

**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
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
www.oeko.de