



Ausarbeitung

Finanzverfassungsrechtliche Fragen zur Zulässigkeit der Erhebung einer Bodenschätze-förderabgabe durch die Länder



Finanzverfassungsrechtliche Fragen zur Zulässigkeit der Erhebung einer Bodenschätze Förderabgabe durch die Länder

Verfasser: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 030/14
Abschluss der Arbeit: 5. März 2014
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Vereinbarkeit der Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe auf Kies, Sand, Ton, Torf und andere Bodenschätze mit Art. 14 GG	4
3.	Zuständigkeit der Länder für die Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe	5
3.1.	Steuer	5
3.1.1.	Steuergesetzgebungskompetenz der Länder	6
3.1.2.	Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer	6
3.1.3.	Verkehrssteuer	7
3.2.	Verwaltungs- und Benutzungsgebühr	8
3.3.	Beitrag	8
3.4.	Sonderabgabe	9
3.5.	Ressourcennutzungsgebühr	10
3.5.1.	Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG	10
3.5.2.	Überlegungen zur Bodenschätzeförderabgabe	11
3.6.	Fazit	12
4.	Zulässigkeit der Zweckbindung der Einnahmen aus einer Bodenschätzeförderabgabe	13

1. Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Ausarbeitung sind verschiedene Fragen zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe durch die Länder.

Das Bundesbergrecht sieht in § 31 Bundesberggesetz (BBergG) bereits eine jährliche Förderabgabe von 10 Prozent auf sog. bergfreie Bodenschätze vor. Zu den bergfreien Bodenschätzen gehören unter anderem Stein- und Braunkohle oder Kali- und Steinsalze (vgl. § 3 Abs. 3 BBergG). Von den „bergfreien“ Bodenschätzen werden im Bundesbergrecht die „grundeigenen“ Bodenschätze (z.B. Feldspat, Quarz, Glimmer) unterschieden. Grundeigene Bodenschätze stehen im Eigentum des Grundstückseigentümers; auf bergfreie Bodenschätze erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück nicht (§ 3 Abs. 2 BBergG).

Die hier zu prüfende Bodenschätzeförderabgabe soll erhoben werden auf mineralische Bodenschätze, die weder bergfreie Bodenschätze im Sinne des § 3 Abs. 3 BBergG noch grundeigene Bodenschätze im Sinne von § 3 Abs. 4 BBergG sind, sowie Torf. Den Fragestellungen des Auftraggebers lässt sich entnehmen, dass es hierbei neben Torf vor allem um Kies, Sand und Ton geht.

Der Auftraggeber verweist auf ein im Auftrag des Regionalverbands Ruhr und des Kreises Wesel erstelltes Kurzgutachten von Prof. Reinhard Hendler zum Thema „Möglichkeiten zur Einführung einer Abgaben auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe)“ aus dem Jahre 2009. Der Autor empfiehlt darin eine Ausgestaltung der Kiesabgabe als Ressourcennutzungsgebühr bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe und bezieht sich dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Grundwasserentnahmegebühren (sog. Wasserpennig).

Es wird darauf hingewiesen, dass eine finanzverfassungsrechtliche Prüfung nur dann sinnvoll ist, wenn bereits ein entsprechender Gesetzentwurf vorliegt. Da dies nicht der Fall ist, beschränkt sich die vorliegende Arbeit auf die Darstellung insoweit verfügbarer Literaturmeinungen und auf Überlegungen allgemeiner Art zu dieser Thematik.

Die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz für eine Bodenschätzeförderabgabe als Ressourcennutzungsgebühr wird vom zuständigen Fachbereich WD 3 (Verfassung und Verwaltung) separat beantwortet.

2. Vereinbarkeit der Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe auf Kies, Sand, Ton, Torf und andere Bodenschätze mit Art. 14 GG

Art. 14 GG schützt das Eigentum als ausschließliche Zuordnung einer vermögenswerten Position durch das einfache Recht zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Eigentumsrechte an den genannten Bodenschätzen sind daher grundsätzlich von Art. 14 Grundgesetz (GG) geschützt. Bei der Erhebung einer Förderabgabe geht es jedoch nicht um die Beschränkung der Eigentumsrechte an

den genannten Bodenschätzen, sondern um die Auferlegung einer Abgabe, die an die Früchte des Eigentums anknüpft.¹

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ist die Auferlegung von Steuerpflichten und Abgaben grundsätzlich nicht an dem durch Art. 14 GG geschützten Eigentumsrecht, sondern an dem Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 GG zu messen.²

