



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 15.16
OVG 9 A 938/14

Verkündet
Am 16. November 2017

...
Justizsekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. November 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bick und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Steinkühler, Dr. Martini und
Dr. Dieterich

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. September 2016 wird zurück-
gewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts.
- 2 Sie betreibt auf der Grundlage bergrechtlicher Betriebspläne eine Nassabgrabung zur Gewinnung von Quarzkies. Durch den Abbau ist ein künstliches Gewässer entstanden, das sich durch die fortgesetzte Gewinnung ständig vergrößert. Der Quarzkies wird im Gewinnungssee durch Schwimmbagger gefördert und anschließend in Aufbereitungsanlagen gereinigt ("Kieswäsche"). Hierfür wird dem Baggersee Wasser entnommen und in die Aufbereitungsanlage geführt. Vor der Wiedereinleitung in den See wird das Wasser zunächst über ein Schöpfrad und anschließend in ein Absetzbecken geleitet, um von dem Kies stammende Feinstbestandteile aus dem Wasser zu entfernen. Entnahme und Wiedereinleitung des Wassers erfolgen aufgrund der wasserrechtlichen Erlaubnis vom 3. Mai 2000. Gemäß den Nebenbestimmungen zur Erlaubnis ist unter anderem sicherzustellen, dass keine wassergefährdenden Stoffe in den Baggersee gelangen. Die Grundstücke, auf denen der Gewinnungssee liegt, stehen überwiegend im Eigentum der Klägerin.
- 3 Mit Bescheid vom 4. Februar 2014 setzte die Bezirksregierung Düsseldorf gegenüber der Klägerin das Entgelt für die Entnahme von Wasser im Veranlagungsjahr 2012 fest. Die Veranlagung beruhte auf der von der Klägerin angegebenen Wasserentnahmemenge. Die gegen diesen Bescheid erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Die zugelassene Berufung hat das Oberverwaltungsgericht zurückgewiesen.
- 4 Zur Begründung der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision macht die Klägerin insbesondere geltend, die Erstreckung des Wasserentnahmeentgelts auf Fälle der Nutzung eines im Eigentum des Abgabepflichtigen stehenden Baggersees sei mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 104a ff. GG und mit Art. 14 GG nicht vereinbar. Der Eigentümer eines stehenden oberirdischen Gewässers erlange durch die Wasserentnahme aus dem

eigenen Gewässer keinen Sondervorteil. Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit sei in diesem Fall unverhältnismäßig. Außerdem verstoße der Umstand, dass das Entgelt nur für Kühlkreisläufe, nicht aber für andere Wasserkreisläufe, ermäßigt werde, gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Dies gelte besonders für die starke Privilegierung der Durchlaufkühlung. Bei der Kieswäsche in einem offenen Wasserkreislauf werde ebenso wie bei der Durchlaufkühlung das Vielfache eines geschlossenen Wasserkreislaufs verbraucht, ohne dass dies bei der Entgeltbemessung berücksichtigt werde.

5 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. September 2016 sowie das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom 25. März 2014 zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 4. Februar 2014 über die Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts für das Veranlagungsjahr 2012 aufzuheben.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Er verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

8 Die zulässige Revision ist nicht begründet. Ohne Verstoß gegen Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht die angefochtenen Bescheide für rechtmäßig gehalten, weil sie auf die landesrechtlichen Regelungen in § 1 Abs. 1 Nr. 2, § 2 des Gesetzes über die Erhebung eines Entgelts für die Entnahme von Wasser aus Gewässern vom 27. Januar 2004 (GV.NRW. S. 30) in der Fassung des am 30. Juli 2011 in Kraft getretenen Änderungsgesetzes vom 25. Juli 2011 (GV.NRW. S. 390, Wasserentnahmeentgeltgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen - WasEG) gestützt werden können. Danach erhebt das Land für das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern ein Was-

serentnahmeentgelt in Höhe von 4,5 cent/m³. Für Entnahmen zum Zwecke der Kühlwassernutzung beträgt es 3,5 cent/m³. Für Entnahmen, die ausschließlich der Kühlwassernutzung dienen, bei denen das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird (Durchlaufkühlung) beträgt das Wasserentnahmeentgelt 0,35 cent/m³.

