

Gericht

Verfassungsgerichtshof

Entscheidungsdatum

05.03.1998

Geschäftszahl

A25/96

Sammlungsnummer

15111

Leitsatz

Feststellung des grundsätzlichen Bestehens eines Anspruchs eines Bundeslandes auf Ersatz von Aufwendungen in einem Wasserrechtsverfahren gegen den Bund mit Zwischenerkenntnis; Einstufung als Zweckaufwand; keine Erbringung der durchgeführten Untersuchungen zum Schutz des Grundwassers im Rahmen der allgemeinen Aufgaben des Landes

Spruch

Der Anspruch auf Ersatz jener Aufwendungen, die vom Land Niederösterreich für Ermittlungen im (unter der Aktenzahl ... geführten) Wasserrechtsverfahren (betreffend Abfallablagerungen im Gemeindegebiet E) gemacht wurden, besteht dem Grunde nach zu Recht.

Die Entscheidung über die Prozeßkosten bleibt dem Enderkenntnis vorbehalten.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1.a) Das Land Niederösterreich stellt mit der vorliegenden, auf Art137 B-VG gestützten, gegen den Bund gerichteten, mit 5. Dezember 1996 datierten Klage den Antrag, der Verfassungsgerichtshof wolle erkennen:

"Der Bund ist verpflichtet, dem Land Niederösterreich S 1.055.016,18+4 % Zinsen ab 1. November 1995 für die vom Land Niederösterreich unter der Aktenzahl ... durchgeführten Ermittlungsaufwendungen im Wasserrechtsverfahren betreffend Abfallablagerungen im Gemeindegebiet E und die Prozeßkosten zu ersetzen."

b) Die Klage wird wie folgt begründet:

"I. Sachverhalt:

A) Darstellung der Verhandlungen mit dem Bund über die Tragung des Zweckaufwandes in Wasserrechtsverfahren

Seit beinahe zehn Jahren werden zwischen dem Bund und den Ländern Gespräche über die Tragung des in Wasserrechtsverfahren anfallenden Zweckaufwandes geführt. Lediglich im Bereich der Kostentragung bei notstandspolizeilichen Maßnahmen wegen Gefahr im Verzug wurde vom Bund mit Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 7. Juli 1983, 15.832/33-I 5/83, bzw. mit Erlaß vom 22. August 1985, 15.832/18-1 5/85, die Finanzierung der Kosten als Zweckaufwand anerkannt (siehe Beilage A und B).

Da zwischen den Wasserrechtsbehörden der Länder und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft über die Tragung der Kosten in den Wasserrechtsverfahren kein Ergebnis erzielt werden konnte, traten mit Schreiben vom 12. Jänner 1993 alle Länder im Wege der Verbindungsstelle der Bundesländer an das Bundesministerium für Finanzen, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und das Bundesministerium für Umwelt mit der Aufforderung heran, den Zweckaufwand, der in Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes anfällt, zu tragen (siehe Beilage C). Bei den Bundestagungen der Wasserrechtsreferenten 1993 und 1994 wurde vom Vertreter des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft ausgesagt, daß die Rechtsabteilung des Finanzministeriums zwar größtenteils die Rechtsansicht der Länder teilt, jedoch vom Finanzministerium keine Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Ein offizielles Antwortschreiben des Bundes an die Verbindungsstelle wurde trotz mehrerer Urgezen nach bisher dreieinhalb Jahren nicht übermittelt. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft hat in seinem Budget für das Jahr 1995 Mittel für den Zweckaufwand in Wasserrechtsverfahren beantragt. Das Bundesministerium für Finanzen hat jedoch den Budgetansatz abgelehnt und erklärt, es handle sich hierbei nicht um Kosten, die der Bund zu tragen habe.

Eine nähere Begründung wurde vom Finanzministerium nicht gegeben (vergl. Schreiben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 27. April 1995, 16.450/41 - I B/95, Beilage D). In weiterer Folge wurde vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft in zahlreichen Fällen die Tragung des in den Wasserrechtsverfahren des Landes Niederösterreich anfallenden Zweckaufwandes abgelehnt.

Aufgrund dieser Situation war das Land Niederösterreich gezwungen, seinen Anspruch auf Ersatz des getätigten Aufwandes im Wege einer Klage beim Verfassungsgerichtshof geltend zu machen.

B) Konkreter Sachverhalt betreffend das Klagebegehren

Auf den Grundstücken Nr. 1179 und 1780, beide Katastralgemeinde Untereggendorf, wurden ca. in den 60er- und 70er-Jahren Abfälle aller Art ohne wasserrechtliche Bewilligung abgelagert. Die Verfüllungen erfolgten laut Aussage der Gemeinde Z sowohl von der Gemeinde Z als auch von der Gemeinde E. Die Grundstücke standen bzw. stehen im Eigentum der Gemeinde Z. Mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Wr. Neustadt vom 27. Juni 1980, 9-W-80103/35, wurde namens des Landeshauptmannes von NÖ der Marktgemeinde Z die wasserrechtliche Bewilligung zur Lagerung von Aushubmaterial und Bauschutt auf einem kleinen, noch nicht verfüllten Teilbereich erteilt. Das Recht wurde bis zum 31. Dezember 1985 befristet. Mit Bescheid der Bezirkshauptmannschaft Wr. Neustadt (delegierte Behörde) vom 17. März 1987, 9-W-80103/35, wurde gemäß §121 WRG 1959 festgestellt, daß die bewilligte Schuttdeponie beendet und den Rekultivierungsmaßnahmen entsprochen worden ist. Gleichzeitig wurden noch fünf weitere, jährlich bis zum Jahre 1991 durchzuführende Sondenuntersuchungen aus den bestehenden zwei Grundwasserbeobachtungssonden vorgeschrieben.

Da das Wasserrecht durch die Befristung erloschen ist (eine Überleitung von erloschenen Deponierechten wurde in die Wasserrechtsgesetznovelle 1990 nicht aufgenommen), war seitens der Wasserrechtsbehörde für den kleinen, wasserrechtlich bewilligten Teil ein Erlöschensverfahren durchzuführen. Im Zuge dieses Verfahrens ist von der Wasserrechtsbehörde zu klären, welche letztmaligen Vorkehrungen gemäß §29 WRG 1959 dem ehemaligen Wasserberechtigten vorzuschreiben sind.

Zusätzlich wurde jedoch vom wasserbautechnischen Amtssachverständigen in einem Gutachten vom 23. Mai 1991 bzw. in einer Wasserrechtsverhandlung am 5. März 1992 darauf hingewiesen, daß jene Ablagerungen, die vor Erteilung der wasserrechtlichen Bewilligung durchgeführt worden sind, ca. den dreifachen Umfang aufweisen und dadurch, daß sie ohne Bewilligung durchgeführt worden sind, auch ohne behördliche Kontrolle erfolgt sind.

Die Ablagerungen von Abfällen war vor dem 1. Juli 1990 gemäß §32 WRG 1959 bewilligungspflichtig (vergl. VwGH vom 31. Mai 1983, 83/07/0011) bzw. ist nach der Wasserrechtsgesetznovelle 1990 gemäß §31 b WRG 1959 bewilligungspflichtig. Da eine wasserrechtliche Bewilligung für ca. drei Viertel der Ablagerungen nicht vorliegt, hat die Wasserrechtsbehörde zusätzlich zum Erlöschensverfahren ein Verfahren gemäß §138 WRG 1959 betreffend der konsenslosen Neuerungen durchzuführen. In diesem amtswegig durchzuführenden Verfahren hat die Wasserrechtsbehörde zu klären, ob gemäß §138 Abs1 lita oder gemäß §138 Abs1 litb oder gemäß §138 Abs2 vorzugehen ist.

Aufgrund dessen sind insbesondere folgende Fragen zu klären:

Ist aus öffentlichem Interesse zum Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen die Entfernung der Ablagerungen erforderlich (§138 Abs1 lita)?

Sind die Einwirkungen aufgrund der Ablagerungen derart beschaffen, daß öffentliche Interessen (Schutz des Grundwassers) nicht beeinträchtigt und die Ablagerungen nachträglich bewilligt werden können (§138 Abs2)?

oder

Ist für den Fall, daß die Ablagerungen das Grundwasser beeinträchtigen, anstelle einer Räumung eine Sicherung der Ablagerungen möglich? Wie hoch ist gegebenenfalls der Aufwand der Sicherung im Vergleich zu dem einer Räumung (§138 Abs1 litb)?

Um diese Fragen sowie die Frage, welche letztmaligen Vorkehrungen für den bewilligten Teil erforderlich sind, beantworten zu können, waren Untersuchungen für die Befunderstellung erforderlich.

Im einzelnen waren dies

a) Errichtung von fünf Grundwasserbeobachtungs sonden

Hiebei wird von erfahrenen Fachfirmen mit Hilfe von mobilen Großbohrgeräten (LKW) im Schutze eines stählernen Hüllrohres der Untergrund durch Gewinnung von Bohrkernen erkundet und fachkundig geologisch/sedimentologisch klassifiziert. Anschließend wird auf Basis der ersichtlich gewordenen Bodenschichtung und - zusammensetzung der Sondenausbau in Angriff genommen. Voll- und Filterrohre aus Spezialkunststoffen werden den Erfordernissen entsprechend verlegt, der zwischen diesen und dem Hüllrohr seitlich geschaffene, ringförmige Hohlraum wird bei gleichzeitigem Ziehen des Hüllrohres mit definiertem und genau abgestimmtem Filtermaterial oder Dichtstoffen (zur Trennung von Grundwasserhorizonten im Bereich von Vollrohrstrecken und im Bereich der Geländenähe) verfüllt. Im Anschluß daran wird die Sonde durch längeres Auspumpen gereinigt, im Einzelfall werden über Pumpversuche die Untergrunddurchlässigkeiten lokal ermittelt. Die Sonde wird über Gelände mit einem Schutzrohr und Deckel inklusive Schloß vor unbefugtem Zugriff und Verschmutzungen gesichert.

Die Arbeiten wurden durch die Firma G und B durchgeführt. Die Kosten hierfür betragen S 211.217,40. Die Rechnung liegt der Klage bei (Beweis 1).

b) Eluatuntersuchungen

Eluatuntersuchungen wurden von Univ.-Prof. Ziv.Ing. Dr. W W durchgeführt. Bei diesen Untersuchungen wurden Mischproben aus dem Ablagerungsgut eluiert und das Eluat auf 23 chemische Parameter untersucht. Ebenso wurden von ihm Grundwasseranalysen der Sondenwässer durchgeführt. Für diese Untersuchungen werden standardisierte Analyseverfahren angewandt; der labortechnische Aufwand ist im Hinblick auf die erforderliche Geräteaufstellung und Qualitätssicherung als sehr hoch zu bezeichnen. Die Ergebnisse der Untersuchungen müssen als Zeugnisse im weiteren Verfahren (Verwaltung, Gericht) standhalten.

Die Kosten hierfür betragen S 352.428,78. Die Rechnung liegt der Klage bei (Beweis 2).

c) Bodenluftuntersuchungen

Die Firma G hat an 47 Meßpunkten Bodenluftuntersuchungen zum Gesamtbetrag von S 186.300,- durchgeführt. Zu diesem Zweck wird der Untersuchungsbereich rasterförmig unterteilt. Über geschlagene Lanzen wird punktuell in einheitlicher Tiefe Bodenluft abgesaugt und die Gaszusammensetzung analysiert. Probenahme und Analyse bedürfen spezieller geräte- und labortechnischer Ausstattung. Die Analyseergebnisse sind fachkundig zu interpretieren und in der Regel kartographisch für die nachfolgende Begutachtung aufzubereiten. Die Rechnung liegt der Klage bei (Beweis 3).

d) Schürfung

Die Firma W G hat mittels eines Löffelbaggers eine Schürfe am Deponiegelände hergestellt, um eine Abfallprobenahme, eine optische Kontrolle des Ablagerungsgutes sowie Erhebungen über die Deponiesohle durchführen zu können. Die Kosten hierfür betragen S 39.150,-. Die Rechnung liegt der Klage bei (Beweis 4).

e) Sonstige Dienstleistungen

Die Erstellung der Ausschreibungen für die Fremdleistungen, das Angebotsverfahren einschließlich der Evaluierung und Bestbieterermittlung, die unbedingt erforderliche Überwachung der Arbeiten der Fremdleistungen vor Ort (Leistungserfüllung, Abnahme der Arbeiten, Vertretung der Auftraggeberaufsicht, Management bei Problemen, Rückkoppelung mit Auftraggeber, Rechnungsprüfung etc.), die fachliche und zeitliche Koordination der Fachfirmen, Verständigung der betroffenen Grundeigentümer, Einbautenbesprechungen, Abwicklung von Entschädigungsansprüchen, Abschluß der Arbeiten und die Berichterstattung (Zusammenführung der Ergebnisse zu einem Gesamtbild, gestützt auf die örtlich gewonnenen Eindrücke und Erfahrungen im Zuge der Arbeiten) wurden von Ziv.Ing. Dipl.Ing. A und Ziv.Ing. Dipl.Ing. H durchgeführt. Das vorgelegte Operat wurde vom technischen Amtssachverständigen für die Gutachtenerstellung verwendet. Die Kosten hierfür betragen S 265.920,--. Die Rechnung liegt der Klage bei (Beweis 5).

Sowohl vom geologischen Amtssachverständigen als auch vom ärztlichen Amtssachverständigen wurde die Notwendigkeit der Untersuchungen in ihrem Gutachten in der Verhandlung am 5. März 1992 bestätigt, da die Grube im Grundwasserschwankungsbereich liegt und im Grundwasser die Grenzwerte für Trinkwasser bereits überschritten sind.

Im Auftrag der Wasserrechtsbehörde wurden Kostenvoranschläge für diese Leistungen eingeholt, deren Höhe in Summe S 924.000,-- betrug.

Dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft wurde der Sachverhalt mit Schreiben vom 18. März 1993 bekanntgegeben und darauf hingewiesen, daß es sich bei den Kosten um einen vom Bund zu tragenden Zweckaufwand handelt und daß beabsichtigt ist, die Arbeiten zu vergeben und die Rechnungen dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft vorzulegen.

Mit Schreiben vom 31. März 1993 lehnte das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft den Kostenersatz ab, da kein Zweckaufwand vorliege. Begründet wurde dies damit, daß keine Gefahr in Verzug gegeben sei und damit keine Sofortmaßnahmen gemäß §31 Abs3 WRG 1959 erforderlich seien.

Mit Schreiben vom 22. April 1993 wies die NÖ Wasserrechtsbehörde das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft nochmals darauf hin, daß die Ermittlungen erforderlich sind, um Aussagen treffen zu können, ob gemäß §138 Abs1 lita oder b oder gemäß §138 Abs2 WRG 1959 vorzugehen ist. Vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft erging hiezu keine Antwort.

Am 19. April 1993 erteilte die Wasserrechtsbehörde dem deponietechnischen Amtssachverständigen den Auftrag, die Arbeiten zu vergeben. Die Auftragsvergabe an Dipl.Ing. A und Dipl.Ing. H erfolgte am 6. Mai 1993, die Aufträge für die Untersuchungen ergingen im Juli 1994. Die Gefährdungsabschätzung wurde im August 1995 beendet. Die Kosten von S 1.055.016,16 wurden vom Land Niederösterreich bezahlt.

Die Gefährdungsabschätzung wurde im Mai 1996 vom deponietechnischen Amtssachverständigen begutachtet und von ihm eine Aussortierung von Abfällen und eventuell eine Rücklagerung von Abfällen nach Definition von Randbedingungen und Grenzwerten für die Inhaltsstoffe für erforderlich erachtet. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

II. Begründung zum Klagebegehren

Gemäß §2 F-VG 1948 tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

Nach 1 FAG 1993 tragen die Länder den Personalaufwand für die Bediensteten der Behörden der allgemeinen Verwaltung einschließlich der Agrarbehörden 1. und 2. Instanz (inklusive Ruhegehülse). Weiters haben die Länder den gesamten Amtssachaufwand dieser Behörden (inklusive Reisekosten) zu tragen.

Mit der Zuordnung des Aufwandes der Gebietskörperschaften befaßte sich der Verfassungsgerichtshof in mehreren Erkenntnissen (vgl. Erkenntnis vom 19. Juni 1953, A41/53 und vom 19. Juni 1974, A1/74) und gliederte den Aufwand dabei wie folgt:

1) Personalaufwand (inklusive Reisetätigkeit)

2) Amtssachaufwand: Jener Aufwand, der die Voraussetzungen für das Tätigwerden der Amtorgane schafft (z. B. Amts- und Kanzleierfordernisse aller Art, Beleuchtung, Beheizung, Druckkosten, Post, Telefon)

- 3) Der Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht (konkreter Sachaufwand)
- 4) Den Zweckaufwand, worunter jene Aufwendungen zu verstehen sind, die von vornherein für einen bestimmten Zweck getätigt werden.

In den Erkenntnissen führt der Verfassungsgerichtshof aus, daß Personal- und Amtssachaufwand in der mittelbaren Bundesverwaltung vom jeweiligen Land zu tragen sind. Die Tragung des Aufwandes, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht, und des Zweckaufwandes in der mittelbaren Bundesverwaltung trifft den Bund.

Die im Sachverhalt dargestellten Untersuchungen samt den dafür erforderlichen Geräten sind keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Behörde, sondern sind durch die konkrete Tätigkeit der Behörde, nämlich die Durchführung eines bestimmten Wasserrechtsverfahrens und die damit zusammenhängenden Ermittlungen erforderlich geworden.