Allerdings liegt nach der Rechtsprechung ein Eingriff in Art. 14 GG dann vor, wenn etwa eine Steuer den Betroffenen übermäßig belastet und seine Vermögensverhältnisse so grundlegend beeinträchtigt, dass sie eine erdrosselnde Wirkung hat, die einem Zugriff auf das Eigentumsobjekt gleichkommt.³

Da zur Höhe der Bodenschätzeförderabgabe keine Angaben vorliegen, kann eine erdrosselnde Wirkung nicht festgestellt werden. Die Einführung einer Bodenschätzeförderabgabe auf die genannten Rohstoffe würde jedoch grundsätzlich nicht gegen Art. 14 GG verstoßen.

3. Zuständigkeit der Länder für die Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe

Für die Beantwortung der Frage, aus welchen Vorschriften sich eine Zuständigkeit der Länder für die Erhebung einer Bodenschätzeförderabgabe ableiten ließe, ist zunächst eine abgabenrechtliche Einordnung der Bodenschätzeförderabgabe notwendig.

Unter öffentlich-rechtlichen Abgaben sind Geldleistungen zu verstehen, die der Bürger aufgrund von Rechtsvorschriften an den Staat abzuführen hat. Das Grundgesetz stellt als staatliche Einnahmen vier Abgabentypen zur Verfügung: dabei werden Steuern von den sonstigen (nichtsteuerlichen) Abgaben wie Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben unterschieden.

3.1. Steuer

Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht davon aus, dass der allgemeine Finanzbedarf des Staates aus Steuern gedeckt wird („Prinzip des Steuerstaates“). Steuern sind nach § 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Hierbei muss die Geldleistung – zumindest vom Nebenzweck her – zur Erzielung von Einnahmen auferlegt sein, um den Finanzbedarf zu decken. § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO lässt es zu, dass der fiskalische Hauptzweck der Erzielung von Einnahmen gegenüber dem von einer Steuer

1 Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, WD 3 – 3000 – 369/11, S. 4.

2 Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, WD 3 – 3000 – 369/11, S. 4 m.w.N.

3 Vgl. den Überblick zur Rechtsprechung bei Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 200.

unter Umständen in erster Linie verfolgten Lenkungsziel zu einem Nebenziel wird. Der Fiskalziel darf jedoch nicht grundsätzlich wegfallen.⁴

Es ist vorliegend davon auszugehen, dass mit der Bodenschätzförderabgabe zumindest auch ein Fiskalziel verfolgt werden würde. Soweit daneben auch Lenkungsziele (etwa für Belange des Natur- und Landschaftsschutzes) angestrebt würden, wäre auch dies im Hinblick auf die genannte Regelung des § 3 Abs. 1 Halbsatz 2 AO rechtlich unbedenklich.

3.1.1. Steuergesetzgebungskompetenz der Länder

Die Finanzverfassung enthält für den Bereich der Steuern in Art. 105 GG spezielle Regelungen. Danach haben die Länder eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nur hinsichtlich der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2a GG). Die Länder haben im Übrigen die Befugnis zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 GG, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.⁵

Vor diesem Hintergrund käme die Erhebung einer Bodenschätzförderabgabe als örtliche Verbrauch- oder Aufwandsteuer nach Art. 105 Abs. 2a GG sowie als Verkehrssteuer auf der Grundlage des Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG in Betracht.

3.1.2. Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer

Als Verbrauchsteuern werden Steuern bezeichnet, die an den Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum kurzfristigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs anknüpfen.⁶ Aufwandsteuern zielen darauf ab, den Einsatz finanzieller Mittel für die Aufrechterhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen Zustandes zu belasten.⁷ Eine Steuer ist als örtlich anzusehen, wenn sie an lokale Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit der Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde, anknüpft und die steuerliche Belastungs- bzw. Gestaltungswirkung sich im Wesentlichen auf diesen abgrenzbaren örtlichen Bereich beschränkt.⁸

Eine Ausgestaltung der Bodenschätzförderabgabe als örtliche Aufwandsteuer dürfte von vornherein ausscheiden, da mit einer solchen Förderabgabe an der Gewinnung bestimmter Rohstoffe partizipiert werden soll. Hingegen geht es nicht um die Belastung des Einsatzes finanzieller Mittel für die Aufrechterhaltung eines tatsächlichen oder rechtlichen Zustandes.

4 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 115.

5 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 45.

6 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 84 m.w.N.