- 9 Bis zur Streichung durch das Änderungsgesetz 2011 enthielt § 1 Abs. 1 WasEG am Ende den Zusatz „*sofern das entnommene Wasser einer Nutzung zugeführt wird*“ und bei den Ausnahmetatbeständen in § 1 Abs. 2 WasEG war ausdrücklich unter der damaligen Nr. 9 geregelt, dass nicht entgeltpflichtig sind „*Entnahmen von Grundwasser bei der Gewinnung von Bodenschätzen, sofern das entnommene Wasser unmittelbar in ein Gewässer eingeleitet und nicht anderweitig genutzt wird*“ (sogenanntes Bergbauprivileg).
- 10 Die Heranziehung der Klägerin verstößt weder gegen die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nicht-steuerliche Abgabe (1.), noch verletzt sie die Klägerin in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG (2.).
- 11 1. Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben sich nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Grenzen für die Auferlegung von Abgaben in Wahrnehmung einer dem Gesetzgeber zustehenden Sachkompetenz (grundlegend dazu BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <342 ff.>). Der Finanzverfassung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates). Nicht-steuerliche Abgaben sind allerdings unabhängig davon, ob sie sich den gebräuchlichen Begriffen etwa der Gebühr oder des Beitrags zuordnen lassen, nicht ausgeschlossen; die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen. Zur Wahrung der Geltungskraft der Finanzverfassung bedürfen sie jedoch - über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle - einschließlich ihrer Höhe einer besonderen sachlichen Rechtfertigung und müssen sich ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und ge-

schuldet wird, deutlich unterscheiden. Darüber hinaus darf ihre Erhebung nicht dadurch den Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushalts berühren, dass der Gesetzgeber Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe außerhalb des Budgets organisiert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <342 f., 345>; Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <17>; Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831).

- 12 Einer Prüfung anhand dieser Maßstäbe hält die Heranziehung der Klägerin zur Zahlung eines Wasserentnahmeentgelts auch insoweit stand, als sie Wasser aus ihrem eigenen Betriebsgewässer entnimmt und es in dieses wieder einleitet.
- 13 a) Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert.
- 14 Die Rechtfertigung ergibt sich aus dem Charakter des Wasserentnahmeentgelts als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. Der Sondervorteil liegt - auch nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. LT-Drs. 13/4528 S. 29) - in der tatsächlichen Wasserentnahme im Umfang einer wasserrechtlichen Erlaubnis. Für erlaubnisfreie Benutzungen wird dementsprechend gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 WasEG kein Entgelt erhoben. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung unterliegenden Ressource gestattet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft. Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist deshalb sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <345 f.>; Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831 f.).

- 15 Besteht mithin der Sondervorteil in der genehmigten Entnahme von Oberflächenwasser als solcher, so setzt dessen Abschöpfung nicht voraus, dass das entnommene Wasser darüber hinaus wirtschaftlich verwertet wird.
- 16 b) Aus der Abhängigkeit von dem sich aus der Menge entnommenen Wassers ergebenden Umfang des Vorteils folgt zugleich, dass sich das Wasserentnahmeentgelt hinreichend scharf von Steuern unterscheidet, für welche die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung konstitutiv ist (BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <346 f.>).
- 17 c) An einem abschöpfbaren Sondervorteil fehlt es hier auch nicht deshalb, weil das Oberverwaltungsgericht aufgrund irreversiblen Landesrechts angenommen hat, dass das Betriebsgewässer, aus dem die Klägerin das Wasser zur Kieswäsche entnimmt und in das sie es anschließend wieder einleitet, in ihrem Eigentum steht. Denn weder wird die Gewässerbenutzung durch den erlaubnisfreien Eigentümergebrauch gedeckt (aa), noch entfällt der Sondervorteil unter dem Gesichtspunkt der Nutzung eines "privaten" Umweltgutes (bb).
- 18 aa) Die Wasserentnahme, die anschließende Verwendung des Wassers zur Kieswäsche und die Wiedereinleitung nach Klärung des Wassers in den Gewinnungssee stellt auch unter der Annahme, dass das Wasser des Gewinnungssees im Eigentum der Klägerin steht, keinen erlaubnisfreien Eigentümergebrauch im Sinne des § 26 Abs. 1 und 2 WHG dar.
- 19 (1) Das Bestehen von Eigentum der Klägerin an dem Wasser des Baggersees ist bundesrechtlich nicht ausgeschlossen. Im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung für das Wasser wird durch § 4 Abs. 2 WHG lediglich die Eigentumsfähigkeit eines fließenden oberirdischen Gewässers sowie von Grundwasser verneint. Im Übrigen gelten für das Eigentum an Gewässern die landesrechtlichen Vorschriften (§ 4 Abs. 5 WHG). Nach § 3 Abs. 2 des Wassergesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen - LWG - vom 8. Juli 2016 (GV. NRW. S. 559; ebenso bereits § 5 Abs. 1 LWG i.d.F. 12. November 2007, GV. NRW. S. 708) gehört ein "sonstiges" Gewässer, soweit es kein selbstständiges Grundstück bildet, den Eigentümern der Ufergrundstücke.

