

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvR 413/88 -

- 2 BvR 1300/93 -

IM NAMEN DES VOLKES

In den Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerden

1. B ... AG,

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Dieter Birk, Borkumweg 43, Münster/Westfalen

gegen das Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg
(Entgelt für Wasserentnahmen) vom 27. Juli 1987 (GBl S. 224)

- 2 BvR 413/88 -,

2. a) D ... AG,

b) R ... GmbH,

c) C ... GmbH & Co. KG,

d) E ... GmbH & Co. KG,

e) O ... GmbH,

f) J ... GmbH & Co. KG

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Panoramastraße 95, Reutlingen

gegen das Hessische Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasser-
entnahmen (Hessisches Grundwasserabgabengesetz - HGruWAG) vom
17. Juni 1992 (GBl I S. 209)

- 2 BvR 1300/93 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,

Böckenförde,
Klein,
Graßhof,
Kruis,
Winter,
Seibert,
Sommer

am 7. November 1995 beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand der zur gemeinsamen Entscheidung verbundenen Verfahren ist die Frage, ob die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme von Wasser durch die Länder Baden-Württemberg und Hessen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. 1

I.

1. Seit Ende der achtziger Jahre haben die meisten Bundesländer eine Abgabe auf Wasserentnahmen eingeführt. Baden-Württemberg erhebt eine solche Abgabe seit 1988, Hessen seit 1992. In beiden Ländern wird das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser mit einer Abgabe belegt (§ 17 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Wassergesetz für Baden-Württemberg in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg <Entgelt für Wasserentnahmen> vom 27. Juli 1987, GBl S. 224 <WG BaWü>, § 1 Abs. 1 Hessisches Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen <Hessisches Grundwasserabgabengesetz - HGruWAG> vom 17. Juni 1992, GVBl I S. 209). In Baden-Württemberg ist darüber hinaus auch das Entnehmen oder Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern abgabenbelastet (§ 17 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WG BaWü). Liegen bestimmte - in Baden-Württemberg und Hessen im einzelnen unterschiedliche - Ausnahmetatbestände vor, entfällt die Entgeltspflicht (§ 17 a Abs. 2 WG BaWü, § 1 Abs. 2 bis 4 HGruWAG). In beiden Ländern gehören dazu erlaubnisfreie Wasserentnahmen (§ 17 a Abs. 2 Nr. 1 WG BaWü, § 1 Abs. 2 Nr. 1 a und b HGruWAG); außerdem besteht eine Bagatellgrenze (§ 17 a Abs. 2 Nr. 6 WG BaWü, § 1 Abs. 4 HGruWAG). 2

Die Höhe des Entgelts bestimmt sich nach Menge und Verwendungszweck, in Baden-Württemberg zudem nach der Herkunft des Wassers. In Baden-Württemberg beträgt der niedrigste Satz DM 0,01 je Kubikmeter, der höchste DM 0,10 je Kubikme- 3

ter (Verzeichnis über das Entgelt für Wasserentnahmen, Anlage zu § 17 a Abs. 3 WG BaWü). In Hessen waren in den Jahren 1992 und 1993 zwischen DM 0,10 und DM 0,50 je Kubikmeter zu entrichten; seit dem Jahr 1994 hat sich der Höchstsatz verdoppelt (§ 3 HGruwAG). In Härtefällen besteht die Möglichkeit der Ermäßigung oder der vollen oder teilweisen Befreiung (§ 17 f WG BaWü, § 1 Abs. 5 und 6 HGruwAG).

Das Entgelt wird jährlich festgesetzt. Der Abgabepflichtige hat zweimal jährlich zu im Gesetz festgelegten Zeitpunkten Vorauszahlungen zu entrichten; diese betragen grundsätzlich die Hälfte des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages (§ 17 c WG BaWü, § 5 HGruwAG). 4

In Baden-Württemberg fließt das Aufkommen aus der Abgabe ohne Zweckbindung in den Landeshaushalt (§ 17 a Abs. 3 Satz 2 WG BaWü). In Hessen wird es dagegen zweckgebunden zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen verwendet (§ 6 HGruwAG). Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt (§ 6 Abs. 4 HGruwAG). Außerdem ist nach § 11 HGruwAG die Ministerin oder der Minister verpflichtet, dem Landtag alle drei Jahre einen Bericht über den Vollzug des Gesetzes vorzulegen. 5

Das Aufkommen aus der Abgabe belief sich in Baden-Württemberg auf zwischen 145 und 165 Mio. DM pro Jahr. In Hessen erreichte das Aufkommen 1992 ca. 25 Mio. DM, 1993 knapp 80 Mio. DM und im Jahr 1994 knapp 160 Mio. DM. 6

2. Im einzelnen lauten die für dieses Verfahren relevanten Vorschriften des Wasser- gesetzes für Baden-Württemberg: 7

§ 17 a 8

Entgelt für Wasserentnahmen 9

(1) Das Land erhebt von dem Benutzer eines Gewässers ein Entgelt für folgende Benutzungen, soweit sie der Wasserversorgung dienen: 10

1. Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, 11

2. Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser. 12

Bei der Erhebung des Entgelts gilt Grundwasser, das im Zusammenhang mit dem Abbau oder der Gewinnung von Kies, Sand, Mergel, Ton, Lehm, Torf, Steinen oder anderen Bodenbestandteilen freigelegt worden ist, als oberirdisches Gewässer. 13

(2) Ein Entgelt wird nicht erhoben für 14

1. erlaubnisfreie Benutzungen im Sinne von §§ 17 a, 23, 24 und 33 WHG und §§ 26, 27 und 36 Abs. 2 dieses Gesetzes, 15

2. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser aus Heilquellen, soweit das Wasser nicht im Zusammenhang mit dem Abfüllen von Mineralwasser verwendet wird,	16
3. das Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, um aus ihm unmittelbar Wärme zu gewinnen,	17
4. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, um aus ihm unmittelbar Wärme zu gewinnen, wenn die Benutzung vor dem 1. Januar 1988 zugelassen worden ist,	18
5. das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Wasser für Zwecke der Fischerei,	19
6. Benutzungen, sofern die Wassermenge nicht mehr als 2.000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt.	20
(3) Das Entgelt bemißt sich nach Herkunft, Menge und Verwendungszweck des Wassers. Maßgebend für die Höhe des Entgelts ist das anliegende Verzeichnis (Verzeichnis über das Entgelt für Wasserentnahmen). Das Entgelt steht dem Land zu.	21
§ 17 c	22
Festsetzung des Wasserentnahmeentgelts, Vorauszahlungen, Fälligkeit	23
(1) Das Entgelt wird jährlich durch Bescheid festgesetzt (Festsetzungsbescheid). Vorauszahlungen nach Absatz 3 werden angerechnet.	24
(2) Die Festsetzungsfrist beträgt zwei Jahre, bei Überschreitung der Frist für die Abgabeerklärung nach § 17 b Abs. 3 fünf Jahre. Sie verlängert sich auf zehn Jahre, wenn ein Entgelt hinterzogen oder leichtfertig verkürzt worden ist. Die Festsetzungsfrist beginnt jeweils mit Ablauf des auf die Benutzung nach § 17 a folgenden Kalenderjahres.	25
(3) Der Entgeltpflichtige hat am 1. Juni und am 1. Dezember Vorauszahlungen für den laufenden Veranlagungszeitraum zu entrichten. Jede Vorauszahlung beträgt die Hälfte des zuletzt festgesetzten Jahresbetrages, ist noch kein Festsetzungsbescheid erlassen worden, die Hälfte des zu erwartenden Jahresbetrages. Der Entgeltpflichtige hat die Vorauszahlung selbst zu berechnen und bei Fälligkeit zu entrichten. Die Wasserbehörde kann den Entgeltpflichtigen auf Antrag von den Vorauszahlungen ganz oder teilweise befreien, wenn zu erwarten ist, daß die Entgeltspflicht für den laufenden Veranlagungszeitraum entfällt oder erheblich geringer sein wird als im vorausgegangenen Veranlagungszeitraum.	26

(4) Das Entgelt ist einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheids, die Vorauszahlungen sind sofort zur Zahlung fällig. 27

§ 17 f 28

Ermäßigung des Wasserentnahmeentgelts 29

(1) Die Wasserbehörde kann unbeschadet der §§ 17 d und 17 e in Verbindung mit §§ 163 und 227 der Abgabenordnung im Einzelfall das Wasserentnahmeentgelt auf Antrag um bis zu 90 vom Hundert des sich aus § 17 a Abs. 3 ergebenden Betrages ermäßigen, wenn der Entgeltspflichtige für gewerbliche, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Zwecke in unverhältnismäßig großem Umfang Wasser benötigt (wasserintensive Produktion) und sich bei ungekürzter Erhebung des Entgelts seine Gestehungskosten so stark erhöhen würden, daß er erheblich und nicht nur vorübergehend in seiner Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt wäre. In den Fällen des § 17 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 darf die Ermäßigung nur gewährt werden, wenn die Verwendung von Wasser aus oberirdischen Gewässern unzumutbar ist. 30

(2) In gleicher Weise kann das Wasserentnahmeentgelt ermäßigt werden, wenn ohne Ermäßigung wichtige wasserwirtschaftliche, ökologische oder sonstige öffentliche Belange gefährdet wären. 31

Anlage zu § 17 a Abs. 3: 32

Verzeichnis über das Entgelt für Wasserentnahmen 33

Nr.	Gewässerbenutzung	Entgelt (DM je Kubikmeter)	34
1	Öffentliche Wasserversorgung	0,10	
2	Entnahme, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser, um aus ihm unmittelbar Wärme zu gewinnen	0,01	
3	Sonstige Wasserversorgung		
3.1	Entnahme und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern	0,10	
3.1.1	zum Zweck der Kühlung	0,01	
3.1.2	zum Zweck der Beregnung oder Berieselung	0,01	
3.1.3	zu sonstigen Zwecken	0,04	

3.2 Entnahme, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser 0,10

4 E r m ä ß i g u n g
Das gemäß Nummern 1 und 3.2 festzusetzende Entgelt wird bei Entnahmen von mehr als 2.000 bis 3.000 Kubikmeter um 50 vom Hundert ermäßigt.