7 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 88 m.w.N.

8 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 141 m.w.N.

Die Qualifizierung der Bodenschätze-förderabgabe als örtliche Verbrauchsteuer dürfte letztlich am Kriterium der Örtlichkeit scheitern, da der für die Verbrauchsteuer wesentliche Vorgang, der Verbrauch der Rohstoffe, typischerweise außerhalb des gemeindlichen Bereichs erfolgte.⁹

3.1.3. Verkehrsteuer

In Betracht kommt schließlich auch die Ausgestaltung einer Bodenschätze-förderabgabe als Verkehrsteuer auf der Grundlage von Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG.

Vor dem Hintergrund, dass mit einer Bodenschätze-förderabgabe die Förderung bestimmter Rohstoffe belastet werden soll, stellt sich zunächst die Frage, ob Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG nur Rechtsverkehrsteuern erfasst. Rechtsverkehrsteuern knüpfen an einen Akt des Rechtsverkehrs an und wollen den Aufwand treffen, der bei Abschluss des Rechtsgeschäfts entsteht und eine bestimmte Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen indiziert.¹⁰ Weiter geht allerdings eine vom BVerfG häufig benutzte Definition, nach der Verkehrsteuern an „Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang anknüpfen“.¹¹

Auch nach der Definition des BVerfG bleibt fraglich, ob die hier diskutierte Bodenschätze-förderabgabe als Verkehrsteuer ausgestaltet werden könnte. Bedenken gegen die Einordnung einer (Kies-)Förderabgabe als Verkehrsteuer äußert auch *Hendler* in seinem Kurzgutachten zur Kiesabgabe. Nach der Konzeption der Kiesabgabe solle die Förderung von Kies, nicht aber die kiesbezogenen Verkehrs- oder Markt Vorgänge belastet werden.¹²

Ferner ergäbe sich als weiteres Problem die Gleichartigkeit mit bundesgesetzlich geregelten Steuern. Dieses Problem stellt sich deshalb, da die bundesgesetzlich geregelte Förderabgabe gemäß § 31 BBergG von zahlreichen Stimmen in der Literatur als Steuer eingeordnet wird.¹³

Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes sind die Länder von der Gesetzgebung immer dann ausgeschlossen, wenn und soweit der

9 So auch *Hendler*, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 14.

10 So *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 91 unter Berufung auf *Tipke*, Steuerrechtsordnung II, S. 1011 ff.

11 Etwa *BVerfG*, *BVerfGE* 16, 64 (73), *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1963, 1867 m.w.N.

12 *Hendler*, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 17 (18).

13 Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, WD 3 – 3000 – 369/11, S. 3 m.w.N.

Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat.¹⁴ Dies ist der Fall bei der Regelung eines Steuergegenstandes durch den Bund.¹⁵ Die Regelung gleichartiger Steuern ist den Ländern daher versagt. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist eine Landessteuer einer Bundessteuer gleichartig, wenn die steuerbegründenden Tatbestände, also insbesondere Steuergegenstand und Besteuerungsmaßstab, übereinstimmen und die gleiche Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beansprucht wird.¹⁶

Gegen eine Gleichartigkeit mit der Förderabgabe gemäß § 31 BBergG spräche, dass die hier diskutierte Bodenschätzeabgabe – annahmegemäß – auf Torf und mineralische Bodenschätze, die nicht in den Anwendungsbereich des BBergG fallen, erhoben werden soll. Damit läge der Bodenschätzeabgabe ein anderer Steuergegenstand als der Förderabgabe gemäß § 31 BBergG zugrunde.

3.2. Verwaltungs- und Benutzungsgebühr

Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Sie unterscheidet sich von der Steuer allerdings durch die Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens.¹⁷ Legaldefinitionen einer Gebühr enthalten die Kommunalabgabengesetze der Länder. So lautet etwa § 4 Abs. 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen: „Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.“

Die diskutierte Bodenschätzeabgabe soll an die Förderung von Bodenschätzen anknüpfen. Da eine besondere staatliche Leistung oder Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen hierbei nicht ersichtlich ist, lässt sich die Bodenschätzeabgabe nicht als Verwaltungs- oder Benutzungsgebühr einordnen.

3.3. Beitrag

Wie die Gebühren sollen auch die Beiträge einen Sondervorteil oder besonders verursachte Kosten ausgleichen. Eine Legaldefinition des Beitrags findet sich ebenfalls in den Kommunalabgabengesetzen der Länder.¹⁸ Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwandsersatzleistungen für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen oder für die Verbesserung von Straßen, Wegen und Plätzen, nicht für deren

14 Maunz, in Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 105 Rn. 40.

15 Maunz, in Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, 65. Ergänzungslieferung 2012, Art. 105 Rn. 42a.

16 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 137 m.w.N.

17 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 20.

18 z.B. § 8 Abs. 2 KAG NW: „Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen [...] dienen.“

laufende Unterhaltung und Instandsetzung.¹⁹ Während also die Gebühr eine Abgabe (Entgelt) für eine besondere tatsächliche Leistung der Verwaltung darstellt, ist der Beitrag eine Abgabe (Entgelt) für die dem Einzelnen gewährte *Möglichkeit*, aus konkreten Aufwendungen der Verwaltung einen individuellen Nutzen zu ziehen.²⁰ Der Aufwendungsersatz beim Beitrag wird erhoben, *weil* eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil in Anspruch genommen werden *kann*.

Eine abgabenrechtliche Qualifizierung der Bodenschätzeförderabgabe als Beitrag scheidet aus, da es bei der Förderabgabe nicht um die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage als Gegenleistung geht.

3.4. Sonderabgabe

Die Sonderabgaben stehen außerhalb der klassischen Abgabentrias (Steuer, Gebühr, Beitrag). Bei der Sonderabgabe handelt es sich um eine Abgabe, der keine zurechenbare Gegenleistung gegenübersteht, die aber im Unterschied zu Steuern nicht von der Gesamtheit der Steuerbürger, sondern nur von einer bestimmten Gruppe erhoben wird und zur Finanzierung besonderer Aufgaben dient.²¹ Sonderabgaben sind nach der gefestigten, in jüngerer Zeit mehrfach bekräftigten Rechtsprechung des BVerfG eigenständige, nichtfiskalische Abgaben. Da Sonderabgaben gegenüber der Steuerfinanzierung die seltene Ausnahme bleiben sollen, bedürfen sie einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.²²

Bei den Sonderabgaben wird zwischen Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion und Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion unterschieden. Erstere haben vorrangig oder sogar ausschließlich eine Wirtschafts-, Umwelt- oder Soziallenkung bzw. –förderung zum Ziel. Ihre Einordnung als öffentliche Abgaben kann daher im Einzelfall schwierig sein.²³ Sonderabgaben mit Finanzierungszweck stehen in Konkurrenz mit der Steuer, weil beide voraussetzungslos – gegenleistungsunabhängig – erhoben werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion nur unter den folgenden Voraussetzungen zulässig. Die Sonderabgaben müssen einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen. Im Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der Verwendung des Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen. Die Kompetenzgrundlage für die Sonderabgabe muss sich aus einer Sachgesetzgebungszuständigkeit (Art. 70 ff. GG) ergeben. Darüber hinaus darf sie

19 Tipke/Lang, Steuerrecht, 20. Auflage 2010, § 3 Rz. 23.

20 Vgl. Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 118.

21 Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 16. Auflage 2013, Rn. 121.

22 BVerfGE 108, 186, 217; BVerfGE 101, 141, 147 m.w.N.; Heller, Haushaltsgrundsätze für Bund, Länder und Gemeinden, 2. Auflage, Heidelberg 2010, S. 61.

23 Henneke, in: Praxis der Kommunalverwaltung, Finanzverfassung, E 1 Bund, 5.1.

nur eine vorgefundene homogene Gruppe belasten, wobei zwischen dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck und dieser Gruppe eine spezifische Sachnähe – d.h. eine Finanzierungsverantwortung – bestehen muss.²⁴ Ferner muss zwischen den mit der Sonderabgabe bewirkten Belastungen und den mit ihr finanzierten Begünstigungen eine sachgerechte Verknüpfung bestehen, die durch die „gruppennützige“ Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen hergestellt wird. Fremdnützige Sonderabgaben sind grundsätzlich unzulässig.²⁵

Davon ausgehend, dass die Bodenschätzeförderabgabe zumindest auch einen Finanzierungszweck verfolgt, müssten die strengen Anforderungen des BVerfG zu den Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion erfüllt sein. Dies ist jedoch nicht der Fall. Es fehlt bereits an einem über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck. Ferner stellen die mit der Bodenschätzeförderabgabe belasteten Abgabepflichtigen keine homogene Gruppe dar. Auch soll das Aufkommen nicht im Interesse der Abgabepflichtigen verwendet werden. Die hier diskutierte Bodenschätzeförderabgabe ließe sich daher abgabenrechtlich nicht als Sonderabgabe qualifizieren.

3.5. Ressourcennutzungsgebühr

Hendler empfiehlt in seinem Kurzgutachten die Ausgestaltung einer (Kies-)Förderabgabe als Ressourcennutzungsgebühr bzw. Vorteilsabschöpfungsabgabe unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zu den Grundwasserentnahmegebühren (sog. Wasserpfennig). Es wird daher zunächst auf die Rechtsprechung des BVerfG eingegangen.

3.5.1. Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG

Gegenstand der Entscheidung des BVerfG vom 7. November 1995²⁶ war die Frage, ob die Erhebung einer Abgabe auf die Entnahme von Wasser durch die Länder Baden-Württemberg und Hessen mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Das BVerfG hatte die Wasserentnahmeabgaben für verfassungsgemäß erklärt. Zwar liege der bundesstaatlichen Finanzverfassung die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung staatlicher Aufgaben grundsätzlich im Rahmen der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolge (Prinzip des Steuerstaates).²⁷ Allerdings würden damit nichtsteuerliche Abgaben nicht ausgeschlossen. Diese müssten sich nur ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet werde, deutlich unterscheiden. Zudem bedarf es für derartige Abgaben einer besonderen Rechtfertigung. Die sachliche Legitimation der Wasserentnahmeabgaben folge aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, seien Güter der Allgemeinheit. Werde Einzelnen die Nutzung einer solchen der Bewirt-

24 Pahlke, in: Pahlke/Koenig, Abgabenordnung, 2. Auflage 2009, § 3 Rn. 36 m.w.N.

25 BVerfGE 82, 159, 180f.

26 BVerfG, Beschluß vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1996, 469.

27 BVerfG, Beschluß vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (470).

schaftung unterliegenden Ressource eröffnet, werde ihnen die Teilhabe an diesem Gut der Allgemeinheit verschafft. Damit erhielten sie einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht im gleichen Umfang nutzen dürften. Die Abschöpfung dieses Vorteils sei sachlich gerechtfertigt.²⁸

3.5.2. Überlegungen zur Bodenschätzförderabgabe

Beim Vergleich der Bodenschätzförderabgabe mit den vom BVerfG als Ressourcennutzungsgebühren eingeordneten Wasserentnahmeabgaben lassen sich folgende Unterschiede feststellen:

- Die Bodenschätzförderabgabe soll auf Rohstoffe erhoben werden, die keine Güter der Allgemeinheit sind, sondern private Güter. Es handelt sich hierbei um Grundeigentümergebühren, die nicht dem BBergG unterfallen. Sie sind nach § 905 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) Bestandteil des Grundeigentums.²⁹

Hendler argumentiert in seinem Gutachten zur Kiesabgabe, dass auch an Gütern der Allgemeinheit privates Eigentum bestehen könne. Das BVerfG habe dahingehend keine Unterscheidung getroffen, sondern vielmehr generalisierend von knappen natürlichen Ressourcen, wie etwa Wasser, als Güter der Allgemeinheit gesprochen.³⁰

- Die von der Bodenschätzförderabgabe erfassten Rohstoffe unterliegen keiner derartigen öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung wie Wasser im Rahmen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG). Das BVerfG weist darauf hin, dass nach dem WHG kein Anspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung bestehe.³¹ Die Entscheidung steht vielmehr im Ermessen der zuständigen Behörde (sog. repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt).³² Der Abbau von Grundeigentümergebühren bestimmt sich im We-

28 BVerfG, Beschluß vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (471).

29 Vgl. Ludwig, Umweltaspekte in Verfahren nach dem BBergG, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2012, 150, Fußnote 6.

30 Hendler, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 7 f.

31 BVerfG, Beschluß vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (470).

32 Vgl. Hasche, in Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, Stand: 01.10.2013, § 8 WHG Rn. 1.

sentlichen nach Bau-, Wasser-, Naturschutz- und Immissionsschutzrecht sowie den Abgrabungsgesetzen der Länder.³³ Dabei handelt es sich regelmäßig um gebundene Verwaltungsakte.³⁴ Selbst bei den unter das BBergG fallenden Bodenschätzen besteht im Unterschied zum WHG grundsätzlich ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Bergbauberechtigung (sog. präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt).³⁵

Nach *Hendler* kommt es auf die Beantwortung der Frage, ob die behördliche Zulassung einer Ressourcennutzung durch eine Ermessensentscheidung oder eine gebundene Entscheidung ausgesprochen werde, letztlich nicht an.³⁶ Vielmehr seien sämtliche Rohstoffe knappe natürliche Ressourcen, und derjenige, der diese nach Maßgabe einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung nutzen dürfe, erhalte einen Sondervorteil gegenüber allen anderen. Dieser Sondervorteil dürfe durch eine Abgabe (Ressourcennutzungsgebühr) abgeschöpft werden.

Ob es bei einer Ressourcennutzungsgebühr auf eine vergleichbare öffentliche-rechtliche Bewirtschaftung wie etwa beim Wasser ankommt, hat die Rechtsprechung offen gelassen.

- Die Frage, ob es sich bei den von der Bodenschätzeförderabgabe erfassten Rohstoffen wie Sand, Kies oder Torf um vergleichbar knappe natürliche Ressourcen wie Wasser handelt, kann hier nicht abschließend bewertet werden.

Hendler weist zutreffend darauf hin, dass die Einordnung der (Kies-)Förderabgabe als Ressourcennutzungsgebühr mangels weiterer einschlägiger Rechtsprechung und Fachliteratur noch weitgehend ungesichert ist.³⁷ Dies muss genauso für die hier diskutierte Bodenschätzeförderabgabe gelten. Es bestehen jedenfalls Unterschiede im Vergleich zu den Wasserentnahmeabgaben im Rahmen der Wasserpfe-nig-Entscheidung.

3.6. Fazit

Die Bodenschätzeförderabgabe ließe sich abgabenrechtlich nicht als Steuer, insbesondere nicht als örtliche Verbrauchs- oder Aufwandsteuer und aufgrund der Konzeption auch nicht als Verkehrssteuer einordnen. Ebenso wenig käme eine Ausgestaltung als Verwaltungs- oder Benutzungsgebühr, Beitrag oder Sonderabgabe in Betracht. Hinsichtlich der Einordnung als Ressourcennutzungsgebühr sind Unterschiede zu den Wasserentnahmegebühren im Rahmen der Wasserpfe-nig-Entscheidung des BVerfG feststellbar. Insbesondere kann hier nicht abschließend bewertet

33 Vgl. Ludwig a.a.O.

34 So auch *Hendler*, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 8.

35 Vgl. *Weller/Kullmann*, Bundesberggesetz, Kommentar, 1. Auflage 2012, § 6 Rn. 1.

36 *Hendler*, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 9.

37 *Hendler*, Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Februar 2009, S. 9 f.

werden, ob die mit der Bodenschätzförderabgabe belegten Rohstoffe vergleichbar knappe natürliche Ressourcen wie etwa das Wasser darstellen. Auch lässt sich nicht abschließend klären, ob es auf eine vergleichbare öffentliche-rechtliche Bewirtschaftung wie etwa beim Wasser durch das WHG ankommt. Mangels weiterer einschlägiger Rechtsprechung und Fachliteratur besteht daher eine gewisse Rechtsunsicherheit, ob auch die Rechtsprechung einer Einordnung der Bodenschätzförderabgabe als Ressourcennutzungsgebühr zustimmte.

4. Zulässigkeit der Zweckbindung der Einnahmen aus einer Bodenschätzförderabgabe

Unterstellt, dass die Bodenschätzförderabgabe als Gebühr ausgestaltet würde, wäre auch eine Zweckbindung des Aufkommens zulässig. Die Erträge fließen bei Gebühren grundsätzlich in den allgemeinen Staatshaushalt ein. Der Verfassungsgrundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wäre daher durch eine entsprechende Gebührenerhebung nicht berührt.³⁸

Nach der Rechtsprechung des BVerfG zum „Wasserpfennig“ ist daneben auch eine Zweckbindung des Aufkommens grundsätzlich zulässig. Das BVerfG führte hierzu aus³⁹: „Die Zweckbindung von Einnahmen ist – jedenfalls in Einzelfällen – zulässig. Allgemein wird davon ausgegangen, dass dem Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts Verfassungsrang nicht zukommt [...]. 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.“

Sofern die Erträge einer Bodenschätzförderabgabe zunächst in den allgemeinen Staatshaushalt einfließen, wäre daneben auch eine Zweckbindung des Aufkommens grundsätzlich zulässig.

38 BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (472).

39 BVerfG, Beschluss vom 07.11.1995 – 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469 (472).