

**UFOPLAN Vorhaben  
Ressourcenpolitik (PolRess)**

**Implementationsanalyse  
„Primärbaustoffsteuer“**

**Sitzung des Ausschusses „Rohstoffsicherung,  
Umweltschutz, Folgenutzung“ des MIRO e.V.  
am 23.10.2013 in Köln**

**Falk Schulze LL.M.  
Friedhelm Keimeyer**

**Öko-Institut e.V.  
Berlin/Darmstadt**

gefördert von:



**Für alle Analysen des Projekts gilt:**

**Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer.**

**Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder anderer Ressorts der Bundesregierung wider.**

**Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.**

---

- 1. Hintergrund**
- 2. Primärbaustoffsteuer: Ziele und Eckdaten**
- 3. Weichenstellung: Steuer statt Gebühr**
- 4. Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit**
- 5. Vereinbarkeit mit Europarecht**
- 6. Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht**
- 7. Ergebnis**
- 8. Ausgestaltungsoptionen**

## Hintergrund – Das Projekt PolRess

- PolRess ist ein Projekt des BMU und des UBA
  - Teil einer Projektgesamtheit mit Ressourcenbezug; Projektbeirat „Umweltfragen der Rohstoffpolitik“
- Laufzeit: 01/2012 bis 05/2015
- Forschungsnehmer: FFU, GWS, ecologic, WI, IÖW, EUSG, Öko-Institut
- Projektleitung: FFU (Dr. Klaus Jacob)
- Die Forschungsnehmer sind unabhängig – Ergebnisse und Ansichten stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar und müssen nicht mit der Sicht des Auftraggebers übereinstimmen;
  - es gilt das Prinzip der Forschungsfreiheit
- Beitrag des Öko-Instituts: Bearbeitung rechtlicher Zusammenhänge
  - Kurzanalysen zu rechtlichen Fragen
  - Implementationsanalysen: rechtliche Machbarkeit ausgewählter Instrumente

## **Primärbaustoffsteuer: Ziele und Eckdaten**

- **Ziel: Anreiz, den Verbrauch von Primärmaterialien insgesamt zu begrenzen**
  - Schonung von Primärrohstoffvorkommen: langfristige Versorgung
  - Verwendung von Recyclingbaustoffen
  - Umweltbelastende Folgen des Abbaus verringern
  - Nicht im Vordergrund: Einnahmen
- **Steuer als Bestandteil eines Instrumentenmix**
- **Steuer auf Entnahme wichtiger Primärbaustoffe: Sand, Kies, Naturstein, Lehm, Schiefer, Gips, Kalkstein und Dolomit**
- **Keine Wettbewerbsverzerrung zu ausländischen Unternehmen**
- **Mögliche Höhe: 2 EUR/ t Primärbaustoff (s. Diskussionspapier der FÖS)**
- **Weitere Beispiele in Europa: GB, Dänemark, Schweden**

## Grundlegende Weichenstellung:

- **Der Gesetzgeber ist bei der Wahl des Abgabentypus weitgehend frei**
- **hier: Ausgestaltung als Steuer (Verbrauchssteuer; keine Ressourcennutzungsgebühr)**
  - Gesetzlicher Steuerbegriff der Abgabenordnung (§ 3 Abs. 1 AO)
  - *„Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung 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; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“*
  - Abgrenzung zur Sonderabgabe und Verleihungsgebühr (Ressourcennutzungsgebühr)
    - Keine Gegenleistungs-/ Entgeltfunktion wie bei einer Gebühr
  - Ausgestaltung als Steuer erscheint rechtssicherer, da die Gegenleistungsfunktion viele Fragen aufwirft, zu denen keine gefestigte Rechtsprechung des BVerfG existiert

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (1/7):

Zweck umfasst auch Lenkungswirkung?

- **Steuern dürfen erhoben werden, um eine Lenkungswirkung zu erzielen:**
  - Rechtsprechung des BVerfG zur Öko-Steuer: nicht nur Ge- und Verbote, sondern auch durch mittelbare Verhaltenssteuerung
  - Weiteres Beispiel: Alcopop-Steuer
  - Lenkungsziel: muss verfassungsrechtlich bedeutsamen Stellenwert einnehmen, hier: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Art. 20a GG
- **Bundeseinheitliche Ausgestaltung, um effektive Lenkungswirkung zu erzielen**
  - Lediglich landesspezifische Abgaben könnten zu einer Wettbewerbsverzerrung führen → Lenkungswirkung würde beeinträchtigt

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (2/7):

### Einordnung in das System der Verfassung

- **Verbrauchssteuer i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG**
  - Verbrauchsteuer sind Steuern, die den Verbrauch oder Gebrauch bestimmter Waren mit einer Steuer belasten:
    - Energie-, Strom-, Bier-, Sekt-, Kaffee-, Tabaksteuer.
  - Steuerlast knüpft an Handlungen des Verbrauchs/Konsums an
  - traditionell: Güter des letzten Verbrauchs (Konsumseite)
    - BVerfG (Öko-Steuer): kann auch Produktionsbereich betreffen
    - Auch Verbrauch von Rohstoffen möglich



## **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (3/7):**

### **Verbrauchssteuer - Entstehungstatbestand: Wer ist formell Steuerschuldner?**

- Verbrauchssteuerpflichtige Güter werden über versch. Handelsstufen an Verbraucher weitergegeben
- Es steht dem Gesetzgeber frei, an welcher Stelle die Steuer ansetzen soll
- Üblich: Besteuerung meist beim Hersteller / Einführer unter Abwälzung der Steuerlast über den Warenpreis
- Steuerpflichtiger ist Inhaber des sog. „Steuerlagers“
  - Steuer entsteht, wenn Ware aus dem Lager entnommen und in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr eingeführt wird.
- Anknüpfung nicht auf zu später Stufe: noch keine Verarbeitung; weniger Akteure, wenig administrativer Aufwand
- Empfehlung: Steuer entsteht bei Abgabe des Rohstoffs an den ersten Zwischenhändler; ebenso bei Import

## **Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (4/7):**

### **Weiterwälzbarkeit der Steuerlast**

- Ausreichend ist, dass Steuer auf Überwälzung angelegt ist
  - Nicht entscheidend, dass dies in jedem Einzelfall gelingt
- Sofern Bauprodukte regional verbraucht werden: regelmäßig keine zusätzlichen Verdrängungseffekte
- Zudem Bundeseinheitlich & Grenzregime zum Ausland

### **Verbrauchssteuer - Notwendigkeit eines Verbrauchs**

- Substanzieller Verbrauch
- Aber: auch Verbindung / Vermischung / Verarbeitung ausreichend
  - Rohstoffe als Ausgangspunkt der Wertschöpfungskette

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (5/7):

### Gesetzgebungskompetenz des Bundes:

- Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz, wenn ihm das Aufkommen der Steuer ganz oder zum Teil zusteht („Ertragskompetenz“)
- Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG: Aufkommen an Verbrauchsteuern beim Bund
- Ausnahme: örtliche Verbrauchsteuern.
  - aber: kein Anknüpfen an spezifische örtliche Gegebenheiten (Gemeinden)
  - Entnahme der Rohstoffe nicht entscheidend: für Verbrauchsteuer ist die Verwendung der relevante Anknüpfungspunkt
- **kein Ausschluss „landesrechtlicher“ Feldes- und Förderabgaben iSd. Art. 105 Abs. 2a GG wegen „Gleichartigkeit“**
  - Feldes- und Förderabgaben sind in §§ 30 bis 32 BBergG bundesgesetzlich abgesichert
- **keine Zustimmung des Bundesrates erforderlich: Aufkommen fließt nicht an die Länder**

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (6/7):

### Vereinbarkeit mit Grundrechten

- **Art. 14 GG: Eigentum**
  - Nicht der Erwerb, sondern das Erworbenene wird geschützt
  - Steuern sind grds. nicht an Art. 14 GG zu messen
  - Ausnahme: „erdrosselnde“ Wirkung (die Steuerquelle selbstvernichtende Belastung)
    - Weiterwälzbarkeit gegeben
    - Bei mögl. 2 EUR/ t: regelmäßig nur Teil des Gesamtpreises
  
- **Art. 12 GG: Berufsfreiheit**
  - Schutzbereich nur eröffnet, wenn Steuer in engem Zusammenhang mit der Berufsausübung steht und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennbar ist
  - Bisher vom BVerfG abgelehnt, beispielsweise bei der Ökosteuer: Keine berufsregelnde Tendenz für Tankstellenbesitzer, etc...
  - Steuern sind regelmäßig nur an der allg. Handlungsfreiheit zu messen

## Verfassungsrechtliche Zulässigkeit (7/7):

### Vereinbarkeit mit Grundrechten

- **Art. 2 Abs. 1 GG: Allgemeine Handlungsfreiheit**
  - Auffanggrundrecht - weiter Schutzbereich ist eröffnet
  - Verhältnismäßigkeit:
    - Legitimes gesetzgeberisches Ziel durch Staatszielbestimmung des Art. 20a (natürliche Lebensgrundlagen) rechtfertigt Eingriff in die Handlungsfreiheit
  
- **Art. 3 Abs. 1 GG: Allgemeiner Gleichheitssatz**
  - Hier: Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit
  - Gleichmäßige Belastung der Steuerschuldner
    - Rechtfertigung, dass nur (bestimmte) Rohstoffe belastet werden: ökologischer Lenkungszweck
  - Gleichmäßige Belastung der Letztverbraucher
    - Rechtfertigung: durch Baumaßnahme wird regelmäßig wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gezeigt

## Vereinbarkeit mit Europarecht (1/2):

### Europarechtskonformer Grenzausgleich

- **Grenzausgleich:**
  - Exporte unterfallen keiner Steuer
  - Importe werden entsprechend im Inland abgebauter Rohstoffe besteuert
- **Zulässiges Grenzregime:**
  - Entstehungstatbestand der Steuer bei der Entnahme aus dem Steuerlager / dem Inverkehrbringen in den Wirtschaftsverkehr im Inland (nicht an der Grenze)
  - „Steueraussetzung“ für exportierte Ware, da sie im Inland nicht in den Wirtschaftsverkehr gebracht wird
  - Großbritannien und Dänemark haben ein entsprechendes Regime bei ihrer Baustoffsteuer – Deutschland bei der Kaffeesteuer
  - Kaffeesteuer ist bereits weitgehend an europarechtlich harmonisierte Steuern angeglichen
  - Durch Grenzregime existiert „level playing field“:
    - Im Inland konkurrierende Unternehmen werden gleich behandelt
    - Im Ausland konkurrierende Unternehmen ebenfalls

## **Vereinbarkeit mit Europarecht (2/2):**

### **Vereinbarkeit mit Art. 110 bis 113 AEUV**

- **Verbot der abgabenrechtlichen Diskriminierung**
  - Durch beschriebenen Grenzausgleich gegeben
  
- **Warenverkehrsfreiheit ist neben Art. 110 ff. AEUV nicht anwendbar**
  
- **Beihilfenverbot nach Art. 107 AEUV:**
  - Durch beschriebenen Grenzsteuerausgleich nicht möglich
  - anders wenn statt Steueraussetzung Steuerrückvergütungsverfahren vorgesehen wäre

## Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht:

- Grenzausgleich ist für indirekte Steuern welthandelsrechtlich anerkannt (Border Tax Adjustment – BTA)
  - Grundsatz der Nichtdiskriminierung muss beachtet werden (kein höherer Steuersatz für Importe)



## Ergebnis

- Die Einführung einer Primärbaustoffsteuer ist mit dem Verfassungs- sowie dem Europa- und Welthandelsrecht vereinbar, wenn
  - gesetzliche Grundlage geschaffen wird
  - Steuersatz verhältnismäßig ist (keine erdrosselnde Wirkung)
  - Regelung eines Grenzausgleichs unter Beachtung der Vorgaben des AEUV
    - Vgl. Kaffeesteuergesetz

## Ausgestaltungsoptionen

- **Einheitliches Bundesgesetz (Primärbaustoffsteuergesetz)**
- **Regelung eines Grenzausgleichs (Besteuerung des Imports/ Steueraussetzung für Export)**
- **Steuertatbestand Inverkehrbringen beim ersten Zwischenhändler**
  - geringere Zahl an Steuerpflichtigen
  - geringere Belastung der Marktteilnehmer,
  - Überwachungsaufwand geringer als bei Anknüpfung an späteren Zeitpunkt, da die Zahl der Steuerpflichtigen steigt
- **Nebeneinander von Primärbaustoffsteuer und Feldes- und Förderabgabe (FFA) möglich, da keine Gleichartigkeit und damit Überschneidung von Bundes- und Landesabgaben**
- **Ausweitung der FFA: hier allerdings Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern zu befürchten**
- **Besteuerung der extrahierten Menge oder des Wertes beim Absatz?**
  - Mengenmodell: Informationen zum Handelspreis nicht notwendig

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Haben Sie noch Fragen?**

**Diskussion!**

Falk Schulze, LL.M.  
Öko-Institut e.V., Büro Darmstadt  
Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Tel: +49-6151-8191-105  
Fax: +49-6151-8191-133  
[f.schulze@oeko.de](mailto:f.schulze@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)

Friedhelm Keimeyer  
Öko-Institut e.V., Büro Berlin  
Schicklerstraße 5-7  
D-10179 Berlin  
Tel: +49-30-405085-308  
Fax: +49-30-405085-388  
[f.keimeyer@oeko.de](mailto:f.keimeyer@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)