3. Die für das Verfahren wesentlichen Vorschriften des Hessischen Grundwasserabgabengesetzes lauten im einzelnen: 35

§ 1

Abgabe für Grundwasserentnahmen 36

(1) Zur Verringerung von Grundwasserentnahmen sowie zum Schutz, zur Sicherung und Verbesserung der Grundwasservorkommen erhebt das Land eine Abgabe für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten von Grundwasser (Grundwasserentnahme). 37

(2) Die Abgabe wird nicht erhoben, wenn 38

1. die Grundwasserentnahme 39

a) nach § 17 a des Wasserhaushaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 1986 (BGBl I S. 1530, 1654), geändert durch Gesetz vom 12. Februar 1990 (BGBl I S. 205), oder 40

b) nach § 33 des Wasserhaushaltsgesetzes in Verbindung mit § 44 des Hessischen Wassergesetzes in der Fassung vom 22. Januar 1990 (GVBl I S. 114), geändert durch Gesetz vom 26. Juni 1990 (GVBl I S. 197), erlaubnisfrei ist oder 41

c) von der zuständigen Wasserbehörde nach § 16 oder § 77 Abs. 2 des Hessischen Wassergesetzes angeordnet oder genehmigt wurde oder die zuständige Wasserbehörde ihr zugestimmt hat, 42

2. die Grundwasserentnahme 43

a) der unmittelbaren Warmegewinnung dient, 44

b) zum Zwecke der Bodenentwässerung oder 45

c) zum Zwecke des Abbaus von Bodenschätzen erfolgt und das entnommene Grundwasser wieder dem Grundwasserleiter zugeführt wird. 46

3. die Grundwasserentnahme zum Zwecke der Beregnung von landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzten Flächen erfolgt, 47

4. die Grundwasserentnahme aus staatlich anerkannten Heilquellen nach § 46 des Hessischen Wassergesetzes erfolgt, 48

5. natürliches Mineralwasser, Quellwasser, Tafelwasser und sonstiges Trinkwasser im Sinne der Mineral- und Tafelwasserverordnung vom 1. August 1984 (BGBl I S. 1036), geändert durch Verordnung vom 5. Dezember 1990 (BGBl I S. 2600), oder sonstiges Grundwasser entnommen und als Getränk oder als Bestandteil von Getränken oder Lebensmitteln genutzt wird,	49
6. eine Zulassung nach wasserrechtlichen Vorschriften zur Vorsorge für den Verteidigungsfall auf Grund einer Leistungspflicht nach § 5 des Wassersicherungsgesetzes vom 24. August 1965 (BGBl I S. 1225, 1817), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1990 (BGBl I S. 2809), erteilt worden ist.	50
(3) Ist in den Fällen des Abs. 2 Nr. 2 die Wiederaufbereitung des entnommenen Wassers in das Grundwasser aus tatsächlichen Gründen nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich, bleibt die Grundwasserentnahme ebenfalls abgabenfrei, wenn das entnommene Wasser direkt oder indirekt in ein Oberflächengewässer eingeleitet wird.	51
(4) Die Abgabe wird ferner nicht erhoben, soweit der vom Abgabepflichtigen nach § 4 Abs. 1 im Veranlagungszeitraum zu entrichtende Betrag die Summe von 100 Deutsche Mark nicht überschreitet.	52
(5) Auf Antrag kann die zuständige Stelle im Einzelfall von der Zahlung der Abgabe ganz oder teilweise befreien. Die Befreiung setzt voraus, daß die Abgabenerhebung für den Abgabepflichtigen eine besondere Härte bedeuten würde. Hierzu kann die zuständige Stelle vom Abgabepflichtigen die Vorlage einer Bescheinigung eines Wirtschaftsprüfers verlangen.	53
(6) Die Ministerin oder der Minister, die oder der für die Wasserwirtschaft zuständig ist, wird ermächtigt, einzelne Gruppen von Abgabepflichtigen ganz oder teilweise von der Abgabepflicht zu befreien, wenn sich die Abgabenlast als wirtschaftlich unzumutbar erweist.	54

§ 2

Bemessungsgrundlage	55
---------------------	----

(1) Die Abgabe bemißt sich nach der tatsächlich entnommenen Jahresmenge an Grundwasser.	56
---	----

...

§ 3

Abgabebesatz	57
--------------	----

Die Höhe der Grundwasserabgabe beträgt für Entnahmen von Grundwasser	58
1. für die öffentliche Wasserversorgung	59
ab 1. Juli 1992	0,20 DM/m ³ ,
ab 1. Januar 1994	0,40 DM/m ³ ,
2. zum Zwecke der betrieblichen Kühlwasserversorgung	
ab 1. Juli 1992	0,50 DM/m ³ ,
ab 1. Januar 1994	1,00 DM/m ³ ,
3. zum Zwecke der gewerblichen Fischhaltung	
0,10 DM/m ³	1,00 DM/m ³ ,
4. zu sonstigen Zwecken der betrieblichen Wasserversorgung	
ab 1. Juli 1992	0,40 DM/m ³ ,
ab 1. Januar 1994	0,80 DM/m ³ ,
5. zu sonstigen Zwecken	
ab 1. Juli 1992	0,20 DM/m ³ ,
ab 1. Januar 1994	0,40 DM/m ³ .

§ 5

Festsetzung, Vorauszahlung, Fälligkeit 60

(1) Die Abgabe wird von der zuständigen Stelle jährlich festgesetzt. Vorauszahlungen nach Abs. 4 werden dabei angerechnet, überzahlte Beträge zurückerstattet. 61

(2) Die Festsetzungsfrist beträgt zwei Jahre und beginnt mit dem Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Grundwasserentnahme vorgenommen wird. ... 62

(3) Die Abgabe ist einen Monat nach Bekanntgabe des Festsetzungsbescheides fällig. 63

(4) Der Abgabepflichtige hat am 1. April und am 1. Oktober eines jeden Jahres Vorauszahlungen für das laufende Kalenderjahr, in dem er abgabepflichtige Grundwasserentnahmen vornimmt, zu entrichten. Die einzelne Vorauszahlung beträgt die Hälfte des für das Vorjahr festgesetzten Jahresbetrages. ... 64

§ 6

Verwendung 65

(1) Das Aufkommen aus der Grundwasserabgabe wird zweckgebunden zur Erreichung der in § 1 Abs. 1 genannten Ziele verwendet. Aus dem Abgabeaufkommen wird vorweg der mit dem Vollzug dieses Gesetzes entstehende Verwaltungsaufwand gedeckt.	66
(2) Aus dem Abgabeaufkommen sind im Rahmen der Zweckbindung nach Abs. 1 Satz 1 vorrangig folgende Maßnahmen zu finanzieren:	67
1. Förderung von Vorhaben, die einer sparsamen und rationellen Verwendung von Grundwasser dienen,	68
2. wasserbehördliche Maßnahmen zum vorbeugenden Schutz und zur gefahrenabwehrenden Sanierung der Grundwasservorkommen auf der Grundlage der §§ 74, 77 und 78 Abs. 2 des Hessischen Wassergesetzes, soweit hierfür staatliche Mittel erforderlich sind,	69
3. landesweite Überwachung der Grundwassermengen und der Grundwasserbeschaffenheit im Rahmen des wasserwirtschaftlichen Landesdienstes nach § 78 Abs. 2 des Hessischen Wassergesetzes,	70
4. Grundwasserbewirtschaftungsmaßnahmen zur allgemeinen Sicherung des ökologischen Gleichgewichts, soweit diese nicht im Rahmen wasserrechtlicher Zulassungen den Grundwassernutzern auferlegt werden können, und	71
5. Entschädigungsleistungen für den Entzug von Grundwasserentnahmerechten nach §§ 12 und 15 des Wasserhaushaltsgesetzes.	72
(3) Im übrigen kann das Abgabeaufkommen im Rahmen der Zweckbindung nach Abs. 1 Satz 1 insbesondere zur	73
1. Förderung von Vorhaben, die eine Entsiegelung des Bodens zum Ziel haben, sowie zur	74
2. Unterstützung einer gewässerschutzorientierten Beratung der Land- und Forstwirtschaft verwendet werden.	75
(4) Nicht verausgabte Mittel werden einer Rücklage zugeführt.	76
§ 7	
Zuständigkeiten	
(1) Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt den Regierungspräsidien, soweit nichts anderes bestimmt ist.	78
(2) Entscheidungen über die Verwendung des Abgabeaufkommens nach § 6 trifft die für die Wasserwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde. § 41 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 3. April 1992 (GVBl I S. 142) bleibt unberührt.	79

(3) Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung, abweichend von Abs. 1, andere Behörden, andere öffentliche Stellen sowie private Dritte beauftragen, Aufgaben nach diesem Gesetz wahrzunehmen. 80

§ 11

Bericht 81

Die Ministerin oder der Minister, die oder der für die Wasserwirtschaft zuständig ist, legt dem Hessischen Landtag alle drei Jahre, erstmals zum 30. Juni 1994, einen Bericht über den Vollzug des Gesetzes vor. Im Bericht sind insbesondere die Abgabeeinnahmen, deren zweckgebundene Verwendung sowie die Auswirkungen der Abgabenerhebung auf die Entwicklung der Grundwasserentnahmemengen und die Grundwassergütesituation darzulegen. Der Bericht hat eine Empfehlung zur künftigen Gestaltung der Abgabesätze nach § 3 zu enthalten. 82

II.

