

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Bergrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

BBergG § 30 Abs. 3, § 31 Abs. 2, § 32 Abs. 2

Titelzeile:

keine Erhöhung der Feldes- und Förderabgabe allein aus fiskalischen Gründen

Stichworte:

Erdöl; Aufsuchung; Gewinnung; Förderung; Feldesabgabe; Förderabgabe; abweichende Festsetzung; Gefährdung der Wettbewerbslage; sonstige volkswirtschaftliche Belange; Verbesserung der Einnahmesituation des Landes; Sanierung des Landeshaushalts; Abschöpfung von Marktlagengewinnen.

Leitsatz:

Rein fiskalische Zwecke, die ohne jegliche inhaltliche Lenkungsfunktion allein auf die mit der Erhebung einer Abgabe ohnehin verbundene Steigerung der staatlichen Einnahmen abzielen, fallen nicht unter den Begriff der "sonstigen volkswirtschaftlichen Belange" im Sinne von § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG.

Beschluss des 7. Senats vom 21. Dezember 2018 - BVerwG 7 BN 3.18

- I. OVG Greifswald vom 25. Oktober 2017  
Az: OVG 2 K 121/15







Bundesverwaltungsgericht

## **BESCHLUSS**

BVerwG 7 BN 3.18  
OVG 2 K 121/15

In der Normenkontrollsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 21. Dezember 2018

durch

den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Korbmacher  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Schemmer

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragsgegners gegen die Nichtzulassung der Revision in dem aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 2017 ergangenen Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Antragstellerin verfügt über mehrere Erlaubnisse zum Aufsuchen von Kohlenwasserstoffen in Gebieten des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Die Suche war 2013 erfolgreich, die Förderung ist aber noch nicht aufgenommen worden. Die Antragstellerin wendet sich gegen die Bestimmungen der §§ 12, 15 und 17 der Verordnung über die Feldes- und Förderabgabe vom 8. April 2014 (GVOBl. M-V 2014, S. 140); die darin festgesetzten Sätze der Feldesabgabe und die Förderabgabe sind gegenüber den Sätzen des Bundesberggesetzes erhöht. Das Oberverwaltungsgericht hat auf den Normenkontrollantrag die genannten Bestimmungen für unwirksam erklärt. Die gesetzlichen Voraussetzungen für die abweichende Festsetzung der Abgaben nach § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG lägen nicht vor. Eine Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewin-

nenden Unternehmen sei nicht erkennbar. Auch auf den Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange könne sich der Antragsgegner nicht berufen.

- 2 Das Oberverwaltungsgericht hat Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen; hiergegen richtet sich die Beschwerde des Antragsgegners.

## II

- 3 Die allein auf den Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die die Beschwerde ihr beimisst.
- 4 Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtsache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO), also näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des Bundesrechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in den beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr, BVerwG, Beschluss vom 2. Oktober 1961 - 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91>). Diesen Anforderungen wird das Vorbringen des Antragsgegners nicht gerecht.
- 5 Die - hier wegen der inhaltlichen Nähe zusammengefasste - Frage,

ob die Verbesserung der Einnahmesituation des Landes oder die Sanierung des Landeshaushalts einen sonstigen volkswirtschaftlichen Belang im Sinne von § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG darstellen, zu deren Schutz die Festsetzung eines von § 30 Abs. 3 Satz 1 BBergG abweichenden Betrages oder einer anderen Staffelung sowie die Festsetzung eines von § 31 Abs. 2 BBergG abweichenden Vomhundertsatzes oder Bemessungsmaßstabs im Sinne des § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BBergG gerechtfertigt wäre,

ist nicht rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig. Sie kann vielmehr auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts mithilfe der üblichen Auslegungsregeln im Einklang mit dem Oberverwaltungsgericht eindeutig im verneinenden Sinne beantwortet werden.

- 6 Rein fiskalische Zwecke, die ohne jegliche inhaltliche Lenkungsfunktion allein auf die mit der Erhebung einer Abgabe ohnehin verbundene Steigerung der staatlichen Einnahmen abzielen, was - wofür im Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht im Übrigen nichts vorgetragen wurde und es demnach auch an bindenden Tatsachenfeststellungen fehlt - bei nennenswerten Erträgen und sonstigen haushaltspolitischen Rahmenbedingungen auch ein Beitrag zur Haushaltssanierung leisten kann, fallen nicht unter den Begriff der "sonstigen volkswirtschaftlichen Belange" im Sinne von § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG.
  