Ob überhaupt Untersuchungen erforderlich sind, deren Umfang sowie deren Art, hängt in den Wasserrechtsverfahren vom konkreten Sachverhalt ab. Normalerweise ist in den Wasserrechtsverfahren die übliche bürotechnische Ausstattung ausreichend, um sowohl von der Sachverständigenseite die Beurteilung durchführen zu können, als auch um behördenseits die bescheidmäßigen Erledigungen treffen zu können. In manchen Fällen ist jedoch im Ermittlungsverfahren die Durchführung zusätzlicher Erhebungen erforderlich, damit der Amtssachverständige seinen Befund und das Gutachten erstellen kann.

In Bewilligungsverfahren tritt die Problematik der Kostentragung nicht auf, da in diesen Fällen dem Antragsteller gemäß §76 Abs4 AVG eine Kostenvorauszahlung aufgetragen werden kann. Bei amtswegig durchzuführenden Verfahren - wie im gegenständlichen Verfahrensstadium - besteht keine Möglichkeit, einen derartigen Vorauszahlungsauftrag zu erlassen.

Der im Verfahren entstehende konkrete Sachaufwand ist vom Bund (die Vollziehung des Wasserrechtsgesetzes fällt gemäß Artikel 10 Abs1 Z. 10 B-VG in die Kompetenz des Bundes) unmittelbar bei seiner Entstehung zu tragen, da weder das F-VG 1948 noch das FAG 1993 eine Vorfinanzierung des durch den Bund zu tragenden Zweckaufwandes vorsehen. Dies ist auch die Rechtsansicht des Bundes, die mit Erlaß des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft vom 22. August 1985, 15.832/18-1 5/85, den Ländern bekanntgegeben wurde (...).

Im konkreten Wasserrechtsverfahren ergaben sich aufgrund der Bestimmungen der §§29 und 138 WRG 1959 bestimmte, bereits im Sachverhalt dargestellte Fragestellungen an den Amtssachverständigen. Um diese beantworten zu können, wurden von Amtssachverständigen verschiedene Untersuchungen für erforderlich erachtet und von der Behörde angeordnet. Die dafür erforderlichen Spezialgeräte, Labors, Fachkräfte (detaillierte Ausführungen siehe oben) werden bei der Behörde nicht vorgehalten. Diese Geräte sind auch keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Behörde. In über 90 % der von der Wasserrechtsbehörde durchzuführenden Verfahren reichen die vorhandenen bürotechnischen Mittel aus. In einzelnen Fällen - so wie im gegenständlichen Fall - erfordert jedoch das Ermittlungsverfahren spezielle weitere Erkundungen. Diese Erhebungen ergeben sich aus der konkreten Tätigkeit der Behörde, nämlich der Durchführung dieses Wasserrechtsverfahrens. Die Schaffung der Voraussetzungen für das Tätigwerden der Behörde (Amtssachaufwand) kann nicht soweit gehen, daß für jeden konkreten Fall alle Erhebungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen müssen, da es ansonsten keinen konkreten Sachaufwand mehr geben könnte.

Die oben angeführten Untersuchungen kommen in der völlig gleichen Zusammensetzung auch in keinem anderen Wasserrechtsverfahren vor, da die Art und Anzahl der Untersuchungen vom jeweiligen einzelnen Sachverhalt und den örtlichen Gegebenheiten abhängen. Zwar sind bei ähnlichen Verfahren auch manche dieser Untersuchungen erforderlich, wesentlich ist jedoch, daß bei keinem Wasserrechtsverfahren von vornherein feststeht, ob und gegebenenfalls welche Untersuchungen durchzuführen sind, sondern daß dies vom Einzelfall abhängt und sich der Untersuchungsumfang oft erst im vollem Umfang während der Untersuchungen ergibt. Die sich aus dem Einzelfall ergebenden Untersuchungen bilden keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Behörde, sondern sind ein konkreter Sachaufwand, der vom Bund zu tragen ist.

III. Zur Klagslegitimation

Bei dem Klagebegehren handelt es sich um einen vermögensrechtlichen Anspruch, weil er auf den Ersatz eines Aufwandes gerichtet ist, der dem Land Niederösterreich erwachsen ist. Dieser Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen. Es existiert auch keine Norm, nach der dieser Anspruch durch Bescheid

einer Verwaltungsbehörde zu erledigen wäre. Es handelt sich um eine Vermögensforderung des Landes Niederösterreich an den Bund zur Tragung von Kosten, die dem Land Niederösterreich im Rahmen seines öffentlich-rechtlichen Wirkungsbereiches entstanden sind, die gemäß Art137 B-VG vor dem Verfassungsgerichtshof geltend zu machen ist."

2.a) Der Bund, vertreten durch den Bundesminister für Finanzen, erstattete am 19. März 1997 eine Gegenschrift. Darin wird das Klagebegehren dem Grunde und der Höhe nach bestritten und beantragt

"der Verfassungsgerichtshof möge

- a) die Klage abweisen und
- b) der klagenden Partei den Ersatz der Prozeßkosten des Bundes auferlegen.

Für den Fall, daß der VfGH diesem Antrag nicht folgt, wird die Fällung eines Zwischenerkenntnisses über die Berechtigung des Klagsanspruches dem Grunde nach beantragt, um den Parteien Gelegenheit zu geben, Vergleichsverhandlungen über die Höhe des Anspruchs zu führen."

b) Diesem Antrag liegt nachstehende Argumentation zugrunde:

"A) Aus den Akten des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft und den vom Landeshauptmann von Niederösterreich vorgelegten Akten ergibt sich zusammengefaßt folgender Sachverhalt:

Im Zuge der von Prof. Dr. R durchgeführten Arbeiten über das Grundwasservorkommen in der Mitterndorfer Senke wurde u.a. auch die ggstdl. Mülldeponie auf den Grundstücken der Gemeinde Z festgestellt (siehe AV der BH Wr. Neustadt vom 22.12.1976 und das Schreiben an den Bürgermeister von Z vom 21.12.1977 mit der Aufforderung, um die wasserrechtliche Bewilligung anzusuchen). Laut Ansuchen vom 14.4.1978 sollten im noch offenen Teil der Grube Sperrmüll und Bauschutt deponiert werden.

In der Verhandlung am 10.10.1978 wurde festgehalten, daß seit Jahrzehnten Abfall abgelagert werde; derzeit seien hauptsächlich Sperrmüll, Bauschutt und Gartenabfälle sowie Autowracks vorhanden, doch bestehe der Eindruck einer Müllablagerungsstätte. Die Gemeinde Z wurde daher zur Vorlage weiterer Unterlagen aufgefordert. Eine Vorlage derartiger Unterlagen erfolgte teilweise am 29.6.1978 sowie im Februar 1980.

Einem Bericht des NÖ Gebietsbauamtes II ist zu entnehmen, daß am 8.4.1980 die Ablagerung von Hausmüll festgestellt worden sei und die Grubensohle etwa 2 m unter HGW liege; die Ablagerungen seien daher einzustellen, der vorhandene Müll zu entfernen und eine - grundwasserstromabwärts bereits bestehende - Sonde regelmäßig zu untersuchen.

Mit Bescheid vom 5.5.1980, Zl. 9-W-80103/12, untersagte die BH Wr. Neustadt gemäß §122 WRG die Ablagerung von Müll und trug der Gemeinde Z die Entfernung des gelagerten Mülls sowie die erwähnten Untersuchungen auf.

In der Bewilligungsverhandlung am 24.6.1980 schränkte die Gemeinde Z ihr Ansuchen auf die Ablagerung von Aushub, Bauschutt und geringen Mengen an Gartenabfällen auf einer Teilfläche der Parzelle 1779 ein; die Grubensohle liegt dort etwa bei HGW und sollte mit einwandfreiem Material aufgehöhrt werden. Dies wurde positiv begutachtet und mit Bescheid der BH Wr. Neustadt vom 27.6.1980, 9-W-80103/15, gemäß §32 WRG bewilligt. Die Rekultivierung sollte bis Ende 1985 erfolgen.

In der Folge wurde regelmäßig festgestellt, daß in der Grube - durch Dritte? - unbefugte Müllablagerungen vorgenommen wurden. Diese wurden von der Gemeinde trotz behördlicher Aufforderung nicht immer entfernt, sondern in die Grube eingeschoben.

CKW werden seit etwa 1982 festgestellt. Dennoch bestätigte die BH Wr. Neustadt mit Bescheid vom 17.3.1987,

Zl. 9-W-80103/35, gemäß §121 WRG die Beendigung und Rekultivierung der Deponie.

Im Jahre 1988/89 wurden im Hinblick auf Belastungen einer grundwasserstromaufwärtigen Sonde weitere Überlegungen angestellt, wobei laut Gebietsbauamt II die Deponie als Emissionsquelle für CKW nicht in Betracht komme.

Im Jahre 1990 wurde das Grundstück bereits der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt. Das Gebietsbauamt II regte im Hinblick auf die CKW-Belastung weitere Beweissicherungen an.