Die Beschwerdeführerin zu 1. ist für ihre in Baden-Württemberg gelegenen Werke zur Entrichtung des Wasserentnahmeentgelts nach § 17 a WG BaWü verpflichtet. Ihre Verfassungsbeschwerde richtet sich unmittelbar gegen die gesetzlichen Vorschriften über die Erhebung eines Wasserentnahmeentgelts in Baden-Württemberg. 83

1. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Die besonderen Voraussetzungen einer Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz lägen vor. Die Beschwerdeführerin sei selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Das Gesetz verpflichte die Entnehmer von Wasser unmittelbar zur Zahlung des Entgelts und überlasse ihnen die Berechnung der Vorauszahlungen; einen Vorauszahlungsbescheid sehe das Gesetz nicht vor. 84

a) Die Beschwerdeführerin werde in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt, da dem Land die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung einer Abgabe auf die Wasserentnahme fehle. 85

aa) Bei der Abgabe handele es sich - entgegen der Annahme des badenwürttembergischen Gesetzgebers - nicht um eine Gebühr, so daß sich die Kompetenz nicht aus Art. 70 ff. GG ergeben könne. Die Gebühr sei eine öffentliche Abgabe, die für die unmittelbare Inanspruchnahme einer Leistung eines Hoheitsträgers erhoben werde. Sie unterscheide sich von der Steuer dadurch, daß sie als Gegenleistung für eine dem Pflichtigen gewährte und ihm unmittelbar zurechenbare Leistung erhoben werde. Bei den Gebühren unterscheide man herkömmlicherweise zwischen Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und - als weitaus seltenerer Form - den Verleihungsgebühren. 86

Eine Qualifikation der Abgabe als Verwaltungsgebühr scheidet aus, da das Entgelt nicht für Amtshandlungen erhoben werde. Auch eine Benutzungsgebühr liege nicht vor. Die Benutzung der Ressource Wasser schaffe keinen Benutzungstatbestand, der die Erhebung einer Gebühr rechtfertigen könne. Die Nutzung natürlicher Ressourcen wie Luft und Wasser könne allenfalls dann als zu entgeltende staatliche Leistung angesehen werden, wenn das Land Eigentümer des entnommenen Wassers sei. Dies sei aber nicht stets der Fall. Auch eine Einordnung als Sondernutzungsgebühr, die den Aufwand für die durch Sondernutzung in Anspruch genommene Staatsleistung in den Kosten der Wasserbewirtschaftung sehe, treffe nicht zu. Leistungen der Unterhaltung und Reinigung der Gewässer erbringe das Land gegenüber der Allgemeinheit und nicht gegenüber einzelnen Gewässerbenutzern. Dementsprechend fehle es an einer besonderen, individuell zurechenbaren Gegenleistung. Die Individualisierbarkeit der Leistungen fehle nicht nur auf der Benutzer-, sondern auch auf der Betreiberseite. Denn die staatlichen Leistungen für die Gewässerreinigung würden von Bund, Land und Gemeinden gemeinsam getragen und ließen sich nicht auf die verschiedenen Leistungsträger aufteilen. Schließlich komme auch eine Verleihungsgebühr nicht in Betracht, wobei dahingestellt bleiben könne, ob Verleihungsgebühren überhaupt zulässig seien. Sie scheitere hier jedenfalls daran, daß das Entgelt nicht für die Übertragung eines Benutzungsrechts, sondern für die Benutzung des Wassers selbst erhoben werde.

87

bb) Bei dem Wasserentnahmeentgelt handele es sich auch nicht um eine Sonderabgabe. Eine Qualifikation als Sonderabgabe scheitere bereits daran, daß die erzielten Einnahmen zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet würden und dementsprechend in den allgemeinen Landeshaushalt fließen.

88

b) In materieller Hinsicht verstoße die Abgabe gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

89

Qualifiziere man das Wasserentnahmeentgelt als Gebühr, stehe es mit dem Äquivalenzprinzip nicht in Einklang. Gebühren dürften nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden. Solle mit der Gebühr die Inanspruchnahme des Wassers entgolten werden, fehle jede Abhängigkeit zwischen Entgelt und staatlicher Leistung. Wasser als natürliche Ressource habe bisher keinen wirtschaftlichen Preis, so daß die Festsetzung eines Preises nur politisch entschieden werden könne. Solle mit der Gebühr die staatliche Gewässerunterhaltung und -reinigung abgegolten werden, fehle es an einer sachgemäßen Verknüpfung zwischen den Kosten der Staatsleistung und den dafür auferlegten Gebühren. Schon der Anteil des Landes an den Unterhaltungsmaßnahmen, die von Bund, Land und Gemeinden gemeinsam getragen würden, könne kaum bestimmt werden. Auch würden diese Leistungen gegenüber der Allgemeinheit erbracht, so daß die Abgabepflichtigen einen Sonderbeitrag zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgabe Gewässerreinigung leisteten, den andere nicht tragen müßten. Damit würden sie ohne Sachgrund zur allgemeinen Staatsfinanzierung herangezogen. Solle mit der Gebühr die Verleihung des Förderrechts entgolten werden, so gelte das vorstehend Ausgeführte entsprechend. Zudem sei willkürlich, daß gerade die Tatbestände des § 17 a

90

Abs. 2 Nr. 2 bis 6 WG BaWü, die einer Erlaubnis oder Bewilligung bedürften, wie etwa das Fördern von Wasser aus Heilquellen u. a., und Entnahmen innerhalb einer Freimenge von 2000 m³ im Kalenderjahr von einer Gebührenpflicht ausgenommen würden.

2. Nach Auffassung der Regierung des Landes Baden-Württemberg ist die Verfassungsbeschwerde nicht begründet. 91

Das Land Baden-Württemberg sei zur Gesetzgebung zuständig, da das Wasserentnahmeentgelt eine Gebühr sei und sich die Gesetzgebungszuständigkeit dafür nach den Art. 70 ff. GG bestimme. 92

a) Der verfassungsrechtliche Gebührenbegriff sei weiter zu fassen, als vielfach angenommen werde. Insbesondere lasse sich ein numerus clausus der Gebührenarten nicht aus dem Gebührenbegriff, somit auch nicht aus dem Verfassungsrecht, herleiten. Die Gebührenpraxis habe seit jeher - entgegen verengenden Interpretationen im Schrifttum - einen weiten Begriff zugrunde gelegt. Gebühren könnten an Staatsverhalten jeder Art anknüpfen. Gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates ließen sich Gebühren rechtfertigen, wenn sie entweder auf die Erlangung eines Vorteils oder auf eine besondere Verantwortlichkeit für die Kosten gestützt werden könnten. 93

Das Wasserentnahmeentgelt erfülle alle Merkmale einer Gebühr im Sinne des Grundgesetzes. Es werde für die Duldung bestimmter Gewässerbenutzungen erhoben. Eine solche Duldung sei eine gebührenfähige Leistung. Sie sei auch ein dem Benutzer individuell zurechenbares "Staatsverhalten". Denn wer keine Erlaubnis oder Bewilligung zur Wasserentnahme habe, könne von der Entnahme nach § 82 Abs. 1 WG BaWü ausgeschlossen werden. Die besondere Rechtfertigung der Gebührenerhebung liege in dem jedem Pflichtigen durch die Wasserentnahme erwachsenden Vorteil. Wenn der Gebührencharakter des Wasserentnahmeentgelts verneint werde, beruhe dies auf verengenden Interpretationen des Gebührenbegriffs oder einzelner seiner Merkmale, die verfassungsrechtlich nicht zu begründen seien. 94

b) Selbst angenommen, daß Gebühren dazu bestimmt sein müßten, in Anknüpfung an die individuell zurechenbare Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken, stelle das Wasserentnahmeentgelt eine zulässige Form der Gebühr dar. Der Aufwand des Landes für Unterhaltung und Reinhaltung der Gewässer überschreite das Aufkommen aus dem Wasserentnahmeentgelt bei weitem. Dieser Aufwand des Landes wäre nicht vonnöten, wenn das Wasser nicht genutzt würde; es handele sich daher um Gemeinkosten der Wassernutzung. 95

c) Die Gebührenansätze, Ausnahmetatbestände und Befreiungsmöglichkeiten nach der Anlage zu § 17 a Abs. 3, §§ 17 a Abs. 2 und 17 f WG BaWü seien, wie näher dargelegt wird, sachgerecht und entsprächen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. 96

3. In Erwiderungen und ergänzenden Stellungnahmen haben die Beschwerdeführerin und die Regierung des Landes Baden-Württemberg ihre Auffassungen präzisiert und vertieft. Insbesondere rügt die Beschwerdeführerin, daß das Wasserentnahme- 97

entgelt nicht dazu diene, eine Sonderleistung der Verwaltung an den Gewässerbenutzer abzugelten, sondern die Entschädigungszahlungen an Landwirte aufgrund der Düngungsbeschränkungen nach § 19 Abs. 4 WHG zu finanzieren. Dieser Zweck ergebe sich eindeutig aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes.

