigkeiten zum Vollzug der Abwasserabgabengesetze¹³ wurden auf der Grundlage von spezifischen Rahmen- bzw. Pauschsätzen festgesetzt. Zur Höhe der Pauschsätze hat das Ministerium der Finanzen

¹³ Für das Jahr 2017 sind Ist-Einnahmen von über 0,4 Mio. € ausgewiesen.

Richtwerte veröffentlicht.¹⁴ Diese sind dazu bestimmt „insbesondere den Ressorts einen Anhalt für die Fortschreibung der derzeitigen Gebührensätze ... zu geben“. Sie werden vom Ministerium der Finanzen mindestens alle drei Jahre - zuletzt 2017 - neu berechnet. Die fortgeschriebenen Richtwerte sind von den Ressorts grundsätzlich anzuwenden.

Das Besondere Gebührenverzeichnis des für Umwelt zuständigen Ministeriums war zuletzt 2010 angepasst worden. Im Jahr 2017 lagen die zugrunde gelegten Pauschsätze im Durchschnitt um 50 % unter den festgelegten Richtwerten.

Bei ordnungsgemäßer Aktualisierung und Anpassung des Besonderen Gebührenverzeichnisses an die aktuellen Richtwerte hätten 2016 allein für die beiden Gebührentatbestände „Erlaubnisse zur Direkteinleitung“ und „wiederkehrende Überwachungen“ zusätzliche Gebühren von mehr als 81.000 € erhoben werden können. Für den Gebührentatbestand „wiederkehrende Überwachungen“ zeichnen sich 2018 Mindereinnahmen von 100.000 € ab.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat erklärt, das Ordnungsverfahren zur Anpassung des Gebührenverzeichnisses an die aktuellen Richtwerte sei bereits eingeleitet. Neben den Gebührentatbeständen der Wasserwirtschaft würden auch die Gebühren aus den übrigen Zuständigkeitsbereichen des Ministeriums überarbeitet.

2.3.2 Berechnung und Vereinnahmung der Gebühren

Die Gebühren wurden im Wesentlichen von den sechs Regionalstellen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen erhoben. Diese entschieden, in welcher Höhe und bei welchem Haushaltskapitel die Gebühren vereinnahmt wurden. Eine einheitliche und ordnungsgemäße Erhebung und Vereinnahmung der Gebühren war nicht gewährleistet:

- Eine Regionalstelle ordnete die Gebühren vollständig dem Aufkommen der Abwasserabgabe zu und verbuchte die Einnahmen bei Kapitel 14 12.
- Vier Regionalstellen verbuchten die Gebühren vollständig als Einnahmen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen bei den Kapiteln 14 80 und 14 81.
- Zwei Stellen vereinnahmten pauschal 15 % der Gebühren als Einnahme bei der Abwasserabgabe im Kapitel 14 12. Eine Kalkulation dazu, ob dies dem Anteil für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze entsprach, existierte nicht.

Darüber hinaus basierten die Gebührenberechnungen auf unterschiedlichen Grundlagen. Teilweise wurde der Personal- und Sachaufwand des bearbeitenden Referats, teilweise die Baukosten der Anlage oder die Jahresschmutzwassermenge zugrunde gelegt.

Das Ministerium hat erklärt, zur Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung sei die Erarbeitung einer Regelung vorgesehen, aus der sich die Zuordnung des Verwaltungshandelns zu den jeweiligen Rechtsgebieten eindeutig ergebe. Damit künftig eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende einheitliche Gebührenfestsetzung durch die betroffenen Dienststellen erfolge, würden Hinweise für den Vollzug erarbeitet.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert, darauf hinzuwirken, dass

¹⁴ Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands bei der Festsetzung der nach dem Landesgebührengesetz zu erhebenden Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 22. August 2017 (MinBl. 2017 S. 333).

- a) die aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe gebildeten Ausgabereise zeitnah abgebaut werden und hierzu ein konkreter Zeit- und Maßnahmenplan erarbeitet wird,
- b) ausschließlich der mit dem Vollzug der Abwasserabgabengesetze verbundene Personalaufwand aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert wird,
- c) nur die Sachausgaben aus dem Aufkommen der Abwasserabgabe finanziert werden, die für den Vollzug der Abwasserabgabengesetze anfallen,
- d) das Besondere Gebührenverzeichnis regelmäßig an die jeweils aktuellen Richtwerte des Ministeriums der Finanzen angepasst wird,
- e) die Gebühren einheitlich festgesetzt und vereinnahmt werden.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.