Einem ausführlichen Gutachten des wasserbautechnischen Amtssachverständigen vom 23.5.1991 ist zu entnehmen:

-) die Deponie wurde im überwiegenden Teil konsenslos verfüllt,
-) der nur auf eine Teilfläche sich beziehende Konsens wurde laufend mißachtet,
-) die Altablagerungen wurden bislang nie berücksichtigt, -) in der Überwachung seien gravierende Versäumnisse festzustellen,
-) bisherige Probennahmen seien nicht repräsentativ, -) verschiedene Verdachtsmomente (Ablagerung von Batterien?) und Parameter seien noch nicht untersucht worden.

Bei einer Verhandlung am 5.3.1992 wurde aufgrund der Gutachten der Sachverständigen eine Gefährdungsabschätzung als nötig erachtet.

Mit Schreiben vom 18.3.1993, Zl. ..., berichtete der Landeshauptmann von Niederösterreich, daß auf den Grundstücken 1779 und 1780 KG Untereggendorf eine ca. 6 m tiefe ehemalige Sand- und Kiesgrube mit Abfällen aller Art verfüllt worden sei; für die Ablagerungen sei teilweise eine wasserrechtliche Bewilligung vorgelegen. In zugehörigen Grundwassersonden seien CKW festgestellt worden, doch reiche die Sondenzahl nicht aus, um die Deponie eindeutig als Emissionsquelle identifizieren zu können. Für diesbezügliche Untersuchungen durch externe Sachverständige - die für Maßnahmen nach §§31 bzw. 138 WRG erforderlich seien - seien Kosten von rd. 1 Mio. S erforderlich, die als Zweckaufwand vom Bund zu finanzieren seien; für eine Vorfinanzierung durch das Land bestehe keine gesetzliche Grundlage.

Mit Schreiben vom 31.3.1993, Zl. 15.053/13-15/93, verwies das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft darauf, daß keine Sofortmaßnahmen der Notstandspolizei und damit in Verbindung stehende Untersuchungen, sondern lediglich Ermittlungen über die Verursachung der CKW-Belastung vorgesehen seien; dies sei nicht als Zweckaufwand anzuerkennen. Im übrigen wurde auf die - vermutlich keinen besonderen Aufwand erfordernde - Möglichkeit des §138 WRG verwiesen.

Ungeachtet des genannten Schreibens des BM/LF vom 31.3.1993 trug der Landeshauptmann von NÖ am 19.4.1993 der Abt. B/9 auf, die Arbeiten zur Gefährdungsabschätzung zu vergeben und die Rechnungen der Wasserrechtsbehörde zwecks Weiterleitung an das BM/LF vorzulegen. Diese Maßnahmen wurden ohne nochmalige Kontaktnahme mit dem BM/LF gesetzt, sodaß der Bund nicht die Möglichkeit hatte, konkret das Veranlaßte zu akzeptieren oder abzulehnen.

Einem Erhebungsbericht der Gewässeraufsicht vom 14.6.1994 ist zu entnehmen, daß die Fa. A-E bis ca. 1973 mehrere Tonnen beschädigte Batterien und Altbatterien in der ggstl. Deponie eingebracht habe; auch Hausmüll, Autowracks, Sperrmüll, Bauschutt und Gartenabfälle seien abgelagert worden.

Einem Bericht der Abt. B/9 vom 14.5.1996 ist zu entnehmen, daß -) bescheidwidrig die Grubensohle nicht aufgehöhht wurde, -) Abfälle sich im Grundwasser bzw. im Grundwasserschwankungsbereich befinden,

-) nicht konsentierete Abfälle abgelagert wurden,
-) es sich somit insgesamt um eine konsenslose

Ablagerung handelt, hinsichtlich deren ein Handlungsbedarf gegeben sei.

In ihrer Stellungnahme vom Februar 1997 bestritt die Gemeinde Z, daß die Voraussetzungen für die Anwendung der §§31 oder 138 WRG oder des ALSAG gegeben seien, und behauptete, sie habe die Bewilligung sz. stets eingehalten.

B) Bei Durchsicht der Akten fällt auf, daß sich die Behörde mit den - den überwiegenden Teil der Deponie ausmachenden - Altablagerungen nie auseinandergesetzt hat. Weder wurde hiefür ein Auftrag nach §138 WRG erlassen noch auf eine nachträgliche Bewilligung hingewirkt. Es wurden keinerlei Erhebungen darüber vorgenommen, was eigentlich im bereits verfüllten Teil der Grube abgelagert worden war, und welches Gefahrenpotential daraus entstehen könnte. Daß die spätestens 1973 beendeten Ablagerungen der Fa. A erst 1994 aktenkundig werden, ist bezeichnend.

Den Akten ist ferner nicht zu entnehmen, ob der Entfernungsantrag vom 5.5.1980 irgendwelche Konsequenzen hatte. Seine Befolgung bzw. zwangsweise Durchsetzung (zu Lasten der Gemeinde) hätte die nunmehrigen Kosten vermieden. Ganz allgemein erinnert das Vorgehen der nö. Stellen an deren Versäumnisse bei der Fischer-Deponie.

In wasserrechtlicher Sicht ist festzustellen:

-) Die Altlast Z stellt eindeutig eine nicht bewilligte Abfallagerung dar, die nach §§31 b und 138 WRG behandelt werden kann; als Verursacher, Verpflichteter und damit Kostenträger ist die Gemeinde Z anzusehen. Die Nichteinhaltung der erteilten Bewilligung muß in gleicher Weise der Gemeinde Z zugerechnet werden.

-)Zu ermitteln wäre dabei, ob eine Räumung der gesamten Deponie erforderlich bzw. möglich ist, oder ob mit einer Sicherung nach §138 Abs1 litb WRG - ggf. auf welche Weise - vorzugehen wäre. Ob dafür die vorliegenden Daten bereits ausreichen bzw. in welcher Hinsicht sie allenfalls zu ergänzen wären, bedürfte noch fachlicher Beurteilung.

-) Den Akten sind keine Hinweise zu entnehmen, welche anderen Ursachen für die CKW-Belastung des Grundwassers in Frage kämen; nach der Lage der Deponie käme allenfalls das Stadtgebiet von Wr. Neustadt in Betracht.

-) Wenn die Unterbehörde eine größere Belastung des Grundwasservorkommens befürchtet, der durch die Sicherung oder Sanierung der ggstdl. Deponie nicht bzw. nicht hinreichend begegnet werden könne, muß sie weitere Untersuchungen anstellen. Ob die hier ggstdl. Untersuchungen dafür ausreichen oder geeignet sind, bedürfte ebenfalls einer fachlichen Beurteilung.

C) Grundsätzlich sind die Länder nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs verpflichtet, in der mittelbaren Bundesverwaltung ihre Organisation, d.h. ihren Beamtenapparat (Personalaufwand) und ihre Einrichtungen (Amtssachaufwand) ohne Kostenersatz gegenüber dem Bund zur Verfügung zu stellen (VfSlg. 9507/82). Personal und Einrichtung sind so zu halten, daß damit die dem Land übertragenen Aufgaben auch tatsächlich erfüllt werden können. Beim klagsgegenständlichen Aufwand handelt es sich um einen Kostentyp, der in Vollziehung des WRG regelmäßig und typisch anfällt und der daher das Land veranlassen müßte, hierfür geeignete eigene organisatorische Vorsorgen zu treffen; diesbezügliche Versäumnisse des Landes können nicht auf den Bund abgewälzt werden. Wenn das Land statt eigener Vorsorge sich Dritter bedient, hat es die Kosten hierfür selbst zu tragen.

Soweit für die klagsgegenständlichen Kosten hingegen Beteiligte des Verfahrens aufzukommen haben, sind diese Kosten von der Behörde gemäß den §§76 ff AVG bei diesen hereinzubringen, wobei im ggstdl. Fall als Kostenträger in erster Linie die Gemeinde Z in Betracht kommt.

D) Die Höhe der geltend gemachten Kosten konnte vom Bund in der bisher zur Verfügung stehenden Zeit nicht überprüft werden und wird daher bestritten. Das Begehren auf die Leistung von Zinsen ab 1. November 1995 ist ungerechtfertigt, weil die klagsgegenständlichen Rechnungen dem BM/LF vor der Einbringung der Klage nicht vorgelegt wurden und daher auch kein Verzug des Bundes vorliegen kann (VfSlg. 10889/86)."

3. Das Land Niederösterreich replizierte auf diese Gegenschrift mit folgender Äußerung vom 6. Juni 1997:

"Zu Punkt C) der Gegenschrift:

Der Aufwand, der im gegenständlichen Ermittlungsverfahren für die (in der Klage beschriebenen) Untersuchungen angefallen ist, fällt in den Wasserrechtsverfahren keineswegs typisch und regelmäßig an. Verwiesen wird hiebei insbesondere auf die Ausführungen auf Seite 9 der Klageschrift. Vom Landeshauptmann von NÖ als Wasserrechtsbehörde wurde 1993 bis 1995 folgende Anzahl an Wasserrechtsverfahren, bei denen Ermittlungen mittels Spezialgeräten und damit verbundene Untersuchungen in Auftrag gegeben wurden, durchgeführt: 1993 - 26 Auftragsvergaben, 1994 - 21 Auftragsvergaben und 1995 - 1 Auftragsvergabe. Im Vergleich dazu wurden zum Beispiel im Jahre 1995 vom Landeshauptmann von NÖ als Wasserrechtsbehörde ca. 1900 Bescheide erlassen, wobei sich ca. 200 Bescheide auf die Bestimmung des §138 stützten und davon wiederum 77 Bescheide Deponien betrafen. In den übrigen Jahren lag die Anzahl der Verfahren bzw. deren Verhältnis in etwa derselben Größenordnung. Die Anzahl der Verfahren mit Kosten verursachenden Ermittlungen ist somit nur ein kleiner Teil der insgesamt durchgeführten Verfahren gemäß §138 WRG 1959. Von einem regelmäßigen und typischen Aufwand kann daher nicht gesprochen werden. Ob überhaupt bzw. gegebenenfalls welche Untersuchungen erforderlich sind, hängt immer vom Einzelfall ab. Falls Untersuchungen

wie z.B. im konkreten Anlaßfall erforderlich sind, ist die Art der Untersuchungen von den örtlichen Verhältnissen (abgelagertes Material, Bodenaufbau, Grundwasserhöchststand, Grundwasserstau, Bodendurchlässigkeit usw.) abhängig. Je nach den lokalen Gegebenheiten können Bohrungen oder Baggerungen oder bloße Luftbilddokumentationen, Bodenluftuntersuchungen oder geomagnetische Untersuchungen, Bodenerkundungen, Eluatanalysen mit verschiedensten Parametern usw. erforderlich sein. Die Untersuchungen sind jedoch keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Behörde, sondern in der überwiegenden Zahl der behördlichen Tätigkeit sind derartige Untersuchungen nicht erforderlich.

Der Bund (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft bzw. Finanzministerium) hat mit Schreiben vom 7. Juli 1983 und 22. August 1985 (diese Schreiben wurde bereits in Kopie mit der Klage vorgelegt) anerkannt, daß die Kosten, die in Vollziehung des §31 WRG 1959 anfallen (Kosten für notstandspolizeiliche Maßnahmen), einen Zweckaufwand darstellen und vom Bund bei seiner Entstehung zu tragen sind. Auch bei diesen Aufwendungen gemäß §31 Abs3 WRG 1959 handelt es sich um Kosten, die sehr oft durch ähnliche Leistungen, wie sie auch Ermittlungen in Wasserrechtsverfahren erfordern, entstehen. So ist bei Unfällen mit wassergefährdenden Stoffen in der Regel der Einsatz eines Baggers, die Errichtung von Sonden, die Durchführung von chemischen Untersuchungen und Bepumpungen usw. erforderlich. Welche Maßnahmen bei Anordnungen gemäß §31 Abs3 WRG 1959 im Einzelfall durchzuführen sind, hängt - wie bei den Erhebungen gemäß §138 - von den Umständen des Falles ab. Wesentlich häufiger als bei Erhebungen gemäß §138 wurden in den letzten Jahren Maßnahmen gemäß §31 Abs3 WRG 1959 durchgeführt und diese vom Bund bezahlt. Im Jahre 1995 gab es in Niederösterreich 30 Fälle gemäß §31 Abs3 WRG 1959, in denen der Bund die Kosten für die oben beispielhaft angeführten Maßnahmen übernommen hat. In all diesen Fällen hat der Bund anerkannt, daß der Aufwand erst mit der konkreten Tätigkeit entstanden ist, obwohl die Anlaßfälle häufiger und die Leistungen oftmals sehr ähnlich jenen Erhebungen waren, die in Wasserrechtsverfahren anfallen. Ob ein Amtssachaufwand oder ein Zweckaufwand vorliegt, hängt auch nicht davon ab, wie häufig ein Fall eintritt, sondern davon, ob der Aufwand erst mit der konkreten Tätigkeit der Behörde entsteht, oder ob es ein Aufwand ist, der die Voraussetzungen für das Tätigwerden der Behörde schafft. Sowohl bei den Erhebungen gemäß §138 als auch bei jenen gemäß §31 Abs3 WRG 1959 ergibt sich erst mit der konkreten Tätigkeit der Behörde, ob überhaupt bzw. welcher Aufwand entstehen wird.

Zum letzten Absatz auf Seite 5 der Gegenschrift:

Die Kosten des Verfahrens können bei Verschulden des Verursachers gemäß §76 AVG diesem aufgetragen werden. Laut Erlaß des Finanzministeriums vom 19. Februar 1985, GZ 61 2010/1-11/11/85, (...) ist jedoch der Zweckaufwand direkt bei seiner Entstehung vom Bund zu tragen und nicht von den Ländern vorzufinanzieren. Desweiteren steht zum Zeitpunkt der Ermittlungen nicht fest, ob tatsächlich ein Verschulden des Verursachers vorliegt, trotzdem müssen die Erhebungen durchgeführt werden. Bei Fehlen eines Verschuldens kann die Bezahlung der Kosten dem Verursacher nicht aufgetragen werden.

Die Zinsen wurden ab 1. November 1995 begehrt, da mit diesem Zeitpunkt die letzte Teilrechnung vom Land NÖ bezahlt worden ist. Im übrigen wird diesbezüglich auf das Klagsvorbringen verwiesen.

Zu Punkt A) Seite 4, 2. Absatz der Gegenschrift:

Der Landeshauptmann von NÖ hat im konkreten Anlaßfall mit Schreiben vom 22. April 1993, ..., nochmals das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft darauf hingewiesen, daß die Ermittlungen für die Entscheidung, ob gemäß §138 Abs1 oder Abs2 vorzugehen ist, erforderlich sind und die Rechnungen vorgelegt werden. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft ist daher sehr wohl nochmals informiert worden und hätte auch eine Weisung im konkreten Fall erteilen können. Das Ministerium gab jedoch keine Stellungnahme ab.

Zu Punkt B) der Gegenschrift:

Die Ausführungen unter B) der Gegenschrift sind zwar für die Entscheidung, ob ein Amtssachaufwand oder ein Zweckaufwand vorliegt, nicht relevant, da die Kostentragung des Bundes unabhängig davon ist, ob die von der Behörde gesetzten Akte in jeder Beziehung dem Gesetz entsprechen (vergleiche VfGH vom 19. Juni 1974, Nr. 7314). Unabhängig davon wird jedoch trotzdem hiezu Stellung genommen, da die Ausführungen in wesentlichen Punkten nicht zutreffend sind.

Wenn vom Bund kritisiert wird, daß das Verfahren sehr lange gedauert hat, muß hiezu ganz allgemein festgestellt werden, daß dem Bund seit mehr als 10 Jahren bekannt ist, daß in manchen Wasserrechtsverfahren bei der konkreten Tätigkeit der Wasserrechtsbehörden Aufwendungen anfallen, ohne deren Tragung das Ermittlungsverfahren nicht ordnungsgemäß abgewickelt werden kann. Es werden daher seit ca. 1985 Gespräche

mit dem Bund geführt, daß dieser den Zweckaufwand tragen soll, damit Ermittlungen in Wasserrechtsverfahren nicht behindert werden. Die Übernahme dieser Kosten wurde jedoch vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft stets abgelehnt. Um so verwunderlicher ist es jetzt, daß der Bund den Beamten des Landes NÖ vorwirft, nicht tätig geworden zu sein. Hätte das Land NÖ im Jahre 1994 und 1995 im konkreten Fall nicht vorfinanziert, obwohl es hiezu nicht verpflichtet wäre, wäre das Verfahren gemäß §138 WRG 1959 noch immer nicht in Gang gekommen.

Beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft besteht überhaupt kein Budget für einen Zweckaufwand in Wasserrechtsverfahren und zwar für ganz Österreich. Dies würde voraussetzen, daß bei den immer zahlreicher und umfangreicher werdenden Ermittlungsverfahren in Wasserrechtsangelegenheiten in Österreich niemals ein Zweckaufwand anfallen würde. Daß dies nicht so sein kann, liegt wohl klar auf der Hand. Wenn es nun dadurch, daß die Ermittlungsaufwendungen durch den Bund im Rahmen des Zweckaufwandes nicht gedeckt werden, zu Verfahrensverzögerungen kommt, liegt dies eindeutig in der Verantwortung des Bundes.

Ein Vergleich des gegenständlichen Falles mit der 'Fischer-Deponie' ist sowohl rechtlich als auch fachlich völlig verfehlt. Im Verfahren betreffend die 'Fischer-Deponie' ging es großteils um abwasserrechtlich bewilligte Ablagerungen, hingegen im gegenständlichen Fall hat die Behörde erst im Nachhinein von den Ablagerungen Kenntnis erlangt. Die Behörde hatte somit nicht die Möglichkeit, vorweg einzuschreiten. Im übrigen wurde auch eine Amtshaftungsklage des Bundes gegen das Land NÖ betreffend die 'Fischer-Deponie' rechtskräftig abgewiesen. In fachlicher Hinsicht ist das Ausmaß der Ablagerungen weder von der Dimension des Ablagerungsgutes noch von dessen Gefährdungspotentialen mit jenen der 'Fischer-Deponie' vergleichbar.

Mit einstweiliger Verfügung der Bezirkshauptmannschaft Wr. Neustadt vom 5. Mai 1980, 9-W-80103/12, wurde zwar die Marktgemeinde Z verpflichtet, den im Grundwasserschwankungsbereich abgelagerten Müll zu entfernen, doch ergibt sich aus dem Erhebungsbericht des NÖ Gebietsbauamtes vom 23. April 1980, welcher zu diesem Bescheid geführt hat, als auch aus der Begründung des Bescheides eindeutig, daß mit diesem Auftrag lediglich die Entfernung von Hausmüllsäcken, die mit 2 Traktoranhängern im Grundwasserschwankungsbereich abgelagert worden sind, aufgetragen worden ist. Der gesamte Text des Erhebungsberichtes als auch die Begründung des Bescheides nimmt nämlich Bezug auf eine Ablagerung eines Traktors mit dem Kennzeichen N 221.660. Das darauf aufbauende Gutachten des Gebietsbauamtes nimmt ausschließlich auf diese Ablagerungen Bezug. Die gewählte Frist zur Entfernung betrug 3 Wochen. Eine Entfernung aller damals bestehenden Ablagerungen im Grundwasserschwankungsbereich (dies war ca. die Hälfte der Gesamtdeponie) innerhalb von 3 Wochen wäre faktisch völlig unmöglich gewesen und ergibt sich auch daraus, daß lediglich die Entfernung der beiden Hausmüllfuhrer aufgetragen worden ist. Somit hätte die Durchsetzung des Auftrages der Bezirkshauptmannschaft Wr. Neustadt vom 5. Mai 1980 keine Änderung in der Sach- und Rechtslage ergeben.

Das Land NÖ ersucht daher nochmals, dem Klagebegehren Folge zu geben."

4. Der Verfassungsgerichtshof richtete an die Verfahrensparteien am 27. Oktober 1997 nachstehendes Ersuchen:

"1. In oben bezeichneter Klagssache ergeht an beide Parteien die Einladung, innerhalb von a c h t Wochen zu den in der Klage unter I.B. lita bis e im einzelnen angeführten Untersuchungen jeweils konkret darzulegen, ob (bejahendenfalls welche) Besonderheiten dafür sprechen, den damit verbundenen Aufwand als 'Zweckaufwand' (nämlich als von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck) zu qualifizieren. Waren oder sind die angeschafften Sachgüter für sonstige Vollzugsaufgaben nicht verwendbar?

2. Der Bund wird ersucht, innerhalb derselben Frist mitzuteilen, weshalb im einzelnen die in der Klage unter I.B. lita bis e erwähnten Ansprüche der Höhe nach bestritten werden."

a) Darauf erstattete das klagende Land Niederösterreich folgende, mit 11. Dezember 1997 datierte Äußerung:

"Einleitend ist festzustellen, daß in den Angelegenheiten der mittelbaren Bundesverwaltung der Personalaufwand sowie der Sachaufwand von den Ländern zu tragen ist, wobei als Sachaufwand der gesamte Amtssachaufwand inklusive aller Reisekosten zu verstehen ist. Unter Amtssachaufwand ist jener Teil des Aufwandes zu verstehen, der die Voraussetzung für das Tätigwerden der amtlichen Organe schafft. Dies bedeutet, daß dem Amtssachaufwand jener Aufwand zuzurechnen ist, der zu tätigen ist, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, ein Gesetz vollziehen zu können. Ordnet ein Gesetz beispielsweise die periodisch wiederkehrende Durchführung von Untersuchungen an, für deren Vornahme ein bestimmter Gerätetyp erforderlich ist, oder wird sogar die Untersuchung mit einem bestimmten Gerät zwingend vorgesehen, ist die

Anschaffung dieses Gerätes als Amtssachaufwand zu verstehen, weil er zumindest in einem bestimmten Vollzugsbereich die Voraussetzung für das Tätigwerden der amtlichen Organe schafft.

Nicht mehr zum Amtssachaufwand gehört hingegen jener Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde entsteht, und ebensowenig der sogenannte Zweckaufwand, das sind jene Aufwendungen, die von vornherein für einen bestimmten Zweck gemacht werden. Jeder Aufwand, der unter eine dieser Kategorien zu subsumieren ist, ist daher bei seiner Entstehung unmittelbar vom Bund zu tragen.

Von vornherein für einen bestimmten Zweck, nämlich zur Bewältigung von Gemeinschaftsaufgaben (wie z.B. Schul- und Straßenbau), wurden die klagsgegenständlichen Aufwendungen nicht gemacht (VFGH vom 20. Juni 1995, A7/94, mit weiteren Judikaturhinweisen). Sie wurden aber durch das konkrete Verfahren gemäß §138 WRG 1959 betreffend die konsenslose Deponie der Marktgemeinde Z verursacht, sind daher ein konkreter Sachaufwand.

Im folgenden wird nun dargelegt, warum die in der Klage jeweils dargelegten einzelnen Untersuchungen einen vom Bund zu tragenden Aufwand, sohin entweder einen Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörde erst entsteht, oder einen von vornherein für einen bestimmten Zweck getätigten Aufwand, darstellen.

Einleitend wird hinsichtlich aller Untersuchungen festgestellt, daß keine Sachgüter angeschafft worden sind, sondern diese Untersuchungen mittels Werkvertrag von den beauftragten Unternehmen durchgeführt worden sind. Mangels angeschaffter Sachgüter können diese auch für andere Vollzugsaufgaben nicht verwendet werden.

a) Zur Errichtung von Grundwasserbeobachtungssonden:

Im gegenständlichen Verfahren gemäß §138 WRG 1959 betreffend die Deponie der Marktgemeinde Z sind folgende Fragen zu klären gewesen:

Ist aus öffentlichen Interessen zum Schutz des Grundwassers vor Verunreinigung die Entfernung der Ablagerungen erforderlich (§138 Abs1 lit a)?

oder

sind die Einwirkungen aufgrund der Ablagerungen derart beschaffen, daß öffentliche Interessen (Schutz des Grundwassers) nicht beeinträchtigt werden können und die Ablagerungen nachträglich bewilligt werden können (§138 Abs2)?

oder

für den Fall, daß die Ablagerungen das Grundwasser beeinträchtigen, ob anstelle einer Räumung eine Sicherung der Ablagerungen möglich ist? Gegebenenfalls wie hoch der Aufwand der Sicherung im Vergleich zur Räumung ist (§138 Abs1 lit b)?

Ob die öffentlichen Interessen eine Entfernung der Ablagerungen erfordern oder nicht, hängt u.a. wesentlich von der Art des abgelagerten Materials, den örtlichen Untergrundverhältnissen, der Lage des Grundwassers oder der Oberflächengewässer und der Bedeutung und Nutzung dieser Wässer ab.

Im gegenständlichen Fall liegt die Deponie einerseits über einem bedeutenden Grundwasserkörper, andererseits liegen die Ablagerungen zum Teil im Grundwasserschwankungsbereich. Desweiteren ist auf Grund des Alters der Ablagerungen und der mangelhaften Dokumentation des Ablagerungsgutes die Zusammensetzung und Beschaffenheit des Abfalls nur ungefähr bekannt. Aufgrund dieser Gegebenheiten war es aus fachlicher Sicht erforderlich, das Grundwasser zu untersuchen, da aus den Werten oberhalb und unterhalb einerseits indirekt auf die Zusammensetzung des Ablagerungsgutes geschlossen werden kann, andererseits direkt das aktuelle Maß der Einwirkungen auf das Grundwasser festgestellt werden kann. Wäre der Grundwasserkörper nicht unmittelbar an die Deponiesohle anstoßend, sondern in einer großen Tiefe oder würden die unterirdischen Wegigkeiten nicht bekannt sein (z.B. dichte Konglomeratschichten zwischen Deponiebasis und Grundwasserkörper) oder wäre kein Grundwasser in unmittelbarer Nähe vorhanden oder würde das Sickerwasser der Deponie erst in größerer Entfernung in das Grundwasser über unbekannte Sickerpfade gelangen, wäre die Errichtung von Grundwasserbeobachtungssonden im Verfahren nicht sinnvoll gewesen.

Die Setzung der Sonden ergibt sich sohin aufgrund lokaler Gegebenheiten im speziellen Anlaßfall und ist keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Wasserrechtsbehörde.

Bei der weiteren überwiegenden Zahl der bisher durchgeführten Verfahren gemäß §138 WRG 1959 wurden keine Grundwasserbeobachtungs sonden gesetzt, da dies nur in wenigen speziellen Fällen erforderlich oder überhaupt nicht möglich war. In einzelnen Fällen war auch in der Vergangenheit die Setzung von Sonden zur Klärung des Sachverhaltes notwendig und kann dies auch in Zukunft der Fall sein. Die Wasserrechtsbehörde kann jedoch nicht sagen, ob dies bzw. wann dies bei der Vielzahl der Verfahren wieder der Fall sein wird.

b) Zu den Eluatuntersuchungen:

Eluatuntersuchungen sowie auch Untersuchungen von Grund- und Oberflächenwässern kommen im Wasserrechtsverfahren sicher häufiger vor als die anderen in der Klage angeführten Erhebungen. Betrachtet man jedoch die Gesamtzahl der in Niederösterreich durchgeführten Verfahren (ca. 2000 Bescheide pro Jahr), so liegt die Zahl jener Verfahren, bei denen Untersuchungen durchzuführen sind, unter 5 %. Selbst bei gleichgelagertem Sachverhalt (konsenslose Ablagerungen und Beurteilung gemäß §138 WRG 1959) wurden z.B. im Jahre 1995 in Niederösterreich 77 gewässerpolizeiliche Aufträge gemäß §138 erlassen, obwohl im selben Jahr nur eine Auftragsvergabe für zusätzliche Erhebungen erfolgte.

Eluatuntersuchungen waren im gegenständlichen Fall zur Klärung, welches Material abgelagert worden ist und welches Gefährdungspotential der Abfall besitzt, erforderlich. Eluatuntersuchungen sind jedoch nicht in jedem Verfahren erforderlich. Ein Verfahrensabschluß ohne Eluatuntersuchungen ist dann möglich, wenn die Zusammensetzungen des Abfalls aus Zeugenaussagen, Bilddokumenten, Literaturwerten, bereits vorhandenen Untersuchungen, die auf einer Baustelle oder die in einem Betrieb gemäß abfallrechtlicher Bestimmungen durchgeführt worden sind, bekannt ist. Eluatuntersuchungen sind jedenfalls keine in jedem Fall zwingende Voraussetzung für das Tätigwerden der Wasserrechtsbehörde in solchen Verfahren. Das Erfordernis ihrer Durchführung hängt wiederum von den Gegebenheiten im Einzelfall ab. Im Verfahren betreffend die Deponie der Marktgemeinde Z gab es keine anderen Möglichkeiten, den Sachverhalt zu klären, und mußten die Untersuchungen daher durchgeführt werden.

c) Bodenluftuntersuchungen:

Die Durchführung von Bodenluftuntersuchungen ist nur bei Ablagerungen von organischem Material und bei Verunreinigungen mit leichtflüchtigen Schadstoffen sinnvoll. Sind diese Ablagerungen in einer Deponie nicht vorhanden bzw. sprechen keine Indizien dafür, so ist auch die Durchführung von Bodenluftuntersuchungen nicht zielführend. Sie werden daher nur in sehr wenigen Fällen im Ermittlungsverfahren durchgeführt. Im Fall der Deponie der Marktgemeinde Z war jedoch die Abfallzusammensetzung derart zu erwarten, daß eine Bodenluftuntersuchung Aussagen über den organischen Anteil des Abfalles und das Vorhandensein flüchtiger Schadstoffe bringen konnte.

Grundsätzlich wird festgestellt, daß die Anschaffung eines Gerätes zur Bodenluftuntersuchung bzw. auch eines Großbohrgerätes oder eines Löffelbaggers oder eines Labors nicht zu vertreten ist, da nicht feststeht, ob diese Geräte überhaupt oder in welchen Zeitabständen wieder benützt werden. Andererseits könnte es passieren, daß in einem Verfahren ein Gerät benötigt wird, das andere Eigenschaften aufweist (z.B. größere Bohrtiefe), und müßte dann eine weitere Großmaschine um Millionenbeträge angeschafft werden, deren weiterer Einsatz wiederum ungewiß ist.

Desweiteren sind zur Ausführung der Arbeiten bei der Bodenluftuntersuchung, aber auch bei Großbohrgeräten und Laboruntersuchungen Fachkräfte erforderlich, die aufgrund der Komplexität der Geräte und Ergebnisbewertung ständig damit arbeiten müssen. Ein bloßer Einsatz nur im Anlaßfall ist - abgesehen von der ökonomischen Frage - technisch nicht machbar, da diesen Personen in kurzer Zeit die Praxis fehlen würde. Solche Geräte müßten daher im ständigen Einsatz sein. Seitens der Wasserrechtsbehörde ist nicht garantierbar bzw. vorhersehbar, daß Verfahren anhängig werden, in denen gerade diese Geräte für Beweiserhebungen benötigt werden.

d) Einsatz eines Löffelbaggers:

Der Einsatz eines Löffelbaggers dient zur Förderung und Sichtung des Deponiegutes, der Lage der Deponiesohle und schafft die Möglichkeit, aus tiefen Deponiebereichen Abfallproben für Analysen zu entnehmen.

Der Einsatz eines Löffelbaggers ist bei Verfahren gemäß §138 WRG 1959 betreffend Ablagerungen jedoch nicht erforderlich, wenn das Ablagerungsmaterial aufgrund von Zeugenaussagen, Bilddokumenten,

Aufzeichnungen des Betreibers oder der Anlieferung, Literaturwerten, Akten betreffend anderer Verfahren, usw. bereits hinreichend bestimmt ist. Selbst wenn das Erfordernis nach Erkundung des Ablagerungsgutes besteht, ist der Einsatz eines Baggers nur möglich, wenn die Ablagerungsmächtigkeit des Abfalls 8 - 10 m nicht übersteigt. Ansonsten müßten andere technische Großgeräte (z.B. Gerät zur Kernbohrung/Schachtungen) herangezogen werden. Auch der Einsatz eines Löffelbaggers ist somit ein Aufwand, der sich erst im konkreten Verfahren ergibt, und stellt er keine Voraussetzung für das Tätigwerden der Wasserrechtsbehörde dar.

e) Die Erstellung der Ausschreibungen, das Anbotsverfahren einschließlich der Evaluierung und Bestbieterermittlung sowie die Überwachung der Arbeiten vor Ort stehen unmittelbar im Zusammenhang mit den im Zuge der unter a) - d) näher beschriebenen Untersuchungen und können nur von Fachkräften, die über eine spezielle Erfahrung auf diesen Gebieten verfügen, durchgeführt werden. Diese Aufwendungen sind somit ebenfalls als ein unmittelbar vom Bund zu tragender konkreter Sachaufwand zu qualifizieren.

Im übrigen darf zur Unterstützung der im Verlauf des Verfahrens vorgebrachten Argumentation auf die Regelung der Kostenvorschreibung im AVG verwiesen werden:

Die personelle und sachliche Ausstattung einer Behörde ist auf die regelmäßigen Erfordernisse ihrer Tätigkeit abzustellen. Diese Kosten der Behörde sind vor allem jene Aufwendungen, die für die Einrichtung des Behördenapparates und für die Aufrechterhaltung des Behördenbetriebes erforderlich sind (Personal- und Amtssachaufwand). Diese Kosten der Behörde können den Parteien gemäß den §§75 ff AVG nicht vorgeschrieben werden. Die Durchführung eines konkreten Verwaltungsverfahrens erfordert aber gelegentlich Verfahrenshandlungen, die mit für dieses Verfahren spezifischen - zusätzlichen Kosten verbunden sind. Diese zusätzlichen Kosten sind ebenfalls Kosten der Behörde, können aber als Barauslagen auf Parteien - bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§76 ff - überwältzt werden. Können diese Barauslagen nicht überwältzt werden, treffen sie den Rechtsträger, in dessen Namen die Behörde in der Angelegenheit gehandelt hat.

Würden die in der Klage unter 1.B.lita - e genannten Untersuchungen zu jenem Aufwand zählen, der die Voraussetzungen für das Tätigwerden der Behörde schafft und sohin für die Aufrechterhaltung des Behördenbetriebes erforderlich ist, so könnten die Kosten, da sie dann keine Barauslagen sind, auch nicht auf die Parteien überwältzt werden.

Der Bund geht in seiner Gegenschrift zur Klage unter Punkt C,

2. Absatz jedoch selbst - richtigerweise - davon aus, daß die klagsgegenständlichen Kosten auf die Partei (Marktgemeinde Z) überwältzt werden können. Eine Kostenüberwälzung setzt aber voraus, daß die Kosten aufgrund spezifischer Erhebungen in einem konkreten Verwaltungsverfahren, sohin als Barauslagen angefallen sind (vgl. Ringhofer, Die Österreichischen Verwaltungsverfahrensgesetze, 1. Band, Anmerkungen 1 zu §76 und §75 AVG). Würde man die Untersuchungskosten als Amtssachaufwand sehen (ähnlich wie Beleuchtung, Heizung, Schreib- und Rechenbehelfe, Geräte zur Ausführung technischer Pläne oder zur Herstellung technischer Beobachtungen), so könnten diese den Parteien nicht vorgeschrieben werden. Aus der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes zu §76 ergibt sich eindeutig, daß sich der allgemeine Aufwand der Behörde aus den Kosten für die Einrichtung der Behörde an sich und der laufenden Tätigkeit der Behörde, also den mit der Durchführung von Verwaltungsverfahren im Regelfall verbundenen Sach- und Personalkosten zusammensetzt, während es sich bei den Barauslagen um solche Aufwendungen handelt, die nicht typischerweise mit jedem Verwaltungsverfahren verbunden sind (VwGH vom 8. Oktober 1982, 82/02/0113).