III.

Die Beschwerdeführerinnen zu 2. entnehmen in Hessen Grundwasser. Ihre Verfassungsbeschwerden richten sich gegen das Hessische Grundwasserabgabengesetz insgesamt. 98

1. Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, das Grundwasserabgabengesetz verletze sie in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. Die papierproduzierenden Beschwerdeführerinnen zu 2. d) bis f) rügen darüber hinaus eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Die Verfassungsbeschwerden seien zulässig, da die Beschwerdeführerinnen vom Hessischen Grundwasserabgabengesetz selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen würden und der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegenstehe. Auch die Voraussetzungen für eine Vorabentscheidung nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG seien erfüllt. 99

a) Das Hessische Grundwasserabgabengesetz belaste die Abgabeschuldner mit einer unzulässigen Sonderabgabe und verletze daher die Beschwerdeführerinnen in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG. 100

aa) Die Grundwasserabgabe sei nach ihrem materiellen Gehalt eine Sonderabgabe; sie sei zudem vom hessischen Gesetzgeber ausdrücklich als solche konzipiert. Sie sei nicht als Steuer ausgestaltet. Denn sie belaste weder die Allgemeinheit aller Wasserentnehmer noch bezwecke sie eine Belastung des Wassernutzers als Endverbraucher nach seiner finanziellen Leistungsfähigkeit. Die Grundwasserabgabe sei auch keine Gebühr. Ihr stehe keine individuell zurechenbare staatliche Leistung gegenüber; mit der Nutzung der Naturressource Wasser werde keine staatliche Leistung in Anspruch genommen. Zu den Verleihungsgebühren könne die Grundwasserabgabe deshalb nicht gezählt werden, weil die Abgabepflicht die tatsächliche Grundwasserentnahme, nicht die Verleihung einer Entnahmebefugnis belaste. 101

bb) Die Grundwasserabgabe genüge keinem der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck. Dies wird im einzelnen dargelegt. 102

cc) Die Grundwasserabgabe genüge auch nicht den Kriterien, die an eine lenkende Sonderabgabe zu stellen seien. Es fehle an einer speziellen Lenkungsverantwortung der Abgabeschuldner; das Lenkungsziel und die Rechtstechnik seiner Umsetzung seien unsachlich. Lenkungsziele der Grundwasserabgabe seien das generelle Wassersparen sowie die Verlagerung der Wasserentnahmen vom Grund- auf das Oberflächenwasser. Im Hinblick auf dieses Lenkungsziel sei die Adressatenauswahl unsachlich, weil die Grundwasserabgabe alle Wassernutzer dem Lenkungsbefehl 103

unterwerfe, ohne Rücksicht darauf, ob sie überhaupt Einspar- oder Substitutionsmöglichkeiten hätten. Dies gelte insbesondere, wenn man den Lenkungsbefehl als an den Endverbraucher gerichtet ansehe; dieser habe keinen Einfluß darauf, ob Grund- oder Oberflächenwasser entnommen werde. Generell sei eine Abgabe als Lenkungsmittel nur dann unbedenklich, wenn sie ordnungsrechtliche Vorgaben ersetze oder lediglich allgemein gehaltene Gebote ergänze. Ungeeignet seien Lenkungsabgaben aber dort, wo das Ordnungsrecht selbst exakt regele. Dies sei vorliegend der Fall.

b) Die Höhe und Staffelung der Abgabesätze sei mit dem allgemeinen Gleichheitssatz unvereinbar. 104

Die Grundwasserabgabe stelle die hessischen Unternehmen gegenüber vergleichbaren Unternehmen in anderen Bundesländern und im Ausland erheblich schlechter, weil sie dort mit weitaus niedrigeren oder überhaupt nicht mit Wasserabgaben belegt würden. Zwar gelte der Gleichheitssatz grundsätzlich nur innerhalb des Bereichs eines Normgebers. Die föderale Begrenzung des Gleichheitssatzes ende aber dort, wo es um einen Lebenssachverhalt gehe, der seiner Natur nach über die Ländergrenzen hinaus greife und eine für alle Staatsbürger in allen Bundesländern gleichermaßen gewährleistete Rechtsposition berühre. 105

Gleichheitswidrig sei die unterschiedliche Höhe der Grundwasserabgabe bei betrieblicher und öffentlicher Wasserversorgung nach § 3 Nr. 1 und Nr. 4 HGruWAG. Die in den Gesetzesmaterialien genannten Gründe beruhten auf nicht belegten Vermutungen des Gesetzgebers. Die Privilegierung der öffentlichen Wasserversorger sei auch sachlich nicht tragfähig. Denn dadurch werde nur die betriebliche Grundwassernutzung mit einer höheren Abgabe belegt, die auf Eigenförderung beruhe, nicht aber diejenige, die durch die öffentliche Wasserversorgung vermittelt werde. 106

Ungerechtfertigt sei auch die Belastung der betrieblichen Kühlwasserversorgung mit dem höchsten Abgabesatz (§ 3 Nr. 2 HGruWAG). Weshalb diese Nutzung "ökologisch nicht vertretbar" (so die Gesetzesbegründung) sei, werde nicht näher begründet. Zu einer näheren Begründung sei der Gesetzgeber bei lenkenden Sonderabgaben aber verpflichtet. 107

Die Privilegierung der gewerblichen Fischhaltung (§ 3 Nr. 3 HGruWAG) und die Exemtionen des § 1 Abs. 2 und 3 HGruWAG ließen sich im Hinblick auf das Lenkungsziel nicht rechtfertigen; ein Subventionswunsch allein reiche zur Rechtfertigung nicht aus. 108

c) Die Grundwasserabgabe verstoße für die papierproduzierenden Beschwerdeführerinnen zu 2. d) bis f) als erdrosselnde Abgabe auch gegen Art. 12 GG. Die Papierproduktion sei zwingend auf große Mengen Wasser angewiesen; sie könne weder den Wasserverbrauch weiter mindern noch in größerem Umfang auf Oberflächenwasser ausweichen. Die Abgabe verringere den Jahresgewinn der Beschwerdeführerin zu 2. d) erheblich und führe bei den Beschwerdeführerinnen zu 2. e) und f) gar in 109

die "roten Zahlen". Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit seien unzulässig, wenn der Beruf dadurch in aller Regel wirtschaftlich unmöglich gemacht werde oder sich nicht mehr ökonomisch sinnvoll ausüben lasse. Dies sei hier der Fall. Die gesamte Papierbranche arbeite seit Jahren mit Gewinnmargen, die an der Grenze dessen lägen, was den Kapital- und Arbeitseinsatz noch rentierlich mache. Das Gesetz hätte die Papierindustrie oder einzelne Zweige von der Abgabenlast befreien müssen, die Ermessensvorschrift des § 1 Abs. 6 HGruWAG, die die Entscheidung der Verwaltung überlasse, reiche dafür verfassungsrechtlich nicht aus.

d) Die Grundwasserabgabe verletze die beschwerdeführenden Papierhersteller auch in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG, weil sie aus der Substanz gezahlt werden müsse, die Unternehmen übermäßig belaste und die Privatnützigkeit des Eigentums an den Produktionsanlagen beseitige. 110

e) Durch die Haushaltsflüchtigkeit der Grundwasserabgabe würden die Beschwerdeführerinnen in ihrem Grundrecht aus Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Die Haushaltsflüchtigkeit verstoße ferner gegen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie, was die Beschwerdeführerinnen über Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG rügen könnten, und gegen den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans, der nach Art. 109 Abs. 3 GG und § 8 Haushaltsgrundsätzegesetz auch in den Ländern gelte. § 7 Abs. 2 Satz 1 HGruWAG räume der für die Wasserwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörde die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung des Aufkommens ein. Das Aufkommen der Grundwasserabgabe werde so dem allgemeinen Staatshaushalt entzogen und dafür ein Sonderhaushalt eingerichtet. Dies sei verfassungswidrig. Die Flucht aus dem Haushalt bringe Verluste an Transparenz und Öffentlichkeit des Haushaltsverfahrens, nehme dem Parlament das Budgetrecht, verringere die Koordination der Gesamtfinanzen und verschleierte die Staatsverschuldung. 111

2. Nach Auffassung der Hessischen Landesregierung ist die Verfassungsbeschwerde nicht begründet. 112

a) Die Grundwasserabgabe stelle ein ökonomisches Instrument des Umweltschutzes dar, das die bisherigen regulativen Instrumente der Bewirtschaftung des Grundwassers ergänze. Sie diene dazu, die externen Kosten des bislang unentgeltlich in Anspruch genommenen Naturgutes zu internalisieren. Die "klassische" Antwort des Staates auf das Marktversagen im Bereich der Beeinträchtigung und Nutzung von Umweltgütern bestehe in der Statuierung von Ge- und Verboten. Seit langem wiesen aber Ökonomen und Umweltrechtler darauf hin, daß dieses System staatlicher Regulierung nur eine begrenzte Leistungsfähigkeit aufweise. Umweltschutzabgaben besäßen mit ihrer Anreizstruktur einen wichtigen Vorteil gegenüber direkten staatlichen Kontrollen. Angesichts des bekannten Vollzugsdefizits im Wasserrecht sei der Einsatz eines ökonomischen Instruments zur Schonung des Grundwasservorkommens sinnvoll. 113

b) Die Sachkompetenz des Landesgesetzgebers ergebe sich aus Art. 70 GG. Der Bund besitze zwar gemäß Art. 75 Nr. 4 GG für die Regelung des Wasserhaushalts ei- 114

ne Rahmenkompetenz. Von dieser Kompetenz habe er aber hinsichtlich des hier in Rede stehenden Regelungsgegenstandes keinen Gebrauch gemacht.