- 20 Durch die Nassabgrabung ist nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ein künstliches oberirdisches Gewässer entstanden, das sich wegen der fortgesetzten Gewinnung ständig vergrößert. Es handelt sich somit bei der Abgrabung um eine Maßnahme zur Herstellung eines stehenden oberirdischen Gewässers im Sinne des § 67 Abs. 2 WHG, weil die Entstehung des Baggersees eine zwangsläufige, planmäßig herbeigeführte Folge des Abbaus ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 10. Februar 1978 - 4 C 25.75 - BVerwGE 55, 220 <224> zur entsprechenden Vorschrift des § 31 Abs. 1 WHG a.F.). Bei dem Gewinnungssee handelt es sich nach dem berufsgerichtlichen Urteil um einen im Privateigentum der Klägerin stehenden Baggersee zum Zweck der Sand- und Kieswäsche.
- 21 (2) Das Berufungsgericht hat festgestellt, dass die Klägerin im Besitz einer wasserrechtlichen Erlaubnis zur Entnahme von Wasser aus dem Gewinnungssee und zur Wiedereinleitung des geklärten Wassers ist. Das Innehaben einer Erlaubnis schließt das Vorliegen eines materiell erlaubnisfreien Eigentümergebrauchs noch nicht aus, weil der Berechtigte in der Lage sein muss, sich in Zweifelsfällen gegenüber einer strengeren rechtlichen Beurteilung durch die Behörde abzusichern (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 26 Rn. 16).
- 22 Der Wassergebrauch im Rahmen der Kieswäsche stellt aber in der Sache keinen erlaubnisfreien Eigentümergebrauch dar, weil Entnahme und spätere Wiedereinleitung als einheitliche Gewässerbenutzung angesehen werden müssen (so bereits zum WHG a.F. OVG Münster, Urteil vom 24. November 2009 - 9 A 1580/08 - juris Rn. 46). Nach heutiger Gesetzeslage ergibt sich dies aus § 26 Abs. 1 Satz 2 WHG. Hiernach umfasst der Eigentümergebrauch nicht das Einbringen und Einleiten von Stoffen in oberirdische Gewässer (s. dazu und zu der damit verbundenen Änderung gegenüber der früheren Rechtslage: BVerwG, Beschluss vom 18. November 2010 - 7 B 23.10 - juris Rn. 8). Auch das zweckgerichtete Einleiten zuvor entnommenen Wassers stellt ein Einleiten von Stoffen in oberirdische Gewässer dar (BVerwG, Beschluss vom 19. März 1996 - 4 B 30.96 - juris Rn. 3). Die Wasserentnahme ohne die spätere Wiedereinleitung wiederum für sich betrachtet ließe eine wesentliche Verminderung der Wasser-

führung erwarten und wäre aus diesem Grund ebenfalls nicht vom Eigentümergebrauch gemäß § 26 Abs. 1 Satz 1 WHG gedeckt.

- 23 bb) Eine erlaubnispflichtige Wasserentnahme gewährt auch dann einen Sondervorteil, wenn das Gewässer aus dem entnommen wird, in Privateigentum steht. Gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 1 WHG berechtigt das Grundeigentum nicht zu einer Gewässerbenutzung, die - wie hier - einer behördlichen Zulassung bedarf. Für die Erteilung der Erlaubnis gelten ungeachtet des Gewässer- bzw. Grundeigentums die allgemeinen Voraussetzungen nach §§ 8, 9 und 12 WHG. Es besteht hiernach durchgängig kein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis für die Nutzung eines "eigenen" Gewässers. Über die Erteilung der Erlaubnis ist, sofern keine Versagungsgründe gemäß § 12 Abs. 1 WHG vorliegen, nach einem allein an wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichteten Ermessen zu entscheiden (§ 12 Abs. 2 WHG; s. dazu insgesamt BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 < 328 f., 347>). Wenn bei dieser gesetzlichen Ausgangslage Wasser aus einem "eigenen" Gewässer aufgrund einer Erlaubnis entnommen wird, erhält der Erlaubnisinhaber daher ungeachtet seines Eigentumsrechts einen Sondervorteil, der anderen nicht zukommt.
- 24 Diese zentralen Regelungen der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung sind verfassungsgemäß. Sie stellen eine zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Wegen der vielfältigen und teilweise miteinander konkurrierenden Nutzungsinteressen ist eine geordnete Wasserbewirtschaftung sowohl für die Bevölkerung als auch für die Gesamtwirtschaft lebensnotwendig. Weder die Entnahme von Wasser noch das Einleiten von Stoffen lassen sich in ihren Wirkungen auf ein bestimmtes Grundstück beschränken. Insgesamt sollen die Vorschriften zur wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung eine "haushälterische" Bewirtschaftung des Wassers sicherstellen (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 <338 ff.>).
- 25 Die Auffassung der Klägerin, es müsse zwischen privaten und öffentlichen Umweltgütern unterschieden werden und ein im Privateigentum stehendes Gewäs-

ser sei als privates Umweltgut anzusehen, entspricht danach weder dem Gesetz noch findet sie Anhalt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Vielmehr betont dieses gerade für den Kiesabbau, dass zwischen ihm und der Wasserwirtschaft eine "naturgegebene Interessenkollision" besteht. Jedes größere Kiesabbauvorhaben berührt wasserwirtschaftliche Belange. Besondere Probleme ergeben sich bei der Nassauskiesung, weil Menge und Qualität des verfügbaren Grundwassers hierdurch nachhaltig beeinträchtigt werden. Die Nassauskiesung beseitigt die das Grundwasser vor Verschmutzung schützende Oberflächenschicht, die Selbstreinigung des von der Oberfläche eindringenden Wassers wird behindert und ein offener Baggersee vermindert die für die Wasserversorgung zur Verfügung stehende Grundwassermenge, da erhebliche Verdunstungsverluste eintreten (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 <343>).

- 26 Unter diesen Umständen bedarf § 4 Abs. 3 WHG zur Vermeidung eines Verstoßes gegen das Übermaßverbot keiner teleologischen Reduktion. Ein Anspruch auf Gewässerbenutzung besteht auch nicht für im Privateigentum stehende Betriebsgewässer. Wasserwirtschaftliche Bedeutung kommt auch künstlich geschaffenen Baggerseen zu. Dementsprechend muss die Klägerin bei der Wiedereinleitung des Wassers in den Gewinnungssee die Grenzwerte der Abwasserverordnung einhalten.
- 27 Eine weiterreichende Eigentümerbefugnis und damit das Fehlen eines Sondervorteils bei erlaubter Wasserentnahme durch den Eigentümer folgt schließlich nicht aus der Auffassung der Klägerin, bei in Privateigentum stehenden Gewässern kämen konkurrierende Nutzungsinteressen Dritter nicht in Betracht. Dies entspricht nicht der Gesetzeslage. Nach § 4 Abs. 4 WHG haben Eigentümer und Nutzungsberechtigte von Gewässern die Benutzung durch Dritte zu dulden, soweit für die Benutzung eine behördliche Zulassung erteilt worden ist. Eine derartige Duldungspflicht gegenüber behördlich zugelassenen Benutzungen eines Gewässers durch andere ist notwendiger Bestandteil des wasserhausrechtsrechtlichen Bewirtschaftungssystems (Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 4 Rn. 26).

- 28 c) Die staatliche Leistung der Gewährung eines Zugriffs auf das Oberflächenwasser als Gut der Allgemeinheit steht darüber hinaus in einem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Wasserentnahmeentgelts. Diese ist im Hinblick auf die Zwecke des Vorteilsausgleichs und der Verhaltenslenkung sachlich gerechtfertigt.
- 29 aa) Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit - wie die Steuer - "voraussetzungslos" erhoben. (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <347>).
- 30 Wasser als Gut der Allgemeinheit hat keinen Marktpreis. Gleichwohl kommt ihm als knapper Ressource ein Wert an sich zu. Das Wasser ist eine der wichtigsten Grundlagen menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens. Es wird nicht nur als Trink- und Brauchwasser, sondern auch als Produktionsmittel benötigt. Auch das Wasserentnahmeentgeltgesetz geht von einem objektiven Wert des Wassers aus. Dies verdeutlicht gerade die streitgegenständliche Gesetzesänderung, die subjektive Faktoren wie die wirtschaftliche Nutzung oder den Verwendungszweck des Wassers zurückgedrängt hat. Der Gesetzgeber misst nunmehr - unbeschadet von Ausnahmen nach § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 WasEG - im Grundsatz dem Verwendungszweck des Wassers keine Bedeutung mehr bei, sondern erhebt das Entnahmeentgelt allein nach der vom Entgeltpflichtigen entnommenen Wassermenge (§ 2 Abs. 1 WasEG).
- 31 Der Umstand, dass sich der Vorteil einer öffentlichen Leistung für den Abgabepflichtigen nicht exakt und im Voraus ermitteln lässt, schließt die Erhebung einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nicht aus. Sofern kein Marktpreis und keine allgemein anerkannte Bewertungsmethode für die Bestimmung des Wertes des öffentlichen Gutes existieren, hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum bei der Festlegung der Abgabenhöhe. Er darf sich dabei allerdings weder an sachfremden Merkmalen orientieren, noch darf die Höhe der Abgabe in einem groben Missverhältnis zur Bewertung des Vorteils,

gemessen an den vernünftigerweise in Betracht kommenden Hilfskriterien, stehen (vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108,1 <19>; Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831 <832>).