- 7 Nach dem weiten Wortlaut können volkswirtschaftliche Belange zwar zunächst alle Interessen der beteiligten Wirtschaftssubjekte und somit auch die des Staates und die auf ihn bezogenen Geldströme umfassen. Der Begriff der "sonstigen" volkswirtschaftlichen Belange verweist aber auf die anderen in § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG zuvor genannten Alternativen für die Abweichung von den bundesrechtlich festgesetzten Sätzen. Diese zielen mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewinnenden Unternehmen, der Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen und der Verbesserung der Ausnutzung von Lagerstätten in verschiedener Weise auf die Steuerung überindividueller Funktionsbedingungen des Zusammenwirkens der Wirtschaftssubjekte in der Volkswirtschaft. Stehen die sonstigen volkswirtschaftlichen Belange somit in einer Reihe mit Tatbestandsvarianten, die nur unter differenzierend umschriebenen Voraussetzungen eine Erhöhung zulassen, verbietet sich die Annahme, dass der Ordnungsgeber unter Berufung auf die genannten Belange die Erhöhung letztlich voraussetzungslos anordnen kann und die ausdifferenzierte Normierung und deren Begrenzungsfunktion damit ins Leere läuft (vgl. Mußgnug, ZfB 134 <1993>, 168 <170, 176>; von Hammerstein/Haack, ZfB 146 <2015>, 151 <153, 157>). Dieses Verständnis wird durch die Gesetzesmaterialien bestärkt, wenn dort zum einen betont wird, dass "der Erlass einer Rechtsverordnung an enge Voraussetzungen geknüpft" sei und zum

anderen die Rohstoffsicherung und der Lagerstättenschutz zusammen mit den "sonstigen volkswirtschaftlichen Belangen" zu einer Fallgruppe und einem "Sammeltatbestand" zusammengefasst werden (BT-Drs. 8/1315 S. 96). Darüber hinaus gebietet auch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ein enges Verständnis der "sonstigen volkswirtschaftlichen Belange"; denn anderenfalls wäre § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG nicht mit dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar (vgl. Mußnug, ZfB 134 <1993>, 168 <170, 175 f.>; von Hammerstein/Haack, ZfB 146 <2015>, 151 <153 f.>).

## 8 Die Frage,

ob § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG dahingehend auszulegen ist, dass die Abschöpfung von Marktlagengewinnen ("windfall profits") keinen sonstigen volkswirtschaftlichen Belang darstellt, zu dessen Schutz die Festsetzung eines von § 30 Abs. 3 Satz 1 BBergG abweichenden Betrages oder einer anderen Staffelung sowie die Festsetzung eines von § 31 Abs. 2 BBergG abweichenden Vomhundertsatzes oder Bemessungsmaßstabs im Sinne des § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BBergG gerechtfertigt wäre,

ist in einem Revisionsverfahren nicht klärungsfähig. Denn das Oberverwaltungsgericht hat nicht festgestellt, dass der Ordnungsgeber mit der Rechtsverordnung - wie in der Frage vorausgesetzt - gerade auf die Abschöpfung von Marktlagengewinnen abzielt und inwieweit solche gegeben sind. Sind aber Tatsachen, die vorliegen müssten, damit die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage sich in einem Revisionsverfahren stellen könnte, von der Vorinstanz nicht festgestellt worden, kann die Revision im Hinblick auf diese Frage nicht allein wegen der Möglichkeit weiterer Tatsachenfeststellung nach Zurückverweisung der Sache wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen werden (BVerwG, Beschluss vom 13. März 2015 - 7 B 16.14 - NVwZ 2015, 1772 Rn. 17). In dieser Situation bleibt offen, ob die als rechtsgrundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage im angestrebten Revisionsverfahren überhaupt beantwortet werden kann. Für die Zulassung der Revision muss jedoch die Klärungsfähigkeit der gestellten Frage feststehen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. März 2000 - 8 B 287.99 - BVerwGE 111, 61 <62> und vom 2. Februar 2011 - 6 B 37.10 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 173 Rn. 11). Nur ausnahmsweise können andere als die von der Vorinstanz festgestellten Tatsachen der Entscheidung im Revisionsverfah-