c) Das Hessische Grundwasserabgabengesetz verstoße auch nicht gegen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften der Art. 104a ff. GG. 115

aa) Die Einführung der Grundwasserabgabe sei allein aufgrund der Sachkompetenz zulässig, ohne daß sie einer besonderen Rechtfertigung gegenüber den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften bedürfe. Eine Sachkompetenz könne eine Legitimation für die Abgabbeerhebung dann bieten, wenn sich die Abgabbeerhebung - wie hier - als geeignetes Instrument zur Wahrnehmung einer Sachregelungskompetenz erweise. 116

bb) Die Grundwasserabgabe sei aber auch unabhängig hiervon vor Art. 104a ff. GG gerechtfertigt. Zwar werde die Grundwasserabgabe wie die Steuer voraussetzungslos erhoben, da die Duldung der Wasserentnahme keine öffentliche Leistung darstelle. Doch sei sie als Sonderabgabe zulässig. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen müßten nicht alle Sonderabgaben die Kriterien der Finanzierungsabgaben erfüllen. Stehe bei einer Abgabe - wie der Grundwasserabgabe - ihre Lenkungsfunktion im Vordergrund, so erscheine die Anwendung der Kriterien für Finanzierungsabgaben wenig sachgerecht. Gelte das politische Lenkungsziel der gesamten Bevölkerung, könne sich das Abgabengesetz nicht lediglich an eine von der Allgemeinheit abgrenzbare homogene Gruppe wenden. Dementsprechend könnten auch die weiteren Kriterien der Sachnähe und der gruppennützigen Verwendung von einer solchen Lenkungsabgabe nicht erfüllt werden. 117

Die Grundwasserabgabe diene dem legitimen Lenkungsziel, einen ökonomischen Anreiz für den Verzicht auf die Entnahme von Grundwasser zu schaffen. Dadurch solle der wasserwirtschaftlich und ökologisch bedenklichen Übernutzung des Grundwasserschatzes entgegengewirkt und das nutzbare Grundwasserdargebot so weit wie möglich und vertretbar der öffentlichen Wasserversorgung vorbehalten werden. Die Grundwasserabgabe sei auch zur Lenkung geeignet. Zum einen bilde sie einen Anreiz für den direkten Verbraucher, weniger Grundwasser in Anspruch zu nehmen. Zum anderen könne ein Anreizeffekt wegen erhöhter Kosten beim Nachfrager grundwasserintensiv hergestellter Produkte eintreten. 118

Die Finanzierungsfunktion der Grundwasserabgabe trete hinter der Lenkungsfunktion zurück. Dies zeige sich daran, daß die Finanzierungsfunktion ganz in den Dienst des Lenkungszwecks gestellt werde. Die Regelung der Verwendung des Abgabekommens intensiviere das mit der Abgabe verfolgte Ziel, einen Anreiz zur Reduzierung des Grundwasserverbrauchs zu schaffen. 119

d) Das Hessische Grundwasserabgabengesetz verstoße nicht gegen die Grundrechte der Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. Diese Grundrechte verliehen keinen Anspruch auf Grundwasserentnahme. Der Bundesgesetzgeber habe bereits durch die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes die Grundwassernut- 120

zung aus dem privaten Verfügungs- und Nutzungsbereich ausgegliedert. Dadurch sei das Grundwasser zur öffentlichen Sache geworden. Die dem Staat damit zukommende Bewirtschaftungs- oder Verteilungsfunktion schließe einen originären Leistungsanspruch des einzelnen aus.

e) Die Erhebung der Grundwasserabgabe verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die Höhe der Abgabesätze sei, wie näher dargelegt wird, gleichheitskonform ausgestaltet. 121

f) Das Hessische Grundwasserabgabengesetz genüge ferner den Anforderungen an ein Prognosegesetz. Im Gesetzgebungsverfahren hätten bereits die Ergebnisse dreier Fachstudien vorgelegen. Die Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der gesetzgeberischen Kontrollpflichten könnten nicht überzeugen. Der Gesetzgeber habe durch § 11 HGruWAG die Grundlage für die verfassungsrechtlich gebotene Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes geschaffen. 122

g) Ein Grundrechtsverstoß wegen erdrosselnder Wirkung der Abgabe sei nicht gegeben. Zu einer Erdrosselung durch die Grundwasserabgabe könne es gar nicht kommen. § 1 Abs. 5 und 6 HGruWAG sähen für den Fall einer besonderen Härte oder wirtschaftlicher Unzumutbarkeit die Möglichkeit der Befreiung von der Abgabepflicht vor. 123

h) Auch der Vorwurf der Haushaltsflüchtigkeit sei nicht berechtigt. Die Beschwerdeführerinnen gingen offenbar davon aus, daß der Haushaltsgesetzgeber über das Abgabenaufkommen nicht verfügen dürfe, weil gemäß § 7 Abs. 2 HGruWAG die zuständige oberste Landesbehörde über dessen Verwendung entscheide. § 7 Abs. 2 HGruWAG betreffe aber nicht die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Parlament, sondern allein die verwaltungsinterne Zuständigkeit für die Verausgabung des im Landeshaushalt in besonderen Titelgruppen ausgewiesenen Aufkommens. 124

3. In ihrer Erwiderung vertreten die Beschwerdeführerinnen die Auffassung, daß es verfassungsrechtlich verfehlt sei, für Umweltabgaben wie die Grundwasserabgabe wegen ihres Umweltschutzziels und ihrer angeblich fehlenden Finanzierungsfunktion einen Sonderstatus anzunehmen, der sie von den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften freistelle. Eine Exemption von finanzverfassungsrechtlichen Regeln wegen ihres Zieles kenne das deutsche Verfassungsrecht nicht. 125

4. Das Umweltministerium Baden-Württemberg hat sich für die Regierung des Landes dahin geäußert, daß es in Anbetracht der vielfältigen Nutzungen und Gefährdungen, denen die Gewässer ausgesetzt seien, dem Gebot vorsorgender, auf Schonung des vorhandenen, nutzbaren Wasservorkommens angelegter Politik entspreche, stärker als bisher auf einen haushälterischen Umgang mit Wasser hinzuwirken. Umweltschäden lediglich zu reparieren, genüge den Anforderungen an eine verantwortungsvolle Politik nicht. Es gelte vielmehr, Beeinträchtigungen der naturgegebenen Güter von vornherein, soweit möglich, zu vermeiden. Die Schaffung eines nach marktwirtschaftlichen Regeln funktionierenden Anreizsystems sei eines der Anliegen 126

auch bei der Einführung des baden-württembergischen Wasserentnahmeentgelts gewesen. Das Wasserentnahmeentgelt stelle ein wichtiges ökonomisches Instrument des Umweltschutzes dar.

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. 127

Die Beschwerdeführerinnen werden durch die angegriffenen Gesetze selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen (vgl. zuletzt BVerfGE 75, 108 <144 f.>). Die Durchführung der angegriffenen Vorschriften setzt weder rechtsnotwendig noch nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis einen besonderen Vollzugsakt voraus (vgl. BVerfGE 1, 97 <102>; 72, 39 <43>). Die Pflicht zu Vorauszahlungen ergibt sich unmittelbar aus den angegriffenen Gesetzen. 128

Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden steht der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. Dieser Grundsatz greift zwar auch in Fällen unmittelbarer Betroffenheit durch eine Norm ein (vgl. BVerfGE 74, 69 <74>; 84, 90 <116>). Ungeachtet der Frage, ob den Beschwerdeführerinnen eine Anrufung der Fachgerichte zumutbar wäre, ist nach dem insoweit sinngemäß anwendbaren § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aber jedenfalls möglich, wenn der Verfassungsbeschwerde allgemeine Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 84, 90 <116>; 90, 128 <136 f.>). Dies ist vorliegend der Fall. 129

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. 130

I.