- 32 Diesen Anforderungen ist der nordrhein-westfälische Gesetzgeber zunächst dadurch gerecht geworden, dass das Entgelt gemäß § 2 Abs. 1 WasEG proportional zur Menge des entnommenen Wassers erhoben wird. Hiermit wie auch bei der Bemessung der Abgabenhöhe beabsichtigt der Gesetzgeber, die zuvor kostenlose Inanspruchnahme von Umweltgütern einzuschränken und einen Anreiz zu deren sparsamen Ge- bzw. Verbrauch durch die Inrechnungstellung von Umwelt- und Ressourcenkosten zu schaffen. Mit der Abgabenerhebung als ökologischem Kostenfaktor soll der Sondernutzung von Gütern der Allgemeinheit zu kommerziellen Zwecken betriebswirtschaftliche Bedeutung mit dem Ziel beigemessen werden, die mit jeder Sondernutzung einhergehende Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs - im Fall der Klägerin: die Umwandlung von Grund- in Oberflächenwasser - auszugleichen und auf einen gemeinwohlverträglichen und sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser hinzuwirken (vgl. LT-Drs. 13/4528 S. 29; 15/2387 S. 6).
- 33 bb) Zu der Vorteilsabschöpfung tritt somit ein Lenkungszweck hinzu, für dessen Verfolgung der Gesetzgeber nicht auf das wasserwirtschaftliche Benutzungsregime beschränkt ist, sondern sich auch des Abgabenrechts bedienen kann (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831 <832 f.>). Der Einwand der Klägerin, sie sei bereits aufgrund der ihr erteilten wasserrechtlichen Genehmigungen verpflichtet, die entnommene Wassermenge so niedrig wie möglich zu halten, und habe die hierfür bestehenden technischen Möglichkeiten ausgereizt, steht ihrer Inanspruchnahme auch unter dem Gesichtspunkt der Verhaltenssteuerung nicht entgegen. Denn dass der Lenkungseffekt nicht in jedem Einzelfall greift, liegt in der Natur des Einsatzes der Abgabe als ökologisches Steuerungsinstrument, ohne ihre grundsätzliche Eignung zu Lenkungszwecken auszuschließen (BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831 <833>). Der ausdrücklichen Entscheidung, die bisherige abgabenrechtliche Privilegierung des

Sümpfungswassers aufzugeben (LT-Drs. 15/2387 S. 6), lässt sich im Zusammenspiel mit der fortbestehenden Befreiung der Wasserkraftnutzung von der Abgabepflicht (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG) zudem der weitere Lenkungszweck entnehmen, fossile Energieträger mit hohem Wasserverbrauch zugunsten erneuerbarer Energien langfristig zurückzudrängen. Auch hierauf wirkt sich eine etwaige Unmöglichkeit einer weiteren Reduzierung der Wasserentnahme seitens der Klägerin nicht aus.

- 34 cc) Ungeachtet der Frage, ob nur bei einer Abgabenerhebung zum Zwecke des Vorteilsausgleichs oder auch bei der Erhebung zu Lenkungszwecken die Abgabenhöhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigen darf (dazu, dass soziale Zwecke eine die Kosten übersteigende Höhe rechtfertigen können, vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Dezember 2008 - 2 BvR 2193/04 - juris Rn. 14), spricht gegen die Annahme eines groben Missverhältnisses im Übrigen eine Gegenüberstellung mit den in anderen Ländern für die Wassernutzung festgesetzten Abgaben (vgl. hierzu BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. Januar 2010 - 1 BvR 1801/07 u.a. - NVwZ 2010, 831 <832>). Die Belastung für Unternehmen der Kiesindustrie, die Oberflächenwasser zum Zweck der Kieswäsche entnehmen, ist zwar in Nordrhein-Westfalen höher als in anderen Bundesländern (vgl. Gawel, Das Wasserentnahmeentgeltgesetz Nordrhein-Westfalen, 2014, S. 92 f.). Da durch die Nassauskiesung fortschreitend Grundwasser freigelegt wird, weist der Vorgang aber insgesamt eine besondere Nähe zur Grundwassernutzung auf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 <337, 340, 343 f.>). Dieser Zusammenhang rechtfertigt es, den Entgeltsatz für Entnahmen aus Oberflächengewässern zum Zweck der Kieswäsche an dem Entgeltsatz für Grundwasserentnahmen zu orientieren.
- 35 Insoweit bewegt sich die Entgelthöhe von 4,5 cent/m³ entnommene Wassermenge gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 WasEG bei einem Ländervergleich im Mittelfeld. Am höchsten ist der allgemeine Entgeltsatz für die Wasserentnahme von Grundwasser in Berlin mit 31 cent/m³ (§ 13a Abs. 2 Satz 4 Berliner Wassergesetz i.d.F. vom 17. Juni 2005, GVBl. S. 357, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. April 2016, GVBl. S. 218), gefolgt von Hamburg (mehr als 15 cent/m³, § 1 Abs. 3 Satz 1 Grundwassergebührengesetz i.d.F. vom 26. Juni 1989,