ren zugrunde gelegt werden. Dies gilt dann, wenn das Tatsachengericht den Sachverhalt deshalb nicht weiter aufgeklärt hat, weil es die als rechtsgrundsätzlich bedeutsam bezeichnete Frage anders als der Beschwerdeführer beantwortet und deshalb die Aufklärung als nicht entscheidungserheblich unterlassen hat (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. März 2000 - 8 B 287.99 - BVerwGE 111, 61 <62> und vom 4. Dezember 2017 - 6 B 39.17 - juris Rn. 12; siehe auch Beschlüsse vom 19. August 2013 - 9 BN 1.13 - Buchholz 401.68 Vergnügungssteuer Nr. 56 Rn. 7 und vom 21. Januar 2016 - 4 BN 36.15 - BRS 84 Nr. 17 Rn. 13). Hierauf kann sich der Antragsgegner aber nicht berufen. Denn das Obergerverwaltungsgericht hat die Frage der Zulässigkeit der Abschöpfung von Marktlagengewinnen nicht abschließend beantwortet und verneint. Es hat vielmehr darauf abgestellt, dass § 32 Abs. 2 Satz 2 BBergG allein das mögliche Ausmaß der Erhöhung der Sätze regelt, während die Zulässigkeit dem Grunde nach sich auch insoweit nur aus den in § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG normierten Fallgruppen ergeben kann (siehe hierzu etwa Kühne, DB 1982, 1693 <1694 f.>; Nicolaysen, Bewilligung und Förderabgabe nach dem BBergG, 1982, S. 40 ff.; Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 32 Rn. 5; BT-Drs. 8/3965 S. 135). Das Vorliegen dieser Voraussetzungen hat das Obergerverwaltungsgericht ersichtlich deswegen verneint, weil der Antragsgegner hierzu im Verfahren nichts vorgetragen hatte und schon deswegen - auch ungeachtet des Fehlens eines Beweisantrags - kein Anlass für eine weitere Sachverhaltsaufklärung bestand. Wie in Bezug auf Verfahrensrügen gilt aber auch hier, dass das Revisionsverfahren nicht dazu dient, Versäumnisse eines Verfahrensbeteiligten in der Tatsacheninstanz zu kompensieren (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 15. Juli 2015 - 7 B 23.14 - juris Rn. 13 m.w.N.).

## 9 Die Frage,

ob § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG dahingehend auszulegen ist, dass dem Ordnungsgeber im Hinblick auf das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals des Schutzes volkswirtschaftlicher Belange und die Erforderlichkeit einer Anpassung der Feldes- und Förderabgaben eine Einschätzungsprärogative zukommt, so dass die plausible Darlegung befürchteter negativer Folgen der Rohstoffgewinnung für die Rechtmäßigkeit einer Abweichung genügt,



rechtfertigt ebenso wenig die Zulassung der Revision. Die Beschwerde zeigt einen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf nicht auf. Soweit die Frage sich als entscheidungserheblich erweist, ist sie einer fallübergreifenden Beantwortung nicht zugänglich. Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass die Auswirkungen des Abtransports des geförderten Rohöls und der daraus folgende Ausbaubedarf für die Verkehrsinfrastruktur des Landes grundsätzlich unter dem Rechtsbegriff der sonstigen volkswirtschaftlichen Belange fallen können. Ob dem eine volle richterliche Überprüfung eines unbestimmten Rechtsbegriffs zugrunde liegt oder ob von einem Auftrag der Exekutive zur näheren Konkretisierung des gesetzlichen Tatbestands verbunden mit einem Beurteilungs- und Konkretisierungsspielraum auszugehen ist (siehe hierzu Möstl, in: Ehlers/Pünder, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 19 Rn. 31), ist für die Entscheidung unerheblich. Von Bedeutung bleibt dann allein die hieran anschließende Frage, welche Anforderungen für die prognostische Darlegung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts der unterstellten Kausalbeziehung gelten. Dies richtet sich aber - auch bei Annahme eines Beurteilungsspielraums des Verordnungsgebers - nach den Umständen des Einzelfalls und kann demnach rechtsgrundsätzlich nicht geklärt werden.