Die Errichtung von Grundwassersonden, die Durchführung von Baggerarbeiten, Bodenluft- und Eluatuntersuchungen wurden in keinem Wasserrechtsverfahren bisher als typischerweise mit jedem Wasserrechtsverfahren verbunden angesehen. Wäre dies so, müßten derartige Geräte in ganz Österreich bei sämtlichen Wasserrechtsbehörden, sohin auch beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft als Oberste Wasserrechtsbehörde bereitgehalten werden. Nach ha. Informationen besitzt keine Wasserrechtsbehörde, auch nicht das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, derartige Geräte und Ausrüstungen. Es kann sich daher bei den in Punkt 1.B.a) - e) der Klage angeführten Untersuchungen um keine Aufwendungen handeln, die für die Aufrechterhaltung des Behördenbetriebes erforderlich sind. Sie sind somit kein Amtssachaufwand.

Das Land NÖ ersucht daher nochmals, dem Klagebegehren vom 5. Dezember 1996 Folge zu geben."

b) Der Bund antwortete auf die hg. Anfrage vom 27. Oktober 1997 mit Äußerung vom 19. Dezember 1997 folgendermaßen:

"1. Zur Verwendung der angeschafften Sachgüter für sonstige Vollzugsaufgaben

Nach Auskunft des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft werden - soweit erkennbar - vom Land Niederösterreich überwiegend Dienstleistungen in Rechnung gestellt, sodaß sich die Frage nach Weiterverwendung von Sachgütern erübrigen dürfte.

2. Zur Klagsbestreitung

Da die Rechnungen vom Land Niederösterreich niemals vorgelegt wurden, kann nach Auskunft des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft weder zur Richtigkeit der Leistung noch zur Angemessenheit der verrechneten Preise Stellung genommen werden."

c) Hiezu erstattete das Land Niederösterreich am 18. Feber 1998 eine Äußerung, in der es darauf hinweist, daß der Klage als Beilage Kopien sämtlicher Rechnungen angeschlossen gewesen seien. Der Bund sei daher seit über einem Jahr in Kenntnis des Umfanges der in Rechnung gestellten Leistungen sowie der Höhe der Beiträge.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Klage erwogen:

1. Nach Art137 B-VG erkennt der Verfassungsgerichtshof über vermögensrechtliche Ansprüche an den Bund, die Länder, die Bezirke, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die weder im ordentlichen Rechtsweg auszutragen noch durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen sind.

Das klagende Land macht einen vermögensrechtlichen Anspruch gegen den Bund geltend, dessen Wurzel im öffentlichen Recht, nämlich im Finanz-Verfassungsgesetz und im Finanzausgleichsgesetz, liegt. Der Anspruch ist nicht im ordentlichen Rechtsweg auszutragen, weil weder ein Gesetz die ordentlichen Gerichte ausdrücklich zur Entscheidung darüber beruft noch sich deren Zuständigkeit aus §1 JN herleiten läßt. Der Anspruch ist aber auch nicht durch Bescheid einer Verwaltungsbehörde zu erledigen, weil keine gesetzliche Bestimmung besteht, die in solchen Fällen eine Verwaltungsbehörde zur Entscheidung beruft. Der Anspruch kann daher gemäß Art137 B-VG beim Verfassungsgerichtshof geltend gemacht werden (vgl. z. B. VfSlg. 9280/1981, 9507/1982, 11939/1988, 14168/1995).

Da auch die übrigen Prozeßvoraussetzungen vorliegen, ist die Klage zulässig.

2.a) Gemäß §2 F-VG 1948 tragen der Bund und die übrigen Gebietskörperschaften, sofern die zuständige Gesetzgebung nichts anderes bestimmt, den Aufwand, der sich aus der Besorgung ihrer Aufgaben ergibt.

Die jeweils geltenden Finanzausgleichsgesetze bestimm(t)en stets in ihrem §1 Abs1, daß die Länder nach Maßgabe dort getroffener näherer Regelungen den Personalaufwand der Behörden der allgemeinen Verwaltung in den Ländern einschließlich der Agrarbehörden erster und zweiter Instanz tragen sowie daß sie auch den Sachaufwand dieser angeführten Behörden in dem sich aus den jeweils geltenden Vorschriften ergebenden Ausmaß tragen, wobei als Sachaufwand der gesamte Amtssachaufwand einschließlich aller Reisekosten zu verstehen ist.

Amtssachaufwand ist nach der Rechtsprechung jener Aufwand, der die Voraussetzungen für das Tätigwerden der amtlichen Organe schafft; dagegen gehört der Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörden erst entsteht, nicht mehr dazu, ebensowenig der sogenannte Zweckaufwand, das sind jene Aufwendungen, die von vornherein unmittelbar für einen bestimmten Zweck gemacht werden (vgl. VfSlg. 2395/1952, 2533/1953, 5485/1967, 6617/1971, 7314/1974, 9507/1982).

b) Mit der vorliegenden Klage wird der Ersatz jenes Aufwandes begehrt, der sich aus der Besorgung der aus dem Wasserrechtsgesetz erwachsenen Aufgaben ergeben hat. Die im Wasserrechtsgesetz geregelten Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers vor Verunreinigungen im Zusammenhang mit der Ablagerung von Abfällen fallen unter den Kompetenztatbestand des Art10 Abs1 Z10 B-VG "Wasserrecht" und sind daher in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Im Bereich der Länder wird die Vollziehung dieser Angelegenheiten im Sinne des Art102 B-VG in mittelbarer Bundesverwaltung ausgeübt.

c) Aus dem Gesagten folgt, daß die Kosten für diese Tätigkeit grundsätzlich vom Land Niederösterreich zu tragen sind. Eine Ausnahme bestünde lediglich für den Fall, es handelte sich um einen Aufwand, der mit der konkreten Tätigkeit der Behörden erst entsteht, oder um einen Zweckaufwand; dann wäre der Bund zur Kostentragung verpflichtet.

Um die Lösung dieser Frage geht es hier. Das klagende Land bejaht die Zweckaufwandsthese, der Bund verneint sie.

Der Verfassungsgerichtshof pflichtet der Auffassung des Landes bei:

Der Bund bestreitet nicht, daß die in der Klage erwähnten Leistungen tatsächlich erbracht wurden. Der Verfassungsgerichtshof geht von diesem Sachverhalt aus und zieht - mit dem klagenden Land (s.o. I.4.a) - daraus den Schluß, daß der mit diesen Leistungen verbundene Aufwand erst mit der konkreten Tätigkeit der Wasserrechtsbehörde entstanden ist:

Die in der Klage beschriebenen, anlässlich von Ermittlungen im Zuge von wasserrechtlichen Verfahren durchgeführten Untersuchungen werden im Rahmen der allgemeinen Aufgaben des Landes nicht erbracht. Es war wirtschaftlich nicht unvernünftig, wenn das Land davon abgesehen hat, eigene Hilfsmittel anzuschaffen, um die gebotenen Untersuchungen durchführen zu können, wären doch solche Sachgüter vorhersehbarerweise lediglich für diese konkreten, speziellen Untersuchungen erforderlich und verwendbar gewesen. Vielmehr schloß das Land - wie das Verfahren ergeben hat - mit Dritten Werkverträge ab, aufgrund derer jene Leistungen erbracht wurden, deren Kosten das Land nun dem Bund in Rechnung stellt.

Damit steht fest, daß der vom Land Niederösterreich gegen den Bund erhobene Anspruch dem Grunde nach zu Recht besteht. Der Bund hat jedoch auch dessen Höhe bestritten. Der Stand des Verfahrens läßt eine Entscheidung darüber derzeit nicht zu. Mit Zwischenerkenntnis konnte jedoch die vorhin genannte Feststellung getroffen werden (§393 ZPO iVm §35 Abs1 VerfGG).

Die Parteien werden zur Frage der Höhe des Anspruchs Schriftsätze, allenfalls mit den zur Beurteilung nötigen weiteren Unterlagen einzubringen haben.

3. Die Entscheidung über den Kostenersatzanspruch gemäß §41 VerfGG bleibt dem Enderkenntnis vorbehalten (§§52 Abs2, 393 Abs4 ZPO).

4. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VerfGG ohne Durchführung einer mündlichen Verhandlung getroffen werden.