HambGVBl. 115, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2016, HambGVBl. S. 573), Mecklenburg-Vorpommern (10 cent/m³, § 16 Abs. 3 Satz 1 Wassergesetz vom 30. November 1992, GVOBl. S. 669, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2016 GVOBl. S. 431) und Brandenburg (10 cent/m³, § 40 Abs. 1 Satz 4 Brandenburgisches Wassergesetz i.d.F. vom 2. März 2012, GVOBl. I Nr. 20, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Januar 2016, GVOBl. I Nr. 5), am niedrigsten in Sachsen mit 1,5 cent/m³ für eine dauerhafte Wasserhaltung (Anlage 5 zu § 91 Abs. 5 Sächsisches Wassergesetz). Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht selbst Entgeltsätze für die Wasserentnahme von 5 cent/m³ sowie 10 bis 50 cent/m³ nicht beanstandet (vgl. zu diesen Zahlenangaben die Darstellung in BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <323, 325>).

- 36 dd) Aus dem Vorstehenden ergibt sich zugleich, dass die mit der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts verfolgten Abgabenzwecke von einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers getragen werden und dieser damit den rechtsstaatlichen Grundsatz der Normenklarheit beachtet hat.
- 37 2. Die Heranziehung der Klägerin zu einem Wasserentnahmeentgelt verletzt diese auch im Übrigen nicht in ihren Rechten. Insbesondere sind die Regelungen in §§ 1 und 2 WasEG mit Art. 12 Abs. 1 GG (a) sowie mit Art. 3 Abs. 1 GG (b) vereinbar.
- 38 a) Sollte die Entgelterhebung - unter dem Gesichtspunkt einer objektiv berufsregelnden Tendenz (vgl. BVerfG, Urteil vom 5. November 2014 - 1 BvF 3/11 - BVerfGE 137, 350 Rn. 69 m.w.N.) - in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG eingreifen, wäre dieser Eingriff ausreichend legitimiert. In Betracht kommt insoweit allenfalls eine Berufsausübungs-, nicht aber eine Berufswahlregelung.
- 39 Ein Eingriff in die Freiheit der Berufswahl liegt erst dann vor, wenn eine Abgabe ihrer objektiven Gestaltung und Höhe nach es in aller Regel unmöglich macht, den angestrebten Beruf ganz oder teilweise zur wirtschaftlichen Grundlage der Lebensführung zu machen (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April

1971 - 1 BvL 22/67 - BVerfGE 31, 8 <29> und Kammerbeschluss vom 3. Mai 2001 - 1 BvR 624/00 - NVwZ 2001, 1264). Anhaltspunkte für eine solche Wirkung der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts auf die Kieswäsche sind nicht erkennbar. Dem Vorbringen der Klägerin ist nicht konkret zu entnehmen, dass Kiesabbauunternehmen wegen dieser Abgabenbelastung aufgegeben werden mussten oder in absehbarer Zeit aufgegeben werden müssen.

- 40 Der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Unternehmen durch die Erhebung des Wasserentnahmeentgelts in der durch § 2 Abs. 2 WasEG festgelegten Höhe ist - wie oben (1.) dargelegt - durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert und wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- 41 b) Die Entgeltbelastung des für die Kieswäsche verwendeten Wassers ist im Vergleich zu anderen Entnahmetatbeständen, die vom Gesetzgeber begünstigt werden, mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.
- 42 aa) Das aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für Belastungen und Begünstigungen. Verboten ist daher auch ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 121). Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht Differenzierungen. Sie bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Es gilt hier ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 121 sowie Beschluss vom 23. Mai 2017 - 2 BvR 883/14 u.a. - NVwZ 2017, 1689 Rn. 82 f., jeweils m.w.N.).
- 43 Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleich-

heitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die eine gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 122).