Den Ländern steht die Kompetenz zur Erhebung von Wasserentnahmeabgaben zu; die Beschwerdeführerinnen sind insofern in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht verletzt. Die Auferlegung von Wasserentnahmeabgaben stellt eine Regelung im Bereich der Wasserbewirtschaftung und Umweltpolitik dar (1.). Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist weder durch Bundesrecht gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG (Wasserhaushalt) (2.) noch durch die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Art. 104a ff. GG) (3.) ausgeschlossen. 131

1. Die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme von Wasser in Baden-Württemberg und Hessen verfolgt Lenkungszwecke. Sie soll - ausweislich der Gesetzesbegründungen - stärker als bisher auf einen "haushälterischen" oder "sparsameren und rationellen" Umgang mit Wasser hinwirken (Baden-Württemberg: LTDrucks 9/4237, S. 13; Hessen: LTDrucks 13/1075, S. 9). Dabei sollen vor allem die Grundwasservorkommen geschützt werden. In Hessen wird die Abgabe überhaupt nur für die Entnahme von Grundwasser erhoben, in Baden-Württemberg werden Grundwasserentnahmen mit dem Höchstsatz belegt. 132

a) Die Nutzung des Wassers unterliegt in Deutschland seit langem einer öffentlich-rechtlichen Regelung. Diese findet sich derzeit im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes und in den Wassergesetzen der Länder. Nach § 1 a Abs. 1 WHG sind die Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts so zu bewirtschaften, daß sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen und daß jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt. Nach § 2 WHG bedürfen Nutzungen von Gewässern grundsätzlich einer Erlaubnis oder Bewilligung. Ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung besteht nicht. Gemeingebrauch am Wasser ist heute fast ausschließlich auf traditionelle, minder bedeutsame Arten der Nutzung beschränkt (Breuer, Umweltschutzrecht, in: v. Münch/Schmidt-Aßmann (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1992, S. 391 <462>). Wegen der vielfältigen und teilweise miteinander konkurrierenden Nutzungsinteressen ist eine geordnete Wasserbewirtschaftung sowohl für die Bevölkerung als auch für die Gesamtwirtschaft lebensnotwendig; sie ist verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich (vgl. BVerfGE 10, 89 <113>; 58, 300 <341>).

b) Die Wasserbewirtschaftung, wie sie in den genannten Gesetzen geregelt ist, bedient sich des Instrumentariums verwaltungsrechtlicher Ge- und Verbote. Daneben besteht jedoch die Möglichkeit, die Schonung des Wasserhaushalts durch eine Verteuerung des Wassers, also vermittels der Erhebung von Abgaben zu bewirken. Dies wird in der Umweltökonomie und der Literatur zum Umweltrecht vielfach als notwendig angesehen, um einen Anreiz zum sparsamen Einsatz dieser natürlichen Ressource und zur Verbesserung der technischen Möglichkeiten hierfür zu schaffen. In diesem Sinne hat der Gesetzgeber des Landes Hessen die Erhebung der Grundwasserabgabe ausdrücklich mit der nicht ausreichenden Wirksamkeit des ordnungsrechtlichen Instrumentariums begründet (Hess. LTDrucks 13/1915, S. 6). Auch die Regierung des Landes Baden-Württemberg hält das Wasserentnahmeentgelt für ein "wichtiges ökonomisches Instrument des Umweltschutzes" (Stellungnahme des Umweltministeriums namens der Regierung des Landes Baden-Württemberg vom 18. April 1994 zum Verfahren 2 BvR 1300/93, S. 3).

c) Mit der Erhebung von Abgaben für die Nutzung von Wasser wird ein lange Zeit übliches Regelungsinstrument wieder aufgegriffen. Sie war in der Form der Ausübung des Wasserregals über lange Zeiträume selbstverständlich

vgl. Kloess, Das deutsche Wasserrecht und das Wasserrecht der Bundesstaaten des Deutschen Reiches, 1908, S. 2 ff.; Wüsthoff, Einführung in das deutsche Wasserrecht, 3. Aufl. 1962, S. 14 ff.

Erst einige der um die Jahrhundertwende erlassenen Wassergesetze schlossen die Erhebung von Wasserregalzinsen ausdrücklich aus

vgl. § 54 Preußisches Wassergesetz vom 7. April 1913 (PrGS S. 53); Art. 119 Württembergisches Wassergesetz vom 1. Dezember 1900 (RegBl S. 921).

Das in Bayern und Baden geltende Recht sah hingegen weiterhin die Möglichkeit eines Entgelts für bestimmte Wassernutzungen vor	139
vgl. Art. 73 Abs. 1 Bayerisches Wassergesetz vom 23. März 1907 (GVBl S. 157); § 41 Badisches Wassergesetz vom 26. Juni 1899 (GVBl S. 309); § 43 in der Fassung der Neubekanntmachung des Badischen Wassergesetzes vom 12. April 1913 (GVBl S. 250).	140
2. Der Zuständigkeit der Länder zur gesetzlichen Regelung eines Wasserentnahmeentgelts als einer Maßnahme im Bereich des Wasserrechts stehen bundesrechtliche Regelungen nicht entgegen.	141
Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund steht nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG eine Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt zu. Der Bund hat von dieser Kompetenz nicht in einer Weise Gebrauch gemacht, daß die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten durch die Länder ausgeschlossen wäre.	142
Das Wasserhaushaltsgesetz verbietet die Erhebung von Wasserentnahmeentgelt nicht ausdrücklich. Ein Verbot kann auch nicht daraus hergeleitet werden, daß das Gesetz sich über die Zulässigkeit einer solchen Abgabe verschweigt. Rahmenvorschriften sind im Zweifel auf Ausfüllung hin angelegt und sollen die Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht weiter einschränken, als dies ihr Wortlaut zwingend erfordert (vgl. BVerfGE 25, 142 <151 f.>; 80, 137 <158>; vgl. jetzt auch Art. 75 Abs. 2 GG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994 <BGBl I S. 3146>).	143
Besondere Anhaltspunkte im Gesetz, denen trotz des Schweigens des Gesetzgebers eine Verbotswirkung für die Länder entnommen werden könnte, fehlen. Insbesondere lassen sich der Gesetzgebungsgeschichte solche Anhaltspunkte nicht entnehmen. Im Regierungsentwurf für ein Wasserhaushaltsgesetz aus dem Jahre 1956 war die Einführung eines Wasserzinses vorgesehen. Der damals vorgeschlagene § 19 Abs. 1 WHG sollte lauten:	144
Wenn ein Gewässer aufgrund einer Erlaubnis oder einer Bewilligung benutzt werden darf, ist hierfür ein Wasserzins zu erheben, der im Rahmen der wirtschaftlichen Zumutbarkeit den in der Benutzung liegenden Vorteil angemessen berücksichtigt.	145
(BTDrucks II/2072 S. 8)	146
Diese Vorschrift entfiel im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vor allem wegen des Widerstandes der Länder, die sich vom Bund nicht die Erhebung eines Wasserzinses als "Zwangspflicht der Länder" (BTDrucks II/2072, S. 29) vorschreiben lassen wollten (BTDrucks II/2072, S. 41). Die Landeskompetenz sollte mithin bewahrt und gesichert, nicht hingegen beseitigt werden.	147
3. Aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) ergeben sich Grenzen für die Auferlegung von Abgaben in	148

Wahrnehmung einer dem Gesetzgeber zustehenden Sachkompetenz. Die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben ist insofern nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (a); diese sind für die in Frage stehenden Wasserentnahmeentgelte gegeben (b).

a) Die Finanzordnung des Grundgesetzes soll sicherstellen, daß der Gesamtstaat und die Gliedstaaten am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden; Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, daß sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können. Der Finanzverfassung liegt die Vorstellung zugrunde, daß die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates; vgl. u. a. BVerfGE 78, 249 <266 f.>; 82, 159 <178>). Nicht-steuerliche Abgaben verschiedener Art sind allerdings nicht ausgeschlossen; die Finanzverfassung des Grundgesetzes enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen (vgl. BVerfGE 82, 159 <181>; P. Kirchhof, Staatliche Einnahmen, in: Isensee/Kirchhof <Hg.>, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 88 Rn. 269). 149

aa) Die Voraussetzungen, unter denen die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben nur zulässig ist, ergeben sich aus drei grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung (vgl. BVerfGE 91, 186 <202 f.>). 150

(1) Die grundgesetzliche Finanzverfassung (Art. 104a bis Art. 108 GG) verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern daneben beliebig Abgaben unter Umgehung der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz für das Steuerwesen erhoben werden könnten (vgl. BVerfGE 55, 274 <300 ff.>). Nicht-steuerliche Abgaben bedürfen daher - über die Einnahmezielung hinaus oder an deren Stelle - einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 78, 249 <266 f.>). Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird (vgl. BVerfGE 55, 274 <298 f.>), deutlich unterscheiden. 151

(2) Die Erhebung einer nicht-steuerlichen Abgabe muß der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nicht-steuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen (vgl. BVerfGE 55, 274 <302>). Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nicht-steuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen. 152

(3) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans ist berührt, wenn der Gesetzgeber Einnahme- und Ausgabekreisläufe außerhalb des Budgets organisiert. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans zielt darauf ab, das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und -entscheidung von Parlament und Regierung zu unterstellen. Dadurch soll gewährleistet werden, daß 153

das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält. Nur so können Einnahmen und Ausgaben vollständig den dafür vorgesehenen Planungs-, Kontroll- und Rechenschaftsverfahren unterworfen werden (vgl. BVerfGE 82, 159 <179>; 91, 186 <202>).

bb) Aus der Beachtung dieser Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung erklärt sich die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu nicht-steuerlichen Abgaben. Das Bundesverfassungsgericht hat seit jeher verschiedene Formen von Abgaben, die sich von der Steuer als voraussetzungslos geschuldeter Abgabe hinreichend deutlich unterscheiden, für verfassungsrechtlich zulässig gehalten, für sie jedoch jeweils eine besondere sachliche Rechtfertigung gefordert. 154

(1) Keinen grundsätzlichen Bedenken unterliegen die herkömmlichen nicht-steuerlichen Abgaben, die Gebühren und Beiträge (vgl. BVerfGE 82, 159 <181>; 92, 91 <113>). Die Erhebung dieser sogenannten Vorzugslasten wird durch ihre Ausgleichsfunktion legitimiert. So empfängt, wer eine öffentliche Leistung in Anspruch nimmt, einen besonderen Vorteil, der es rechtfertigt, ihn zur Tragung der Kosten der öffentlichen Leistung heranzuziehen oder die durch die öffentliche Leistung gewährten Vorteile ganz oder teilweise abzuschöpfen. 155