#### 10 Die Klärungsfähigkeit der Frage,

ob § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG dahingehend auszulegen ist, dass der "Schutz volkswirtschaftlicher Belange" eine Abweichung nur zum Ausgleich von Nachteilen erlaubt, deren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft des jeweiligen Bundeslandes von vergleichbarem Gewicht sind wie bei den sonstigen in § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG genannten Voraussetzungen und dies insbesondere zur Folge hat, dass die Auswirkungen landesweit wirtschaftlich spürbar sein müssen, es also nicht genügt, dass diese nur die lokale oder regionale Wirtschaft betreffen,

ist gleichfalls nicht dargetan. Denn das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, dass die vom Antragsgegner angeführten Auswirkungen der Erdölförderung auf die Verkehrsinfrastruktur in ihrer Gesamtheit einen volkswirtschaftlichen Belang darstellen können und folglich die geforderten landesweiten Wirkungen vorliegen.

11 Die Frage,

ob es dem Ordnungsgeber auf Grundlage von § 32 Abs. 1 Satz 1 BBergG zum Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange möglich ist, einen gegenüber den § 31 BBergG erhöhten Fördersatz vorzusehen, wenn er gleichzeitig die Anrechenbarkeit von Feldesbehandlungskosten oder anderer mit der Förderung verbundener Kosten vorsieht,

wäre in dem angestrebten Revisionsverfahren nicht klärungsfähig, weil das Obergericht sie sich so nicht gestellt und deshalb auch nicht beantwortet hat (BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 2018 - 4 B 7.18 - juris Rn. 25). Die Revisionszulassung setzt vielmehr eine Rechtsfrage voraus, die für das angegriffene Urteil entscheidungserheblich war (BVerwG, Beschluss vom 4. Oktober 2013 - 6 B 13.13 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 181 Rn. 18). Auf die Modalitäten der Erhöhung des Fördersatzes hat das Obergericht aber nicht abgestellt, weil es aus seiner Sicht bereits an den tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Erhöhung fehlte.

12 Schließlich rechtfertigt die Frage,

ob der Ordnungsgeber die Feldes- und Förderkosten zur Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewinnenden Unternehmen oder zum Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange im Sinne des § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG bereits dann anpassen darf, wenn Unternehmen wegen der besonders hohen oder niedrigen Qualität der zu fördernden Rohstoffe bei gleichbleibenden Feldes- und Förderabgaben außergewöhnliche Vor- oder Nachteile zu gewärtigen hätten,

auch dann nicht die Zulassung der Revision, wenn sie allein auf die Auswirkungen der Förderung von - wie im gesamten Verfahren vorgetragen - Rohstoffen hoher Qualität beschränkt wird.

13 Soweit der Antragsgegner sich im Verfahren vor dem Obergericht in dieser Hinsicht auf die tatbestandlichen Voraussetzungen einer Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewinnenden Unternehmen beruft, besteht jedenfalls kein Klärungsbedarf. Denn damit lässt sich nur eine Herabsetzung der Fördersätze für die von der Verordnung im jeweiligen Bundesland

betroffenen Unternehmen begründen (vgl. Mann, in: Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen, BBergG, 2. Aufl. 2016, § 32 Rn. 8 f.; Nicolaysen, a.a.O. S. 41; Bucker, ZfB 123 <1982>, 77 <82>). Erlangt ein Unternehmen außergewöhnliche wirtschaftliche Vorteile durch die Förderung qualitativ hochwertiger Rohstoffe, kann dies nur positive, nicht aber negative Auswirkungen auf seine Wettbewerbslage haben. Nur im letzteren Falle steht eine Gefährdung der Wettbewerbslage der betroffenen Unternehmen in Rede, die der Ordnungsgeber gegebenenfalls durch eine Anpassung der Förderabgaben nach unten abfedern kann. Auswirkungen auf Unternehmen in anderen Bundesländern sind insoweit unbeachtlich, weil das Gesetz dem (Landes-)Verordnungsgeber nur die Berücksichtigung der Wettbewerbslage der seiner Regelungskompetenz unterliegenden abgabepflichtigen Unternehmen aufgibt.

- 14 Soweit die Frage sich auf das Tatbestandsmerkmal des Schutzes sonstiger volkswirtschaftlicher Belange bezieht und die Beschwerdebegründung auf Parallelen zur Abschöpfung von Marktlagengewinnen verweist, fehlt es auch hier - als Voraussetzung der Klärungsbedürftigkeit - an den erforderlichen tatsächlichen Feststellungen.
- 15 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer