

TEXTE

147/2022

Abschlussbericht

Zur rechtlichen Bewertung der situationsbedingten Knappheit von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung

**Wasserhaushalts- und abwasserabgabenrechtliche
Anforderungen**

von:

Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.)

Institut für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht, Trier

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 147/2022

Projektnr.: 175593

FB001068

Abschlussbericht

Zur rechtlichen Bewertung der situationsbedingten Knappheit von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung

Wasserhaushalts- und abwasserabgabenrechtliche Anforderungen

von

Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.)
Institut für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht, Trier

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Prof. Dr. Michael Reinhardt, LL.M. (Cantab.) - Institut für Deutsches und Europäisches
Wasserwirtschaftsrecht,
Universität Trier Campus I
54286 Trier

Abschlussdatum:

Oktober 2022

Redaktion:

Fachgebiet II 2.1
Dr. Jörg Rechenberg

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Dezember 2022

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei dem Autor.

Kurzbeschreibung: Zur rechtlichen Bewertung der situationsbedingten Knappheit von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung

In der Folge des Angriffskriegs der Russischen Föderation auf die Ukraine und der darauf zurückzuführenden Verwerfungen an den internationalen Energiemärkten zeichnet sich eine massive Verknappung von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung (insbes. Eisensalze als Fällmittel für die Phosphor-Elimination in Kläranlagen) ab. Es ist zu erwarten, daß die Fällmittel bereits alsbald nur noch zu einem sehr hohen Preis oder auch überhaupt nicht mehr zu Verfügung stehen. Infolgedessen kann nicht ausgeschlossen werden, daß insbesondere die in der Abwasserverordnung festgelegten Grenzwerte für Phosphor und die Überwachungswerte nach dem Abwasserabgabengesetz teilweise erheblich überschritten werden. Das Gutachten untersucht, wie diese Situation unter ordnungs- und abgabenrechtlichen Gesichtspunkten einzuschätzen ist und welche Handlungsoptionen die Regelungen den Behörden und den Betreibern eröffnen.

Abstract: Legal assessment of the situational shortage of operating resources for wastewater treatment

As a consequence of the Russian Federation's war on Ukraine and the resulting distortions on the international energy markets, a massive shortage of operating resources for wastewater treatment (especially iron salts as precipitants for phosphorus elimination in wastewater treatment plants) is becoming apparent. It is to be expected that precipitants will soon only be available at a very high price or not at all. As a result, it cannot be ruled out that the limit values for phosphorus laid down in the Waste Water Ordinance and the monitoring values according to the Waste Water Charges Act will be exceeded, in some cases considerably. The legal opinion examines how this situation is to be assessed from the point of view of regulatory and waste water charges law and what options for action the regulations open up for the authorities and the waste water treatment plant operators.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	8
1 Ausgangssachverhalt und Fragestellung	12
2 Wasserhaushaltsrecht	13
2.1 Zulässigkeit von Abwassereinleitungen	13
2.1.1 Wasserhaushaltsgesetzliches Benutzungskonzept.....	13
2.1.2 Befreiung vom Grundsatzverbot der Gewässerbenutzung	13
2.1.3 Die wasserrechtliche Notstandsklausel	15
2.1.3.1 Zielsetzung, Funktion, Struktur.....	15
2.1.3.2 Tatbestandliche Voraussetzungen.....	16
2.1.3.3 Anzeigepflicht	25
2.1.3.4 Exkurs: Haftungsrechtliche Folgen	25
2.2 Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsspielräume der Länder	26
2.2.1 Gewässeraufsicht.....	26
2.2.1.1 Wasserrechtlicher Notstand	26
2.2.1.2 Ordnungsbehördliches Einschreiten im übrigen	27
2.2.2 Übergeordnete Steuerung durch Verwaltungsvorschriften	29
2.3 Ordnungswidrigkeitenrecht	30
2.3.1 Bußgeldbewehrung.....	30
2.3.2 Opportunitätsprinzip	32
2.4 Strafrecht	33
3 Abwasserabgabenrecht.....	34
3.1 Gesetzlicher Regelungsansatz.....	34
3.2 Nichteinhaltung der Überwachungswerte.....	35
3.2.1 Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG.....	35
3.2.2 Geltung im wasserrechtlichen Notstand	36
3.3 Absehen von erhöhten Abgaben	40
3.3.1 Rechtsgrundlagen	40
3.3.2 Voraussetzungen	41
3.4 Übergreifende Steuerung ungleicher Verfügbarkeit von Betriebsmitteln	42
3.4.1 Tatsächliche und organisationsrechtliche Ausgangslage.....	42
3.4.2 Weitergabe von Betriebsmitteln	44
3.4.2.1 Amtshilfe.....	44
3.4.2.2 Behördliche Anordnung.....	46

3.4.2.3	Freiwillige Überlassung.....	51
4	Beantwortung der Ausgangsfragen.....	52
5	Quellenverzeichnis	53

Zusammenfassung

1. Die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer unterfällt der wasserhaushaltsgesetzlichen Benutzungsordnung, die in der Form eines repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet ist. Danach darf ein Gewässer nur benutzt werden, wenn dies entweder durch wasserbehördliche Erlaubnis (Regelfall) oder unmittelbar durch Gesetz (Ausnahme) zugelassen ist.
2. Bei der administrativen Zulassungsentscheidung ist die Wasserbehörde an das geltende Recht gebunden. Sie ist nicht in der Lage, in besonders gelagerten Fällen durch Bescheid die maßgeblichen, in weiten Teilen zudem unionsrechtlich determinierten Gewässerschutzstandards ganz oder teilweise, befristet oder dauerhaft auszusetzen. Umgekehrt verfügt sie jedoch im begründeten Einzelfall über einen gesetzlich begrenzten Spielraum, die normativen Vorgaben zu verschärfen wie auch später wieder auf das normativ vorgegebene Maß zurückzunehmen.
3. Daneben kann eine Gewässerbenutzung auch unmittelbar durch das Gesetz zugelassen werden. Hier bedarf es keiner behördlichen Gestattung, wenn ein Gewässer als solches oder über die Anordnungen im behördlichen Bescheid hinaus in Anspruch genommen wird. Neben dem Gemeingebrauch und den erlaubnisfreien Benutzungen ist das insbesondere unter den Voraussetzungen des wasserrechtlichen Notstands i. S. des § 8 Abs. 2 WHG der Fall. Danach entfällt eine Erlaubnispflicht, wenn dies der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dient und der drohende Schaden schwerer wiegt als die mit der Benutzung verbundenen nachteiligen Veränderungen der Gewässereigenschaften.
4. Vorbehaltlich der Verifizierung im jeweiligen Einzelfall ist davon auszugehen, daß die Verfehlung der maßgeblichen materiellen Anforderungen an die Einleitung von Abwasser in ein Gewässer auf Grund der kriegsbedingt eingeschränkten Verfügbarkeit notwendiger Betriebsmittel für die Abwasserbehandlung eine solche gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit bedeutet, da die gesetzlichen Anforderungen des Wohls der Allgemeinheit (§ 55 WHG), die Gesundheit der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit der Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge unmittelbar beeinträchtigt zu werden drohen. Zudem besteht der durch das Merkmal des Dienens geforderte funktionale Zusammenhang zwischen nicht erlaubter Benutzung und Gefahrenabwehr.
5. Auch die von § 8 Abs. 2 WHG darüber hinaus geforderte Abwägung zwischen der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und dem Schutz der Gewässer vor nachteiligen Einwirkungen wird in der gegebenen Situation und unter Berücksichtigung des anthropozentrischen Ansatzes des verfassungsrechtlichen Umweltschaftsziels regelmäßig zum Vorteil des Gemeinwohlinteresses an einer an den Bedürfnissen des Gesundheitsschutzes orientierten Abwasserbeseitigung ausschlagen.
6. Die damit in Kauf genommene Verschlechterung des Zustands der betroffenen Gewässer bedarf zudem der Überprüfung am Maßstab des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der allein rechtswissenschaftlich nicht seriös deduzierbar erscheint. Die objektiv identifizierbaren Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung sprechen immerhin für die Möglichkeit der Nutzung der wasserhaushaltsgesetzlichen Notstandsklausel.
7. Auch in unionsrechtlicher Hinsicht kann die mit der situationsbedingt verursachten Überschreitung der materiellen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung verbundene Verschlechterung des Gewässerzustands über die Ausnahmeregelung des § 31 Abs. 1 WHG gerechtfertigt werden.

8. Liegen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG vor, ist die Wasserbehörde schon tatbestandlich gehindert, gegen die Gewässerbenutzung mit den repressiven Mitteln der Gewässeraufsicht (§ 100 Abs. 1 Satz 2 WHG) einzuschreiten.
9. Das Eingreifen der Notstandsklausel schließt hingegen nicht die verschuldensunabhängige Haftung nach § 89 WHG aus. In deren Rahmen ist allerdings die Prüfung der Voraussetzungen einer Rechtfertigung nach allgemeinem bürgerlichen Recht erforderlich. Soweit dadurch der Abwassereinleiter in eine materielle Aufopferungslage gerät, können grundsätzlich Kompensationsansprüche gegen den Staat in Betracht zu ziehen sein.
10. Unterhalb des Eingreifens der Notstandsklausel ist die Behörde nicht zum Einschreiten verpflichtet, sondern entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob und in welchem Umfang sie gegen eine Verletzung bindender wasserrechtlicher Vorschriften ordnungsrechtlich vorgeht; es gilt das gefahrenabwehrrechtliche Opportunitätsprinzip.
11. Im Rahmen der Ermessensbetätigung sind die Gründe für und gegen ein Einschreiten im einzelnen Fall abzuwägen; dabei trifft die Behörde eine erhöhte Darlegungslast, wenn ohne Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG von einem Einschreiten insbesondere gegen erhebliche nachteilige Veränderungen der Gewässereigenschaften abgesehen werden soll. Bei danach im konkreten Fall zulässigem Verzicht auf ein sonderordnungsbehördliches Einschreiten bietet sich aus Gründen der Rechtssicherheit auch die Erklärung einer vorübergehenden aktiven Duldung des rechtswidrigen Zustands an.
12. Die Ermessensbetätigung der Vollzugsbehörden vor Ort kann durch die oberste Wasserbehörde durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften (sog. Erlasse) gesteuert werden, um eine einheitliche Vollzugspraxis im Interesse der praktischen Konkordanz von Gewässerschutz und Abwasserbeseitigung zu gewährleisten.
13. Liegt ein Fall des wasserrechtlichen Notstands i. S. des § 8 Abs. 2 WHG vor, fehlt es bereits an der Tatbestandlichkeit der Ordnungswidrigkeitenregelung nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Fragen der Rechtswidrigkeit und des Verschuldens stellen sich dann nicht mehr. Jenseits dessen kommt eine mögliche Rechtfertigung nach § 16 OWiG in Betracht.
14. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten unterliegt gemäß § 47 Abs. 1 OWiG dem Opportunitätsprinzip, so daß die Verfolgungsbehörde rechtlich nicht zur Ahndung verpflichtet ist. Die damit gebotene Ermessensentscheidung kann durch allgemeine fachaufsichtliche Weisung gesteuert, aber nicht für alle praktisch denkbaren Konstellationen ersetzt werden.
15. Daneben kann die Einleitung von Abwasser über das behördlich zugelassene Maß hinaus auch den Straftatbestand der Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB erfüllen. Das Tatbestandsmerkmal der unbefugten Verunreinigung kann gemäß § 330 d Abs. 1 Nr. 4 StGB unmittelbar durch Gesetz ausgeschlossen werden, hier mithin durch § 8 Abs. 2 WHG. Im übrigen verläuft die etwaige Prüfung eines rechtfertigenden Notstands nach § 34 StGB strukturell nach vergleichbaren Maßstäben wie im Ordnungswidrigkeitenrecht. Allerdings sind die Strafverfolgungsbehörden nach § 152 Abs. 2 StPO einzuschreiten verpflichtet, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.
16. Das Abwasserabgabengesetz zählt systematisch zu den ökonomischen Steuerungsinstrumenten im deutschen Umweltrecht und verfolgt im wesentlichen die beiden Ziele der Anreiz- und der Ausgleichsfunktion. Nach § 1 AbwAG wird eine Abgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer erhoben, deren Höhe sich gemäß § 3 Abs. 1 AbwAG nach der Schädlichkeit des Abwassers richtet.

17. Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG wird die Zahl der für die Bemessung der Höhe der Abgabenlast maßgeblichen Schadeinheiten erhöht, wenn die Überwachung ergibt, daß ein der Berechnung zu Grunde zu legender Überwachungswert im Veranlagungszeitraum nicht eingehalten ist und auch nicht als eingehalten gilt.
18. In der Umsetzung dieser Vorschrift ist rechtlich umstritten, ob und inwieweit eine Erhöhung der Schadeinheiten auch dann erfolgt, wenn die Überschreitung der Überwachungswerte dem Abwassereinleiter nicht individuell zuzurechnen ist. Das Bundesverwaltungsgericht erachtet dabei die Regelung als verhältnismäßig, auch wenn das Gesetz keine Ausnahmebestimmungen für den Fall einer unzumutbaren Härte trifft.
19. Allerdings kann diese Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts zur Handhabung eines Störfalls im Regelbetrieb der Abwasseranlage nicht ohne weiteres auf den hier zu untersuchenden Fall des wasserrechtlichen Notstands übertragen werden.
20. Im Gegenteil ergeben systematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Auslegung des § 4 Abs. 2 Satz 2 AbwAG, daß die Vorschrift ausnahmsweise dann keine Anwendung findet, wenn dem Abgabenschuldner wie hier jegliche Einwirkung auf den Grund der Überschreitung der Überwachungswerte objektiv unmöglich ist und er auch nicht zur Ergreifung geeigneter Vorsorgemaßnahmen in der Lage ist. Die methodische Reduktion der Vorschrift setzt als ultima ratio die unmittelbare Kausalität zwischen der Ursache (Krieg als höhere Gewalt) und der Überschreitung der Überwachungswerte voraus.
21. Nurmehr hilfsweise stellt sich daher die Frage nach der Möglichkeit eines Absehens von der Beitreibung der erhöhten Abwasserabgabe aus Billigkeitsgründen. Nach dem abgabenrechtlichen Legalitätsprinzip bedarf es hierzu einer gesetzlichen Grundlage, die im Abwasserabgabengesetz selbst nicht enthalten ist. Allerdings finden sich in den Ausführungsgesetzen der Länder unterschiedliche und vor allem auch unterschiedlich weitreichende Billigkeits- und Härtekláuseln, teilweise auch unter Verweisung auf Vorschriften der Abgabenordnung des Bundes oder des allgemeinen Haushaltsrechts des jeweiligen Landes.
22. Inhaltlich werden wiederum vorbehaltlich einer einzelfallbezogenen Prüfung die Voraussetzungen für einen auf Billigkeits- und Härtegründe gestützten Verzicht auf Beitreibung der Abgabe bejaht werden können, um die individuelle Anpassung der generell-abstrakten Rechtslage an die spezifischen Bedürfnisse des behördlichen Vollzugs in einem atypischen Einzelfall zu gewährleisten.
23. So kann die Abgabenerhebung unbillig sein, weil der Abwassereinleiter durch sie dann nicht gelenkt werden kann, wenn sich die Überschreitung als zwangsläufige Folge der kriegsbedingten Versorgungsknappheit darstellt oder die Ergreifung subsidiärer Maßnahmen die individuelle Leistungsfähigkeit des Abgabenschuldners in existentieller Weise übersteigt. Dabei ist auch nach Rechtsform und Zuordnung des Gewässerbenutzers zum öffentlichen oder privaten Recht zu differenzieren.
24. Gleiches gilt im Ergebnis auch für die am rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsmaßstab ausgerichtete Bewertung des Vorliegens einer besonderen Härte im Fall der Beitreibung des erhöhten Abgabensatzes. Auch hier wird die eigentliche gesetzliche Zielsetzung den Besonderheiten der kriegsbedingten Notstandslage nicht mehr gerecht.
25. Eine an gewässerökologischen Prioritäten ausgerichtete übergeordnete Steuerung der Zuteilung knapper Betriebsmittel setzt zunächst eine belastbare Sichtung und Bewertung der tatsächlichen Verteilung voraus, die auch unter Heranziehung gewässeraufsichtsrechtlicher Informationsrechte der Behörden gewonnen und vertieft werden kann.

Neben der Feststellung der tatsächlichen gewässerökologischen und wasserwirtschaftlichen Ausgangslage ist auch die Diversifiziertheit der Organisationsformen der Abwasserbeseitigungspflichtigen zu berücksichtigen, die sich naturgemäß auf die rechtliche Steuerung der Zuteilung knapper Ressourcen auswirkt.

26. Im geltenden Recht finden sich keine spezifischen Grundlagen für eine übergreifende Steuerung der Betriebsmittelverteilung zwischen den verschiedenen Abwasserbeseitigungspflichtigen. Daher ist auf allgemeine Regelungen zurückzugreifen, unter denen vor allem das Institut der Amtshilfe, die ordnungsrechtliche gesteuerte Zuteilung und ein freiwilliger Austausch unter den Betroffenen zu erwägen sind.
27. Die sich zunächst als Instrument der gegenseitigen Unterstützung von Behörden jedenfalls für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Abwasserbeseitigung aufdrängende Amtshilfe erweist sich bei näherem Hinsehen als zur Lösung der hier untersuchten Konfliktkonstellation nur begrenzt geeignet. Zum einen ist sie strukturell auf die bilaterale Hilfeleistung im einzelnen Fall ausgerichtet und so zu einer konzeptionellen Moderation des Mittelflusses nur eingeschränkt geeignet; zum anderen regelt sie zwar auch wirtschaftliche Kompensationen zwischen ersuchender und ersuchter Behörde, doch werden die hier im Vordergrund stehenden abwasserabgabenrechtlichen Folgen nicht hinreichend berücksichtigt.
28. Praktisch effektiver hingegen ist ein Vorgehen auf ordnungsrechtlicher Grundlage, bei dem regional unterschiedliche individuelle Vorratshaltungen kraft behördlicher Anordnung eingezogen und sodann nach gewässerökologischen Prioritäten neu zugeteilt werden können. Gefahrenabwehrrechtlich handelt es sich um Maßnahmen gegen sog. Nichtstörer im polizeilichen Notstand, die unter engen Voraussetzungen zulässig sind.
29. Die Inanspruchnahme des Nichtstörers führt in eine Aufopferungssituation, die zu angemessener Entschädigung verpflichtet. Insoweit kann auch eine Verrechnung mit der Abwasserabgabepflicht in Betracht kommen, wenn der in Anspruch genommene Einleiter nach Entzug seiner Bevorratung später selbst die maßgeblichen Überwachungswerte überschreitet. Methodisch wie auch praktisch vorzugswürdig ist allerdings der Ansatz, in diesem Fall auf dem Weg der Gesamtanalogie zu wasserbenutzungsentgeltrechtlichen Regelungen eine Ausnahme von der Abgabepflicht anzunehmen.
30. Die Neuverteilung ungleich zu Verfügung stehender Betriebsmittelvorräte auf allein freiwilliger Basis mag schließlich ebenfalls zu positiven gewässerökologischen Effekten führen, leidet allerdings in der praktischen Umsetzung mangels hinreichend steuerungsfähiger rechtlicher Rahmenbedingungen sowohl in konzeptioneller als auch in wirtschaftlicher Hinsicht unter zahlreichen praktisch unzutraglichen Unwägbarkeiten.

1 Ausgangssachverhalt und Fragestellung

In der Folge des Angriffskriegs der Russischen Föderation auf die Ukraine und der darauf zurückzuführenden Verwerfungen an den internationalen Energiemärkten zeichnet sich eine massive Verknappung von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung (insbes. Eisensalze als Fällmittel für die Phosphor-Elimination in Kläranlagen) ab. Es ist zu erwarten, daß die Fällmittel bereits alsbald nur noch zu einem sehr hohen Preis oder auch überhaupt nicht mehr zu Verfügung stehen. Infolgedessen kann nicht ausgeschlossen werden, daß insbesondere die in der Abwasserverordnung festgelegten Grenzwerte für Phosphor und die Überwachungswerte nach dem Abwasserabgabengesetz teilweise erheblich überschritten werden.

Vor diesem Hintergrund hat das Umweltbundesamt den Unterzeichneten um eine erste rechtswissenschaftliche Einschätzung zu folgenden wasser- und abwasserrechtlichen Fragen gebeten:

Wasserrecht

1. Kann die Überschreitung normativ verbindlicher Emissionsgrenzwerte im einzelnen Fall rechtlich gerechtfertigt sein?
2. Gilt dies auch für inhaltliche Anforderungen im Erlaubnisbescheid, die über die normativen Grenzwerte hinausgehen?
3. Welche Spielräume haben die Länder, die bundesrechtlichen Vorgaben (befristet) auf dem Erlaßweg auszusetzen?
4. Wie ist ein Überschreiten verbindlicher Grenzwerte in ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlicher Hinsicht zu beurteilen?

Abwasserabgabenrecht

5. Ist § 4 Abs. 4 AbwAG, nach dem sich die Zahl der Schadeinheiten erhöht, wenn ein maßgeblicher Überwachungswert nicht eingehalten wird, auch im Fall ausschließlich extern bedingter Überschreitung anwendbar?
6. Kann in der vorliegenden Konstellation von der Erhebung einer nach § 4 Abs. 4 AbwAG erhöhten Abgabe aus Billigkeitsgründen abgesehen werden?
7. Wie ist abwasserabgabenrechtlich zu verfahren, wenn bei regional unterschiedlicher Verfügbarkeit von Fällmitteln ein an gewässerökologischen Prioritäten orientierter Ausgleich erfolgt oder behördlich angeordnet wird?

Die nachstehenden Ausführungen geben ausschließlich die rechtswissenschaftlichen Auffassungen des Verfassers wieder.

2 Wasserhaushaltsrecht

2.1 Zulässigkeit von Abwassereinleitungen

2.1.1 Wasserhaushaltsgesetzliches Benutzungskonzept

Normativer Anknüpfungspunkt für die rechtliche Bewertung der Anforderungen an die Abwasserbehandlung bei situationsbedingter Verknappung notwendiger Betriebsmittel ist das wasserhaushaltsgesetzliche Konzept der Zulassungsbedürftigkeit von Gewässerbenutzungen als öffentlich-rechtliche Sondernutzungen nach den §§ 8 ff. WHG. Nach der Grundregel des § 8 Abs. 1 WHG bedarf die Benutzung eines Gewässers der Erlaubnis oder der Bewilligung, soweit nicht im Wasserhaushaltsgesetz selbst oder in auf seiner Grundlage erlassenen Vorschriften etwas anderes bestimmt ist. Die Einleitung von Abwasser in ein oberirdisches Gewässer erfüllt regelmäßig den Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG und erfordert daher grundsätzlich eine wasserbehördliche Erlaubnis. Die Erteilung einer Bewilligung ist dagegen nach § 14 Abs. 1 Nr. 3 WHG gesetzlich ausgeschlossen. Der Inhalt des wasserbehördlichen Zulassungsverwaltungsakts legt rechtlich verbindlich fest, daß und in welchem quantitativen und qualitativen Maß ein Gewässer benutzt werden darf.

2.1.2 Befreiung vom Grundsatzverbot der Gewässerbenutzung

Nach § 12 Abs. 1 WHG darf die Erlaubnis nicht erteilt werden, wenn schädliche, nicht vermeidbare oder ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind oder andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden. Für die Abwassereinleitung ergänzt § 57 WHG weitere materiell-rechtliche Mindestanforderungen in der Form einer vorgeschalteten Emissionskontrolle als Ausdruck des Verursacherprinzips¹. § 57 Abs. 2 WHG ermächtigt sodann i. V. mit § 23 Abs. 1 Nr. 3 WHG die Bundesregierung zur näheren Konkretisierung des für die Abwasserbeseitigung maßgeblichen Anforderungsniveaus des Stands der Technik durch Verordnung. Auf dieser Grundlage beruht die in ihrer ursprünglichen Fassung noch auf § 7 a WHG a. F. gestützte Abwasserverordnung², die u. a. verbindliche Grenzwerte für die hier tatsächlich im Vordergrund stehende Einleitung von Phosphor enthält. Daneben gibt auch die Oberflächengewässerverordnung³ immissionsbezogene Qualitätsziele, gleichfalls u. a. für Phosphor, vor. Beide Verordnungen dienen zugleich ausdrücklich der Umsetzung europäischen Richtlinienrechts zum ökologischen Gewässerschutz, so daß dem deutschen Gesetz- und Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung der inhaltlichen Anforderungen nach Art. 288 Abs. 3 AEUV nur ein begrenzter eigener Handlungsspielraum eröffnet ist.

Die wasserrechtliche Zulassung ist aus verfassungsrechtlicher Notwendigkeit systematisch als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltet⁴. Das bedeutet, daß die Benutzung eines Gewässers als typischerweise gefährlich oder schädlich eingeordnet wird und daher

¹ Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 757; siehe auch Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2019, § 57 Rn. 13; Nisipeanu, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2017, § 57 Rn. 5; Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 56. Ergänzungslieferung 2021, § 57 WHG Rn. 1.

² Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer (Abwasserverordnung – AbwV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juni 2004, BGBl. I S. 1108.

³ Verordnung um Schutz der Oberflächengewässer (Oberflächengewässerverordnung – OGewV) vom 20. Juni 2016, BGBl. I S. 1373.

⁴ BVerfGE 58, 300, 346 f.; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 5; Guckelberger, Die gehobene wasserrechtliche Erlaubnis, VerwArch 2010, 139, 142; Hasche, in: BeckOK Umweltrecht, 63. Edition 2022, § 8 WHG Rn. 1; Munk, Integrierte Vorhabengenehmigung und wasserwirtschaftliches Bewirtschaftsermessen, WuA 3/2007, S. 40, 41; Reinhardt, Das wasserrechtliche Bewirtschaftsermessen im ökologischen Gewässerschutzrecht, NVwZ 2017, S. 1000, 1001 f.; Salzwedel, Zur Reichweite des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1981 für die wasserrechtliche Praxis, ZfW 1983, S. 13, 15; a. A. Kotulla, Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz, NVwZ 2010, S. 79, 82.

gesetzlich generell verboten ist; mit anderen Worten: Es besteht ein gesetzliches Grundsatzverbot der Benutzung eines Gewässers i. S. des § 9 WHG. Allerdings kann in besonders gelagerten Fällen und unter besonderen Voraussetzungen von diesem Verbot suspendiert werden⁵. Eine solche Befreiung kann dabei in unterschiedlicher rechtlicher Handlungsform erteilt werden:

Als Regelfall sieht § 8 Abs. 1 WHG vor, daß über die Befreiung vom gesetzlichen Grundsatzverbot, d. h. über die Zulässigkeit einer Gewässerbenutzung im einzelnen Fall durch behördlichen Gestattungsbescheid entschieden wird. Die Entscheidung über die Zulassung der Benutzung steht nach dem insoweit nur deklaratorischen⁶ § 12 Abs. 2 WHG im Ermessen der Behörde (wasserbehördliches Bewirtschaftungsermessen⁷). Dabei sind der Wasserbehörde allerdings durch die absoluten Versagungsgründe des § 12 Abs. 1 WHG und die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung nach § 57 WHG zwingende gesetzliche Grenzen auferlegt. Sie kann daher grundsätzlich keine Erlaubnis für eine Gewässerbenutzung erteilen, wenn dem gesetzlich bindende Vorschriften entgegenstehen. Auch wenn resp. soweit auf Grund der gegenwärtigen Situation der Mangel an Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung eine Einhaltung verbindlicher Grenzwerte objektiv unmöglich macht, ist die Behörde gehindert, dem etwa gestützt auf § 13 WHG durch eine nachträgliche Anpassung des Erlaubnisbescheids *contra legem* Rechnung zu tragen und eine über das gesetzlich und verordnungsrechtlich zulässige Maß hinausgehende Stofffracht in der Abwassereinleitung zuzulassen. Umgekehrt aber eröffnet das Konstrukt des repressiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt und die Einordnung der Vorgaben des § 57 WHG als bloße Mindestanforderungen⁸ der Wasserbehörde die Möglichkeit, auch über das gesetzliche Anforderungsniveau des Stands der Technik hinausgehende Verschärfungen anzuordnen, soweit dies im einzelnen Fall wasserwirtschaftlich gerechtfertigt ist⁹ und die Grenzen des wasserbehördlichen Bewirtschaftungsermessens eingehalten werden¹⁰. Sie ist damit zugleich berechtigt, diese normativ nicht zwingenden Anordnungen im Bescheid nach ihrem Ermessen später ganz oder teilweise, dauerhaft oder befristet wieder aufzuheben und die Anforderungen so wieder auf die materiell-gesetzlichen Standards zurückzusetzen, wenn dies wie etwa hier in einer besonderen Notsituation geboten erscheint.

Neben dieser individuell-konkreten Gestattung durch Verwaltungsakt der zuständigen Wasserbehörde kann eine Gewässerbenutzung aber auch generell-abstrakt unmittelbar durch das Gesetz selbst zulässig sein. Die praktisch geläufigste Konstellation ist insoweit für oberirdische Gewässer¹¹ der Gemein-, Eigentümer- und Anliegergebrauch nach den §§ 25, 26 WHG i. V. mit dem konkretisierenden und ergänzenden Landesrecht¹².

Bislang tatsächlich weniger bedeutsam sind im Gegensatz dazu die gleichfalls eine Gewässerbenutzung ohne vorherige Erlaubniserteilung ermöglichenden generell-abstrakten gesetzlichen Befreiungen vom Grundsatzverbot des § 8 Abs. 1 WHG in § 8 Abs. 2 und 3 WHG.

⁵ Siehe dazu allgemein *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2022, Rn. 504; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 9 Rn. 52 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁶ BTags-Drucks. 16/12275, S. 56.

⁷ Siehe dazu neben den Kommentierungen zu § 12 Abs. 2 WHG etwa *Durner*, Wasserrecht, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Auflage 2018, Kap. 9 Rn. 38 ff.

⁸ BVerwG, Beschluß vom 20. Dezember 2011, 7 B 43.11, BeckRS 2012, 46195 Rn. 9 ff.; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2015, S. 413, 414; OVG Münster, ZfW 2016, S. 175, 178; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 57 Rn. 4; *Kersandt*, in: *Schink/Fellenberg* (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2021, § 57 Rn. 33; *Nisipeanu*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), WHG, § 57

⁹ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2015, S. 413, 414; *Elgeti*, Das Ziel des guten Zustands, Ermessen der Behörden, W+B 2015, S. 137, 140; *Durner*, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 9 Rn. 39.

¹⁰ Dazu *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 12 Rn. 33; *Fellenberg/Schiller*, in: *Schink/Fellenberg* (Hrsg.), WHG, § 12 Rn. 55; *Reinhardt*, NVwZ 2017, S. 1000, 1003 f.

¹¹ Siehe auch die §§ 43, 46 WHG zu erlaubnisfreien Benutzungen von Küstengewässern und des Grundwassers.

¹² Siehe z. B. §§ 22 ff. LWG Rh.-Pf.

Dabei kann § 8 Abs. 3 WHG in dem hier interessierenden Zusammenhang außer Betracht bleiben: Auch wenn der Betriebsmittelmangel bei der Abwasserbehandlung auf die durch den Krieg in der Ukraine hervorgerufenen Verwerfungen auf dem globalen Energiemarkt und die Störungen von Lieferketten zurückzuführen ist, geht es vorliegend nicht um die von der Vorschrift tatbestandlich geregelten Übungen und Erprobungen für Zwecke der Verteidigung oder der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, sondern um den infolge tatsächlicher militärisch geführter Auseinandersetzungen beeinträchtigten Regelbetrieb der Abwasserbeseitigung. Zudem beschränkt § 8 Abs. 3 Satz 1 WHG den Anwendungsbereich ausdrücklich auf im einzelnen angeführte Benutzungen, zu denen das Einleiten von Stoffen in ein Gewässer im Rahmen der Abwasserbeseitigung nicht zählt.

Anderes gilt dagegen im Fall des tatbestandlich weiter gefaßten § 8 Abs. 2 WHG, nach dem unter bestimmten Voraussetzungen eine Gewässerbenutzung gleichfalls ohne Erlaubnis oder Bewilligung vorgenommen werden darf. Die allgemeine wasserhaushaltsgesetzliche Notstandsklausel¹³ soll in Fällen des übergesetzlichen Notstands¹⁴ hinreichende Handlungsspielräume eröffnen, um auf unvorhergesehene und unabwendliche Ausnahmesituationen angemessen rechtlich und tatsächlich reagieren zu können. Diese Regelung bedarf hier naturgemäß der näheren Betrachtung.

2.1.3 Die wasserrechtliche Notstandsklausel

2.1.3.1 Zielsetzung, Funktion, Struktur

Im ersten Entwurf für ein Wasserhaushaltsgesetz des Bundes hatte die Bundesregierung eine gesetzliche Notstandsklausel vorgeschlagen, nach der „bei Gefahr für Mensch oder Tier oder bei Feuersnot“ die Benutzung der Gewässer keiner Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen sollte¹⁵. So sollte verhindert werden, daß beim Vollzug des im Kern öffentlich-rechtlichen Wasserhaushaltsgesetzes in Notfällen auf Vorschriften außerhalb des öffentlichen Rechts wie insbesondere § 904 BGB (Notstand) zurückgegriffen werden mußte¹⁶. Allerdings vermochte sich die Regelung im weiteren Gesetzgebungsverfahren nicht durchzusetzen¹⁷ und ist so zunächst nur landeswasserrechtlich geregelt gewesen, bis der Bund auf der Grundlage der ihm seit der Föderalismusreform 2006¹⁸ zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 WHG das vormalige Rahmengesetz zu einer Vollregelung erweitert hat¹⁹. Allerdings war die nunmehrige Aufnahme der Vorschrift in das Bundesgesetz eher einem allgemeinen legislatorischen Vollständigkeitsanspruch als einem tatsächlich wahrgenommenen Regelungsbedarf geschuldet. Das im wesentlichen ordnungsgemäß funktionierende Konzept der Gewässerbewirtschaftung in der Bundesrepublik hat zudem die praktische Bedeutung der Regelung in überaus engen Grenzen gehalten. Eine gefestigte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu § 8 Abs. 2 WHG ist bislang nicht zu verzeichnen.

¹³ BTags-Drucks. 16/12275, S. 55.

¹⁴ So *Schmid*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 23.

¹⁵ So § 20 WHG-E 1956, BTags-Drucks. 2/2072 S. 8.

¹⁶ BTags-Drucks. 2/2072, S. 29.

¹⁷ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 8 Rn. 30; *Fellenberg/Schiller*, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 27; mit Recht kritisch unter Hinweis auf die Beschränkung des § 904 BGB auf die Rechte des Eigentümers *Knopp/Müller*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 32.

¹⁸ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl. I S. 2034.

¹⁹ BTags-Drucks. 16/12275, S. 1, 40 und passim.

Auf der anderen Seite hat insbesondere die klimatisch bedingt nachlassende Wasserverfügbarkeit²⁰ die Vorschrift in jüngerer Zeit vermehrt in den Focus gerückt²¹, und auch die hier zu untersuchende Problematik der Beeinträchtigung der geordneten Abwasserbehandlung auf Grund Verknappung essentieller Betriebsmittel lenkt den Blick unmittelbar auf die Notstandsklausel.

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG bedürfen nun Gewässerbenutzungen, die der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit dienen, keiner Erlaubnis oder Bewilligung, sofern der drohende Schaden schwerer wiegt als die mit der Benutzung verbundenen nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften. Der Gewässerbenutzer wird so bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Vorschrift vom Erfordernis der behördlichen Zulassung im Einzelfall durch das Gesetz selbst freigestellt. Dabei ist unerheblich, ob der Benutzer schon nicht über eine solche Gestattung verfügt oder ob er wie hier durch die Einleitung von Stoffen oberhalb der maßgeblichen Grenz- und Bescheidwerte das Gewässer über das rechtlich zugelassene Maß hinaus in Anspruch nimmt. § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG befreit damit unmittelbar vom repressiven Grundsatzverbot der Gewässerbenutzung²² und legalisiert so den jeweiligen Zustand resp. das jeweilige Verhalten verwaltungsrechtlich; er beseitigt mithin die grundsätzliche gesetzliche Erlaubnispflicht²³. Als Ausnahme zur Regel des behördlichen Zulassungsvorbehalts nach § 8 Abs. 1 WHG²⁴ ist die Vorschrift grundsätzlich eng auszulegen²⁵.

2.1.3.2 Tatbestandliche Voraussetzungen

Anders als § 8 Abs. 3 WHG²⁶ ist § 8 Abs. 2 WHG nicht auf einzelne Erscheinungsformen der Inanspruchnahme eines Gewässers beschränkt, sondern gilt für alle Benutzungen i. S. des § 9 WHG und damit auch für die hier in Rede stehende Einleitung von Abwasser in ein Gewässer.

Dagegen findet er keine unmittelbare Anwendung auf sog. Indirekteinleiter, die nach § 58 Abs. 1 WHG Abwasser in eine öffentliche Abwasseranlage²⁷ einleiten. Eine eigene Notstandsregelung für diese Konstellation enthält das Wasserhaushaltsgesetz nicht. In Betracht kommt daher eine analoge Anwendung des § 8 Abs. 2 WHG auf Indirekteinleitungen, da eine planwidrige Regelungslücke und eine Vergleichbarkeit der Interessenlage²⁸ angenommen werden können. Liegen im Fall der Direkteinleitung die im folgenden zu erörternden Voraussetzungen für das Eingreifen der wasserrechtlichen Notstandsklausel vor, so ist nicht ersichtlich, weshalb der ähnlich gelagerte Fall der Abwasserbehandlung vor Einleitung in eine öffentliche oder private Abwasseranlage rechtlich abweichend behandelt werden sollte. Dies gilt umso mehr, als bei Diskussion der Notstandsklausel für das Wasserhaushaltsgesetz 1957 eine ausdrückliche Regelung unter Hinweis auf das überpositive Recht als entbehrlich angesehen wurde²⁹ und auch bei der späteren Ergänzung der Regelung im Wasserhaushaltsgesetz 2009 lediglich eine Klarstellung des allgemeinen Grundsatzes, nach dem Not kein Gebot kenne, vorgenommen werden sollte³⁰. Auch

²⁰ Siehe dazu nur BVerfGE 157, 30, 55 ff. Rn. 23 ff.; Umweltbundesamt (Hrsg.), Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, 2019, S. 46 ff.

²¹ Reinhardt, Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels, ZfW-Schriftenreihe Bd. 8, 2021, S. 49 f.

²² Oben 2.1.2.

²³ So Schmid, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 27; siehe auch Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 31.

²⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 2; Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 31.

²⁵ Allgem. Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage 1991, S. 355 f.

²⁶ Oben 2.1.2.

²⁷ Dem gleichgestellt ist nach § 59 Abs. 1 WHG das Einleiten von Abwasser in eine private Abwasseranlage.

²⁸ Dazu Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 381 ff.

²⁹ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 31.

³⁰ BTags-Drucks. 16/12275, S. 55.

bei Indirekteinleitung wird daher die ordnungsgemäße Behandlung des Abwassers durch die situationsbedingte Verknappung der notwendigen Betriebsmittel in gleicher Weise beeinträchtigt wie im Fall der Direkteinleitung. Ebenfalls ist mit Blick auf den Gewässerschutz in entsprechender Anwendung des § 8 Abs. 2 Satz 2 WHG auf die unverzügliche Unterrichtung über die Inanspruchnahme des Notrechts zu drängen.

2.1.3.2.1 Gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Inhaltlich vorausgesetzt wird von § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG zunächst das Vorliegen einer *gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit*, wobei zur Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe auf die Terminologie des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zurückzugreifen ist³¹.

Danach³² ist zunächst das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit betroffen, wenn die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, die Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen oder der Bestand oder die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen oder Veranstaltungen beeinträchtigt wird. Wird bei der Abwasserbeseitigung ungeachtet des hier zu Grunde zu legenden Mangels notwendiger Betriebsmittel auf der Einhaltung der in den jeweiligen Bescheiden fixierten Anforderungen an die Abwassereinleitung mit der notwendigen Folge beharrt, daß eine Einleitung des Abwassers mit erhöhter Phosphorfracht nicht mehr möglich wäre, ist eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung nicht mehr durchführbar, so daß gleich alle drei Teilschutzgüter der öffentlichen Sicherheit betroffen sind: Erstens steht so die Beachtung der gesetzlichen Grundsätze der Abwasserbeseitigung nach § 55 Abs. 1 Satz 1 WHG (Wohl der Allgemeinheit) in Frage, zweitens wird das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG auf Grund der Gefahr einer Verbreitung von Seuchen³³ berührt, und drittens ist bei der Verpflichtung juristischer Personen des öffentlichen Rechts zur Abwasserbeseitigung im Rahmen der Daseinsvorsorge nach § 56 WHG³⁴ die ordnungsgemäße Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betroffen.

Eine Gefahr wird gemeinhin bei einer Sachlage angenommen, die bei ungehindertem Fortgang des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zur Verletzung eines polizeilichen Schutzguts führt³⁵. Das ist bei dem hier zu Grunde zu legenden Sachverhalt ohne weiteres der Fall, wenn bei vollständiger oder partieller Einstellung der Einleitung von Abwasser in ein Gewässer wegen Nichteinhaltbarkeit der maßgeblichen Werte eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung objektiv unmöglich gemacht wird. Denn insoweit ist der in der Gefahrendefinition vorausgesetzte ungehinderte Geschehensablauf dergestalt zu verstehen, daß der Abwassereinleiter kontinuierlich gehalten ist, sich rechtstreu zu verhalten³⁶, aber wegen des Betriebsmittelausfalls zur Beachtung der maßgeblichen Emissionswerte nicht mehr in der Lage ist. Dann ist er rechtlich zur Einstellung der Gewässerbenutzung verpflichtet, mit der Folge, daß die zuvor beschriebene Schädigung des Schutzguts der öffentlichen Sicherheit unmittelbar droht.

³¹ Czichowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 32; Fellenberg/Schiller, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 28; Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 33; Pape, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Loseblattsammlung, Stand: 98. Ergänzungslieferung 2022, § 8 WHG Rn. 40.

³² Siehe zu den Begriffsbedeutungen statt anderer Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, S. 220 ff.; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2020, § 8 Rn. 33 ff., § 7 Rn. 2 ff.; Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Auflage 2007, Rn. 87 ff., 100 f.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

³³ Czichowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 7; Ganske, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 55 WHG Rn. 10; Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 55 Rn. 11.

³⁴ Czichowski/Reinhardt, WHG, § 55 Rn. 2; Ganske, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 55 WHG Rn. 10; Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 55 Rn. 12.

³⁵ BVerfGE 115, 320, 364; 141, 220, 271 Rn. 111; BVerwGE 116, 347, 351.

³⁶ Für öffentlich-rechtliche Träger der Abwasserbeseitigungspflicht ergibt sich dies zudem unmittelbar aus dem aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Vorrang des Gesetzes).

Überdies scheidet die Option einer Rückhaltung und Sammlung des Abwassers am Ort des Anfalls oder in den Abwasseranlagen schon aus kapazitären Gründen aus.

Schließlich fordert § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr und steigert so das Erfordernis der Schadenswahrscheinlichkeit. Eine gegenwärtige Gefahr ist anzunehmen, wenn die Schädigung bereits eingetreten ist oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unmittelbar bevorsteht³⁷. Auch insoweit bestehen nach der geschilderten tatsächlichen Ausgangslage insbesondere wiederum mit Blick auf fehlende Lagerkapazitäten für das unvollständig behandelte Abwasser keine Zweifel am Vorliegen dieses Merkmals. Sobald auf Grund mangelnder Betriebsmittel eine den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Abwasserbehandlung nicht mehr möglich ist, wäre ohne das Eingreifen des § 8 Abs. 2 WHG die Gewässerbenutzung umgehend einzustellen, und eine Schädigung der Schutzgüter stünde unmittelbar bevor.

2.1.3.2.2 Funktionaler Zusammenhang von Benutzung und Gefahrenabwehr

Sodann muß die nicht erlaubte oder bewilligte Gewässerbenutzung der Abwehr der gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit *dienen*. Erforderlich ist ein funktionaler Zusammenhang³⁸ zwischen der nicht resp. nicht in dem konkret vorgenommenen Umfang behördlich gestatteten Inanspruchnahme des Gewässers und der Gefahrenabwehr. Das Gewässer muß mithin i. S. des § 9 WHG mit dem Ziel benutzt werden, Gefahren von den geschützten Rechtsgütern der öffentlichen Sicherheit fernzuhalten³⁹. Das ist hier der Fall, wenn unzureichend gereinigtes Abwasser mit Entledigungsabsicht in das Gewässer eingeleitet wird, um zu verhindern, daß es im Fall des Verzichts auf die in dieser Form nicht erlaubte Abwassereinleitung durch Rückhaltung in der Abwasseranlage zu einem Schaden an den zuvor beschriebenen Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit⁴⁰ kommt. Die Anwendbarkeit des § 8 Abs. 2 WHG ist dagegen nicht auf solche Gewässerbenutzungen beschränkt, die erst in der Absicht aufgenommen werden, eine Gefahr abzuwehren, wie etwa im klassischen Fall der naturgemäß zuvor nicht behördlich erlaubten Einleitung von Löschaum aus einer akuten Brandbekämpfung in ein oberirdisches Gewässer. Dies folgt zum einen bereits aus dem Gesetzestext selbst, der in § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG ausdrücklich allgemein auf zulassungsbedürftige Gewässerbenutzungen abstellt und sodann in § 10 Abs. 1 WHG konkretisiert, daß die Erlaubnis die Befugnis⁴¹ gewährt, das Gewässer zu einem bestimmten Zweck in einer nach Art und Maß bestimmten Weise zu benutzen. Hier erstreckt sich die Erlaubnis für die Abwassereinleitung auf den quantitativen Umfang der Einleitung wie auch auf deren durch materielles Gesetz vorgegebene⁴² und gegebenenfalls durch weitere Festsetzungen im wasserbehördlichen Bescheid angespannte zulässige Stofffrachten im Interesse der Verfolgung des Benutzungszwecks. Überschreitet der Abwasserbeseitigungspflichtige in der hier untersuchten Konstellation den so gesteckten Rahmen des rechtlich Erlaubten, um einen Schaden an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zu verhindern, dient sein von der erteilten Erlaubnis formal nicht mehr gedecktes Vorgehen unmittelbar der Gefahrenabwehr⁴³. Dasselbe

³⁷ *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 94; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 8 Rn. 32; *Knopp/Müller*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 8 Rn. 33.

³⁸ Siehe zum insofern vergleichbaren Merkmal des „dienens“ i. S. des § 35 Abs. 1 BauGB *Mitschang/Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, Kommentar, 15. Auflage 2022, § 35 Rn. 19 ff.; *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: April 2022, § 35 Rn. 34 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

³⁹ *Kotulla*, Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2011, § 8 Rn. 14.

⁴⁰ Oben 2.1.3.2.1.

⁴¹ Das nach § 10 Abs. 1 WHG mit der Bewilligung verbundene Recht auf Gewässerbenutzung kann hier mit Blick auf § 14 Abs. 1 Nr. 3 WHG außer Betracht bleiben.

⁴² § 12 Abs. 1, § 57 WHG.

⁴³ Möglicherweise mißverständlich daher insoweit die Formulierung bei *Knopp/Müller*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 8 Rn. 34, nach der die Gewässerbenutzung ausschließlich zum Zweck der Gefahrenabwehr vorgenommen werden muß. Das ist aber

ergibt sich zudem aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift, der schon für die (zunächst nicht Gesetz gewordene) Notstandsregelung des § 20 WHG-E 1956 die Zielrichtung zu Grunde gelegen hatte, in Notfällen nicht auf Vorschriften außerhalb des öffentlichen Rechts zurückgreifen zu müssen⁴⁴, und die nun für das geltende Recht gleichfalls unter Hinweis auf den überpositiven Grundsatz „Not kennt kein Gebot“ aufgegriffen worden ist⁴⁵. Diesem normativen Regelungsansatz aber würde eine inhaltliche Beschränkung der Anwendbarkeit des § 8 Abs. 2 WHG allein auf den erwähnten Beispielsfall einer erstmaligen Inanspruchnahme des Gewässers zu Zwecken der Gefahrenabwehr widersprechen. Denn dann müsste für andere materielle Notstandskonstellationen entgegen der normativen Intention doch auf nicht öffentlich-rechtliche oder überpositive Grundsätze zurückgegriffen werden, oder aber der Weg über eine Analogie zu § 8 Abs. 2 WHG gewählt werden, die jedoch hier wie gezeigt schon mangels planwidriger Regelungslücke⁴⁶ methodisch ausscheidet.

2.1.3.2.3 Abwägung

Dient in diesem Zusammenhang die nicht erlaubte Gewässerbenutzung der Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit, fordert § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG desweiteren eine *Abwägung* zwischen dem drohenden Schaden bei Verzicht auf die nicht durch eine Erlaubnis zugelassene Gewässerbenutzung einerseits und den mit der Benutzung verbundenen nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften i. S. des § 3 Nr. 7 WHG andererseits. Insoweit ist hier vor allem mit Blick auf die Überschreitung der maßgeblichen Phosphorwerte eine nachteilige⁴⁷ Veränderung der Gewässereigenschaften schon anzunehmen, wenn sich die Qualität des Wassers im Vergleich zum Verzicht auf die nicht behördlich zugelassene Einleitung in nicht völlig unbedeutender Weise verschlechtert⁴⁸. Ergibt so die Abwägung im vorliegenden Fall ein objektives Überwiegen der Notwendigkeit, das Gewässer auch ohne (zureichende) Erlaubnis zu Zwecken der Abwasserbeseitigung zu benutzen, um die zuvor beschriebenen Gefahren insbesondere für die Gesundheit des Menschen abzuwehren, sind die Voraussetzungen der Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG erfüllt. Dabei ist mit Blick auf die Durchsetzung der Belange des ökologischen Gewässerschutzes auch an den durch Art. 20 a GG vorgegebenen anthropozentrischen Ansatz des konstitutionellen Umweltschutzes⁴⁹ zu erinnern.

In der Abwägung ist auch zu berücksichtigen, ob der Gewässerbenutzer, der unter den Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG gesetzlich insoweit privilegiert wird, daß er für die Benutzung oder für die über das bereits behördlich zugelassene Maß hinausgehende Inanspruchnahme des Gewässers keiner Erlaubnis oder Bewilligung bedarf, alle ihm möglichen und zumutbaren organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Einhaltung der materiellen Anforderungen

auch dann der Fall, wenn zur Abwendung einer gegenwärtigen Gefahr eine bestehende Erlaubnis überschritten wird; zutreffend stellt daher die zitierte Kommentarstelle a. a. O. im unmittelbaren Anschluß fest, daß auf einen anderen Erfolg (scil. als den der Gefahrenabwehr) zielende Benutzungen durch § 8 Abs. 2 WHG nicht privilegiert sind.

⁴⁴ BTags-Drucks. 2/2072, S. 8, 29 unter Hinweis auf § 904 BGB.

⁴⁵ BTags-Drucks, 2/2072, S. 29; BTags-Drucks. 16/12275, S. 55.

⁴⁶ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 381.

⁴⁷ Nicht gefordert wird dagegen eine *schädliche* Veränderung der Gewässereigenschaften i. S. des § 3 Nr. 10 WHG, siehe Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 35.

⁴⁸ BGHZ 103, 129, 136 (zur Haftung nach § 22 WHG a. F./§ 89 Abs. 1 WHG n. F.); OVG Münster, Urteil vom 24. November 2009, 9 A 1580/08, BeckRS 2010, 45105 (zu § 24 WHG); Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 35.

⁴⁹ Siehe dazu Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 1 Rn. 36 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 35; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 20 a Rn. 29 ff.; einschränkend Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2021, Art. 20 a Rn. 22 ff.; Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 7. Auflage 2018, Art. 20 a Rn. 24 ff.: „geläuterte“ anthropozentrische Ausrichtung“; verfassungspositiv offen, doch in der Sache ebenfalls mit einer auf den Nutzen des Umweltschutzes für den Menschen bezogenen Deutung Callies, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: 98. Ergänzungslieferung 2022, Art. 20 a Rn. 60 ff.

ausgeschöpft hat. Fehlt es hieran, kann ein der normativen Zielsetzung des § 8 Abs. 2 WHG zu Grunde liegender objektiver Notstand nicht angenommen werden⁵⁰.

Im Rahmen dieser Abwägung wird zwangsläufig die Frage aufgeworfen, welcher insbesondere finanzielle Aufwand für die Beschaffung der verknappten und daher erheblich verteuerten Betriebsmittel noch als angemessen bewertet werden kann und wann die Verhinderung einer Überschreitung der maßgeblichen Grenzwerte als unmöglich oder als mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verbunden anzusehen ist⁵¹. Allerdings entzieht sich das insoweit maßgebliche Verhältnismäßigkeitsurteil regelmäßig einer seriösen, praktisch faßbaren Konkretisierung im Rahmen einer allein rechtswissenschaftlichen Untersuchung. Denn das verfassungsrechtlich verankerte⁵², aber dennoch immer wieder grundsätzlich kontrovers diskutierte Prinzip⁵³ zielt zwar objektiv auf die Herstellung rechtsstaatlicher Rationalität nach außen, vermag sich dabei doch niemals gänzlich dem Vorwurf zu entziehen, hinreichend präzise und verlässliche materiell-rechtliche Maßstäbe letztlich schuldig zu bleiben und so lediglich das individuelle Angemessenheitsurteil⁵⁴ derjenigen Menschen zu juridifizieren, die sich auf verschiedener Ausgangslage individuell zur Verhältnismäßigkeit äußern und vor allem derjenigen, denen die rechtliche Zuständigkeitsordnung letztlich die Entscheidungskompetenz anvertraut. Trotz dieser unbestreitbaren Unvollkommenheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit indes durch die weitestgehende Abwesenheit zureichend tragfähiger Alternativkonstruktionen zuverlässig in seinem Bestand geschützt⁵⁵. Vor diesem Hintergrund verbietet sich an dieser Stelle ein ausschließlich rechtswissenschaftlich deduziertes, von der jeweiligen Versorgungs- und Benutzungssituation losgelöstes Verhältnismäßigkeitsurteil als zwangsläufig subjektiv und damit als solches nicht eindeutig operationabel. Statthaft erscheint allein der Hinweis auf rechtlich eindeutig identifizierbare Grundlagen des letztlich nur im jeweiligen Konfliktfall zu treffenden Verhältnismäßigkeitsurteils. Dabei ist rechtlich grundsätzlich zwischen verschiedenen Konstellationen zu unterscheiden:

Soweit die Einleitung durch nach § 56 WHG i. V. mit dem konkretisierenden Landesrecht abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften des öffentlichen Rechts wie etwa Kommunen und Wasserverbände erfolgt, stellt sich zunächst die Vorfrage nach der grundsätzlichen Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für nicht grundrechtsberechtigte juristische Personen des öffentlichen Rechts ungeachtet der im konkreten Einzelfall gewählten Organisationsform für die Aufgabenwahrnehmung.

Insoweit hat sich für die kommunalen Gebietskörperschaften eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Übermaßverbots entwickelt, die dem Normgeber auch dann unverhältnismäßiges Handeln untersagt, wenn er in den nach Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Aufgabenbereich

⁵⁰ Zur Bewertung der Abgabe bevorrateter Betriebsmittel an andere Gewässerbenutzer im Interesse einer an gewässerökologischen Prioritäten orientierten Steuerung der Belastungen siehe unten 3.2.

⁵¹ Siehe zu diesen Kriterien auch z. B. die strukturell vergleichbaren Anforderungen in § 30 Satz 1 Nr. 1 WHG für die Festsetzung abweichender Bewirtschaftungsziele.

⁵² Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. VII 109 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 179 ff.; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 308 ff.

⁵³ Siehe z. B. Breuer, Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes, in: Schmidt-Aßmann/Sellner/Hirsch/Kemper, Lehmann-Grube (Hrsg.), Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, 2003, S. 223, 242 f.; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. VII 120 ff.; Lang, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 145 (2020), S. 75, 123 ff.; Leisner, Der Abwägungsstaat, 1997, S. 11 ff.; Schlink, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, in: Badura/Dreier (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2, 2001, S. 445, 455 ff.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 186; Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 310; jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁵⁴ Zum auch empirisch nachweisbaren Schwerpunkt der Angemessenheitsprüfung im Rahmen der bundesverfassungsgerichtlichen Handhabung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit instruktiv Lang, AöR 145 (2020), S. 75, 109 ff.

⁵⁵ So zutreffend Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. VII 118 f.; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 186.

eingreift⁵⁶. Auf diese Weise kommt dem Prinzip zusätzlich die Bedeutung eines staatlichen Funktionsschutzes⁵⁷ insbesondere dann zu, wenn sich die Kontroverse nicht in rein organisationsrechtlichen Abgrenzungsfragen erschöpft, sondern zugleich subjektive Rechte involviert sind⁵⁸. Vor diesem Hintergrund läßt sich der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aber auch bei der Bewertung der Zuständigkeitsverteilung zwischen staatlicher Wasserwirtschaftsverwaltung und wasserverbandlicher Selbstverwaltung nach § 1 Abs. 2 Satz 1 WVG jedenfalls nicht ohne weiteres ausblenden⁵⁹, sondern behält seine mäßigende Bedeutung auch bei der Belastung der öffentlich-rechtlichen Körperschaften durch die Kosten der Einhaltung der Überwachungswerte bei beeinträchtigter Betriebsmittelverfügbarkeit. Dies gilt insbesondere angesichts der gesetzlichen Finanzierungsstruktur der Verbände, die nach den § 28 ff. WVG auf dem vorteilsorientierten Beitragsmaßstab beruht, so daß der bewirtschaftungsbedingte Aufwand letztlich nicht vom jeweiligen Verband als hoheitlichem Verwaltungsträger, sondern von den verfassungsrechtlich individuell und unmittelbar geschützten kommunalen und privaten Mitgliedern zu tragen ist. Denn die Idee des Wasserverbandsrechts gründet gerade auf der Erkenntnis, daß die effektive Bewältigung bestimmter wasserwirtschaftlicher Aufgaben des einzelnen nur als Gemeinschaftswerk möglich ist⁶⁰. Auf dieser Grundlage sind sodann im konkreten Fall die situationsbedingt erhöhten Kosten der Betriebsmittelbeschaffung nicht allein mit Blick auf die individuelle Leistungsfähigkeit der betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sondern auch mit Blick auf die Belastung der an die Abwasserbeseitigung angeschlossenen privaten Haushalte zu bewerten. Dabei fließen neben der wie gesehen nicht generell-abstrakt quantifizierbaren Belastungsgrenze als solcher auch weitere gesetzliche Determinanten wie z. B. das sozialstaatliche Postulat der Gewährleistung bezahlbaren Wohnraums⁶¹ in die Bildung des Verhältnismäßigkeitsurteils ein. Schließlich ergeben sich verhältnismäßigkeitsrelevante Faktoren je nach konkreter tatsächlicher Ausgangssituation aus der jeweiligen Liefersituation für die Betriebsmittel, aus der individuellen Leistungsfähigkeit der Kommune, des kommunalen Unternehmens oder des Verbands, aus der Möglichkeit der aufsichtsbehördlichen Anordnung kooperativer Aufgabenwahrnehmung auf der Grundlage der verschiedenen landesrechtlichen Regelungen über die kommunale Zusammenarbeit⁶², aus der Heranziehung zu Verbandsmitgliedschaft (§ 23 Abs. 2 WVG) oder Verbandsbeiträgen (§ 28 Abs. 3 WVG) oder sonstigen, insbesondere kommunalaufsichtsrechtlichen Befugnissen.

Im Gegensatz dazu genießen private Unternehmen, die Abwasser in ein Gewässer einleiten, unmittelbaren verhältnismäßigkeitsrechtlichen Schutz vor Eingriffen in ihre nach Art. 12, 14, 2 Abs. 1 GG geschützte Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung. Auch hier lassen sich rein rechtlich keine generell-abstrakten Belastbarkeitsgrenzen deduzieren, da diese wiederum maßgeblich von volatilen Faktoren wie der wasserwirtschaftlichen Ausgangslage, der Preisentwicklung der Betriebsmittelbeschaffung, aber auch der Eigenart und der Leistungsfähigkeit des jeweiligen

⁵⁶ BVerfGE 125, 141, 167; Dreier, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 114; Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 73.

⁵⁷ So Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 73 unter Bezugnahme auf BVerwG, NVwZ 1990, S. 900, 901; die dort als Gegenauffassung zitierte Auffassung BVerfGE 81, 310, 338 bezieht sich auf das genuin staatsrechtliche Verhältnis von Bund und Ländern und ist jedenfalls mit Blick auf Selbstverwaltungskörperschaften nach BVerfGE 125, 141 nicht mehr aussagekräftig.

⁵⁸ Kennntner, Zehn Jahre nach „Rastede“, DÖV 1998, S. 701, 709 f.; Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 28 Rn. 73.

⁵⁹ In diese Richtung auch Rapsch/Pencereci/Brandt, Wasserverbandsrecht, 2. Auflage 2020, Rn. 59.

⁶⁰ Dornheim, Das Recht der Wasser- und Bodenverbände, 2. Auflage 1980, S. 13 f.; Rapsch, Kommentar zur Wasserverbandsverordnung WVVO, 1989, Einl. Rn. 8; Reinhardt, in: Reinhardt/Hasche (Hrsg.), Wasserverbandsgesetz, Kommentar, 2. Auflage 2021, Einl. Rn. 1.

⁶¹ § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB; siehe dazu z. B. Burgi, Eigentumsordnung und Wohnungsnot, Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik, NVwZ 2020, S. 257 ff., 262; Papier, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 13 Rn. 5 ff.

⁶² Siehe z. B. Art. 2 Bayerisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1994, GVBl. S. 555: kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckvereinbarungen, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen.

Betriebs determiniert werden. Hinzu kommt, daß gerade auch die Einschätzung des Maßes noch verfassungskonformer Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums⁶³ praktisch in hohem Maße von subjektiven Vorverständnissen, Einschätzungen und Zielsetzungen abhängt und sich damit zwangsläufig einer objektiv verlässlichen rechtsmethodischen Deduktion weitestgehend entzieht⁶⁴. Insgesamt verkennt damit der Versuch, für eine typisierte tatsächliche Ausgangslage ein rechtswissenschaftlich zureichend konkretisiertes Verhältnismäßigkeitsurteil zu entwickeln, in fundamentaler Weise Wesen, Funktion und Leistungsfähigkeit des rechtsstaatlichen Prinzips.

Zu beachten ist des weiteren, daß mit einer so bewußt in Kauf genommenen Verschlechterung des Zustands des betroffenen Oberflächenwasserkörpers zugleich die unionsrechtlich vorgegebenen Bewirtschaftungsziele des § 27 Abs. 1, Abs. 2 WHG adressiert werden. Danach sind oberirdische Gewässer u. a. so zu bewirtschaften, daß eine Verschlechterung ihres ökologischen und chemischen Zustands vermieden wird. Das Verschlechterungsverbot des Art. 4 WRRL⁶⁵, das an dieser Stelle nicht der umfassenden Erörterung bedarf⁶⁶, ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs nicht bloß programmatischen Charakters, sondern unmittelbar geltendes Recht, das von der Behörde bei jeder wasserrechtlichen Zulassung im einzelnen Fall strikt zu beachten ist⁶⁷. Dabei lösen sich die Formulierungen des EuGH durchaus auch von der Kaprizierung auf ein formales Verwaltungsverfahren zur behördlichen Zulassung eines konkreten Vorhabens und akzentuieren vielmehr die unmittelbar rechtlich verbindliche Wirkung des Art. 4 Abs. 1 WRRL, so daß nicht anzunehmen ist, daß das europäische Verschlechterungsverbot bei Anwendung der mitgliedstaatlichen Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG keine Geltung beanspruchen sollte. Dies gilt um so mehr, als auf Grund der weitgehenden Rüge- und Klagerechte anerkannter Umweltvereinigungen oder anderer berechtigter Gewässerbenutzer⁶⁸ ungeachtet der schwerwiegenden Gefahren einer nicht ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung nicht auszuschließen ist, daß gegen ein Vorgehen nach § 8 Abs. 2 WHG der Verwaltungsrechtsweg beschränkt wird.

Werden bei auf § 8 Abs. 2 WHG gestützter Einleitung übermäßig schadstoffhaltigen Abwassers auf Grund Fehlens notwendiger Betriebsmittel für die Abwasserbehandlung die maßgeblichen, insbesondere auf europäischem Gewässerschutzrecht beruhenden materiellen Anforderungen nicht eingehalten, so kann hierin eine tatbestandliche Verschlechterung der stofflichen Belastung des betroffenen Wasserkörpers liegen. Beschränkt man die europarechtliche Bewertung mit Blick auf die Aufgabenstellung auf den Eintrag von Phosphor in ein Gewässer, ist zunächst der gute ökologische Zustand des oberirdischen Gewässers adressiert, der zur unterstützenden Bewertung der biologischen Qualitätskomponenten i. S. des § 5 Abs. 4 Satz 2 OGEwV nach Anlage 7 (zu § 5 Abs. 4 Satz 2) OGEwV unter den allgemeinen physikalisch-chemischen Qualitätskomponenten u. a. auf den Parameter Gesamt-Phosphor abstellt. Grundsätzlich liegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs eine Verschlechterung des ökologischen

⁶³ Siehe dazu z. B. *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 14 Rn. 223 ff.; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, 6. Auflage 2013, S. 212 ff.; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 422 ff.; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, 3. Auflage 2013, Art. 14 Rn. 144 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁶⁴ Treffend insoweit *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 Rn. 230: „Die begrenzende und disziplinierende Wirkung des Verhältnismäßigkeitsprinzips verdunstet auf dieser Grundlage in eine unstrukturierte, unkonturierte und mit den Mitteln juristischer Rationalität nicht mehr einzufangende Generalabwägung zwischen Individual- und Gemeinwohlintereessen.“

⁶⁵ Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABLEG Nr. L 327, S. 1 (WRRL).

⁶⁶ Siehe dazu neben den Kommentierungen der §§ 27 ff. WHG etwa *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 158 ff.; *Durner*, Das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“ im Wasserwirtschaftsrecht, NuR 2019, S. 1 ff.

⁶⁷ EuGH, NVwZ 2015, S. 1041, 1044 Rn. 50; NVwZ 2020, S. 1177, 1179 Rn. 72 ff.; NuR 2021, S. 538, 540 Rn. 42; siehe auch BTags-Drucks. 14/7755, S. 17; BVerwGE 158, 1, 90 f. Rn. 478; BVerwG, NVwZ 2021, S. 152, 154 Rn. 30.

⁶⁸ Siehe statt anderer z. B. EuGH, NVwZ 2019, 1587 ff.; NVwZ 2020, S. 1177 ff.

Zustands eines Oberflächenwasserkörpers vor, sobald sich der Zustand mindestens einer Qualitätskomponente i. S. des Anh. V WRRL um eine Klasse verschlechtert, auch wenn diese Verschlechterung nicht zu einer Verschlechterung der Einstufung des Oberflächenwasserkörpers insgesamt führt; ist die betreffende Qualitätskomponente bereits in der niedrigsten Klasse eingeordnet, stellt jede Verschlechterung dieser Komponente eine Zustandsverschlechterung i. S. der Wasserrahmenrichtlinie dar⁶⁹. Eine chemische Verschlechterung eines oberirdischen Gewässers ist nach der auch auf die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zur chemischen Verschlechterung eines Grundwasserkörpers⁷⁰ Bezug nehmenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁷¹ anzunehmen, sobald mindestens eine Umweltqualitätsnorm⁷² für einen Parameter vorhabenbedingt überschritten wird; für Schadstoffe, die den maßgeblichen Schwellenwert bereits im Ist-Zustand überschreiten, stellt jede weitere meßbare Erhöhung der Konzentration eine Verschlechterung dar.

Kann nach diesen Maßstäben die Inanspruchnahme der wasserhaushaltsgesetzlichen Notstandsklausel im einzelnen Fall einen Verstoß gegen das Verschlechterungsverbot nach § 27 Abs. 1 WHG bedingen, beurteilt sich die unionsrechtliche Zulässigkeit am Maßstab des § 31 Abs. 1 WHG, nach dem vorübergehende Verschlechterungen des Zustands eines oberirdischen Gewässers nicht gegen die gesetzlichen Bewirtschaftungsziele verstoßen, wenn sie auf einem der in § 31 Abs. 1 Nr. 1 WHG genannten Umstände beruhen und die in § 31 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 WHG aufgelisteten Maßnahmen zur Begrenzung der Abweichung ergriffen werden⁷³. Dabei sei hier der nur vorübergehende Charakter der Ausnahmesituation unterstellt, so daß ein etwaiges Vorgehen nach § 31 Abs. 2 WHG an dieser Stelle zunächst nicht weiter zu erörtern ist.

In Betracht kommt hier die Rechtfertigung einer Ausnahme von den gesetzlichen Bewirtschaftungszielen nach § 31 Abs. 1 lit. a) Var. 2 WHG, d. h. daß die der vorübergehenden Verschlechterung zu Grunde liegenden Umstände durch höhere Gewalt bedingt sind, außergewöhnlich sind und nicht vorhersehbar waren. Ursache des tatsächlich zur Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung führenden Mangels an Betriebsmitteln sind die unmittelbar auf den Krieg in der Ukraine zurückzuführenden Verwerfungen auf den europäischen und globalen Energiemärkten und die daraus resultierenden Störungen von Lieferketten. Daß sich das konkrete Ausmaß der Beeinträchtigungen je nach Vorratshaltung der betroffenen Abwasserbeseitigungspflichtigen unterschiedlich darstellen kann, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG im einzelnen Fall zu berücksichtigen⁷⁴.

Das Merkmal der höheren Gewalt, das § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WHG im Wortlaut unverändert aus Art. 4 Abs. 6 WRRL übernommen hat, ist ein Merkmal des europäischen Rechts, das grundsätzlich nicht ohne weiteres mit den überkommenen Definitionen des nationalen Rechts erklärt

⁶⁹ EuGH, NVwZ 2015, S. 1041, 1046 Rn. 70.

⁷⁰ EuGH, NVwZ 2020, S. 1177, 1181 ff. Rn. 91 ff.

⁷¹ BVerwGE 158, 1, 131 Rn. 578; BVerwG, NVwZ 2018, S. 986, 990, Rn. 43; NuR 2020, S. 709, 718 Rn. 106.

⁷² Siehe dazu Richtlinie 2008/105/EG vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik, ABl.EU Nr. L 348, S. 84.

⁷³ Zur Normstruktur siehe z. B. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 31 Rn. 8; *Schmid*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 31 Rn. 10.

⁷⁴ Zu einem überregionalen Verteilungssystem für die Betriebsmittel siehe unten 3.4.2

werden kann⁷⁵. Der Europäische Gerichtshof hat den Begriff der höheren Gewalt i. S. des Art. 14 Abs. 1 Richtlinie 92/12/EWG⁷⁶ wie folgt definiert⁷⁷:

„Der Begriff der ‚höheren Gewalt‘ (...) bezieht sich auf außerhalb der Sphäre des zugelassenen Lagerinhabers liegende Umstände, die ungewöhnlich und unvorhersehbar sind und deren Folgen trotz aller von ihm aufgewandten Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können. Die Voraussetzung, dass es sich um außerhalb der Sphäre des zugelassenen Lagerinhabers liegende Umstände handeln muss, ist nicht auf aus seiner Sicht in einem materiellen oder physischen Sinne äußere Umstände beschränkt, sondern erfasst auch solche Umstände, die objektiv der Kontrolle durch den zugelassenen Lagerinhaber entzogen sind oder außerhalb seines Verantwortungsbereichs liegen.“

Art. 4 Abs. 6 WRRL und in dessen Folge § 31 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) WHG übernehmen daher die vom Gerichtshof zur inhaltlichen Konkretisierung der „höheren Gewalt“ herangezogenen Merkmale „außergewöhnlich“ und „nicht vorhersehbar“ unmittelbar im Normtext.

Daß eine kriegerische Auseinandersetzung wie hier der Angriffskrieg der Russischen Föderation gegen die Ukraine aus der hier maßgeblichen Perspektive der Abwasserbeseitigungspflichtigen als außergewöhnliches und nicht vorhersehbares Ereignis einzuordnen ist, bedarf nicht der näheren Erläuterung. Der akute militärische Konflikt in der Ukraine entzieht sich in der Diktion des Europäischen Gerichtshofs objektiv der Kontrolle durch den Abwasserbeseitigungspflichtigen und liegt außerhalb seines Verantwortungsbereichs. Insoweit deckt sich freilich zugleich der unionsrechtliche Begriff mit dem tradierten deutschen Verständnis von höherer Gewalt, das auch die auf ein Rechtsverhältnis einwirkende politische Situation in auswärtigen Staaten nicht der Sphäre des Verpflichteten zuordnet⁷⁸. Auch in der rechtlichen Auseinandersetzung mit den Folgen des Ukraine-Kriegs wird dessen grundsätzliche Einordnung als höhere Gewalt nicht in Zweifel gezogen⁷⁹. Hieraus folgt indes nicht schon jegliche automatische Rechtfertigung der Inanspruchnahme der Notstandsklausel nach § 8 Abs. 2 WHG bei Betriebsstörungen in der Abwasserbehandlung und -beseitigung⁸⁰. Vielmehr erscheint der näheren praktischen Untersuchung möglicherweise bedürftig die hier nicht pauschal zu klärende Frage, ob resp. wann der Abwasserbeseitigungspflichtige den kriegsbedingten Mangel resp. Ausfall notwendiger Betriebsmittel erkennen konnte und ob er daraufhin objektiv in der Lage war, rechtzeitig durch geeignete Kompensationsmaßnahmen wie beispielsweise objektiv mögliche Umstellungen des Betriebsablaufs oder die anderweitige Beschaffung oder Substitution von Fällmitteln zu reagieren⁸¹.

Insgesamt wird damit – vorbehaltlich einer Prüfung der tatsächlichen Situation im jeweiligen Einzelfall – vor allem mit Blick auf die schwerwiegenden Folgen einer erheblichen Störung der

⁷⁵ So von *Rintelen*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Loseblattsammlung, Stand: 76. Ergänzungslieferung 2022, Art. 43 AEUV Rn. 133.

⁷⁶ Richtlinie 92/12/EWG vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. EG Nr. L 76 S. 1; mittlerweile außer Kraft

⁷⁷ EuGH, Urteil vom 18. Dezember 2007, C-314/06, BeckRS 2007, 71078 Rn. 40.

⁷⁸ Siehe z. B. BGHZ 83, 197, 200 ff. unter Verweis auf die Rechtsprechung des Reichsgerichts in Zivilsachen; ferner BGH, NJW 1987, S. 1938, 1939 unter Hinweis auf Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses zu § 651 j Abs. 1 BGB, BTags-Drucks. 8/2343, S. 12: „Krieg, innere Unruhen, Naturkatastrophen“; BGH, NJW 2017, S. 2677 f. Rn. 10 f. zum Begriff der höheren Gewalt nach der Richtlinie 2303/2015/EU vom 25. November 2015 über Pauschalreisen und verbundene Reiseleistungen, ABLEU Nr. L 326, S. 1.

⁷⁹ Siehe z. B. *Bernardi*, Der Ukraine-Krieg als Fall der Force Majeure im deutschen Recht, UKuR 2022, S. 435 ff.; *Leinemann*, Der Ukraine-Krieg als ein auf (Bau-)Verträge einwirkendes Ereignis höherer Gewalt im Vertrags- und Vergaberecht, UKuR 2022, S. 53 ff.; *Mann/Waschkowski*, Rechtliche Überlegungen zum Umgang mit krisenbedingten Preisungleichgewichten in der Praxis, BB 2022, S. 1283 ff.; *Martens/Fischer*, EU-Sanktionen gegen Russland, Überblick und Handlungsmöglichkeiten deutscher Unternehmen, BB 2022, S. 707, 711.

⁸⁰ Siehe *Mann/Waschkowski*, BB 2022, S. 1283, 1285 zur insoweit strukturell vergleichbaren Situation der force-majeure-Klauseln im Vertragsrecht.

⁸¹ Dazu näher unten 2.2.1.2.1.

Abwasserbeseitigung die im Rahmen der wasserhaushaltsgesetzlichen Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG gebotene Abwägung regelmäßig zu einem Zurücktretan der Belange des Gewässerschutzes hinter dem Schutz der Gesundheit des Menschen führen müssen. Allerdings bietet die Norm als bloße Ausnahmebestimmung keine zureichende Grundlage für eine flächendeckende und dauerhafte Problembewältigung⁸²; sie verschafft den Beteiligten lediglich einen zeitlichen Spielraum zur Eruierung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Wiederherstellung des rechtlich gebotenen Zustands.

2.1.3.3 Anzeigepflicht

Liegen die Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG vor, so hat der Unternehmer nach § 8 Abs. 2 Satz 2 WHG die zuständige Behörde unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern⁸³ über die Benutzung zu unterrichten, um ggfs. erforderliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr zu ermöglichen⁸⁴.

2.1.3.4 Exkurs: Haftungsrechtliche Folgen

§ 89 Abs. 1 Satz 1 WHG begründet eine Gefährdungshaftung u. a. desjenigen Gewässerbenutzers, der Stoffe in ein Gewässer einleitet und dadurch die Wasserbeschaffenheit nachteilig verändert, etwa wenn durch Einleitung von Abwasser mit erhöhter Schadstofffracht ein auf reines Wasser angewiesener Fischzuchtbetrieb im Unterlauf Schaden nimmt. Vorauszusetzen ist dabei nach überwiegender Auffassung ein rechtswidriges Verhalten resp. ein rechtlich mißbilligter Erfolg⁸⁵. Hieraus wird geschlußfolgert, daß das Eingreifen der wasserrechtlichen Notstandsklausel einer Haftung nach § 89 Abs. 1 WHG nicht entgegensteht, da § 8 Abs. 2 WHG nur die Erlaubnispflicht entfallen läßt, nicht hingegen die Bewertung der tatsächlichen Folge der nachteiligen Veränderung der Wasserbeschaffenheit als solche und damit die Rechtswidrigkeit betrifft⁸⁶. Daher sind in diesem Fall zusätzlich die Voraussetzungen des allgemeinen zivilrechtlichen Notstands nach den §§ 228, 904 BGB zu prüfen⁸⁷, bei deren Vorliegen eine Haftung nach § 89 WHG entfällt. Allerdings kann dann subsidiär eine Haftung des Abwassereinleiters nach § 904 Satz 2 BGB eingreifen, die an die Stelle des Schadensersatzanspruchs aus § 89 WHG tritt⁸⁸. Das bedeutet, daß in diesem Fall der Abwassereinleiter in der Pflicht ist, insoweit wirtschaftlich für die Folgen des wasserrechtlichen Notstands einzustehen.

Zu erwägen wäre sodann, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die letztlich durch den Krieg in der Ukraine und dessen Folgen herrührende Belastung des einzelnen Abwasserbeseitigungspflichtigen diesen erstens in eine materielle, zum Entschädigungsanspruch gegen den Staat führende Aufopferungslage bringt⁸⁹, und zweitens ob und inwieweit eine daraus folgende, möglicherweise ausufernde staatliche Entschädigungspflicht überhaupt mit den Instrumenten des Rechts der öffentlichen Ersatzleistungen kompensierbar wäre; dies allerdings

⁸² Reinhardt, Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels, S. 49.

⁸³ § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB.

⁸⁴ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 8 Rn. 34; Knopp/Müller, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 36.

⁸⁵ BGHZ 57, 170, 176; Czychowski/Reinhardt, WHG, § 89 Rn. 38; Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 399; Kümper, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 89 Rn. 29; Petersen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 89 WHG Rn. 36; Reiff, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 89 Rn. 22; Schwendner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 89 Rn. 48.

⁸⁶ So ausdrücklich Schwind, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 27.

⁸⁷ Czychowski/Reinhardt, WHG, § 89 Rn. 42; Reiff, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, § 89 Rn. 23; Kümper, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 89 Rn. 29; Petersen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 89 WHG Rn. 36; Schwendner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 89 Rn. 48.

⁸⁸ Schmid, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 89 Rn. 27; zweifelnd Pape, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 8 WHG Rn. 40, der unter Hinweis auf die mangelnde Eigentumsfähigkeit des Wassers in einem Fließgewässer und des Grundwasser nach § 4 Abs. 2 WHG in diesem Fall gleichwohl einen Anspruch aus § 89 WHG bejaht.

⁸⁹ Siehe dazu auch noch unten 2.2.1.2., 3.4.2.2.

begegnet gerade im Fall sog. Massenentschädigungen nicht nur geringfügigen rechtlichen Bedenken, da hier staatsorganisationsrechtlich in erster Linie der Gesetzgeber in der Pflicht steht⁹⁰.

Die im unmittelbaren systematischen Kontext zu § 89 WHG verortete Bestimmung des § 90 WHG über die Sanierung von Umweltschäden dient der Umsetzung der sog. Umwelthaftungsrichtlinie⁹¹, enthält aber der Sache nach keine i. S. der deutschen Terminologie haftungsrechtliche Regelung⁹², sondern regelt vielmehr spezifische Aspekte der öffentlich-rechtlichen Gefahrenvorsorge und Gefahrenabwehr⁹³. Sie begründet unter im einzelnen dargelegten und in der hier erörterten Konstellation praktisch vielfach gegebenen Voraussetzungen unmittelbare individuelle Sanierungspflichten des Verursachers, deren Erfüllung die zuständige Behörde mit originär ordnungsrechtlichen Mitteln (§ 7 USchadG, § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG) durchzusetzen berechtigt ist⁹⁴. Insofern kann mithin hier auf die sich unmittelbar anschließenden Erörterungen zum Gefahrenabwehrrecht verwiesen werden⁹⁵.

2.2 Gefahrenabwehrrechtliche Handlungsspielräume der Länder

2.2.1 Gewässeraufsicht

Nach § 100 Abs. 1 Satz 1 WHG umfaßt die Gewässeraufsicht die Überwachung der Gewässer und die Erfüllung der im Wasserhaushaltsgesetz, im nachgeordneten Verwaltungsrecht oder im Landesrecht begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen. Bei Rechtsverstößen wie hier im Fall der Einleitung von Abwasser in ein oberirdisches Gewässer über das nach Abwasserverordnung, Oberflächengewässerverordnung und letztlich maßgeblich über das nach den Festsetzungen im wasserbehördlichen Erlaubnisbescheid zulässige Maß hinaus ordnet gemäß § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen die Maßnahmen an, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung der Verpflichtungen nach § 100 Abs. 1 Satz 1 WHG sicherzustellen. Dabei ist im hier interessierenden Fall zwischen zwei Sachverhaltskonstellationen zu unterscheiden:

2.2.1.1 Wasserrechtlicher Notstand

Liegen die Voraussetzungen der wasserrechtlichen Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG vor, ist die Gewässerbenutzung, hier also die Abwassereinleitung ohne resp. ohne zureichende wasserbehördliche Erlaubnis unmittelbar gesetzlich gerechtfertigt. Es fehlt hier bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen der verwaltungsrechtlichen Pflichtwidrigkeit nach § 100 Abs. 1

⁹⁰ Siehe zu diesem strukturellen Phänomen etwa *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 126 (Preußische Befreiungskriege); BGHZ 102, 350, 362 f. unter Hinweis auf BVerfG, NJW 1983, S. 2931, 2932 und BVerfGE 58, 137, 149 ff.; (Waldsterben); BGH, NVwZ 2022, S. 814, 820 f. Rn. 58 ff. (Corona-Pandemie), dazu *Itzel*, Umfang und Grenzen staatlicher Ersatz- und Entschädigungsleistungen in Pandemiezeiten, MDR 2022, S. 729, 732 f.

⁹¹ Richtlinie 2004/35/EG vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABlEU Nr. L 143, S. 56.

⁹² Der englische Richtlinientext spricht insoweit offener von „environmental liability“.

⁹³ *Becker*, Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2005, S. 371 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 90 Rn. 3; *Petersen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 90 WHG Rn. 3; *Reiff*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 90 Rn. 4; *Schwendner/Rossi*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 90 Rn. 1.

⁹⁴ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 90 Rn. 3; *Petersen*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 90 WHG Rn. 57.

⁹⁵ Unten 2. 2.

Satz 2 WHG; ein repressives Einschreiten der Wasserbehörden als Sonderordnungsbehörden⁹⁶ scheidet damit aus.

2.2.1.2 Ordnungsbehördliches Einschreiten im übrigen

2.2.1.2.1 Opportunitätsprinzip

Aber auch wenn im Einzelfall das Vorliegen einer Notsituation im Einzelfall nicht, noch nicht oder nicht mehr begründet werden kann, folgt daraus noch keine zwingende wasserbehördliche Verpflichtung zum Tätigwerden. Der Wortlaut des § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG macht durch den ausdrücklichen Hinweis auf das pflichtgemäße Ermessen auf die Geltung des *Opportunitätsprinzips* im Gefahrenabwehrrecht aufmerksam. Die Ordnungsbehörde kann gegen Verhaltens- und Zustandsverantwortliche wie auch hilfsweise gegen Nichtstörer repressive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen, ist dazu aber nicht uneingeschränkt gesetzlich verpflichtet⁹⁷. Pflichtgemäßes Ermessen bedeutet, daß in der Zusammenschau der allgemeinen gesetzlichen Zweckbestimmung der Ermächtigungsnorm und der Besonderheiten des jeweiligen Einzelfalls eine angemessene und sachgerechte Entscheidung gefunden wird⁹⁸. Die Ermessensbetätigung ist dabei nach § 114 VwGO nur eingeschränkt verwaltungsgerichtlich überprüfbar⁹⁹.

Daraus folgt, daß ein Verzicht auf ein ordnungsbehördliches Tätigwerden auch dann nicht notwendig ermessensfehlerhaft ist, wenn ein Verhalten oder ein Zustand wie hier die Einleitung schadstoffhaltigen Abwassers über das rechtlich eigentlich zulässige Maß hinaus gegen zwingende rechtliche Bestimmungen verstößt¹⁰⁰. Dies gilt umso mehr, als die konsequente Durchsetzung der materiellen Anforderungen an die Abwassereinleitung nach § 12 Abs. 1, § 57 WHG wie gesehen ihrerseits zu einer Rechtsverletzung, insbesondere zu einem Verstoß gegen die ebenfalls gesetzlich fixierten Grundsätze der Abwasserbeseitigung nach § 55 WHG führen würde. Dem Grunde nach ist daher auch hier eine der nach § 8 Abs. 2 Satz 1 WHG angeordneten Güterabwägung¹⁰¹ strukturell und inhaltlich vergleichbare Bewertung und Gewichtung der einander widerstreitenden Belange des Gesundheits- und des Gewässerschutzes vorzunehmen. Dabei trifft die zuständige Wasserbehörde allerdings ein im Vergleich zur Anwendung des § 8 Abs. 2 WHG erhöhter materieller Begründungsaufwand, wenn sie auf ein Einschreiten zu verzichten beabsichtigt, ohne daß im konkreten Fall die tatbestandlichen Voraussetzungen des wasserrechtlichen Notstands erfüllt sind. Denkbare tragfähige Ermessensgründe für einen solchen Verzicht wären hier etwa eine vergleichsweise nur geringfügige Überschreitung der maßgeblichen Emissions- und Immissionswerte, eine besondere wasserwirtschaftliche Belastbarkeit des in Anspruch genommenen Wasserkörpers, erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung oder durchaus auch schlichte praktische, ggfs. auch mit begrenzten behördlichen Kapazitäten begründbare Grenzen eines Einschreitens. In diesem Zusammenhang denkbar wäre auch eine an verhältnismäßigkeitsrechtlichen Kriterien orientierte Anordnung an einen Abwasserbeseitigungspflichtigen, die von ihm bevorrateten Betriebsmittel im

⁹⁶ Siehe z. B. § 115 Satz 1 LWG NRW.

⁹⁷ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 370 ff.; *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 10 Rn. 34 ff.; differenzierend *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 129 f.; speziell zu § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1031; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 46; *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 95 ff.; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 37 ff.; *Schwind*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), WHG, § 100 Rn. 24.

⁹⁸ Siehe allgemein *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 13; ferner *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 96.

⁹⁹ Mißverständlich *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 38.

¹⁰⁰ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 48.

¹⁰¹ Oben 2.1.3.2.3.

Interesse der Optimierung des Gewässerschutzes dergestalt einzusetzen, daß sie bei vergleichsweise nur geringfügiger Mehrbelastung des benutzten Wasserkörpers für einen längeren Zeitraum genutzt werden können (sog. Streckbetrieb).

Mit Blick auf die derzeit eingeschränkte Verfügbarkeit von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung ist daher eine umfassende tatsächliche Bewertung der Sachlage vorzunehmen, die neben dem Gewässerschutz und der aktuellen Marktsituation (nicht nur in der Bundesrepublik) auch die Umstellung auf alternative Verfahren, die synergetische Kooperation mit anderen Abwasserbeseitigungspflichtigen¹⁰² und weitere denkbare Optionen zur Vermeidung oder zumindest Begrenzung des Stoffeintrags angemessen berücksichtigt¹⁰³.

2.2.1.2.2 Ermessensreduzierung auf Null

Eine rechtliche Verpflichtung zum Erlaß einer sonderordnungsbehördlichen Verfügung besteht dagegen allein im Fall der *Ermessensreduzierung auf Null*, d. h. wenn nur noch eine Entscheidung (hier ein Einschreiten gegen den Abwassereinleiter zur Durchsetzung der gesetzlichen resp. verordnungsrechtlichen und im Bescheid konkretisierten oder verschärften Anforderungen) ermessensfehlerfrei ist, alle anderen dagegen (vollständiger Verzicht auf Einschreiten, nur eingeschränkte Wiederherstellung der Einhaltung der maßgeblichen Werte) ermessensfehlerhaft wären¹⁰⁴. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn ein ordnungsrechtliches Vorgehen wegen Gefahren für die menschliche Gesundheit, für besonders wertvolle, empfindliche oder knappe Umweltgüter oder bei einer nicht nur geringfügigen Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit geboten ist¹⁰⁵. Umgekehrt wird ein Einschreiten als ermessensfehlerhaft zu bewerten sein, wenn die Maßnahmen ihrerseits zu einer Gefährdung oder Schädigung der Schutzgüter beitragen, etwa wenn die Beschränkung der Abwasserbeseitigung aus Gründen des Gewässerschutzes eine Gefährdung nachteilige Folgen für das Wohl der Allgemeinheit oder die menschliche Gesundheit zeitigt. In diesem Fall kann bei pflichtwidrigem Vorgehen der Behörde nach näherer Maßgabe des Rechts der öffentlichen Ersatzleistungen wie etwa auf Grundlage des Amtshaftungsanspruchs nach § 839 BGB, Art. 34 GG auch eine Haftung in Betracht kommen.

2.2.1.2.3 Anspruch auf ordnungsrechtliches Einschreiten

Von der objektiven Verpflichtung der Behörde zum Tätigwerden ist das Vorliegen eines individuellen *Anspruchs auf ordnungsrechtliches Einschreiten* zu trennen. Dieser setzt regelmäßig ein subjektives öffentliches Recht des Betroffenen voraus, das im Wasserrecht nur ausnahmsweise anzuerkennen ist¹⁰⁶, etwa wenn durch Einleitung von Stoffen über den rechtlich zulässigen Umfang hinaus berechnete Gewässerbenutzungen Dritter wie beispielsweise die Ableitung von Wasser zu Zwecken der Fischzucht beeinträchtigt werden. In diesen Fällen eines Konflikts zwischen dem Individualinteresse an der unbeeinträchtigten Gewässernutzung und dem Kollektivinteresse ist an einer geordneten Abwasserbeseitigung an den grundsätzlichen Vorrang des Gemeinwohls zu erinnern, der im Einzelfall nach den Maßstäben des Aufopferungsgedankens¹⁰⁷ zu moderieren und gegebenenfalls auch zu kompensieren ist.

¹⁰² Dazu näher unten 3.4.

¹⁰³ Instrukтив insoweit die Verhaltenshinweise des Umweltministeriums Mecklenburg-Vorpommern (Fn. 116), S. 3; dazu näher unten 2.2.2.

¹⁰⁴ *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rn. 336; *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 24 f.

¹⁰⁵ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 49; *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 102; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 39.

¹⁰⁶ *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1031 *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 54; *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 102; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 40.

¹⁰⁷ Siehe dazu statt anderer *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 124 ff.

2.2.1.2.4 Wasserbehördliche Duldung

Ist die Wasserbehörde danach im Rahmen ihres ordnungsrechtlichen Ermessens berechtigt, im einzelnen Fall nicht oder nur in eingeschränktem Maß gegen eine Abwassereinleitung einzuschreiten, ist schließlich aus Gründen der Rechtssicherheit die Erklärung einer aktiven *Duldung*¹⁰⁸ in Erwägung zu ziehen. Dieses im allgemeinen Verwaltungsrecht wie im Wasserrecht nicht ausdrücklich geregelte Institut bezeichnet die positive Entscheidung einer Behörde, das ihr eingeräumte Ermessen im Einzelfall in Kenntnis der Sachlage aus übergeordneten Erwägungen dahingehend auszuüben, von der ihr eröffneten Befugnis zum Einschreiten gegen einen rechtswidrigen Zustand oder ein rechtswidriges Verhalten keinen Gebrauch zu machen und die objektive Rechtsverletzung vorübergehend hinzunehmen. Die Duldung kann dabei neben den Opportunitätserwägungen im Rahmen eines Ermessensspielraums auch auf Vorgaben des rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gestützt werden¹⁰⁹.

2.2.2 Übergeordnete Steuerung durch Verwaltungsvorschriften

Das der Wasserbehörde in § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG eingeräumte Ermessen dient wie gesehen der Verwirklichung von Einzelfallgerechtigkeit¹¹⁰ durch ein auf die Situation vor Ort zugeschnittenes ordnungsbehördliches Vorgehen. Da indes die gegenwärtige Betriebsmittelknappheit ihrer politischen Ursachen zufolge nicht allein einzelne Abwasseranlagen betrifft, sondern flächendeckend besteht, drängt sich eine übergeordnete Steuerung der Ermessensbetätigung durch die obersten Wasserbehörden auf. Geeignetes verwaltungsrechtliches Instrument ist insoweit die ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift, die grundsätzlich allein verwaltungsintern verbindliche allgemeine Vorgaben für die Ermessensbetätigung der Vollzugsbehörde formuliert¹¹¹. Die Zentralbehörde ist so in der Lage, ein einheitliches Vorgehen der ihr nachgeordneten Behörden sicherzustellen, indem sie die Abwägung durch allgemeine Kriterien dem Grunde nach vorstrukturiert. Unzulässig ist dagegen eine gesetzesvertretende, auf Außenverbindlichkeit gerichtete Maßstabsetzung, die die Ermessensbetätigung der Vollzugsbehörde auf einen bloßen Subsumtionsakt reduziert¹¹². Das bedeutet, daß die nach Art. 83 GG für den wasserrechtlichen Vollzug regelmäßig zuständigen Landesumweltministerien als oberste Wasserbehörden allgemeine Vorgaben für die Betätigung des Einzelfallermessens formulieren können, in denen insbesondere vollzugsbehördliche Ermittlungs- und Untersuchungspflichten, Handlungsalternativen, Prüfprogramme und Dokumentationspflichten aufgezeigt werden; auf Grund der rein verwaltungsinternen Geltung der Verwaltungsvorschriften ist deren Steuerungswirkung allerdings notwendig auf die nachgeordneten Behörden beschränkt. Unzulässig wäre dagegen im Rahmen einer Verwaltungsvorschrift die generell abstrakte Festlegung einzelner, von Gesetz und Verordnung abweichender Grenzwerte etwa für Phosphor, die entweder für das gesamte Landesgebiet oder auch nur für einzelne Gewässer oder Wasserkörper unmittelbar über den Verzicht auf ein ordnungsbehördliches Einschreiten zu entscheiden suchen. Die Verschriftlichung der übergeordneten Ermessenssteuerung hat rechtliche Bedeutung insbesondere für die auf der Grundlage des

¹⁰⁸ Dazu z. B. *Beaucamp*, Duldungsentscheidungen im Verwaltungsrecht, DÖV 2016, S. 802, 803; *Fluck*, Die Duldung des unerlaubten Betriebes genehmigungsbedürftiger Anlagen, NuR 1990, S. 197, 198; *Rogall*, Die Duldung im Umweltstrafrecht, NJW 1995, S. 922, 923; *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 9. Auflage 2018, § 38 Rn. 16.

¹⁰⁹ *Fluck*, NuR 1990, S. 197, 198 f.; *Rogall*, NJW 1995, S. 922, 923.

¹¹⁰ Oben 2.2.1.2.1.

¹¹¹ *Maurer/Waldhoff*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, § 24 Rn. 13; *Ossenbühl*, *Autonome Rechtssetzung der Verwaltung*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (HStR), Band V, 3. Auflage 2007, § 104 Rn. 25; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *VwVfG*, § 1 Rn. 215; durchaus verbreitet ist auch der Begriff des Erlasses, der allerdings auch mit Blick auf seine historische Entwicklung mißverständlich wirken kann und insbesondere die eingeschränkte materielle Gestaltungsmacht und die allein interne Rechtswirkung der Verwaltungsvorschriften nicht hinreichend klar zum Ausdruck bringt.

¹¹² *Ossenbühl*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *HStR V*, § 104 Rn. 25 mit weiteren Nachweisen.

allgemeinen Gleichheitssatzes¹¹³ außenwirksame Selbstbindung der Verwaltung¹¹⁴, nach der auch Dritte ein Vorgehen in Übereinstimmung mit der vorab fixierten Verwaltungspraxis verlangen können.

In diesem rechtlichen Rahmen halten sich die für diese Untersuchung vom Umweltbundesamt zu Verfügung gestellten einschlägigen landesministeriellen Erlasse, Handlungsanweisungen oder Mitteilungen zum ordnungsbehördlichen Vorgehen angesichts des aktuellen Mangels an Fällmitteln¹¹⁵. Sie weisen die nachgeordneten Wasserbehörden auf das als geboten erachtete Vorgehen zur Ermittlung der Ausgangslage unter Mitwirkung der Abwasserbeseitigungspflichtigen und auf die daraus resultierenden behördlichen Handlungsoptionen hin und verhalten sich auch zu den hier bereits erörterten Möglichkeiten eines Absehens von ordnungsbehördlichem Einschreiten (Nordrhein-Westfalen) oder einer Duldung (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein); Hessen schließt zudem eine Abschwächung der Anforderungen durch nachträgliche Änderung des Erlaubnisbescheids aus. Obwohl den Verlautbarungen die gegenwärtige besondere Ausnahmesituation ausdrücklich zu Grunde gelegt wird, findet sich ein ausdrücklicher Rekurs auf § 8 Abs. 2 WHG bislang allein in der Mitteilung des Landes Rheinland-Pfalz.

2.3 Ordnungswidrigkeitenrecht

2.3.1 Bußgeldbewehrung

Nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig ohne Erlaubnis und ohne Bewilligung nach § 8 Abs. 1 WHG ein Gewässer benutzt. Soweit unter den zuvor erörterten Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG¹¹⁶ die Abwassereinleitung auch ohne wasserbehördliche Erlaubnis erfolgen kann, wird in der Kommentarliteratur teilweise vertreten, daß sich diese unmittelbare gesetzliche Legitimation ausschließlich auf der verwaltungsrechtlichen Ebene der Zulassungspflicht selbst auswirkt, wohingegen die dem nachfolgende Beurteilung in zivil-, straf- und ordnungswidrigkeitenrechtlicher Hinsicht nach den jeweiligen Spezialregelungen zu handhaben ist¹¹⁷. Im Gegensatz dazu soll nach anderer Ansicht bei Vorliegen der Voraussetzungen der Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG nicht nur ein rechtfertigender Notstand i. S. der § 16 OWiG, § 34 StGB gegeben sein, sondern darüber hinaus auch schon das tatbestandliche Unrecht des § 103 WHG resp. des § 324 StGB entfallen¹¹⁸.

¹¹³ Soweit nicht Grundrechtsträger betroffen sind, sondern Kommunen als abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaften des öffentlichen Rechts, gilt das aus Art. 28 Abs. 2 GG herzuleitende Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung, siehe dazu BVerfGE 137, 108, 154 ff. Rn. 107 ff.; *Mehde*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 28 Abs. 2 Rn. 173 ff.

¹¹⁴ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 24 Rn. 27 f.; *Ossenbühl*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, § 104 Rn. 53 ff.; speziell zum Wasserrecht *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 49; *Kubitza*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 39.

¹¹⁵ Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 15. September 2022, III5 – 079a 06.01.06; Ministerium für Klimaschutz, Landwirtschaft, ländliche Räume und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern vom 5. September 2022, 524-00000-2012/017-046; Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz vom 7. September 2022, Ref22-62415/00-0048-002; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 19. September 2022, IV-7-61-09-03.08; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität Rheinland-Pfalz vom 12. Oktober 2022, 6423-0001#2022/0006-1401 3.0037; Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein vom September 2022, V 412/V 447 – 78400/2022.

¹¹⁶ Oben 2.1.3.

¹¹⁷ So *Knopp/Müller*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 8 Rn. 31 unter Hinweis auf die § 904 BGB, § 34 StGB, § 16 OWiG; unklar insoweit *Fellenberg/Schiller*, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 8 Rn. 31: „keine weiteren Privilegierungen“.

¹¹⁸ So *Kotulla*, WHG, § 8 Rn. 12; im Ergebnis ebenso *Schwendner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 103 Rn. 8; *Schwind*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 103 Rn. 17; *von Weschpfennig*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 103 WHG Rn. 15.

Der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG knüpft (im Gegensatz zu § 89 WHG¹¹⁹) tatbestandlich ausdrücklich an den Fall einer nach § 8 Abs. 1 WHG der Erlaubnis oder Bewilligung bedürftigen Gewässerbenutzung an. Nicht bußgeldbewehrt ist damit etwa eine Gewässerbenutzung, die im Rahmen des Gemeingebrauchs nach § 24 WHG keiner behördlichen Zulassung bedarf¹²⁰. Dasselbe gilt auch für andere Konstellationen, in denen der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen eine Gewässerbenutzung vom Zulassungsvorbehalt unmittelbar freistellt wie hier im Fall des § 8 Abs. 2 WHG. Der Gewässerbenutzer, der im in § 8 Abs. 2 WHG beschriebenen Notstand ein Gewässer über Gebühr in Anspruch nimmt, bewegt sich im Rahmen des gesetzlich als sozial-adäquat betrachteten Verhaltens und handelt damit im Einklang mit dem geltenden Recht¹²¹. Einer zusätzlichen Rechtfertigung auf Grund rechtfertigenden Notstands nach § 16 OWiG oder im Fall der Strafbarkeit nach § 34 StGB bedarf es daher nicht mehr.

Etwas anderes gilt für den Fall, in dem der Betriebsmittelmangel und eine daraus resultierende Gewässerbenutzung über das erlaubte Maß hinaus noch nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG erfüllt. Hier handelt der Abwasserbeseitigungspflichtige auf der Grundlage weder einer individuell-konkreten behördlichen noch einer generell-abstrakten gesetzlichen Zulassung für das Einleiten von Stoffen in ein Gewässer und verwirklicht damit den objektiven Tatbestand des § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG. Regelmäßig wird die nicht vermeidliche Einleitung auch bewußt und gewollt und damit i. S. des § 103 Abs. 1 WHG vorsätzlich erfolgen. Dann bedarf es mithin der einzelfallbezogenen Prüfung eines rechtfertigenden Notstands nach näherer Maßgabe des § 16 OWiG¹²². Danach handelt nicht rechtswidrig, wer in einer gegenwärtigen, nicht anders abwendbaren Gefahr für Leben, Leib, Freiheit, Ehre, Eigentum oder ein anderes Rechtsgut eine Handlung begeht, um die Gefahr von sich oder einem anderen abzuwenden, wenn bei Abwägung der widerstreitenden Interessen, namentlich der betroffenen Rechtsgüter und des Grades der ihnen drohenden Gefahren, das geschützte Interesse das beeinträchtigte wesentlich überwiegt. Zudem muß die Handlung ein angemessenes Mittel sein, um die Gefahr abzuwenden. Wie auch der wasserrechtlichen Spezialregelung des § 8 Abs. 2 WHG liegt der allgemeinen ordnungswidrigkeitenrechtlichen Vorschrift die Erkenntnis zu Grunde, daß es die Rechtsordnung in bestimmten Konstellationen erlauben muß, ein Rechtsgut zu opfern, um ein kollidierendes höherwertiges Rechtsgut zu schützen¹²³. Abgesehen von der zwangsläufig pauschaler gefaßten Formulierung des § 16 OWiG läuft die Prüfung auch hier in der Sache auf die Abwägung zwischen dem von § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG verfolgten Schutz der Gewässer vor übermäßiger Beeinträchtigung und dem Interesse an einer geordneten Abwasserbeseitigung zum Schutz der menschlichen Gesundheit¹²⁴ hinaus. Insoweit fällt schwer, im Rahmen einer notwendig vom konkreten Einzelfall losgelösten Untersuchung eine hinreichend präzise theoretische Abgrenzung zwischen den Rechtfertigungstatbeständen des § 8 Abs. 2 WHG und des § 16 OWiG zu formulieren. Vielmehr wird im Fall eines dem Gewässerschutz vorgehenden Interesses an einer ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung schon der Tatbestand des § 8 Abs. 2 WHG erfüllt sein, so daß Sachverhaltskonstellationen, in denen eine Rechtfertigung erst auf Grund des § 16 OWiG begründet werden kann, praktisch kaum vorstellbar erscheinen. Praktisch entscheidend bleibt

¹¹⁹ Dazu oben 2.1.3.4.

¹²⁰ *Häberle*, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Loseblattsammlung, Stand: 241. Ergänzungslieferung 2022, § 103 WHG Rn. 7; *Schwendner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 103 Rn. 8.

¹²¹ *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 544; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 8 Rn. 31

¹²² Zur Geltung des Ordnungswidrigkeitengesetzes für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Wasserhaushaltsgesetz siehe *Kraft*, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 103 Rn. 9 ff.; *Schwendner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 103 Rn. 3.

¹²³ *Gürtler/Thoma*, in: Göhler, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 18. Auflage 2021, § 16 Rn. 2; *Rengier*, in: Mitsch (Hrsg.), Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, 5. Auflage 2018, § 16 Rn. 2.

¹²⁴ Dazu oben 2.1.3.2.1.

aber die Analyse des jeweiligen Einzelfalls, die letztlich allein dem Tatrichter obliegt¹²⁵. Überdies weist das in § 16 Satz 2 OWiG ergänzte Angemessenheitskriterium auf die Bedeutung des allgemeinen rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hin¹²⁶, dessen überaus eingeschränkte praktische Faßbarkeit im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung bereits zuvor¹²⁷ ausgeführt wurde.

2.3.2 Opportunitätsprinzip

Nach § 47 Abs. 1 Satz 1 OWiG liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßem Ermessen der Verfolgungsbehörde; zuständig ist nach § 35 Abs. 1, § 36 Abs. 1 OWiG die nach Landesrecht zuständige Verwaltungsbehörde, d. h. regelmäßig die jeweilige Wasserbehörde¹²⁸. Das bedeutet, daß die Behörde eine Ordnungswidrigkeit nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG nicht mit Bußgeld zu ahnden verpflichtet ist, sondern je nach der konkreten Fallkonstellation auch von einer Sanktionierung abzusehen berechtigt ist¹²⁹. Zulässige Beweggründe hierfür können neben allgemeinen Zweckmäßigkeitserwägungen¹³⁰ das Fehlen eines öffentlichen Interesses an der Verfolgung¹³¹, eine unklare Sach- oder Rechtslage¹³² oder individuelle Merkmale wie der gerade in der hier zu Grunde liegenden Konstellation problematische Grad der Vorwerfbarkeit oder eine auszuschließende Wiederholungsgefahr¹³³ sein. Auf Grund der für die Ermessensbetätigungen neben anderem maßgeblichen Bewertung des individuellen Schuldvorwurfs ist grundsätzlich wiederum eine Einzelfallprüfung der einzelnen Tat erforderlich, so daß ein Verzicht auf Verfolgung im Voraus, etwa wie hier für bestimmte extern determinierte Verstöße, nicht möglich ist¹³⁴.

Allerdings kann die Fachaufsichtsbehörde auch allgemeine Weisungen erteilen¹³⁵, um so die Verfolgung der einzelnen Taten wenigstens vereinheitlichend zu steuern. So wäre hier eine aufsichtsbehördliche Anordnung zulässig, Verstöße gegen § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG, die auf die gegenwärtige kriegsbedingte Verknappung von Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung zurückzuführen sind, grundsätzlich nicht zu ahnden. Dies ersetzt aber nicht die weitere Prüfung der zuständigen Verfolgungsbehörde, ob im konkreten Fall die Gewässerbenutzung ohne oder jenseits der erteilten Erlaubnis tatsächlich auf die mangelnde Verfügbarkeit zurückzuführen ist oder ob nicht andere Gründe zur Verwirklichung des Ordnungswidrigkeitentatbestands geführt haben. Inhaltlich werden dabei im wesentlichen dieselben objektiven Maßstäbe wie bei der Betätigung des ordnungsrechtlichen Ermessens¹³⁶ anzulegen sein. Sodann ist insbesondere auch die individuelle Vorwerfbarkeit der Tat in der Gestalt vorsätzlichen oder fahrlässiger Tatbegehung nach § 103 Abs. 1 WHG ebensowenig durch allgemeine fachaufsichtliche Weisung antizipierbar wie im Rahmen rechtsgutachterlicher Würdigung generalisierungsfähig. Jedenfalls

¹²⁵ *Coen*, in: BeckOK OWiG, 36. Edition 2022, § 16 Rn. 39.

¹²⁶ *Rengier*, in: Mitsch (Hrsg.), OWiG, § 16 Rn. 43

¹²⁷ Oben 2.1.3.2.3.

¹²⁸ Siehe z. B. § 119 LWG Rh.-Pf.; *Schwind*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg (Hrsg.), WHG, § 103 Rn. 2.

¹²⁹ Anderes gilt in dem hier nicht zu vertiefenden Fall der Anhängigkeit des Verfahrens bei Gericht nach § 47 Abs. 2 OWiG.

¹³⁰ *Seitz/Bauer*, in: Göhler, OWiG, § 47 Rn. 3.

¹³¹ *Mitsch*, in: Mitsch (Hrsg.), OWiG, § 47 Rn. 108; *Schwendner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 103 Rn. 5.

¹³² *Seitz/Bauer*, in: Göhler, OWiG, § 47 Rn. 4, 4 a unter Hinweis auf BVerfG, NJW 1987, S. 2219.

¹³³ *Bücherl*, in: BeckOK OWiG, § 47 Rn. 8; *Seitz/Bauer*, in: Göhler, OWiG, § 47 Rn. 10.

¹³⁴ *Kotulla*, WHG, § 103 Rn. 9; *von Weschpfennig*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 103 WHG Rn. 9.

¹³⁵ *Bücherl*, in: BeckOK OWiG, § 47 Rn. 12; *Seitz/Bauer*, in: Göhler, OWiG, § 47 Rn. 14.

¹³⁶ Oben 2.2.1.2.1.

vermag nicht schon der bloße objektive Befund kriegsbedingt eingeschränkter Betriebsmittelversorgung als solcher ein Verschulden des Täters kategorisch auszuschließen.

2.4 Strafrecht

Nur der Vollständigkeit halber ist schließlich kurz darauf aufmerksam zu machen, daß eine Einleitung von Abwasser in ein Gewässer ohne zureichende wasserrechtliche Erlaubnis auch den Straftatbestand der Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB erfüllen kann. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer unbefugt ein Gewässer verunreinigt oder sonst dessen Eigenschaften nachteilig verändert.

Von besonderer Bedeutung ist dabei das Merkmal des *unbefugten* Handelns, nach dem die Rechtswidrigkeit ausgeschlossen ist, wenn der Täter über eine besondere Befugnis verfügt oder allgemeine Rechtfertigungsgründe vorliegen¹³⁷. Eine Befugnis in diesem Sinn kann sich dabei nach § 330 d Abs. 1 Nr. 4 StGB u. a. unmittelbar aus dem Gesetz oder aus einem vollziehbaren Verwaltungsakt wie einer wasserrechtlichen Erlaubnis ergeben¹³⁸. In Anlehnung an die ordnungswidrigkeitenrechtliche Bewertung¹³⁹ ist auch mit Blick auf das strafrechtliche Rechtswidrigkeitsurteil davon auszugehen, daß bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG eine Strafbarkeit ausscheidet und es der weiteren Prüfung des rechtfertigenden Notstands nach § 34 StGB nicht mehr bedarf. Im übrigen kann auch die aktive Duldung einer an sich rechtswidrigen Gewässerbenutzung durch die zuständige Wasserbehörde¹⁴⁰ einen strafrechtlich erheblichen Rechtfertigungsgrund darstellen¹⁴¹. Unerläßlich ist jedenfalls die Untersuchung des jeweiligen Einzelfalls.

Anders als im Ordnungswidrigkeitenrecht herrscht im Recht der Strafverfolgung das Legalitätsprinzip, d. h. daß die Staatsanwaltschaft nach § 152 Abs. 2 StPO grundsätzlich verpflichtet ist, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen.

¹³⁷ Heine/Schittenhelm, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 30. Auflage 2019, § 324 Rn. 11.

¹³⁸ Alt, in: Erb/Schäfer (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, Band 5, 3. Auflage 2019, § 324 Rn. 56; zur Strafbarkeit von Abwassereinleitungen bei Überschreitung der Überwachungswerte siehe Heine/Schittenhelm, in: Schönke/Schröder, StGB, § 324 Rn. 12 b; Rudolphi, Schutzgut und Rechtfertigungsprobleme der Gewässerverunreinigung i. S. des § 324 StGB, ZfW 1982, S. 197, 202 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen.

¹³⁹ Oben 2.3.1.

¹⁴⁰ Oben 2.2.1.2.4.

¹⁴¹ Näher Heine/Schittenhelm, in: Schönke/Schröder, StGB, vor §§ 324 ff. Rn. 20; Rudolphi, ZfW 1982, S. 197, 209; jeweils mit weiteren Nachweisen zum Diskussionsstand.

3 Abwasserabgaberecht

3.1 Gesetzlicher Regelungsansatz

Das Abwasserabgabengesetz zählt zu den ökonomischen Steuerungsinstrumenten des deutschen Umweltrechts¹⁴², mit denen in der Form einer indirekten gesetzlichen Einwirkung zum Schutz und zur schonenden Inanspruchnahme der natürlichen Umweltressourcen beigetragen werden soll¹⁴³. Im wesentlichen verfolgt das Gesetz dabei zwei voneinander zu trennende legislatorische Ziele: Zum einen soll der Abwassereinleiter als Verursacher einer nachteiligen Einwirkung auf das Gewässer veranlaßt werden, die Abwasserbeseitigung möglichst gewässerschonend auszugestalten, um so seine Abgabenlast zu reduzieren (Anreizfunktion)¹⁴⁴. Zum anderen sollen die Kosten für die Vermeidung, die Beseitigung und die Kompensation von Beeinträchtigungen der Gewässer dem abgabepflichtigen Einleiter als verantwortlichem Verursacher an Stelle der steuerpflichtigen Allgemeinheit auferlegt werden (Ausgleichsfunktion)¹⁴⁵.

Nach § 1 AbwAG wird daher eine Abgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer erhoben, deren Höhe sich gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 AbwAG nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet; der Indirekteinleiter ist hingegen nicht abgabepflichtig und trägt eine finanzielle Last lediglich mittelbar im Fall der Abwälzung¹⁴⁶. Zuständig für die Erhebung sind die Länder, die hierzu unterschiedliche ergänzende Regelungen entweder im Landeswassergesetz¹⁴⁷ oder in eigenständigen Landesabwasserabgabengesetzen¹⁴⁸ getroffen haben¹⁴⁹. Maßgeblich für die Bestimmung der Abgabenhöhe sind nicht die tatsächlich eingeleiteten Schadstofffrachten, sondern nach § 4 Abs. 1 Satz 1 AbwAG die Festlegungen im wasserbehördlichen Erlaubnisbescheid für die in der Anlage zu § 3 AbwAG Nr. 1 bis 5 genannten Schadstoffe und Schadstoffgruppen, darunter auch der hier im Vordergrund stehende Phosphor¹⁵⁰ als sog. Schadeinheiten. Werden die Werte objektiv überschritten, ordnet § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG an, daß die Zahl der Schadeinheiten nach näherer Maßgabe des § 4 Abs. 4 Satz 3 bis 8 AbwAG erhöht wird¹⁵¹. § 9 Abs. 5 Satz 1 AbwAG sieht schließlich eine Ermäßigung des Abgabesatzes um derzeit 50% u. a. für Schadeinheiten vor, die nicht vermieden werden, obwohl der Bescheidinhalt mindestens den Anforderungen der Abwasserverordnung entspricht und die verordnungsrechtlichen Anforderungen im Veranlagungszeitraum eingehalten werden. Hierdurch wird im Ergebnis die bloße

¹⁴² Siehe dazu z. B. *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 12. Auflage 2021, § 4 Rn. 124 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 5 Rn. 802 ff., 1086; *Meßerschmidt*, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 185 ff.; *Rehbinder*, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: *Rehbinder/Schink* (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 3 Rn. 364 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 2 Rn. 134 ff.

¹⁴³ Siehe zum Abwasserabgaberecht etwa neben den Einführungen zu den Kommentierungen des Abwasserabgabengesetzes z. B. *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 83 ff.; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 8 Rn. 14; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 14 Rn. 413 ff.; *Nisipeanu*, Abwasserrecht, 1991, S. 519 ff.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, § 8 Rn. 280 ff.

¹⁴⁴ BTags-Drucks. 7/2272, S. 22; *Berendes*, Das Abwasserabgabengesetz, 3. Auflage 1995, S. 4; *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 83; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 8 Rn. 14; *Nisipeanu*, Abwasserrecht, S. 521; *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, AbwAG, Vorbem. Rn. 10.

¹⁴⁵ BTags-Drucks. 7/2272, S. 22; *Berendes*, Abwasserabgabengesetz, S. 4 f.; *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 83; *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 8 Rn. 14; *Nisipeanu*, Abwasserrecht, S. 521 f.

¹⁴⁶ § 1 Satz 1 i. V. mit § 2 Abs. 2 AbwAG; siehe auch BTags-Drucks. 12/8344, S. 14; *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 86; *Köhler/Meyer*, Abwasserabgabengesetz, Kommentar, 2. Auflage 2006, § 1 Rn. 6; *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, AbwAG, § 2 Rn. 16.

¹⁴⁷ Siehe z. B. §§ 115 ff. Wassergesetz Baden-Württemberg vom 3. Dezember 2013, GBl. S. 389.

¹⁴⁸ Siehe z. B. das rheinland-pfälzische Landesgesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes – AbwAG (Landesabwasserabgabengesetz – LAbwAG) vom 22. Dezember 1980, GVBl. S. 258.

¹⁴⁹ *Köhler/Meyer*, AbwAG, Einl. Rn. 28 ff.; *Kotulla*, Abwasserabgabengesetz, Kommentar, 2005, Einf. Rn. 26; *Zöllner*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, AbwAG, Vorbem. Rn. 18 f.

¹⁵⁰ Anlage zu § 3 AbwAG Nr. 2.

¹⁵¹ Dazu sogleich 3.2

Beachtung der allgemeinen ordnungsrechtlichen Anforderungen privilegiert und die Lenkungswirkung der Abwasserabgabe erheblich reduziert¹⁵². So führt erst die Überschreitung der allgemeinen ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Abwassereinleitung zur Fälligkeit des unverminderten Abgabesatzes nach § 9 Abs. 4 AbwAG, mithin zu einer Verdoppelung im Verhältnis zur Belastung bei Einhaltung des Ordnungsrechts.

3.2 Nichteinhaltung der Überwachungswerte

3.2.1 Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG

Die auf die gegenwärtige situationsbedingte Verknappung der Betriebsmittel für Abwasserbehandlungsanlagen zurückzuführende Überschreitung der materiellen Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer ist damit zunächst am Maßstab des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG zu beurteilen. Danach wird wie bereits erwähnt die Zahl der nach § 9 Abs. 4 AbwAG für die Höhe der Abgabenlast maßgeblichen Schadeinheiten erhöht, wenn die Überwachung ergibt, daß ein der Abgabeberechnung zu Grunde zu legender Überwachungswert im Veranlagungszeitraum nicht eingehalten ist und auch nicht als eingehalten gilt¹⁵³. Die Regelung zielt darauf ab, den Abgabepflichtigen durch Androhung und spätere Festsetzung erhöhter Abgaben zur Einhaltung der Bescheidwerte anzuhalten und so die zuvor angesprochene flankierende Steuerungswirkung zu entfalten¹⁵⁴.

Vor diesem Hintergrund wird streitig diskutiert, inwieweit diese gesetzliche Steuerungsabsicht auch dann zum Tragen kommt, wenn ein zur tatsächlichen Überschreitung der Überwachungswerte führendes Ereignis dem Anlagenbetreiber nicht zuzurechnen ist und er so schon objektiv nicht in der Lage ist resp. war, die Überschreitung der Werte und damit die Höhe seiner Abgabenlast zu beeinflussen. Dem ist mit Blick auf die hier vorliegende, möglicherweise vergleichbare Konstellation einer Werteüberschreitung wegen situationsbedingt unzureichender Verfügbarkeit von Betriebsmitteln näher nachzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Regelung des § 4 Abs. 4 AbwAG als verhältnismäßig angesehen, obwohl keine gesetzlichen Vorkehrungen getroffen sind, um in vom Abgabepflichtigen nicht beherrschbaren Störfällen eine starke Erhöhung der Abgabe mit der Folge einer unzumutbaren Härte zu vermeiden¹⁵⁵. Auch wenn aus verfassungsrechtlichen Gründen bei komplexen Sachverhalten, die sich einer vereinheitlichenden generell-abstrakten Regelung entziehen, die Schaffung von Härteklauseln rechtsstaatlich und gleichheitsrechtlich geboten sein kann¹⁵⁶, liege die Bewertung für das Abwasserabgabengesetz insoweit anders, als der Gesetzgeber hier bewußt auch sog. Ausreißer in Kauf genommen habe¹⁵⁷, um Druck auf den Einleiter auszuüben; dies diene der Effektivität der Abwasserabgabe als Flankierungsinstrument zur Sicherung des wasserrechtlichen Vollzugs, da so der Einleiter zugleich veranlaßt werde, weitgehende Vorsorge für den Störfall zu treffen¹⁵⁸. Der Einleiter bleibe auch dann noch Verursacher im

¹⁵² Berendes, Zur Diskussion um die Reform der Abwasserabgabe, W+B 2014, S. 57, 62; Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 91; Köhler/Meyer, AbwAG, § 9 Rn. 39.

¹⁵³ Zur Einhaltungsfiktion siehe z. B. § 6 Abs. 1 AbwV; Kotulla, AbwAG, § 4 Rn. 43.

¹⁵⁴ Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, AbwAG, § 4 Rn. 9.

¹⁵⁵ BVerwGE 105, 144, 150 f.

¹⁵⁶ BVerfGE 34, 71, 80 f.; 68, 155, 173 ff.; 121, 317, 358; Wollenschläger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 3 Rn. 208.

¹⁵⁷ Siehe dazu BTags-Drucks. 10/5533, S. 12; ebenso OVG Münster, Urteil vom 19. Dezember 2007, 9 A 1403/05, BeckRS 2008, 30108.

¹⁵⁸ BVerwGE 105, 144, 151; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1999, S. 527, 526; OVG Koblenz, Urteil vom 1. Dezember 2016, 6 A 10539/16.OVG, BeckRS 2016, 55979 Rn. 21; siehe auch Kotulla, AbwAG, § 4 Rn. 44; Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, AbwAG, § 4 Rn. 34.

abwasserabgabenrechtlichen Sinn, wenn ihm zureichende Vorsorgemaßnahmen zur Verhinderung von Störfällen nicht möglich sein sollten; überdies könnten die angesprochenen „Ausreißer“ auch über die vier-aus-fünf-Regelung des § 6 Abs. 1 AbwV zumindest teilweise aufgefangen werden¹⁵⁹.

Nach anderer Ansicht wird dagegen die daraus folgende „bisweilen recht hohe Erhöhung der Abwasserabgabe“ als problematisch angesehen, da der Abwassereinleiter ungeachtet der tatsächlichen Ursachen der Überschreitung uneingeschränkt in die Pflicht genommen werde¹⁶⁰. Differenzierend geht das Sächsische Obergericht ohne nähere Auseinandersetzung mit dem zitierten Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts von einer Sphärenbetrachtung aus, die dem Abgabepflichtigen die Verantwortung für eine Überschreitung der Überwachungswerte auf Grund eines außergewöhnlichen Ereignisses zuweist, wenn dieses entweder auf interne Ursachen zurückzuführen ist oder objektiv vorhersehbar und nach dem Stand der Technik beherrschbar war; nicht sei es hingegen Sinn der Abwasserabgabe, den Einleiter dazu zu bewegen, Gefahren abzuwenden, auf die er keinen Einfluß haben kann, was etwa im Fall höherer Gewalt¹⁶¹ anzunehmen sei¹⁶². Wieder einen anderen Weg schlägt schließlich der Hessische Verwaltungsgerichtshof ein, der bei „besonders hohen Ausnahmewerten, die die anderen Werte um ein Vielfaches überschreiten“ die Erhöhung der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG uneingeschränkt gelten läßt, dann aber zur Regulierung aus Billigkeitsgründen im Einzelfall auf die Möglichkeit eines Abgabenerlasses hinweist¹⁶³.

3.2.2 Geltung im wasserrechtlichen Notstand

Auf der Grundlage der vorstehend skizzierten allgemeinen Diskussion um mögliche rechtsmethodisch begründbare Grenzen der Erhöhung der Schadeinheiten bei Überschreitung der Überwachungswerte nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG stellt sich nun die Frage nach der Handhabung der Norm in der hier zu Grunde liegenden Ausgangssituation einer kriegsbedingt ungenügenden Verfügbarkeit von Betriebsmitteln. Dabei schränkt das abgabenrechtliche Legalitätsprinzip¹⁶⁴ den Handlungsspielraum für Vollzug und Rechtskontrolle stärker ein als etwa im Verwaltungsrecht im übrigen, steht aber einer Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe nach den geläufigen Maßstäben der juristischen Methodenlehre¹⁶⁵ nicht kategorisch entgegen¹⁶⁶.

Nach dem für die Normauslegung vordringlichen¹⁶⁷ *Wortlaut* des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG führt die Überschreitung eines der Abgabeberechnung zu Grunde zu legenden Überwachungswerts im Veranlagungszeitraum zur Rechtsfolge der Erhöhung der Zahl der Schadeinheiten und

¹⁵⁹ BVerwGE 105, 144, 152 noch zur Vorläuferregelung des § 6 Abs. 1 AbwV in Nr. 2.2.4 der Rahmen-Abwasser-Verwaltungsvorschriften zu § 7 a WHG a. F.; ebenso OVG Schleswig, Urteil vom 21. Januar 1998, 2 L 236/96, BeckRS 1998, 13158; OVG Münster, Beschluß vom 4. Juni 2008, 9 A 1175/08, BeckRS 2008, 35628 Rn. 4; OVG Magdeburg, LKV 2021, S. 474, 475 f.; *Berendes*, Abwasserabgabengesetz, S. 90; *Zöllner*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, AbwAG, § 4 Rn. 34.

¹⁶⁰ *Köhler/Meyer*, AbwAG, § 4 Rn. 238 ff.

¹⁶¹ Dazu schon oben 2.1.3.2.

¹⁶² OVG Bautzen, Urteil vom 19. März 2008, 5 B 840/05, juris Rn. 30, u. a. unter Verweis auf die Ansicht von *Köhler/Meyer*, AbwAG, § 4 Rn. 263 ff., 272 f., im Ergebnis bestätigt durch Beschluß des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. September 2008, 7 B 39.08, allerdings ohne weitere Ausführungen des Revisionsssenats zur Grenze der Verantwortlichkeit bei außergewöhnlichen Ereignissen; siehe auch *Berendes*, Abwasserabgabengesetz, S. 98 f.

¹⁶³ VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, S. 416, 419 f.

¹⁶⁴ BVerfGE 13, 153, 160 f.; 19, 253, 267; 78, 214, 226; siehe ferner *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 157 ff.; *Hey*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 24. Auflage 2021, Rn. 3.230 ff.; *Seiler*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 105 Rn. 59 ff.; jeweils mit weiteren Nachweisen; speziell zum Abwasserabgabenrecht VGH München, NVwZ-RR 2003, S. 453, 454.

¹⁶⁵ *Larenz*, Juristische Methodenlehre, S. 320 ff.

¹⁶⁶ BVerfGE 78, 214, 226; *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 20 Rn. VII 62; *Hey*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, Rn. 3.234; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 133.

¹⁶⁷ Statt anderer *Larenz*, Juristische Methodenlehre, S. 320; siehe auch VGH München, NVwZ-RR 2003, S. 453, 454 zu § 10 AbwAG.

sodann zum Anstieg der Abgabehöhe nach § 9 Abs. 4 AbwAG. Einschränkungen oder Ausnahmeregelungen trifft das Abwasserabgabengesetz nicht. Dieses bundesgesetzliche Regelungskonzept ist wie gezeigt¹⁶⁸ nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts mit den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsanforderungen grundsätzlich vereinbar¹⁶⁹. Die Ursache der Überschreitung ist nach dem Normtext unerheblich.

Aus dem unmittelbaren *systematischen Zusammenhang*¹⁷⁰ des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG sind Anhaltspunkte für eine modifizierende Auslegung der Norm zunächst nicht erkennbar. Die Regelung steht im Kontext der gemäß § 4 Abs. 1 AbwAG nach den Festsetzungen der Einleiterlaubnis zu ermittelnden Schadeinheiten und der sich hieraus errechnenden Abgabenlast. § 4 Abs. 4 Satz 1 AbwAG knüpft hierzu grundsätzlich an die staatliche Gewässeraufsicht an, die auch die Einhaltung der maßgeblichen Überwachungswerte umfaßt. Nur konsequent führt die Einleitung der abwasserabgabenrechtlich maßgeblichen Stoffe und Stoffgruppen über das ordnungsrechtlich zulässige Maß hinaus zu einem Wegfall der Ermäßigung des § 9 Abs. 5 AbwAG und zu einer dementsprechend deutlichen Anhebung der Abgabenlast. Allerdings ergibt sich aus § 4 Abs. 3 AbwAG durchaus ein subjektiviertes Moment der Zurechenbarkeit abgabeterminierender Umstände: Danach kann die tatsächliche Vorbelastung eines Gewässers auf Antrag des Abgabepflichtigen auf dem Weg der Schätzung zu einer Minderung der Abgabenlast führen, wenn das aus einem Gewässer unmittelbar entnommene Wasser vor seinem Gebrauch bereits eine Schädlichkeit i. S. des § 3 Abs. 1 AbwAG aufweist¹⁷¹. Da der Gewässerbenutzer selbst auf den vorgefundenen Zustand des von ihm verwendeten Wassers keinen Einfluß hat, soll sich dies in einer entsprechenden Minderung der Abgabenlast niederschlagen¹⁷². Hinzu kommt schließlich, daß hier auch zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen zur ordnungs-, ordnungswidrigkeiten- und strafrechtlichen Bewertung¹⁷³ systematische Bedenken gegen eine Erhöhung der Abgabenlast auf Grund § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG bestehen: Führt das Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG wie gezeigt zur Entbehrlichkeit einer Erlaubnis nach § 8 Abs. 1 WHG und zum Ausschluß des Ordnungswidrigkeitentatbestands nach § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG wie auch des Straftatbestands nach § 324 StGB, ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Einleiter in abgabenrechtlicher Hinsicht dagegen so behandelt werden soll, als verletze er das maßgebliche Ordnungsrecht.

Die Begründung des Regierungsentwurfs zu § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG ist rechtsmethodisch nicht gleichbedeutend mit dem für die entstehungsgeschichtliche Normauslegung allein bedeutsamen *Willen des historischen Gesetzgebers*¹⁷⁴, darf aber insbesondere wenn im parlamentarischen Verfahren keine Anhaltspunkte für eine inhaltlich abweichende Betrachtungsweise identifizierbar sind und so die Intentionen der exekutiven Gesetzesinitiative als in den legislativen Willen übernommen gelten können, immerhin als Indiz für die Normvorstellungen des Gesetzgebers selbst dienen. Hier lassen die Dokumentationen der parlamentarischen Beratungen des Gesetzes einen von der Zielrichtung des Regierungsentwurfs (Anreizfunktion, Ausgleichsfunktion)¹⁷⁵ abweichenden Regelungswillen des Gesetzgebers indes nicht erkennen, sondern bestätigen vielmehr

¹⁶⁸ Oben 3.2.1.

¹⁶⁹ BVerwGE 105, 144, 151 f.

¹⁷⁰ Dazu nur *Larenz*, Juristische Methodenlehre, S. 324 ff.

¹⁷¹ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2012, S. 526, 527; *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 90; *Nisipeanu*, Abwasserrecht, S. 532.

¹⁷² BTags-Drucks. 7/2272, S. 31.

¹⁷³ Oben 2.2, 2.3, 2.4.

¹⁷⁴ *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 329.

¹⁷⁵ BTags-Drucks. 10/5533, S. 12; siehe dazu auch schon oben 3.1.

den Regelungsansatz einer flankierenden ökonomischen Unterstützung im Interesse der Einhaltung der ordnungsrechtlichen Grenzwerte¹⁷⁶.

Die *objektiv-teleologische Auslegung* schließlich zielt losgelöst vom subjektiven Willen des Gesetzgebers auf die Identifizierung des ausgewogenen Regelungscharakters der Norm im Interesse einer sachgerechten und optimalen Berücksichtigung der beteiligten Interessen¹⁷⁷. Auch hier steht die schon zuvor skizzierte übergreifende Funktion des Abwasserabgabengesetzes als Lenkungsabgabe mit Anreiz- und Ausgleichsfunktion im Vordergrund¹⁷⁸: Der Benutzer soll als Verursacher einer nachteiligen Einwirkung auf das Gewässer auf ökonomischem Weg veranlaßt werden, die Schadstofffracht so gering wie möglich zu halten, um seine daran anknüpfende Abgabenlast zu senken (negativer finanzieller Anreiz). Zugleich soll das Abgabenaufkommen dazu verwendet werden, die vom Benutzer ausgehenden Beeinträchtigungen des Gewässerzustands zu kompensieren. In beiden Fällen steht mithin der Gewässerbenutzer als Verursacher¹⁷⁹ im Focus der gesetzlichen Regelung. Dabei liegt dem Steuerungsbefehl des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG der Gedanke zu Grunde, daß es der Gewässerbenutzer grundsätzlich selbst in der Hand hat, die Einhaltung der Überwachungswerte sicherzustellen und so seine Abgabenlast auch im Geltungsbereich der Ermäßigungsregel des § 9 Abs. 5 AbwAG zu halten. Unterstellt wird so, daß Beachtung resp. Nichtbeachtung der Werte dem Abwassereinleiter zuzurechnen sind oder, mit anderen Worten, in dessen Sphäre fallen. Damit werden Überwachungswertüberschreitungen, die jedenfalls nicht ohne weiteres in der Sphäre des Abgabepflichtigen verortet werden können, methodisch erklärungsbedürftig. Wie gezeigt erstreckt das Bundesverwaltungsgericht diese Sphäre auch auf Konstellationen, in denen dem Anlagenbetreiber eine zureichende Vorsorge zur Verhinderung von Störfällen nicht möglich ist¹⁸⁰; allerdings wird dies damit begründet, daß so der Anreiz für den Einleiter deutlich erhöht wird, weitgehende Vorsorge zur Verhinderung von Störfällen zu treffen; denn der Einleiter habe es jedenfalls regelmäßig in der Hand, durch Vorsorgemaßnahmen die Entstehung von Störfällen zu verhindern oder zumindest ihr Ausmaß in Grenzen zu halten¹⁸¹. Er bleibe auch dann abwasserrechtlich Verursacher und müsse gegebenenfalls finanziellen Rückgriff auf den für den Störfall letztlich Verantwortlichen nehmen, um den ihm durch die Abgabenerhöhung entstandenen Schaden auszugleichen; schließlich wird auf die Relativierung der Verantwortung durch die heute in § 6 Abs. 1 AbwV enthaltene Vier-aus-fünf-Regelung hingewiesen¹⁸².

Dieser als solcher nachvollziehbare argumentative Ansatz beruht auf der unausgesprochenen Prämisse, daß der Benutzer den Umstand der Einhaltung oder Überschreitung der Überwachungswerte immerhin dem Grunde nach zu beherrschen in der Lage ist; er kommt zudem im zur Erklärung der Vorschrift herangezogenen Begriff des „Verursachers“ prägnant zum Ausdruck. Dies freilich läßt sich gerade nicht ohne weiteres auch auf die hier zu untersuchende Konstellation des auf den Krieg in der Ukraine und dessen weltwirtschaftliche Folgen zurückzuführenden Betriebsmittelmangel übertragen. So mag der Betreiber zwar hinreichende oder zumindest weitgehende Vorsorge gegen Störfälle wie technische Ausfälle, Feuer und Blitzschlag treffen können. Bei Versagen technischer Einrichtungen kommen zudem i. S. der Argumentation

¹⁷⁶ Siehe Plen.Prot. 10/222, S. 17246 (erste Beratung), Plen.Prot. 10/223 Anlage 3, S. 17326 ff. (zu Protokoll gegebene Reden); Plen.Prot. 10/254, S. 19808 ff. (zweite Beratung); Plen-Prot. 10/254, S. 19816 ff. (dritte Beratung).

¹⁷⁷ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 333.

¹⁷⁸ Oben 3.1.

¹⁷⁹ Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 83; Nisipeanu, Abwasserrecht, S. 519 f.; Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 416.

¹⁸⁰ Oben 3.2.1.

¹⁸¹ So ausdrücklich BVerwGE 105, 144, 151 f.

¹⁸² So BVerwGE 105, 144, 152.

des Bundesverwaltungsgerichts möglicherweise zivilrechtliche Regreßansprüche gegen den Anlagenhersteller oder versicherungsrechtlicher Schutz in Betracht. Ferner erscheinen in hier nicht näher zu spezifizierenden Grenzen auch individuelle praktische Vorsorgemaßnahmen vorstellbar, um Betriebsstörungen der Abwasseranlage auf Grund klimatisch bedingt zunehmender Hochwasserereignisse oder der Überschreitung im Bescheid angeordneter Immissionsanforderungen bei Niedrigwasserführung des Vorfluters in sich in jüngerer Zeit gleichfalls häufenden Trockenperioden entgegenzuwirken.

Dagegen entzieht sich ein zumal völkerrechtswidriger¹⁸³ Angriffskrieg als Ereignis ausschließlich höherer Gewalt gänzlich der vom Gewässerbenutzer beherrschbaren Sphäre. Insoweit kann es nicht nur nicht Sinn und Zweck der erhöhten Abwasserabgabe sein, den Abgabenschuldner dazu zu bewegen, Gefahren abzuwenden, auf die er keinen Einfluß haben kann¹⁸⁴, vielmehr ist eine Vorsorge vor den vorab nicht abzusehenden Auswirkungen eines Kriegs auf den Weltmarkt und die nationale Versorgungslage objektiv unmöglich. Die strikte Umsetzung des Wortlauts des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG auf die hier in Rede stehende Konstellation würde mithin im Ergebnis zu Vorsorgemaßnahmen anhalten, die aus tatsächlichen Gründen niemand ausführen kann, und die, als korrespondierende behördliche Anordnung formuliert, nach § 44 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG unmittelbar zur Nichtigkeit des Verwaltungsakts führen müßten¹⁸⁵.

Insgesamt ergeben daher systematische, entstehungsgeschichtliche und teleologische Auslegung des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG, daß die Regelung keine Anwendung findet, wenn dem Abgabenschuldner jegliche Einwirkung auf den Grund der Überschreitung der Überwachungswerte objektiv unmöglich ist und er auch nicht zur Ergreifung geeigneter Vorsorgemaßnahmen in der Lage ist. Die Vorschrift entbehrt insoweit ihres eigentlichen normativen Sinns. Freilich setzt dieser Befund die im Gesetz angeordnete Erhöhung der Schadeinheiten nicht schon per se aus, sondern erfordert die Verifizierung im konkreten Fall, insbesondere auch unter kontinuierlicher Vergewisserung der Marktentwicklung in der Versorgung mit den erforderlichen Betriebsmitteln für die Abwasserbehandlung. Hat daher ein Abwassereinleiter nicht nachweislich alle ihm möglichen und zumutbaren organisatorischen und technischen Maßnahmen ausgeschöpft, um die rechtlich maßgeblichen Standards einzuhalten, fehlt es an den tatsächlichen Voraussetzungen für die einschränkende Norminterpretation. Diese methodisch begründete Suspendierung der Rechtsfolge des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG ist als *ultima ratio* allein auf diejenigen Sachverhaltskonstellationen beschränkt, in denen eine unmittelbare Kausalität zwischen der Ursache (Krieg als höhere Gewalt) und der Überschreitung der Überwachungswerte besteht.

Nur angedeutet werden soll an dieser Stelle abschließend und exkursartig eine immerhin theoretisch denkbare strukturelle Parallele zu der nach Inkrafttreten des Art. 34 GG gleichfalls ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung verlustig gegangenen Subsidiaritätsklausel des § 839 Abs. 1 Satz 2 BGB. Hier hatte der Bundesgerichtshof gegen die berechtigte Kritik im Schrifttum die Geltung der nach ursprünglicher legislativer Intention inhaltsleer gewordenen Regelung durch die Annahme einer neuen *ratio legis* der wirtschaftlichen Entlastung der öffentlichen Hand aufrecht erhalten¹⁸⁶. Ob dies in der vorliegenden Konstellation gleichfalls zu erwarten ist, mit der Folge, daß dann der Staatshaushalt auf Grund normzweckwidriger Durchsetzung des

¹⁸³ IGH, UKuR 2022, S. 28 ff.

¹⁸⁴ So OVG Bautzen, Urteil vom 19. März 2008, 5 B 840/05, juris Rn. 30.

¹⁸⁵ Siehe dazu als Ausdruck eines überpositiven Grundsatzes, daß zu Unmöglichem niemand verpflichtet werden kann, schon dessen Kodifizierung im römischen Recht, Dig. 50.17.185; instruktiv dazu auch *Hassemer*, *Ultra posse nemo obligatur*, ZRP 2011, S. 192.

¹⁸⁶ BGH, NVwZ 1992, S. 911, 912; siehe zur Problematik statt anderer *Ossenbühl/Cornils*, *Staatshaftungsrecht*, S. 81 f. mit weiteren Nachweisen.

Abwasserabgabengesetzes insoweit wirtschaftlich vom Krieg in der Ukraine profitiert, bewegt sich im Rahmen reiner Spekulation, so daß dem an dieser Stelle nicht weiter nachzugehen ist.

3.3 Absehen von erhöhten Abgaben

3.3.1 Rechtsgrundlagen

Vor diesem Hintergrund stellt sich die sodann aufgeworfene Frage nach der Möglichkeit eines Absehens von der Erhebung der erhöhten Abwasserabgabe aus Billigkeitsgründen nurmehr hilfsweise oder in den Fallkonstellationen, in denen die Auslegung des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG¹⁸⁷ nicht zur Unanwendbarkeit der Norm führt. Das abgabenrechtliche Legalitätsprinzip fordert dabei, daß nicht nur die den Bürger belastende Erhebung einer Abgabe, sondern auch der ihn begünstigende vollständige oder partielle Verzicht auf die Beitreibung einer gesetzlichen Grundlage bedarf¹⁸⁸. Dabei sind an die Bestimmtheit der Befreiungsvorschriften geringere rechtsstaatliche Maßstäbe anzulegen als an die Ermächtigung zur Abgabenerhebung¹⁸⁹.

Im Abwasserabgabengesetz selbst fehlt eine allgemeine Regelung, nach der die zuständige Landesbehörde berechtigt wäre, die Abgabenschuld aus Billigkeitsgründen zu stunden oder ganz oder teilweise zu erlassen. Der Verweis in den §§ 10 Abs. 3, 14 AbwAG auf die Geltung der Abgabenordnung erstreckt sich nicht auf die dort enthaltenen Regelungen zur abweichenden Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen (§ 163 AO), zur Stundung (§ 222 AO) und zum Erlaß (§ 227 AO).

Anderes kann nach den landesgesetzlichen Ausführungsbestimmungen zum Abwasserabgaberecht gelten¹⁹⁰, die in dem hier zu Verfügung stehenden Rahmen nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit wiedergegeben und untersucht werden können. Beispielhaft ist auf ausgewählte Regelungsmodelle hinzuweisen:

So enthält etwa § 13 Abs. 2 bis 4 AbwAG NRW¹⁹¹ spezifische Voraussetzungen für Stundung, Erlaß und Niederschlag der Abgabe in Härtefällen, aus Billigkeitsgründen oder wenn feststeht, daß die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder unverhältnismäßig aufwendig ist.

Dagegen trifft § 13 Abs. 1 SächsAbwAG¹⁹² derartige Regelungen nicht selbst, sondern ordnet für das Festsetzungs- und Erhebungsverfahren die entsprechende Geltung der Abgabenordnung an, so daß die Regelungen der §§ 163, 222, 227 AO hier Anwendung finden.

Anderes bestimmen die §§ 14, 15 LAbwAG Rh.-Pf., die für das Festsetzungs- und Erhebungsverfahren nicht pauschal auf die Abgabeordnung verweisen, sondern lediglich einzelne Bestimmungen für entsprechend anwendbar erklären. So soll nach § 14 Abs. 1 Nr. 4 lit. b) LAbwAG Rh.-Pf. die Regelung über die abweichende Festsetzung aus Billigkeitsgründen gelten, wobei freilich die Verweisung noch auf die mittlerweile ersetzte¹⁹³ alte Fassung des § 163 AO Bezug nimmt. Die Vorschriften der §§ 222, 227 AO werden dagegen nicht genannt.

¹⁸⁷ Oben 3.2.

¹⁸⁸ BVerfGE 49, 210, 221; Hey, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 3.235; *Isensee*, Das Billigkeitskorrektiv des Steuergesetzes, in: Jakobs/Knobbe-Keuk/Picker/Wilhelm (Hrsg.), Festschrift für Werner Flume, Band II, 1978, S. 129.

¹⁸⁹ BVerfGE 48, 210, 221 f.; BFH, Urteil vom 7. November 1990, II R 17/86, BeckRS 1990, 22009743; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. VI 118.

¹⁹⁰ *Nisipeanu*, Abwasserrecht, S. 554.

¹⁹¹ Nordrhein-Westfälisches Gesetz zur Ausführung des Abwasserabgabengesetzes (Abwasserabgabengesetz Nordrhein-Westfalen – AbwAG NRW) vom 8. Juli 2016, GV.NRW S. 559.

¹⁹² Sächsisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz (SächsAbwAG) vom 5. Mai 2004, GVBl. S. 148.

¹⁹³ Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens vom 18. Juli 2016, BGBl. I S. 1679.

Gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 HessAbwAG¹⁹⁴ gelten für die Stundung und den Erlaß von Ansprüchen aus dem Abgabenschuldverhältnis die §§ 222, 227 AO. § 227 AO ist nach § 14 Abs. 2 Satz 2 HessAbwAG mit der Maßgabe anzuwenden, daß bei der Entscheidung über das Vorliegen einer sachlichen Unbilligkeit der Lenkungszweck des Abwasserabgabengesetzes zu beachten ist. Auf die Regelung des § 163 AO über die abweichende Festsetzung von Steuern aus Billigkeitsgründen wird hingegen nicht verwiesen. Allerdings erklärt § 14 Abs. 1 HessAbwG die Verfahrensvorschriften der Hessischen Landeshaushaltsordnung¹⁹⁵ für ergänzend anwendbar, in der gemäß § 59 Abs. 1 HessLHO das zuständige Ministerium berechtigt ist, Forderungen des Landes zu stunden, niederzuschlagen oder zu erlassen, insbesondere wenn die Einziehung zu einer besonderen Härte führen würde¹⁹⁶.

In dem hier nur anzudeutenden, im einzelnen tendenziell unübersichtlichen Bild der landesgesetzlichen Ausgestaltungen zeichnet sich immerhin eine grundsätzliche Konzeption des Abweichens vom gesetzlichen Regelfall ab, die vor allem durch die Tatbestandsmerkmale der Billigkeit und der besonderen Härte, aber auch durch die Einräumung eines behördlichen Ermessens gekennzeichnet ist. Dies setzt freilich im konkreten Anwendungsfall die Prüfung voraus, ob und ggfs. welche Handlungsoptionen das jeweilige Landesrecht zu Verfügung stellt.

3.3.2 Voraussetzungen

Sowohl die Anforderung der Billigkeit als auch die der besonderen Härte zielen im Ergebnis auf die Anpassung einer generell-abstrakten Rechtssetzung an die spezifischen Bedürfnisse der individuell-konkreten Rechtsanwendung in einem atypischen Einzelfall¹⁹⁷. Denselben Ansatz verfolgt im übrigen auch das in den zitierten Regelungen jeweils eingeräumte behördliche Ermessens¹⁹⁸. Auch wenn zwischen Billigkeits- und Härtefallregelungen nicht nur geringfügige inhaltliche Überschneidungen bestehen¹⁹⁹, unterscheiden sich die Merkmale systematisch insoweit, als das Billigkeitsurteil eher auf übergeordneten Erwägungen der Gerechtigkeit oder Vernünftigkeit beruht²⁰⁰, während Härtefallklauseln dem Ausgleich konkreter gleichheits- oder verhältnismäßigkeitsrechtlicher Schief lagen dienen²⁰¹. Sie greifen als zusätzliche Korrektive ein, wenn nicht schon der Tatbestand der Grundnorm auf dem Weg der teleologischen Reduktion²⁰² den besonderen Bedürfnissen der atypischen Situation angepaßt werden kann²⁰³.

In diesem Sinn kann Unbilligkeit aus sachlichen Gründen etwa angenommen werden, wenn die Zielsetzung des Gesetzes einen atypischen Einzelfall nicht mehr zu erreichen vermag²⁰⁴, so wie hier der Abwassereinleiter durch das Instrument der Abgabe eben nicht beeinflusst werden

¹⁹⁴ Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz in der Fassung vom 1. Januar 2016, GVBl. S. 71.

¹⁹⁵ Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 1. April 2022, GVBl. S. 184

¹⁹⁶ Siehe dazu auch VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, S. 416, 419 f., der die Instrumentalisierung des Landeshaushaltsrechts als „sicherlich keine besonders glückliche Lösung“ kritisiert.

¹⁹⁷ Siehe dazu allgemein *Isensee*, in: Jakobs/Knobbe-Keuk/Picker/Wilhelm (Hrsg.), FS Flume II, S. 129, 135 ff.; *Kirchhof*, Gesetz und Billigkeit im Abgabenrecht, in: Achterberg/Krawietz/Wyduckel (Hrsg.), Recht und Staat im sozialen Wandel, Festschrift für Hans Ulrich Scupin, 1983, S. 775 ff.

¹⁹⁸ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 7 Rn. 13; *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 40 Rn. 13.

¹⁹⁹ Siehe z. B. die Formulierung des § 80 Abs. 4 Satz 3 VwGO zur Aussetzung der Vollziehung bei öffentlichen Abgaben und Kosten, wenn dies eine „unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte“ zur Folge hätte.

²⁰⁰ So *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 21.329; allgemein *Bydlinski*, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 2. Auflage 1991, S. 363 ff.; *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 8. Auflage 1983, S. 130 ff.

²⁰¹ Siehe auch schon oben 3.2.1. mit weiteren Nachweisen.

²⁰² Oben 3.2.2.

²⁰³ So für den abgabenrechtlichen Billigkeitsausgleich *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 21.335.

²⁰⁴ Siehe *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 21.335 mit weiteren Beispielen; ferner *Kirchhof*, in: Achterberg/Krawietz/Wyduckel (Hrsg.), FS Scupin, S. 775, 782.

kann, die Stofffracht zu reduzieren, weil auf Grund der aktuellen, weltpolitisch begründeten Mangellage die Versorgung mit den notwendigen Betriebsmitteln dies objektiv nicht zuläßt. Persönliche Unbilligkeit kann dagegen angenommen werden, wenn die finanzielle Last der Beschaffung der Mittel oder der Ergreifung subsidiärer Maßnahmen die wirtschaftliche Existenz des Abgabepflichtigen ernsthaft gefährdet²⁰⁵; insoweit ist hier bei der wiederum unumgänglichen Bewertung des Einzelfalls zwischen den verschiedenen Konstellationen der Belastung abwasserbeseitigungspflichtiger Körperschaften des öffentlichen Rechts und deren auf dem Weg der Abwälzung wirtschaftlich betroffenen Anschlußnehmern sowie privaten Abwasserbeseitigungspflichtigen zu unterscheiden. Auch wenn der schillernde, von rechtsphilosophischen²⁰⁶ und rechtsethischen²⁰⁷ Bewertungen geprägte Billigkeitsbegriff in seiner rechtlichen Umsetzung kaum hinreichend konturenscharf gefaßt werden kann und daher ein rechtsmethodisch fundiertes, eindeutiges Urteil schwerfällt, so liegt doch hier durchaus nahe, es als grundsätzlich unbillig zu betrachten, wenn sich die Abgabepflicht des Abwasserbeseitigungspflichtigen allein deswegen erhöht, weil auf Grund des Kriegs in der Ukraine die erforderlichen Betriebsmittel nicht mehr im notwendigen Umfang zu Verfügung stehen. Dabei ist allerdings im jeweiligen Einzelfall eine unmittelbare objektive Kausalkette von dem aktuellen militärischen Konflikt bis zur Überschreitung der abwasserabgabenrechtlichen Überwachungswerte an der Einleitestelle vorauszusetzen, die nicht durch dem Abwasserbeseitigungspflichtigen zurechenbares Verhalten oder Unterlassen wie z. B. Versäumnisse bei der zumutbaren Bevorratung der Betriebsmittel, Vernachlässigung geeigneter alternativer Methoden der Abwasserbeseitigung oder Verabsäumen möglicher und zumutbarer organisatorischer und technischer Maßnahmen zur Grenzwerteinhaltung überlagert wird.

Im Ergebnis nichts anderes kann für das parallele Merkmal der besonderen Härte als Ausprägung gleichheitswidriger oder unverhältnismäßiger Inanspruchnahme des Abgabepflichtigen gelten. Auch hier fällt es selbst in Anerkennung der erwähnten Diffusität des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes²⁰⁸ schwer, den Abwassereinleiter allein auf Grund der unmittelbaren Auswirkungen des Kriegs auf die hiesige Versorgungslage durch Anwendung einer insoweit funktionslosen ökonomischen Lenkungsnorm wirtschaftlich in die Pflicht zu nehmen.

Ähnlich wie bei der Anwendung der wasserhaushaltsgesetzlichen Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG²⁰⁹ zielen endlich auch die angesprochenen abgabenrechtlichen Bestimmungen über den Erlaß ihrer Struktur nach allein auf die akute, interimistische Bewältigung einer konkreten Konfliktkonstellation. Sie bieten damit keine geeignete rechtliche Grundlage für einen konzeptionellen Ausweg aus dem gegenwärtigen Dilemma zwischen Gewässerschutz und Abwasserbeseitigung und bleiben so hinter dem zuvor dargelegten Weg der teleologischen Reduktion der gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG²¹⁰ zurück.

3.4 Übergreifende Steuerung ungleicher Verfügbarkeit von Betriebsmitteln

3.4.1 Tatsächliche und organisationsrechtliche Ausgangslage

Nach gegenwärtigem Befund des Umweltbundesamts scheint die Bevorratung mit Fällmitteln unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Daraus folgt, daß die Einhaltung der ordnungsrechtlichen

²⁰⁵ Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 21.339.

²⁰⁶ Bydlinski, Juristische Methodenlehre, S. 365.

²⁰⁷ Engisch, Einführung in das juristische Denken, S. 130.

²⁰⁸ Oben 2.1.3.2.3.

²⁰⁹ Oben 2.1.3.

²¹⁰ Oben 3. 2.2.

Anforderungen und damit auch der abgabenrechtlichen Überwachungswerte derzeit vorrangig von der durchaus zufälligen jeweiligen örtlichen Verfügbarkeit der Betriebsmittel abhängt und nicht nach gewässerökologischen Prioritäten erfolgt. So können etwa maßgebliche Faktoren für die Steuerung der Abwasserbeseitigung wie der tatsächliche Umfang der Inanspruchnahme eines Gewässers durch Abwassereinleitungen, die örtlich vorfindliche Vorbelastung eines Wasserkörpers oder das Maß der natürlichen Wiederherstellungskapazität eines Gewässers nicht oder nicht im gebotenen Umfang bei einer mangelbedingt gebotenen übergreifenden Steuerung der Einleitung von Stofffrachten im Rahmen der Abwasserbeseitigung Berücksichtigung finden. Erforderlich für diese Bewertung ist eine zureichende aktuelle Datengrundlage, die sich hier aus den Aufgaben und Befugnissen der Gewässeraufsicht durch die staatliche Wasserwirtschaftsverwaltung nach den §§ 100 ff. WHG, §§ 9 ff. OGewV in praktisch zureichendem Umfang gewinnen lassen sollte. Hierzu zählt im übrigen u. a. auch nach § 101 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG²¹¹ die Berechtigung, die Erteilung von Auskünften verlangen, so daß die Wasserbehörden rechtlich in der Lage sind, sich ein umfassendes Bild von der aktuellen Betriebsmittelversorgung zu verschaffen.

Neben diesen tatsächlich uneinheitlichen gewässerökologischen und wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erweist sich zudem das diversifizierte organisationsrechtliche Erscheinungsbild der Abwasserbeseitigung als beeinträchtigendes Element für die übergreifende Steuerung der Betriebsmittelverteilung. So bestimmt zwar § 56 WHG, daß die Abwasserbeseitigungspflicht grundsätzlich den nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts obliegt, eröffnet aber gleichzeitig die Möglichkeit zu abweichender Regelung oder auch zur Einschaltung Dritter. So wird praktisch die Aufgabe der Abwasserbeseitigung in der Bundesrepublik etwa durch öffentlich-rechtliche Organisationsformen wie kommunale Regie- und Eigenbetriebe, kommunale oder interkommunale Anstalten des öffentlichen Rechts, Zweckverbände oder Wasserverbände nach dem Wasserverbandsgesetz oder wie in Nordrhein-Westfalen und im Saarland auch auf sondergesetzlicher Grundlage wahrgenommen. Daneben kann die Aufgabewahrnehmung aber auch kommunalen und interkommunalen Eigengesellschaften oder verschiedenen Kooperationsmodellen in privater Rechtsform übertragen werden²¹². Bezieht man schließlich den Betrieb von Abwasseranlagen durch Indirekteinleiter sowie durch gewerbliche und industrielle Direkteinleiter von Abwasser in die Betrachtung ein, ergibt sich mit Blick auf die internen Entscheidungsstrukturen der Einleiter wie auch auf die verschiedenen Aufsichts- und Einwirkungsbefugnisse der Wasser-, Kommunalaufsichts- und Verbandsaufsichtsbehörden der Länder ein struktureller Flickenteppich, der eine friktionslose übergeordnete Lenkung von Betriebsmittelströmen schon regional, vor allem aber auch landes- oder gar bundesweit nicht nur unerheblich erschwert. Eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die staatlich moderierte Zuteilung der verknappten Betriebsmittel existiert derzeit nicht.

Im folgenden ist daher eine erste rechtliche Bewertung der Weitergabe von Betriebsmitteln unter den Anlagenbetreibern und insbesondere deren Auswirkungen auf die Abwasserabgabepflicht vorzunehmen. Da im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung eine belastbare Analyse einer nach gewässerökologischen Kriterien optimierten Allokation der Betriebsmittel naturgemäß nicht möglich ist, ist in tatsächlicher Hinsicht zu unterstellen, daß eine hinreichend verlässliche und laufend aktualisierte Bestandsaufnahme der ungleich verteilten Versorgungssituation mit Betriebsmitteln und Bauteilen vorliegt, so daß der Austausch in konzeptioneller Weise so gesteuert werden kann, daß er ausschließlich positive Effekte auf die Belastung der Gewässer mit Stofffrachten aus der Abwasserbeseitigung zeitigt. In rechtlicher Hinsicht ist

²¹¹ Breuer/Gärditz, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 994.

²¹² Siehe Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren, Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft, Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft, Deutscher Verein des Gas- und Wasserfachs, Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Branchenbild der Deutschen Wasserwirtschaft 2020, S. 24; siehe auch die Übersicht bei Kersandt, in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), WHG, § 56 Rn. 10 ff.

dabei vor allem zwischen den drei Konstellationen der Weitergabe nach Amtshilfegrundätzen, auf behördliche Anordnung und auf freiwilliger Basis zu unterscheiden.

3.4.2 Weitergabe von Betriebsmitteln

3.4.2.1 Amtshilfe

Der wasserhaushaltsgesetzliche Ansatz, mit der grundsätzlichen Wahrnehmung der Aufgabe der Abwasserbeseitigung durch öffentlich-rechtliche Träger zu einem effektiven Gewässerschutz beizutragen²¹³, lenkt den Blick zunächst unmittelbar auf das Institut der Amtshilfe als Ausprägung rechtlich gesteuerter Kooperation im administrativen Bereich²¹⁴. Nach der verfassungsrechtlichen Grundregel des Art. 35 Abs. 1 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig Rechts- und Amtshilfe. Dieser Grundsatz gilt nicht nur interföderal, sondern ist nach überwiegender Auffassung auch auf die Zusammenarbeit von Behörden innerhalb eines Landes anwendbar²¹⁵. Er wird konkretisiert²¹⁶ durch die im wesentlichen gleichlautenden Regelungen über die Amtshilfe in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder. Der Vereinfachung halber wird hier auf das Bundesrecht in den §§ 4 ff. VwVfG Bezug genommen, auch wenn im Bereich der Abwasserbeseitigung nach Art. 83 GG grundsätzlich keine Verwaltungszuständigkeit des Bundes besteht²¹⁷.

§ 4 Abs. 1 VwVfG begründet die Pflicht jeder Behörde, anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe zu leisten. Der Behördenbegriff folgt der weit zu verstehenden²¹⁸ Definition des § 1 Abs. 4 VwVfG, der jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, umschließt; die Aufgabenwahrnehmung ist dabei formal nicht auf die Durchführung eines Verwaltungsverfahrens i. S. des § 9 VwVfG, d. h. um das auf Erlaß eines Verwaltungsakts oder den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtete Verwaltungshandeln, beschränkt, wie sich schon aus der systematischen Verortung der §§ 4 bis 8 VwVfG im ersten Gesetzesteil ergibt²¹⁹. Erfasst wird vielmehr auch die tatsächliche öffentlich-rechtliche Durchführung der Abwasserbeseitigung durch die verschiedenen hierzu berufenen Institutionen. Darüber hinaus kann nach allerdings nicht unbestrittener Auffassung auch im Fall der Aufgabenwahrnehmung in formell privatisierter Rechtsform oder bei Einschaltung privater Dritter (§ 56 Satz 3 WHG) jedenfalls über eine analoge Anwendung der §§ 4 ff. VwVfG eine gegenseitige Unterstützung nach Amtshilfe-

²¹³ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 56 Rn. 3; *Ganske*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 56 WHG Rn. 3; jeweils mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung.

²¹⁴ *von Danwitz*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 35 Rn. 3; *Isensee*, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 228; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 4 Rn. 5.

²¹⁵ BVerfGE 31, 43, 46; 138, 33, 41 Rn. 21; *Dederer*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 35 Rn. 27; *Isensee*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HStR VI, § 126 Rn. 231; *Schneider*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), Verwaltungsrecht Band III, VwVfG, Loseblattsammlung, Stand: 2. Ergänzungslieferung 2022, § 4 Rn. 2; *Schubert*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, Art. 35 Rn. 5; a. A. *Bauer*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 35 Rn. 12; differenzierend *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, Kommentar, 17. Auflage 2022, Art. 35 Rn. 1: zumindest entsprechende Anwendung.

²¹⁶ OVG Münster, NVwZ-RR 1992, S. 527; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 4 Rn. 3.

²¹⁷ Zur hier nicht zu vertiefenden Abwasserbeseitigungspflicht des Bundes etwa als Träger der Straßenbaulast dagegen siehe z. B. *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 45 Rn. 13; *Ganske*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 56 WHG Rn. 17.

²¹⁸ *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 1 Rn. 231; *Schoch*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), VwVfG, § 1 Rn. 159.

²¹⁹ *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 18. Auflage 2017, § 4 Rn. 3; *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 4 Rn. 16; *Schneider*, in: *Schoch/Schneider* (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 18; speziell für die öffentliche Aufgabe der Abwasserbeseitigung BFH, Urteil vom 12. Dezember 1968, V 213/65, BeckRS 1968, 21000033.

gesichtspunkten in Betracht kommen²²⁰, soweit nur die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in Rede steht²²¹. Nicht hingegen gelten die §§ 4 ff. VwVfG für die gegenseitige Unterstützung öffentlicher Einrichtungen und abwassereinleitender Privatunternehmen.

Im Rahmen der Amtshilfe können mithin dem öffentlichen Aufgabenkreis zugehörige abwasserbeseitigungspflichtige Einrichtungen einander im Einzelfall ersuchen²²², Betriebsmittel für die Abwasserbeseitigung zu überlassen, um im Fall ungleicher Bevorratung eine den wasserhaltungsgesetzlichen Anforderungen entsprechende oder hilfsweise eine diesen Anforderungen möglichst nahekommende Aufgabenwahrnehmung zu ermöglichen. Der Begriff der ergänzenden Hilfe i. S. des § 4 Abs. 1 VwVfG ist weit zu fassen und erstreckt sich grundsätzlich auf jedes schlichte oder förmliche Handeln der ersuchten Behörde, das die ersuchende Behörde in ihrer Tätigkeit unterstützt²²³, mithin auch auf die Bereitstellung von Sachmitteln²²⁴; die Aufzählung in § 5 Abs. 1 VwVfG ist nicht abschließend („insbesondere“)²²⁵.

Nach § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG braucht die ersuchte Behörde allerdings keine Hilfe zu leisten, wenn sie unter Berücksichtigung der Aufgaben der ersuchenden Behörde durch die Hilfeleistung die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben ernstlich gefährden würde. An dieser Stelle offenbart sich ein grundsätzliches strukturelles Manko der auf das bilaterale Verhältnis von Behörden ausgerichteten Amtshilfe zur Bewältigung der thematisierten Konstellation. Der bloße Umstand, daß es zu einem bestimmten Zeitpunkt ausreichend erscheinende Betriebsmittelvorräte einem Abwasserbeseitigungspflichtigen ermöglichen, einen anderen zu unterstützen, gewährleistet als solcher noch nicht die anzustrebende breitflächige Zuteilung ungleich zu Verfügung stehender Bestände im Interesse der gebotenen konzeptionellen Umsetzung gewässerökologischer Prioritäten. Denn bei anhaltend verknappter Versorgungslage steht dann zu befürchten, daß die ersuchte Behörde nach Weitergabe zu einem späteren Zeitpunkt selbst nicht mehr zur ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung in der Lage ist. Zudem droht die zwangsläufige Zufälligkeit einer bloß bilateralen Kooperation die Bedürfnisse einer übergeordnet gesteuerten Zuteilung zu verfehlen oder gar zu konterkarieren. Die Amtshilfe mag daher vielleicht in akuten Notfällen eine kurzfristige örtliche Problemlinderung befördern, taugt aber kaum zu der hier vorrangig anzustrebenden konzeptionellen Moderation der Betriebsmittelversorgung.

Hinzu kommt schließlich, daß bei Inanspruchnahme der Amtshilfe zwar die ersuchte Behörde nach § 8 Abs. 1 Satz 2 VwVfG einen Auslagenerstattungsanspruch geltend machen kann und so von der ersuchenden Behörde die Erstattung der Barauslagen²²⁶ im Gegenwert der bereitgestellten Betriebsmittel verlangen kann, daß aber die Inanspruchnahme der Amtshilfe keine unmittelbare rechtliche Auswirkung auf die Bemessung der Abwasserabgabe zeitigt. So wird einen Abwasserbeseitigungspflichtigen, der von ihm bevorratete Betriebsmittel im Rahmen der Amtshilfe abgegeben hat, dann aber wegen anhaltender oder gar sich weiter verschärfender Versorgungslage später selbst nicht mehr zur Einhaltung der Überwachungswerte in der Lage ist, zunächst die Rechtsfolge der Erhöhung der Schadeinheiten nach § 4 Abs. 4 AbwAG treffen. Zu

²²⁰ *Funke-Kaiser*, in: BeckOK Verwaltungsverfahrensgesetz, 56. Edition 2022, § 4 Rn. 14; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 4 Rn. 5; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 4 Rn. 14; a. A. *Meyer/Borgs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 1982, § 4 Rn. 14.

²²¹ So OVG Frankfurt/Oder, RiA 1998, S. 298 ff.

²²² Zum Begriff *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 4 Rn. 31; *Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 5.

²²³ So *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR VI, § 126 Rn. 227; siehe auch *Funke-Kaiser*, in: BeckOK VwVfG, § 4 Rn. 15.1; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 4 Rn. 13.

²²⁴ *Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 4 Rn. 16.

²²⁵ *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 5 Rn. 5; *Schneider*, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 5 Rn. 3.

²²⁶ *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 8 Rn. 7; *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, § 8 Rn. 4; siehe z. B. BVerwGE 162, 296, 303 f. Rn. 22 (Löschmittel bei Hubschraubereinsatz zur Brandbekämpfung); OVG Lüneburg, Beschluß vom 20. Februar 2012, 11 A 224/11, BeckRS 2012, 47558 (Materialkosten bei Hochwassereinsatz).

prüfen ist sodann, ob und inwieweit in diesem Fall auch die zuvor erörterte teleologische Reduktion der Vorschrift²²⁷ ausscheidet, weil der ersuchte Einleiter im Rahmen seiner von § 5 Abs. 3 VwVfG eröffneten Ermessensentscheidung²²⁸ möglicherweise pflichtwidrig eine ernstliche Gefährdung seiner eigenen Aufgaben nicht angenommen hatte und ihm daher eine gleichwohl eintretende Überschreitung der Überwachungswerte im abwasserabgabenrechtlichen Sinn zugerechnet werden muß. Auf Grund der verwaltungsverfahrensrechtlich eröffneten Ermessensspielräume wird die für die reduzierende Normauslegung vorauszusetzende unmittelbare Kausalität zwischen dem Ukraine-Krieg als objektiver Ursache und der Überschreitung der Überwachungswerte regelmäßig nicht vorliegen. Hier werden vielmehr komplexe Einzelfallbewertungen über die rechtliche Tragfähigkeit der *ex-ante*-Gefahrenbewertung und die pflichtgemäße Ermessensbetätigung erforderlich, die sich kaum vorab verallgemeinern lassen. Überdies wird bei einer etwaigen späteren Ermessensentscheidung der für die Erhebung der Abwasserabgabe zuständigen Behörde über einen möglichen Erlaß²²⁹ die ebenfalls nur für den konkreten Fall zu bewertende Relevanz der individuellen Hilfeleistungsabsicht der ersuchten Stelle zu berücksichtigen sein; hier bedarf namentlich der Verifizierung, ob resp. inwieweit die Beitreibung der Abgabe im Fall einer im berechtigten gewässerökologischen Interesse vorgenommen, aber abgabenrechtlich letztlich selbstschädigenden Unterstützung eines Dritten als unbillig oder unverhältnismäßig zu betrachten ist.

Insgesamt erscheint damit das sich prozedural zunächst aufdrängende Institut der Amtshilfe vor allem zur konzeptionellen Bewältigung der regional unausgeglichene Versorgungssituation nur äußerst begrenzt geeignet. Insbesondere taugt deren bilateraler Regelungsansatz schon als solcher nicht zur effektiven Verwirklichung einer an den Bedürfnissen des flächendeckenden ökologischen Gewässerschutzes orientierten Zuteilung. Zudem werden nicht nur unerhebliche tatsächliche und rechtliche Bewertungsunsicherheiten einer tragfähigen Problembewältigung regelmäßig entgegenstehen. Durchaus aber kann die Amtshilfe im akuten Einzelfall ein hilfreiches Mittel zur Vermeidung unmittelbar drohender erheblicher Gewässerverunreinigungen durch die Einleitung übermäßig belasteten Abwassers bereitstellen.

3.4.2.2 Behördliche Anordnung

Als weiterer Lösungsansatz ist sodann eine übergreifende Steuerung des Ausgleichs regional unterschiedlich bevorrateter Betriebsmittel durch behördliche Anordnungen in Erwägung zu ziehen. Auf der Grundlage einer landesweit oder auch länderübergreifend gesichteten Verfügbarkeit der für den Betrieb der Abwasserbehandlungsanlagen erforderlichen Materialien und Stoffe²³⁰ ist zu prüfen, ob die zuständigen Behörden berechtigt sind, Abwasserbeseitigungspflichtige mit einer zureichenden Bevorratung anzuweisen, ein bestimmtes Kontingent Einleitern ohne derartige Reserven zu Verfügung zu stellen oder einer staatlichen Sammelstelle zur weiteren Zuteilung zu überlassen.

Als Rechtsgrundlage derartiger Maßnahmen kommt zunächst die wasserrechtliche Generalklausel für die Gewässeraufsicht nach § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG in Betracht²³¹. Insoweit bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen das Vorliegen der tatbestandlichen

²²⁷ Oben 3.2.2.

²²⁸ Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 5 Rn. 29; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 5 Rn. 33; Schneider, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, § 5 Rn. 18.

²²⁹ Oben 3.3.

²³⁰ Zu dieser Prämisse siehe bereits oben 3.4.1.

²³¹ Siehe dazu schon oben 2.2.1.; daneben ist je nach konkreter Sachverhaltskonstellation auch an hier nicht zu vertiefende Maßnahmen des Kommunal- und des Verbandsaufsichtsrechts zu denken.

Eingriffsvoraussetzungen, wenn der Betriebsstoffmangel²³² im einzelnen Fall zu einer Verfehlung der gemäß § 57 WHG maßgeblichen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung nach dem Stand der Technik einschließlich der konkretisierenden Bestimmungen der Abwasserverordnung oder zur Überschreitung der Immissionsstandards der Oberflächengewässerverordnung führt, so daß die in der Eingriffsnorm genannten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt werden können oder andere Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts beseitigt werden sollen.

Anders als bei dem zuvor erörterten ordnungsrechtlichen Einschreiten gegen den Abwassereinleiter richtet sich die wasserbehördliche Maßnahme hier allerdings gegen einen Abwasserbeseitigungspflichtigen, der auf Grund seiner Ressourcenvorhaltung grundsätzlich in der Lage ist, zumindest gegenwärtig für einen bestimmten Zeitraum die für ihn maßgeblichen wasserrechtlichen Standards einzuhalten und daher als verhaltensverantwortlicher Adressat einer gewässeraufsichtsrechtlichen Maßnahme ausscheidet. In Betracht kommt jedoch eine Inanspruchnahme als sog. Nichtstörer im gefahrenabwehrrechtlichen Notstand²³³, wenn²³⁴ eine gegenwärtige und erhebliche Gefahr abzuwehren ist, die Heranziehung des Verhalts- oder Zustandsverantwortlichen oder ein Selbsteintritt der zuständigen Behörden keinen Erfolg verspricht und die Inanspruchnahme ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten möglich ist. Auf dieser allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Grundlage wird auch für die Anwendung der wasserrechtlichen Generalklausel eine Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Adressaten allgemein für zulässig erachtet²³⁵, hier mithin derjenigen Abwassereinleiter, die auf Grund zureichender Bevorratung nicht nur die für sie maßgeblichen Überwachungswerte einzuhalten in der Lage sind, sondern darüber hinaus auch noch Betriebsmittel aus ihrem Bestand abgeben können, um so zu einer an gewässerökologischen Maßstäben orientierten Steuerung der Belastung der Gewässer mit Stofffrachten aus der Abwasserbeseitigung beizutragen.

Mit Blick auf die in § 56 WHG angeordnete grundsätzliche Zuweisung der Abwasserbeseitigungspflicht an juristische Personen des öffentlichen Rechts ist daran zu erinnern, daß auch Hoheitsträger grundsätzlich der Gewässeraufsicht unterliegen und Adressaten entsprechender Anordnungen sein können, wobei sich allerdings Einschränkungen mit Blick auf die konkrete Durchsetzbarkeit ergeben können²³⁶.

Die Inanspruchnahme des Nichtstörers im polizeilichen Notstand bringt diesen regelmäßig in eine Aufopferungslage, die eine staatliche Entschädigungspflicht nach sich zieht²³⁷. Rechtsgrundlage sind die ergänzend zu § 100 Abs. 1 WHG heranzuziehenden²³⁸ Regelungen im

²³² Zur Informationsgewinnung nach § 101 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 WHG siehe bereits oben 3.4.1.

²³³ Siehe dazu allgemein *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 331 ff.; *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 73 ff.; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 347 ff.

²³⁴ Im Detail variieren die polizei- und ordnungsbehördlichen Voraussetzungen je nach dem maßgeblichen Landesrecht, siehe z. B. § 9 PolG BW einerseits, § 7 POG Rh.-Pf. andererseits.

²³⁵ *Breuer/Gärditz*, Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1019; *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 147; *Kotulla*, WHG, § 100 Rn. 23; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 33; *Schwind*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), WHG, § 100 Rn. 29.

²³⁶ BVerwGE 29, 52, 59; BVerwG, NVwZ 1983, S. 474, 475; VG Kassel, ZfW 1993, S. 39, 40; OVG Schleswig, NVwZ 2000, S. 1196 f.; *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100 Rn. 68; *Gößl*, in: *Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp*, WHG, § 100 Rn. 135 ff.; *Kotulla*, WHG, § 100 Rn. 25; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 35; *Lau*, in: *Schink/Fellenberg* (Hrsg.), WHG, § 100 Rn. 21; jeweils mit weiteren Nachweisen zum Diskussionsstand.

²³⁷ *Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, S. 664 ff.; *Kingreen/Poscher*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 26 Rn. 5 f.; *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 348.

²³⁸ *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 100, Rn. 33; *Kubitza*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, § 100 WHG Rn. 32; *Schwind*, in: *Berendes/Frenz/Müggenborg* (Hrsg.), WHG, § 100 Rn. 23 ff.

allgemeinen Gefahrenabwehrrecht der Länder²³⁹. Insoweit ist unerheblich, daß der mit dem Abgabeverlangen verbundene Eingriff in das Eigentum an den Betriebsmitteln eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers nach Art. 19 Abs. 3 GG grundsätzlich keinen grundrechtlichen Schranken unterliegt²⁴⁰, da der auf einfach-gesetzlicher Grundlage beruhende Anspruch unabhängig von der Grundrechtsträgerschaft des Geschädigten besteht²⁴¹. Bei der Inpflichtnahme eines privaten Unternehmens ist zudem an die hier nicht zu vertiefende Enteignung der Betriebsmittel aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit nach Art. 14 Abs. 3 GG zu denken.

In abwasserabgabenrechtlicher Hinsicht kann die an gewässerökologischen Kriterien orientierte Umverteilung der Betriebsmittel im Einzelfall dazu führen, daß ein Einleiter trotz ausreichender eigener Bevorratung nach der behördlich angeordneten Weitergabe zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr in der Lage ist, die für ihn maßgeblichen Überwachungswerte einzuhalten und sich daher nach § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG die Anzahl der Schadeinheiten und damit zugleich seine Abgabelast erhöht. Die verbindliche Verpflichtung, Betriebsmittel im Interesse des Gewässerschutzes zur Nutzung durch einen anderen Abwassereinleiter freizugeben, kann somit zur Tatbestandlichkeit erhöhter Abwasserabgaben führen, die ohne die behördliche Anordnung nicht oder nicht in derselben Höhe gegeben gewesen wäre. Mit anderen Worten: Unmittelbare Folge der behördlichen Anordnung wäre dann die Steigerung der Abgabenbelastung des Nichtstörers und damit das vollständige Leerlaufen von Anreizfunktion und Ausgleichsfunktion der Abwasserabgabe als ökonomisches Lenkungsinstrument.

Vor diesem Hintergrund könnte zunächst angenommen werden, daß in diesem Fall auf Grund der teleologischen Reduktion des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG²⁴² schon keine Abgabepflicht entsteht. Das aber verkennt das dieser methodischen Ausnahmekonstruktion zu Grunde liegende Erfordernis der unmittelbaren Kausalität zwischen dem Krieg als Ursache und der Überschreitung der Überwachungswerte als Wirkung. Denn im Fall des gewässeraufsichtsrechtlichen Eingreifens unterbricht mit der behördlichen Anordnung an den Abwasserbeseitigungspflichtigen, bevorratete Betriebsmittel abzugeben, ein zusätzliches prozedurales Moment die objektive Kausalkette. Die behördliche Anordnung ist dabei von verschiedenen zusätzlichen Faktoren wie der Sichtung und Bewertung der Vorratshaltung, der Einschätzung und Festlegung der gewässerökologischen Prioritätensetzung wie auch des individuellen Bevorratungsverhaltens der verschiedenen Abwassereinleiter abhängig. Daher ist die hier für die reduzierende Normauslegung vorausgesetzte objektive Zwangsläufigkeit von Ursache und Wirkung durch das Dazwischentreten subjektiver Entscheidungen der Behörden, aber durchaus auch der Abwasserbeseitigungspflichtigen in Frage gestellt, so daß die Unanwendbarkeit des § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG durchaus in Zweifel gezogen werden könnte. Mithin erscheint an dieser Stelle auch mit Blick auf das strengere abgabenrechtliche Legalitätsprinzip²⁴³ eine zusätzliche methodische Absicherung geboten, für die vor allem zwei Ansätze denkbar erscheinen:

Zum einen kann bei Berechnung der dem im polizeilichen Notstand in Anspruch Genommenen wie gesehen zustehenden Entschädigung nach Aufopferungsgesichtspunkten die erhöhte Abgabenlast berücksichtigt werden. Allerdings ist der Entschädigungsanspruch kein

²³⁹ Siehe z. B. § 87 Abs. 1 Satz 1 POG Rh.-Pf.

²⁴⁰ Siehe z. B. zum fehlenden Grundrechtsschutz der Gemeinden BVerfGE 61, 82 ff. (Sasbach); *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 19 III Rn. 65 ff.; *Huber*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 19 Rn. 249 ff.; *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 19 Abs. 3 Rn. 45 ff.; zur differenzierenden Sichtweise des BayVerfGH *Lindner*, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaats Bayern, 2. Auflage 2017, Art. 103 Rn. 25 f.

²⁴¹ Siehe BGHZ 76, 375, 384 zum insoweit vergleichbaren Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff; ferner *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 Rn. 503; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 806; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 319, 349.

²⁴² Oben 3.2.2.

²⁴³ Oben 3.2.2.

Schadensersatzanspruch i. S. des § 249 Abs. 1 BGB²⁴⁴, sondern umfaßt lediglich eine angemessene Kompensation²⁴⁵ der durch die hoheitliche Maßnahme verursachten wirtschaftlichen Belastung. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts muß nicht in jedem Fall das „volle Äquivalent für das Genommene“ gegeben werden²⁴⁶. Maßgeblich ist die jeweilige gesetzliche Regelung, die beispielsweise im rheinland-pfälzischen allgemeinen Gefahrenabwehrrecht für den Entschädigungsanspruch des Nichtstörers in § 88 Abs. 5 POG Rh.-Pf. bestimmt, daß bei der Bemessung des Ausgleichs alle Umstände zu berücksichtigen sind, insbesondere Art und Vorhersehbarkeit des Schadens und ob der Geschädigte oder sein Vermögen durch ordnungsbehördliche oder polizeiliche Maßnahmen geschützt worden ist; zudem ist das individuelle Vertretensmüssen des Geschädigten in Bezug auf den Schaden für die Berechnung von rechtlicher Bedeutung.

Dieser Kompensation in der Form der Aufrechnung oder Verrechnung von erhöhter Abwasserabgabe und angemessener Entschädigung des Pflichtigen systematisch vorzugswürdig wäre dagegen eine Lösung, die schon nicht zur Entstehung der Abgabepflicht führt, weil im Fall der Überschreitung der Überwachungswerte allein auf Grund behördlicher Anordnung wie gesehen die legislativen Zwecksetzungen des Abwasserabgabengesetzes ins Leere greifen. Allerdings sieht das geltende Recht einen entsprechenden ausdrücklichen Ausnahmetatbestand nicht vor. Anderes gilt dagegen beispielsweise im Fall der Wasserentnahmeentgeltgesetze der Länder, in denen überwiegend²⁴⁷, wenngleich unter im einzelnen unterschiedlichen Voraussetzungen bestimmt ist, daß ein Entgelt nicht für behördlich angeordnete Benutzungen erhoben wird²⁴⁸. Ungeachtet der *prima facie* uneinheitlichen und in diesem Rahmen nicht abschließend zu klärenden Regelungslage in den Ländern lassen sich immerhin folgende Grundlinien der verschiedenen legislatorischen Ansätze identifizieren:

(1) Gesetzlichen Regelungen, die eine Entgeltpflicht für behördlich angeordnete Gewässerbenutzungen ganz oder teilweise ausschließen, liegt die Annahme zu Grunde, daß der mit der Abgabe abzuschöpfende Vorteil²⁴⁹ in diesem Fall vorrangig dem Allgemeinwohlinteresse²⁵⁰ und der Ordnung des Wasserhaushalts²⁵¹ dient, so daß eine Kostentragungslast des Abgabepflichtigen ausscheidet.

(2) Soweit dagegen wie etwa im Freistaat Sachsen auch behördlich angeordnete Benutzungen in bestimmten Konstellationen der Abgabepflicht unterfallen können, wird angenommen, daß jedenfalls der Nichtstörer befreit sein soll²⁵².

(3) Schließlich kann auch bei Nichterfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ausnahme von der Entgeltpflicht eine analoge Anwendung der Ausschlußklausel in Betracht zu ziehen sein. So hatte das saarländische Oberverwaltungsgericht die Befreiungsregelung des § 1

²⁴⁴ *Depenheuer/Froese*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14 Rn. 501; *Ossenbühl/Cornils*, Staatshaftungsrecht, S. 249; *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 701; jeweils mit weiteren Nachweisen zur Rechtsprechung; dabei ist ein einheitlicher Entschädigungsbegriff für die verschiedenen heute aus dem allgemeinen Aufopferungsgedanken hergeleiteten Anspruchsrundlagen wegen Beeinträchtigung vermögenswerter und nicht vermögenswerter Rechtspositionen zu Grunde zu legen.

²⁴⁵ *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 14 Rn. 129 ff. unter Hinweis auf daraus folgende legislative Gestaltungsspielräume.

²⁴⁶ BVerfGE 24, 367, 421.

²⁴⁷ Siehe aber auch z. B. § 21 Abs. 2 NWG.

²⁴⁸ Siehe z. B. § 103 Abs. 1 Nr. 1 LWG BW, § 1 Abs. 2 Nr. 1 WasEG NRW, § 1 Abs. 2 Nr. 1 LWEntG Rh.-Pf., § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SaarIG-wEEG, § 91 Abs. 4 Nr. 8 SächsWG.

²⁴⁹ Dazu statt anderer BVerfGE 93, 319, 344; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, Rn. 2.31.

²⁵⁰ So die Begründung zum Regierungsentwurf der nordrhein-westfälischen Regelung, LTags-Drucks. NRW 13/4528, S. 30.

²⁵¹ So die Begründung zum Regierungsentwurf der sächsischen Regelung, SächsLTags-Drucks. 2/7974, Begründung S. 19; zitiert nach *Oswald*, in: Dallhammer/Dammert/Faßbender (Hrsg.), Sächsisches Wassergesetz, Kommentar, 2019, § 91 Rn. 46.

²⁵² So ausdrücklich OVG Bautzen, Urteil vom 28. März 2007, 5 B 955/04; ebenso *Oswald*, in: Dallhammer/Dammert/Faßbender (Hrsg.), SächsWG, § 91 Rn. 47.

Abs. 2 Nr. 1 SaarlGwEEG entsprechend für den Fall herangezogen, in dem der Gewässerbenutzer nicht kraft behördlicher Anordnung, sondern aus anderen rechtlich bindenden Gründen zu einer Gewässerbenutzung verpflichtet ist²⁵³. Im Revisionsverfahren ist sodann das Bundesverwaltungsgericht der Analogie mit der Begründung entgegengetreten, daß im zu Grunde liegenden Fall die Fortführung der Grubenwasserhaltung auf Grund einer unternehmerischen Entscheidung des abgabepflichtigen Bergbaubetreibers erfolgte, nicht aber vorrangig aus Gründen des Gemeinwohls²⁵⁴; das Unternehmen erfüllte so eine von ihm freiwillig eingegangene Verpflichtung zur fortdauernden Einhaltung der Zulassungsvoraussetzungen²⁵⁵. Übertragen auf die hier zu untersuchende Konstellation muß indes die Argumentationsführung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Schlußfolgerung veranlassen, daß bei behördlich angeordneter Weitergabe der Betriebsmittel für die Abwasserbehandlung gerade kein derartiges „unternehmerisches Kalkül“ gegeben ist, das die Erhebung der erhöhten Abgabe zu rechtfertigen vermag. Etwas anderes würde lediglich dann gelten, wenn man schon den objektiven Umstand der Benutzung selbst, ungeachtet seiner Ursache in einer freien Entscheidung oder in „Befehl und Zwang“²⁵⁶ als zureichenden Grund für die Abgabenlast betrachtete und eine Grenze allein in den tendenziell konturenarmen Schranken des allgemeinen Gleichheitssatzes und der Angemessenheit anerkennt²⁵⁷.

Diese zwangsläufig nur cursorische Auseinandersetzung mit Grund und Grenzen wasserrechtlicher Lenkungsabgaben läßt methodisch an der gemäß § 4 Abs. 4 Satz 2 AbwAG erhöhten Abgabepflicht desjenigen Abwassereinleiters zweifeln, der die maßgeblichen Überwachungswerte ausschließlich auf Grund seiner behördlich ausgesprochenen Verpflichtung zur Abgabe der von ihm vorsorglich bevorrateten Betriebsmittel überschreitet. Wird er im polizeilichen Notstand als Nichtstörer verpflichtet, um eine nicht anders abwendliche gegenwärtige erhebliche Gefahr für den wasserrechtlich vorgegebenen Zustand der oberirdischen Gewässer abzuwehren, versagt das abwasserabgabenrechtliche Steuerungssystem. Der Einleiter kann hier in seinen Entscheidungen objektiv nicht gelenkt werden, weil diese insoweit durch bindende behördliche Anordnung determiniert sind; die übermäßige Inanspruchnahme des Gewässers ist für ihn zudem kein individueller abschöpfbarer Vorteil, sondern eine rechtliche Verpflichtung. Anreiz- und Ausgleichsfunktion sind insoweit bedeutungslos, und es bleibt als Abgabenzweck allein die staatliche Einnahmenerzielung. Dann aber kann nicht zureichend erklärt werden, weshalb der Nichtstörer und nicht die Allgemeinheit²⁵⁸ die wirtschaftliche Last der kriegsbedingt notleidenden Versorgungslage zu tragen hat. Überschreitet schließlich ein Abwassereinleiter die Überwachungswerte allein, weil er kraft behördlicher Anordnung zur Weitergabe notwendiger Betriebsmittel an Dritte verpflichtet war, steht er sich abgabenrechtlich wie ein Einleiter, der aus ihm zu-rechenbaren Gründen die Überwachungswerte nicht einzuhalten in der Lage ist; darin aber liegt eine mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbarende willkürliche Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem²⁵⁹.

²⁵³ OVG Saarlouis, Urteil vom 19. Dezember 2019, 1 A 785/17, BeckRS 2019, 34032 Rn. 75 ff.

²⁵⁴ BVerwG, NVwZ 2022, S. 715, 717 Rn. 25.

²⁵⁵ BVerwG, NVwZ 2022, S. 715, 717 Rn. 28; siehe dazu auch *Köck/Gawel*, Grundwasserentnahmeabgaben beim Kohlebergbau, Zur Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, ZUR 2022, S. 541, 542 ff.

²⁵⁶ So in diesem Zusammenhang *Salzwedel*, Schutz natürlicher Lebensgrundlagen, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, 3. Auflage 2006, § 97 Rn. 37.

²⁵⁷ In diese Richtung möglicherweise *Köck/Gawel*, ZUR 2022, S. 541, 545 ff. für den Kohlebergbau; a. A. *Reinhardt*, Entscheidungsanmerkung, NVwZ 2022, S. 718 ff.

²⁵⁸ Am Rande: Für eine als möglicherweise sachlich angemessen betrachtete subsidiäre Abgabepflicht des durch die Betriebsmittelzuteilung begünstigten Einleiters fehlt es insoweit an einer geeigneten gesetzlichen Grundlage.

²⁵⁹ Zu dieser Formel BVerfGE 71, 255, 271; 103, 242, 258; 110, 141, 167 (st. Rspr.); *Heun*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG, Art. 3 Rn 20; *Wollenschläger*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 3 Rn. 40.

Im Ergebnis fallen daher bei behördlicher Anordnung der Weitergabe bevorrateter Betriebsmittel an Dritte und daraus resultierender Überschreitung der abwasserabgabenrechtlichen Überwachungswerte keine erhöhten Abwasserabgaben an. Methodisch ist dieses Ergebnis über eine teleologische Reduktion des § 4 Abs. 4 AbwAG in Verbindung mit einer Gesamtanalogie²⁶⁰ zu abgabenrechtlichen Regelungen über den Ausschluß der Zahlungspflicht bei behördlicher Anordnung begründbar.

3.4.2.3 Freiwillige Überlassung

Abschließend ist allein der Vollständigkeit halber noch auf die Option eines auf freiwilliger Basis beruhenden Umverteilungsmodells aufmerksam zu machen. In diesem Fall werden von einem öffentlichen oder privaten Betrieb bevorratete Betriebsmittel nicht in Erfüllung einer behördlich auferlegten Rechtspflicht, sondern auf Grund eigener Initiative an andere Abwasserbeseitigungspflichtige weitergegeben, um für eine Vermeidung oder Verringerung der Gewässerbelastung durch Stofffrachten im Abwasser Sorge zu tragen. Der so erzeugte positive gewässerökologische Effekt vermag indes nichts an dem Umstand zu ändern, daß eine so motivierte Bereitstellung der Mittel an einen Dritten eine auch im abwasserabgabenrechtlichen Sinn zurechenbare Entscheidung des Abgabepflichtigen darstellt, so daß dieser im Fall späterer eigener Überschreitung der Überwachungswerte bei anhaltend angespannter Versorgungslage sich – anders als im Fall ordnungsbehördlicher Anordnungen – nicht nur nicht auf einen wasserrechtlichen Notstand i. S. des § 8 Abs. 2 WHG, sondern auch nicht auf die zuvor dargetane Reduktion des § 4 Abs. 4 AbwAG²⁶¹ berufen können wird. Ein mit dem altruistischen Vorgehen durchaus gut begründbarer Abgabenerlaß aus Billigkeitsgründen erscheint auf Grund der nur begrenzt antizipierbaren Bewertung der Ermessensentscheidung allerdings mit Rechtsunsicherheiten behaftet und daher dem Weg über die behördliche Verpflichtung im polizeilichen Notstand praktisch unterlegen.

²⁶⁰ Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 383 ff.

²⁶¹ Oben 2.2.2.

4 Beantwortung der Ausgangsfragen

1. Die Überschreitung normativ verbindlicher Emissionsgrenzwerte auf Grund kriegsbedingter Verknappung von Betriebsmitteln ist im einzelnen Fall unter den Voraussetzungen der wasserrechtlichen Notstandsklausel des § 8 Abs. 2 WHG gerechtfertigt. Das setzt in tatsächlicher Hinsicht auch voraus, daß der Abwassereinleiter nachweislich alle ihm möglichen und zumutbaren organisatorischen und technischen Maßnahmen ergriffen hat, um die rechtlich maßgeblichen Werte einzuhalten.
2. Setzt der Erlaubnisbescheid zulässigerweise strenge Anforderungen an die Abwassereinleitung fest, kann deren Mißachtung ebenfalls über § 8 Abs. 2 WHG zulässig sein. Zudem kann die Behörde diese gesetzlich überobligatorischen Anordnungen auch eigenständig ganz oder teilweise, dauerhaft oder befristet aufheben und die Verpflichtung des Adressaten auf das normativ vorgeschriebene Maß zurückführen.
3. Die behördliche Durchsetzung des geltenden Wasserrechts auf ordnungsrechtlichem Weg ist durch das Opportunitätsprinzip gekennzeichnet. Die Behörden können daher nach pflichtgemäßem Ermessen auch auf ein Einschreiten im einzelnen Fall verzichten. Eine übergeordnete Steuerung durch ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften (sog. Erlasse) ist zulässig.
4. Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 8 Abs. 2 WHG ist der objektive Tatbestand des § 103 Abs. 1 Nr. 1 WHG wie auch des § 324 StGB nicht erfüllt. Anderenfalls kann sich eine Rechtfertigung insbesondere über die Notstandsvorschriften des § 16 OWiG resp. des § 34 StGB ergeben.
5. § 4 Abs. 4 AbwAG findet auf Grund systematischer, entstehungsgeschichtlicher und teleologischer Auslegung im wasserrechtlichen Notstand keine Anwendung; vorauszusetzen ist wiederum der Nachweis, daß der Abwassereinleiter alle ihm möglichen und zumutbaren organisatorischen und technischen Maßnahmen zur Einhaltung der maßgeblichen rechtlichen Anforderungen ausgeschöpft hat.
6. Zudem kann (hilfsweise) von der Erhebung der Abgabe aus Billigkeitsgründen grundsätzlich abgesehen werden. Die dazu erforderlichen Rechtsgrundlagen im Landesrecht erweisen sich aber als uneinheitlich und nicht immer ausreichend.
7. Bei ordnungsrechtlich angeordneter Zuteilung regional unterschiedlich zu Verfügung stehender Betriebsmittel wird im Fall hieraus unmittelbar folgender Überschreitung der Überwachungswerte keine erhöhte Abwasserabgabe fällig.

5 Quellenverzeichnis

- Bader, J.; Ronellenfitsch, M. (2022): Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG. 56. Edition, C.H. Beck, München
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R. (2022): Baugesetzbuch, Kommentar. 15. Auflage, C.H. Beck, München
- Beaucamp, G. (2016): Duldungsentscheidungen im Verwaltungsrecht. In: Die öffentliche Verwaltung: DÖV, 2016, 69, Kohlhammer, Stuttgart, S. 802 ff.
- Becker, B. (2005): Einführung in die Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: NVwZ, 2005, 24, C.H. Beck, München, S. 371 ff.
- Berendes, K. (1995): Das Abwasserabgabengesetz – eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigsten Vorschriften. 3. Auflage, C.H. Beck, München
- Berendes, K. (2014): Zur Diskussion um die Reform der Abwasserabgabe. In: Zeitschrift für deutsches und europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht: W + B, 2014, 2, Lexxion, Berlin, S. 57 ff.
- Berendes, K.; Frenz, W.; Müggenborg, H. [Hrsg.] (2017): Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar. 2. Auflage, Erich-Schmidt-Verlag, Berlin
- Bernardi, F. (2022): Der Ukraine-Krieg als Fall der Force Majeure im deutschen Recht. In: Ukraine-Krieg und Recht: UKuR, C.H. Beck, München, S. 435 ff.
- Birk, D.; Desens, M.; Tappe, H. (2021): Steuerrecht. 24. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg
- Breuer, R. (2003): Konkretisierungen des Rechtsstaats- und Demokratiegebotes. In: Schmidt-Aßmann, E.; Sellner, D.; Hirsch, G.; Kemper, G.; Lehmann-Grube, H. [Hrsg.]: Festgabe 50 Jahre Bundesverwaltungsgericht, Heymann, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 223 ff.
- Breuer, R.; Gärditz, K. (2017): Öffentliches und privates Wasserrecht. 4. Auflage, C.H. Beck, München
- Burgi, M. (2020): Eigentumsordnung und Wohnungsnot - Spielräume für eine wohnraumbezogene Bodenpolitik. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: NVwZ, 2020, 5, C.H. Beck, München, Frankfurt/Main, S. 257 ff.
- Bydlinski, F. (1991): Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff. 2. Auflage, Springer, Wien
- Czychowski, M.; Reinhardt, M. (2019): Wasserhaushaltsgesetz – unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze: Kommentar. 12. Auflage, C.H. Beck, München
- Dallhammer, W.; Dammert, B.; Faßbender, K. (2019): Sächsisches Wassergesetz – Kommentar für die Praxis, Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart
- Detterbeck, S. (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht – mit Verwaltungsprozessrecht. 20. Auflage, C.H. Beck, München
- Dornheim, C. (1980): Das Recht der Wasser- und Bodenverbände. 2. Auflage, Schmidt, Berlin
- Dreier, H. [Hrsg.] (2013): Grundgesetz – Kommentar. 3. Auflage, Mohr Siebeck, Tübingen
- Drews, B.; Wacke, G.; Vogel, K.; Martens, W. (1986): Gefahrenabwehr – allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder. 9. Auflage, Heymann, Köln, München
- Drost, U.; Ell, M.; Wagner, T. (2021): Das neue Wasserrecht in Bayern. Loseblattsammlung, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, Stand: 33. Ergänzungslieferung August 2021
- Dürig, G.; Herzog, R.; Scholz, R. (2022): Grundgesetz – Kommentar. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 98. Ergänzungslieferung März 2022

- Durner, W. (2019): Das „Verschlechterungsverbot“ und das „Verbesserungsgebot“ im Wasserwirtschaftsrecht. In: Natur und Recht, 2019, 41, Springer, Heidelberg, S. 1 ff.
- Durner, W. (2018): Wasserrecht. In: Reh binder, E.; Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts. 5. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 715 ff.
- Elgeti, T. (2015): Das Ziel des guten Zustands – Ermessen der Behörden. In: Zeitschrift für deutsches und europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht: W +B, 2015, 3, Lexxion, Berlin, S. 137 ff.
- Engisch, K. (1983): Einführung in das juristische Denken. 8. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
- Erb, V.; Schäfer, J. [Hrsg.] (2019): Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 5. 3. Auflage, C.H. Beck, München
- Erbs, G.; Kohlhaas, M. (2022): Strafrechtliche Nebengesetze. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 241. Ergänzungslieferung Mai 2022
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (2022): Baugesetzbuch – Kommentar. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 146. Ergänzungslieferung April 2022
- Fluck, J. (1990): Die Duldung des unerlaubten Betriebes genehmigungsbedürftiger Anlagen. In: Natur und Recht, 1990, Springer, Heidelberg, S. 197 ff.
- Giesberts, L.; Reinhardt, M. [Hrsg.] (2022): Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht. 63. Edition, C.H. Beck, München
- Göhler, E. (2021): Gesetz über Ordnungswidrigkeiten – Kommentar. 18. Auflage, C.H. Beck, München
- Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M. (2022): Das Recht der Europäischen Union. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 76. Ergänzungslieferung Mai 2022
- Graf, J. [Hrsg.] (2022): Beck'scher Online-Kommentar Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 36. Edition, C.H. Beck, München
- Guckelberger, A. (2010): Die gehobene wasserrechtliche Erlaubnis. In: Verwaltungsarchiv: VerwArch, 2010, 101 Heymanns, Köln, S. 139 ff.
- Hassemer, W. (2011): Ultra posse nemo obligatur. In: Zeitschrift für Rechtspolitik: ZRP, 2011, 6, Beck, München, Frankfurt/Main, S. 192
- Heselhaus, S. (2018): Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes. In: Reh binder, E.; Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts. 5. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin 5. Auflage, S. 3 ff.
- Isensee, J. (1978): Das Billigkeitskorrektiv des Steuergesetzes. In: Jakobs, H.; Knobbe-Keuk, B.; Picker, E.; Wilhelm, J. [Hrsg.]: Festschrift für Werner Flume zum 70. Geburtstag, Band II, Schmidt, Köln, S. 129 ff.
- Isensee, J. (2008): Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts, Band VI, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, S. 3 ff.
- Isensee, J.; Kirchhof, P. [Hrsg.] (2003): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage, C.F. Müller Verlag, Heidelberg
- Jarass, H.; Pieroth, B. (2022): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar. 17. Auflage, C.H. Beck, München
- Kahl, W.; Gärditz, K. (2021): Umweltrecht. 12. Auflage, C.H. Beck, München
- Kenntner, M. (1998): Zehn Jahre nach „Rastede“. In: Die öffentliche Verwaltung: DÖV, 1998, 17, Kohlhammer, Stuttgart S. 701 ff.
- Kingreen, T.; Poscher, R. (2020): Polizei- und Ordnungsrecht. 11. Auflage, C.H. Beck, München

- Kirchhof, P. (1983): Gesetz und Billigkeit im Abgabenrecht. In: Achterberg, N.; Krawietz, W.; Wyduckel, D. [Hrsg.]: Recht und Staat im sozialen Wandel – Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Duncker & Humblot, Berlin, S. 775 ff.
- Kloepfer, M. (2016): Umweltrecht. 4. Auflage, C.H. Beck, München
- Knemeyer, F. (2007): Polizei- und Ordnungsrecht. 11. Auflage, C.H. Beck, München
- Köck, W.; Gawel, E. (2022): Grundwasserentnahmeabgaben beim Kohlebergbau – Zur Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG. In: Zeitschrift für Umweltrecht: ZUR, 2022, 10, Nomos-Verlag, Baden-Baden, S. 541 ff.
- Köhler, H.; Meyer, C. (2006): Abwasserabgabengesetz – Kommentar. 2. Auflage, C.H. Beck, München
- Kopp, F.; Ramsauer, U. (2017): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar. 18. Auflage, C.H. Beck, München
- Kotulla, M. (2005): Abwasserabgabengesetz – Kommentar, Kohlhammer, Stuttgart
- Kotulla, M. (2011): Wasserhaushaltsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart
- Kotulla, M. (2010): Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: NVwZ, 2010, 2, Beck, München, Frankfurt/Main, S. 79 ff.
- Landmann, R.; Rohmer, G. (2022): Umweltrecht – Kommentar. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 98. Ergänzungslieferung April 2022
- Lang, A. (2020): Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: Archiv des öffentlichen Rechts, 2020, 1, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 75 ff.
- Larenz, K. (1991): Methodenlehre der Rechtswissenschaft. 6. Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg, New York, London, Paris, Tokyo, Hong Kong, Barcelona, Budapest
- Leinemann, R. (2022): Der Ukraine-Krieg als ein auf (Bau-)Verträge einwirkendes Ereignis höherer Gewalt im Vertrags- und Vergaberecht. In: Ukraine-Krieg und Recht: UkuR, 2022, 2, C.H. Beck, S. 53 ff.
- Leisner, W. (1997): Der Abwägungsstaat – Verhältnismäßigkeit als Gerechtigkeit?, Duncker & Humblot, Berlin
- Lindner, J.; Möstl M.; Wolff, H. (2017): Verfassung des Freistaats Bayern – Kommentar. 2. Auflage, C.H. Beck, München
- von Mangoldt, H.; Klein, F.; Starck, C. (2018): Grundgesetz – Kommentar. 7. Auflage, C.H. Beck, München
- Mann, M.; Waschkowski, B. (2022): Rechtliche Überlegungen zum Umgang mit krisenbedingten Preisungleichgewichten in der Praxis. In: Betriebsberater: BB, 2022, 23, dfv-Mediengruppe, Frankfurt/Main, S. 1283 ff.
- Martens, H.; Fischer, S. (2022): EU-Sanktionen gegen Russland, Überblick und Handlungsmöglichkeiten deutscher Unternehmen. In: Betriebsberater: BB, 2022, 13, dfv-Mediengruppe, Frankfurt/Main, S. 707 ff.
- Maurer, H.; Waldhoff, C. (2020): Allgemeines Verwaltungsrecht. 20. Auflage, C.H. Beck, München
- Meßerschmidt, K. (1986): Umweltabgaben als Rechtsproblem. Duncker & Humblot, Berlin
- Meyer, H.; Borgs-Maciejewski, H. (1982): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar. Metzner, Frankfurt/Main
- Mitsch, W. (2018): Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten. 5. Auflage, C.H. Beck, München.
- Munk, H. (2007): Integrierte Vorhabengenehmigung und wasserwirtschaftliches Bewirtschaftungsermessen. In: Wasser und Abfall, 2007, 3, Springer Vieweg, Wiesbaden, S. 40 ff.
- Nisipeanu, P. (1991): Abwasserrecht. C.H. Beck München
- Ossenbühl, F. (2007): Autonome Rechtssetzung der Verwaltung, In: Isensee, J.; Kirchhof, P. [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts, Band V, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, S. 305

- Ossenbühl, F.; Cornils, M. (2013): Staatshaftungsrecht. 6. Auflage, C.H. Beck, München
- Rapsch, A. (1989): Kommentar zur Wasserverbandsverordnung, WVVO. Werner, Düsseldorf
- Rapsch, A.; Pencereci, T.; Brandt, C. (2020): Wasserverbandsrecht. 2. Auflage, C.H.Beck, München
- Rehbinder, E. (2018): Ziele, Grundsätze und Instrumente. In: Rehbinder, E.; Schink, A. [Hrsg.]: Grundzüge des Umweltrechts. 5. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin, S. 145 ff.
- Rehbinder, E.; Schink, A. [Hrsg.] (2018): Grundzüge des Umweltrechts. 5. Auflage, Erich Schmidt Verlag, Berlin
- Reinhardt, M. (2017): Das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen im ökologischen Gewässerschutzrecht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: NVwZ, 2017, 14, C.H. Beck, München, Frankfurt/Main, S. 1000 ff.
- Reinhardt, M. (2022): Entscheidungsanmerkung, In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht: NVwZ, 2022, 10, C.H. Beck, München, Frankfurt/Main, S. 718 ff.
- Reinhardt, M. (2021): Öffentliche Wasserversorgung in Zeiten des Klimawandels – öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeiten bei der Sicherstellung der Daseinsvorsorge in klimatisch bedingten Ausnahmesituationen. Carl Heymanns Verlag, Hürth
- Reinhardt, M.; Hasche, F. [Hrsg.] (2021): Wasserverbandsgesetz – Kommentar. 2. Auflage, C.H. Beck, München
- Rogall, K. (1995): Die Duldung im Umweltstrafrecht. In: Neue Juristische Wochenschrift: NJW, 1995, 14, C.H. Beck, München, S. 922 ff.
- Rudolphi, H. (1982): Schutzgut und Rechtfertigungsprobleme der Gewässerverunreinigung i. S. des § 324 StGB. In: Zeitschrift für Wasserrecht: ZfW, 1982, Heymanns, Köln, Berlin, Bonn, S. 197 ff.
- Sachs, M. [Hrsg.] (2021): Grundgesetz, Kommentar. 9. Auflage, C.H. Beck, München
- Salzwedel, J. (1983): Zur Reichweite des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1981 für die wasserrechtliche Praxis. In: Zeitschrift für Wasserrecht: ZfW, 1982, Heymanns, Köln, Berlin, Bonn, S. 13 ff.
- Salzwedel, J. (2006): Schutz natürlicher Lebensgrundlagen. In: Isensee, J.; Kirchhof, P. [Hrsg.]: Handbuch des Staatsrechts, Band IV, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, S. 1109 ff.
- Schink, A.; Fellenberg, F. (2021): GK-WHG: Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Carl Heymanns Verlag, Hürth
- Schlink, B. (2001): Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. In: Badura, P.; Dreier, H. [Hrsg.]: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht – Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts. Band 2, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 445 ff.
- Schoch, F.; Schneider, J. [Hrsg.] (2022): Verwaltungsrecht – VwGO. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 42. Ergänzungslieferung Februar 2022
- Schönke, A.; Schröder, H. (2019): Strafgesetzbuch – Kommentar. 30. Auflage, C.H. Beck, München
- Sieder, F.; Zeitler, H.; Dahme, H.; Knopp, G. (2021): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz -Kommentar. Loseblattsammlung, C.H. Beck, München, Stand: 56. Ergänzungslieferung Juli 2021
- Sparwasser, R.; Engel, R.; Voßkuhle, A (2003): Umweltrecht – Grundzüge des öffentliche Umweltschutzrechts. 5. Auflage, Müller, Heidelberg
- Stelkens, P.; Bonk, H.; Sachs, M. (2018): Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar. 9. Auflage, C.H. Beck, München
- Tipke, K.; Lang, J. (2021): Steuerrecht. 24. Auflage, Otto Schmidt, Köln