(2) Unbedenklich sind auch Abgaben, die auf der Inanspruchnahme eines Kompetenztitels beruhen, der bereits aus sich heraus - wie etwa Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG - auch auf die Regelung der Finanzierung der in ihm bezeichneten Sachaufgaben bezogen ist. Der Gesetzgeber kann sich seiner nicht bedienen, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubringen (vgl. BVerfGE 75, 108 <148>). 156

(3) Strenge Anforderungen stellt das Bundesverfassungsgericht vor allem an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, da diese eine große Ähnlichkeit mit Steuern aufweisen (vgl. BVerfGE 55, 274 <300 ff.>; 67, 256 <275 ff.>; 82, 159 <179 ff.>). Die Auferlegung einer Sonderabgabe rechtfertigt sich letztlich aus einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichtigen zu einer zu finanzierenden Sachaufgabe. Dies kommt sowohl in der Notwendigkeit einer besonderen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Aufgabe als auch der einer gruppennützigen Verwendung der Abgabe zum Ausdruck. 157

(4) Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht weitere Abgaben für mit der Verfassung vereinbar gehalten. So hat es die Zulässigkeit der Abgabe nach dem Schwerbehindertengesetz mit deren Antriebs- und Ausgleichsfunktion begründet (vgl. BVerfGE 57, 139 <169>; 67, 256 <277>). Die Zulässigkeit der Abgabe nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionen im Wohnungswesen (sogenannte Fehlbelegungsabgabe) ergab sich daraus, daß diese Abgabe der Rückabwicklung von Subventionsvorteilen dient, die von der öffentlichen Hand gewährt wurden; sie steht mit diesen Subventionsvorteilen in einem unlösbaren sachlichen Zusammenhang und wird mithin nicht voraussetzungslos als selbständig belastende Abgabe er- 158

hoben (vgl. BVerfGE 78, 249 <267 f.>).

cc) Diese Rechtsprechung zeigt, daß es für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nicht-steuerlichen Abgabe nicht auf deren begriffliche Zuordnung, sondern allein darauf ankommt, ob sie den Anforderungen standhält, die sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben. So ist die Zulässigkeit einer Abgabe nicht davon abhängig, ob sie sich den gebräuchlichen Begriffen etwa der Gebühr oder des Beitrags einfügt. Es gibt, worauf der Senat schon in seinem Beschluß vom 6. Februar 1979 (BVerfGE 50, 217 <225 f.>) hingewiesen hat, keinen verfassungsrechtlichen Gebührenbegriff, der abschließend die als nicht-steuerliche Abgabe zulässigen Abgabearten definiert. Die in dem genannten Beschluß (a. a. O., S. 226) vorgenommene Umschreibung des Begriffs der Gebühr ist auf den zu entscheidenden Fall einer Verwaltungsgebühr zugeschnitten und nicht als eine abschließende verfassungsrechtliche Definition zu verstehen. Fragen der Systematisierung und Katalogbildung aufgrund bestehender Gesetze sind keine Verfassungsfragen. 159

b) Die Erhebung der Wasserentnahmeabgabe in Baden-Württemberg und Hessen genügt den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an eine nicht-steuerliche Abgabe. 160

aa) Wasserentnahmeentgelte der hier zu prüfenden Art gefährden nicht die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung. 161

(1) Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungsfunction dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource (vgl. oben 1.), eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft (vgl. Murswiek, NuR 1994, 170 <175>). Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dieser Ausgleichsgedanke liegt auch der herkömmlichen Rechtfertigung der Gebühr zugrunde (vgl. auch oben 3. a. bb. <1>). 162

(2) Wasserentnahmeentgelte lassen sich hinreichend scharf von Steuern unterscheiden, so daß die Regelungen in Art. 105 und 106 GG nicht durch ein "Wahlrecht" zwischen der Einführung von Steuern oder nicht-steuerlichen Abgaben zur Disposition des Gesetzgebers gestellt werden (vgl. BVerfGE 55, 274 <302>). 163

Das Grundgesetz verwendet in den Art. 105 ff. den Begriff der Steuer, ohne ihn selbst zu definieren. Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß das Grundgesetz für den Begriff "Steuer" an die Definition der Abgabenordnung anknüpft (vgl. zuletzt BVerfGE 67, 256 <282> m. w. N.). Nach § 3 164

Abs. 1 Satz 1 1. Halbsatz AO - insoweit entsprechend § 1 Abs. 1 Satz 1 RAO - ist die fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung für den Steuerbegriff konstitutiv.

Wasserentnahmeentgelte sind demgegenüber gegenleistungsabhängig. Sie werden für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme, erhoben. Die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen werden allerdings nach der tatsächlich entnommenen Wassermenge berechnet. Diese Konstruktion der Abgabe bewirkt aber für die rechtliche Beurteilung keinen Unterschied: Abgeschöpft wird der in der Eröffnung der Nutzungsmöglichkeit liegende Vorteil nicht nach seinem rechtlichen, sondern nach seinem tatsächlichen Umfang. Da die Wasserentnahmeentgelte in Baden-Württemberg und Hessen allein für erlaubnispflichtige Wassernutzungen erhoben werden (erlaubnisfreie Nutzungen sind abgabefrei: § 17 a Abs. 2 Nr. 1 WG BaWü, § 1 Abs. 2 Nr. 1 a und b HGruWAG), bedarf es keiner Erörterung, ob Abgaben auch für Nutzungen erhoben werden dürften, die nicht erlaubnispflichtig sind. Der Gegenleistungsbezug der Wasserentnahmeentgelte ergibt sich auch eindeutig aus dem Abgabetatbestand. Die Abgaben auf die Entnahme von Wasser unterscheiden sich daher klar von der Steuer und lassen deshalb die Finanzverfassung unberührt.

165

(3) Die für die Abgrenzung zur Steuer unerlässliche Abhängigkeit der Wasserentnahmeentgelte von einer Gegenleistung bleibt allerdings nur erhalten, wenn deren Höhe den Wert der öffentlichen Leistung nicht übersteigt. Andernfalls würde die Abgabe insoweit - wie die Steuer - "voraussetzungslos" erhoben. Sie diene dann nicht mehr nur der Abschöpfung eines dem Abgabeschuldner zugewandten Vorteils, sondern griffe zugleich auf seine allgemeine Leistungsfähigkeit im Blick auf die Finanzierung von Gemeinlasten zu. Das Heranziehen des Einzelnen zur Finanzierung von Gemeinlasten ist jedoch allein im Wege der Steuer zulässig. Daß die Höhe der Wasserentnahmeentgelte den Wert der öffentlichen Leistung übersteigen könnte, ist - selbst für den höchsten Satz der Grundwasserabgabe von DM 1,- je Kubikmeter (§ 3 Nr. 2 HGruWAG) - von den Beschwerdeführerinnen nicht behauptet worden; es ist auch nicht ersichtlich.

166

(4) Die Rüge der Beschwerdeführerin zu 1., das baden-württembergische Wasserentnahmeentgelt diene in Wahrheit nicht der Vorteilsabschöpfung, sondern der Finanzierung der Entschädigungszahlungen an die Landwirte wegen Düngemittelbeschränkungen in Wasserschutzgebieten nach § 19 Abs. 4 WHG, läßt die finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abgabe nicht entfallen. Dies mag ein politisches Motiv für die Erhebung der Abgabe gewesen sein. Da die Abgabe rechtlich nicht zweckgebunden ist, kommt es auf die Motive für ihre Einführung nicht an.

167

bb) Wasserentnahmeentgelte verletzen die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen - vorbehaltlich ihrer gleichheitskonformen Ausgestaltung im einzelnen - nicht, wenn, wie hier, mit ihrer Erhebung lediglich der dem Abgabepflichtigen durch die Möglichkeit der Wasserentnahme zugewandte Vorteil (teilweise) abgeschöpft wird.

168

cc) Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird durch

169

die Erhebung der Wasserentnahmeentgelte nicht berührt. Das Aufkommen aus den Wasserentnahmeabgaben fließt sowohl in Baden-Württemberg als auch in Hessen in den jeweiligen Landeshaushalt.

Zwar ist in § 6 Abs. 1 Satz 1 HGruwAG eine Zweckbindung des Aufkommens vorgesehen. Doch entbindet dies nicht von der Pflicht, das Aufkommen in den Haushalt einzustellen. In der Praxis wird auch so verfahren (vgl. Bericht des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Bundesangelegenheiten an den Hessischen Landtag nach § 11 HGruwAG, Juli 1994, Tabelle 17). 170

Die Zweckbindung von Einnahmen ist - jedenfalls in Einzelfällen - zulässig. Allgemein wird davon ausgegangen, daß dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt (Vogel/Walter, Bonner Kommentar <1971>, Art. 105 Rn. 44; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 1980, S. 1244; Kisker, Staatshaushalt, in: Isensee/ Kirchhof <Hg.>, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IV, 1990, § 89 <Rn. 77>; vgl. auch BVerfGE 7, 244 <254>; 9, 291, <300>). Es kann dahinstehen, ob diese Auffassung uneingeschränkt zutrifft. Eine - möglicherweise verfassungswidrige - Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers könnte allenfalls dann angenommen werden, wenn Zweckbindungen in unvertretbarem Ausmaß stattfänden. Dafür ist nichts ersichtlich. 171

II.