- 44 Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weitreichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Abgabegenstandes als auch bei der Bestimmung des Abgabensatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Abgabegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung). Demgemäß bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag. Dabei steigen die Anforderungen an den Rechtfertigungsgrund mit Umfang und Ausmaß der Abweichung (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 123; Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 - BVerfGE 93, 319 <349>).
- 45 Der Gesetzgeber ist - wie oben ausgeführt - nicht gehindert, mit Hilfe des Abgaberechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen. Eine Begünstigung kann vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber das Verhalten der Abgabepflichtigen aus Gründen des Gemeinwohls fördern oder lenken will. In der Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Insbesondere verfügt er über einen großen Spielraum bei der Einschätzung, welche Ziele er für förderungswürdig hält. Allerdings bleibt er auch hier an den Gleichheitssatz gebunden. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen ihm in weitem Umfang zu Gebote, solange die Regelung sich nicht auf eine der Lebenserfahrung geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Umstände stützt und insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begüns-

tigten sachgerecht abgegrenzt ist. Das schließt allerdings nicht aus, dass die nähere Ausgestaltung solcher Begünstigungsregelungen einer strengeren verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt. Neben den bereits genannten Merkmalen der Verfügbarkeit und der freiheitsrechtlichen Relevanz kann der Spielraum des Gesetzgebers durch das Ausmaß der mit der Steuerverschonung bewirkten Ungleichbehandlung eingeschränkt sein (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 1995 - 2 BvR 413/88 u.a. - BVerfGE 93, 319 <350>; Urteil vom 17. Dezember 2014 - 1 BvL 21/12 - BVerfGE 138, 136 Rn. 124 ff.).

- 46 bb) Nach Maßgabe dieser Grundsätze lässt sich weder hinsichtlich der Gleichbehandlung von nach der Entnahme genutztem und ungenutztem Wasser (1) noch bezüglich der Begünstigung der Wasserkraftnutzung (2), der Grundwasserentnahme zum Zweck der Errichtung baulicher Anlagen (3) oder der Kühlwassernutzung (4) ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG feststellen.
- 47 (1) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist keine Privilegierung der Entnahme von Wasser geboten, das keiner wirtschaftlichen Nutzung zugeführt wird. Die mit der Änderung im Wasserentnahmeentgeltgesetz 2011 herbeigeführte Gleichbehandlung entspricht folgerichtig dem Konzept, grundsätzlich für alle Entnahmen von Wasser ungeachtet des Verwendungszwecks Entgelt zu erheben und lediglich für sachlich rechtfertigungsbedürftige Ausnahmen eine Entgeltbefreiung bzw. -vergünstigung zu normieren. Wenn - wie dargestellt - der gewährte Sondervorteil unabhängig vom jeweiligen Verwendungszweck des Wassers in der von einer Erlaubnis gedeckten tatsächlichen Wasserentnahme gesehen wird, ist es konsequent und vorteilsgerecht, die Höhe des Entgelts entsprechend gleich zu bemessen.
- 48 (2) Wie vom Berufungsgericht zutreffend ausgeführt, ist die Entgeltbefreiung der Wasserkraftnutzung (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 WasEG) durch deren ökologische Förderungswürdigkeit gerechtfertigt (so schon BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2009 - 9 B 2.09 - Buchholz 445.4 § 3 WHG Nr. 6 Rn. 18). Bereits in den ursprünglichen Gesetzesmaterialien (LT-Drs. 13/4528 S. 30) wird als Grund für die Privilegierung angegeben, dass Belange des Klimaschutzes zum Gegenstand der Bewirtschaftungsgrundsätze nach dem Wasserhaushaltsgesetz er-

klärt worden waren (s. § 1a WHG i.d.F. vom 19. August 2002, BGBl. I S. 3245; vgl. jetzt § 6 Abs. 1 Nr. 5 WHG: Vorbeugung der Folgen des Klimawandels). Die daraus abgeleitete Förderungswürdigkeit der Wasserkraftnutzung - und der Wärmegewinnung - ist von der weitreichenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Verfolgung von Lenkungs Zwecken getragen. Sie wird auch folgerichtig durchgehalten, indem die Begünstigung auf Entnahmen für die betreffenden Nutzungsarten beschränkt wird.

- 49 (3) Die Entgeltbefreiung für Wasserentnahmen zum Zweck der Errichtung baulicher Anlagen wird von der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers getragen. Der Regelung in § 1 Abs. 2 Nr. 8 Alt. 1 WasEG liegt der Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung zugrunde. Ansonsten müssten bei zahllosen Bauvorhaben kurzfristige, tendenziell eher geringfügige Eingriffe in den Wasserhaushalt jeweils individuell aufwändig veranlagt werden.
- 50 (4) Schließlich ist auch die Begünstigung der mit Kühlkreisläufen arbeitenden verarbeitenden Industrie vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt. Die betreffenden Unternehmen zahlen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 WasEG ein Entgelt von lediglich 3,5 cent/m³, welches sich für Entnahmen zum Zwecke der Durchlaufkühlung, bei der das Wasser dem Gewässer unmittelbar wieder zugeführt wird, sogar auf 0,35 cent/m³ verringert. Die damit einhergehende Bevorzugung der produzierenden und vor allem der stromerzeugenden Industrie, die rund zwei Drittel des gesamten Wasseraufkommens der Wirtschaftsbetriebe in Nordrhein-Westfalen zur Kühlung von Produktions- und Stromerzeugungsanlagen verwenden, findet, wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat, ihre sachliche Rechtfertigung darin, dass sich die hierdurch verringerten Produktionskosten bei den Endverbrauchern aller Produkte in Gestalt von geringeren Preisen niederschlagen und die Subventionierung damit im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt.
- 51 Der Einwand der Klägerin, das gesamtwirtschaftliche Interesse an niedrigen Produktpreisen rechtfertige es nicht, die Förderung von Wasserkreisläufen auf solche zu Kühlzwecken zu beschränken und dabei das Preisniveau ihrer eigenen Produkte (Quarzsande und -kiese) außer Betracht zu lassen, führt auf kei-

nen Gleichheitsverstoß. Die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Belange zwingt den Gesetzgeber nicht, alle Sektoren der Volkswirtschaft gleichmäßig zu fördern. Vielmehr ist er, wie bereits erwähnt, in seiner Entscheidung darüber, welche Sachverhalte, Personen oder Unternehmen subventioniert werden sollen, weitgehend frei. Soweit die Privilegierung der Kühlwassernutzung neben der Stromerzeugung, von der alle Verbraucher und damit auch die rohstoffgewinnenden Unternehmen profitieren, die produzierende Industrie begünstigt, darf der Gesetzgeber standort- und wettbewerbspolitische Gesichtspunkte berücksichtigen. Insbesondere darf er in Rechnung stellen, dass hohe Herstellungskosten zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen führen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2009 - 9 B 2.09 - Buchholz 445.4 § 3 WHG Nr. 6 Rn. 17) und Unternehmen des produzierenden Gewerbes zu einer Verlagerung ihrer Produktionsstätten veranlassen können.

- 52 Soweit § 2 Abs. 2 Satz 3 WasEG das Entgelt für Wasserentnahmen zur Durchlaufkühlung auf 0,35 cent/m³ herabsetzt, liegt hierin schon deshalb kein Gleichheitsverstoß, weil es sich um eine Binnendifferenzierung innerhalb der Gruppe der Betriebe handelt, die Wasser zum Zwecke der Kühlwassernutzung entnehmen. Dürfte der Gesetzgeber eine Verringerung der Entnahmeentgelte - wie hier - auf Fälle beschränken, in denen das Wasser zu Kühlzwecken verwendet wird, so entfällt die Rechtfertigung für diese Besserstellung nicht durch eine weitere Unterscheidung innerhalb der letztgenannten Gruppe, welche die erhöhte Menge des für eine Durchlaufkühlung benötigten Wassers berücksichtigt. Der sachgerechte Grund für die Minderung des Entnahmeentgelts in den Fällen des § 2 Abs. 2 Satz 3 WasEG besteht zudem - neben der Verhinderung eines zu großen Anreizes zugunsten der ökologisch ebenfalls nachteiligen Kreislaufkühlung - in dem Bestreben, Wettbewerbsnachteile durch das verwendete Kühlungssystem zu verringern (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Juni 2009 - 9 B 2.09 - Buchholz 445.4 § 3 WHG Nr. 6 Rn. 16), ohne diese indes vollständig zu beseitigen. Denn Durchlaufkühlsysteme benötigen für das Erreichen der gleichen Kühlleistung gegenüber Kreislaufkühlsystemen die 75fache Wassermenge (vgl. LT-Drs. 13/4890 Anhang 1 S. 3), wohingegen das Wasserentnahmeentgelt nur auf ein Zehntel verringert wird. Damit stellt die Regelung das generelle Lenkungsanliegen, sparsam mit Wasser umzugehen, nicht in Frage.

53 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bier

Dr. Bick

Steinkühler

Dr. Martini

Dr. Dieterich

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 18 918 € festgesetzt.

Dr. Bier

Steinkühler

Dr. Dieterich