Die Erhebung von Wasserentnahmeabgaben durch die Länder Baden-Württemberg und Hessen verletzt die Beschwerdeführerinnen auch materiell nicht in ihren Grundrechten aus Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG. 172

1. Die Ausgestaltung der Abgabesätze verstößt nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 173

a) Der Gleichheitssatz verbietet, wesentlich Gleiches ungleich, und gebietet, wesentlich Ungleiches entsprechend seiner Eigenart ungleich zu behandeln. Dabei liegt es grundsätzlich in der Zuständigkeit des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will. Der Gesetzgeber muß allerdings seine Auswahl sachgerecht treffen (vgl. BVerfGE 53, 313 <329>). Was dabei in Anwendung des Gleichheitssatzes sachlich vertretbar oder sachfremd ist, läßt sich nicht abstrakt und allgemein feststellen, sondern stets nur in bezug auf die Eigenart des konkreten Sachbereichs, der geregelt werden soll (vgl. BVerfGE 17, 122 <130>; 75, 108 <157>; 90, 145 <195 f.>; stRspr). Der normative Gehalt der Gleichheitsbindung erfährt daher seine Präzisierung jeweils im Hinblick auf die Eigenart des zu regelnden Sachbereichs. Der Gleichheitssatz verlangt, daß eine vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung sich - sachbereichsbezogen - auf einen vernünftigen oder sonstwie einleuchtenden Grund zurückführen läßt (BVerfGE 75, 108 <157>). 174

b) Die Staffelung der Abgabesätze und die vorgesehenen Freistellungen von der Abgabe im hessischen Grundwasserabgabengesetz genügen diesen Anforderungen. 175

gen.

aa) Die unterschiedliche Höhe der Abgabesätze für die öffentliche Wasserversorgung (seit 1994: 0,40 DM/m³) gegenüber der betrieblichen Wasserversorgung (seit 1994: 0,80 DM/m³) nach § 3 Nr. 1 und Nr. 4 HGruWAG wird mit der Erwartung gerechtfertigt, daß das qualitativ hochwertige Grundwasser schon um seiner selbst willen geschützt und vorrangig der durch die öffentliche Wasserversorgung wahrgenommenen Trinkwasserversorgung vorbehalten werden sollte (LTDruks 13/1915, S. 8). Da die Trinkwasserversorgung auf hochwertiges Wasser angewiesen ist, ist es sachgerecht, ihr das Grundwasser in erster Linie vorzubehalten. 176

Die Privilegierung der öffentlichen Wasserversorgung in der Abgabenhöhe führt auch nicht zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Unternehmen, die das Wasser für ihre betrieblichen Zwecke von der öffentlichen Wasserversorgung beziehen. Zwar benötigen diese Unternehmen möglicherweise ebensowenig wie die gewerblich-industriellen Eigenförderer hochwertiges Wasser. Die Letztgenannten erzielen jedoch - nach der Einschätzung des Gesetzgebers - durch die Grundwasserentnahme erhebliche wirtschaftliche Vorteile, da die Kosten der eigenen Grundwasserförderung nur einen Bruchteil der öffentlichen Wassergebühren betragen. Auch einschließlich der Grundwasserabgabe liegen die Gestehungskosten für die Grundwassereigenförderung erheblich niedriger als die Gebühren für den Trinkwasserbezug aus öffentlichen Netzen (LTDruks 13/1915, S. 8, 9). Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerinnen zu 2. ist der Staat nicht von Verfassungs wegen verpflichtet, Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, auf Dauer zu erhalten. 177

bb) Die Belastung der Grundwasserentnahme zum Zwecke der betrieblichen Kühlwasserversorgung mit dem Höchstsatz (seit 1994: 1,00 DM/m³) nach § 3 Nr. 2 HGruWAG ist sachlich gerechtfertigt. Der Gesetzgeber wollte die Verwendung von Grundwasser für betriebliche Kühlwasserversorgung zurückdrängen, weil er sie für "ökologisch nicht vertretbar" ansieht (vgl. LTDruks 13/1075, S. 9). Diese Einschätzung ist nicht zu beanstanden. An Kühlwasser sind in der Regel keine hohen Qualitätsanforderungen zu stellen, so daß die Nutzung hochwertigen Grundwassers für diesen Zweck unnötig ist. Auch scheidet die Wiedereinleitung von Kühlwasser in den Grundwasserleiter in der Regel aus. Es ist daher sachgerecht, durch einen hohen Abgabensatz einen besonders starken Anreiz dafür zu geben, diese Nutzung zu unterlassen oder doch einzuschränken. 178

cc) Die Begünstigung der gewerblichen Fischzucht durch einen besonders niedrigen Abgabensatz (0,10 DM/m³) nach § 3 Nr. 3 HGruWAG stellt eine Subvention dar. In der Entscheidung darüber, welche Personen oder Unternehmen durch finanzielle Zuwendungen des Staates gefördert werden sollen, ist der Gesetzgeber weitgehend frei. Zwar darf der Staat seine Leistungen nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten, nicht "willkürlich" verteilen: Subventionen müssen sich gemeinwohlbezogen rechtfertigen lassen, sollen sie vor dem Gleichheitssatz Bestand haben (vgl. BVerfGE 78, 179

249 <277 f.>). Sachbezogene Gesichtspunkte stehen jedoch dem Gesetzgeber in sehr weitem Umfang zu Gebote; solange die Regelung sich auf eine der Lebenserfahrung nicht geradezu widersprechende Würdigung der jeweiligen Lebensverhältnisse stützt, insbesondere der Kreis der von der Maßnahme Begünstigten sachgerecht abgegrenzt ist, kann sie verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (vgl. BVerfGE 17, 210 <216>; 22, 100 <103>). Die "generell problematische Wettbewerbssituation" (LTDruks 13/1915, S. 9) der gewerblichen Fischzucht ist ein hinreichender Grund, um die Subventionsentscheidung zu rechtfertigen.

dd) Bei der völligen Freistellung der Grundwasserentnahme zum Zwecke der Beregnung von landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzten Flächen von der Erhebung der Grundwasserabgabe nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 HGruWAG handelt es sich ebenfalls um eine zulässige Subventionsentscheidung des Gesetzgebers, der insoweit "in verstärktem Maße" eine problematische Wettbewerbssituation gegeben sieht (LTDruks 13/1915, S. 9). 180

ee) Daß in anderen Bundesländern kein oder ein geringeres Wasserentnahmeentgelt erhoben wird, führt schließlich ebenfalls nicht zu einem Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Der Landesgesetzgeber ist innerhalb seines Kompetenzbereiches prinzipiell nicht gehindert, von der Gesetzgebung anderer Länder abweichende Regelungen zu treffen, auch wenn dadurch die Einwohner seines Landes im praktischen Ergebnis mehr belastet oder begünstigt werden. Dadurch allein wird - wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung ausgesprochen hat (vgl. BVerfGE 32, 346 <360>; 33, 224 <231> jew. m. w. N.) - der Gleichheitssatz nicht verletzt. Dieser verpflichtet den Landesgesetzgeber grundsätzlich nur dazu, innerhalb des Landes auf Gleichbehandlung zu achten. Anlaß für eine Ausnahme von diesem Grundsatz (vgl. BVerfGE 33, 303 <352>) besteht hier nicht. 181

c) Die Ausgestaltung der Abgabesätze und die Freistellungen von der Abgabe in Baden-Württemberg sind mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus den nämlichen Gründen vereinbar. 182

aa) Die besonders hohe Belastung der Grundwasserentnahme gegenüber der Entnahme von Oberflächenwasser berücksichtigt die besondere Schutzwürdigkeit des Grundwassers (LTDruks 9/4237, S. 16). 183

bb) Die Freistellungen von der Erhebung des Wasserentnahmeentgelts nach § 17 a Abs. 2 Nr. 2 bis 5 WG BaWü stellen zulässige Subventionsentscheidungen dar. 184

cc) Die Freistellung von Benutzungen, sofern die Wassermenge nicht mehr als 2000 Kubikmeter im Kalenderjahr beträgt (§ 17 a Abs. 2 Nr. 6 WG BaWü), ist im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand gerechtfertigt. 185

2. Eine Verletzung der papierproduzierenden Beschwerdeführerinnen zu 2. d), 2. e) und 2. f) in ihren Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG durch die gesetzliche Regelung scheidet schon deshalb aus, weil nach Maßgabe des § 1 Abs. 6 HGruWAG einzelne Gruppen von Abgabepflichtigen ganz oder teilweise von der Ab-

gabepflicht befreit werden können. Das Gesetz hat damit Vorsorge getroffen, daß die Abgabenlast gemindert oder aufgehoben werden kann, soweit sie sich als unzumutbar erweist. Für den Fall, daß die Abgabenerhebung für einen einzelnen Abgabepflichtigen eine besondere Härte bedeuten würde, kann nach § 1 Abs. 5 HGruWAG von der Zahlung der Abgabe ganz oder teilweise befreit werden.

Limbach

Böckenförde

Klein

Graßhof

Kruis

Winter

Seibert

Sommer

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. November 1995 -
2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. November 1995 -
2 BvR 413/88, 2 BvR 1300/93 - Rn. (1 - 186), [http://www.bverfg.de/e/
rs19951107_2bvr041388.html](http://www.bverfg.de/e/rs19951107_2bvr041388.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1995:rs19951107.2bvr041388