



---

**Ausarbeitung**

---

**Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149  
BBergG**



**Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 369/11  
Abschluss der Arbeit: 16. Dezember 2011  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Einleitung

Die Suche nach Bodenschätzen wie Stein- und Braunkohle oder Kali- und Steinsalzen und deren Gewinnung unterliegen in Deutschland den Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG)<sup>1</sup>. Unterschieden werden dabei „bergfreie“ und „grundeigene“ Bodenschätze. Grundeigene Bodenschätze stehen im Eigentum des Grundeigentümers; auf bergfreie Bodenschätze erstreckt sich das Eigentum an einem Grundstück nicht.

Für die Durchführung bergbaulicher Tätigkeiten bedarf es einer Bergbauberechtigung, die nach dem BBergG verliehen wird. Neben der nach den §§ 7 und 8 BBergG verliehenen Erlaubnis und der Bewilligung (Bergwerkseigentum) bestehen auch aus altem Recht übergeleitete Berechtigungsformen, die als alte Rechte bezeichnet werden. Gemäß § 149 BBergG bleiben bestimmte Rechte, die bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des BBergG im Jahr 1982 bestanden haben, in Kraft. Gemäß § 151 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 31 BBergG haben die Inhaber alter Rechte keine Förderabgabe gemäß § 31 BBergG zu zahlen, die bei Erlaubnissen und Bewilligungen, die nach Inkrafttreten des BBergG erteilt wurden, 10 Prozent des Marktwertes des gewonnenen Bodenschatzes beträgt.

Im Folgenden soll geprüft werden, ob durch eine Änderung des BBergG die bereits bestehende Förderabgabe in Höhe von 10 Prozent des Marktwertes auch für die Förderung von Bodenschätzen aufgrund alter Rechte eingeführt werden kann.

## 2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Ausdehnung einer Förderabgabe auf alte Rechte

Dem Bund müsste zur Änderung des BBergG zur Ausdehnung der bestehenden Förderabgabe gemäß § 31 BBergG auch auf alte Rechte die Gesetzgebungskompetenz zustehen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich aus Art. 105 Abs. 2 GG ergeben. Demnach hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder teilweise zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen.

Es ist fraglich, ob die Förderabgabe als eine Gebühr oder als eine Steuer zu qualifizieren ist. Während es sich nach der Begründung des Gesetzentwurfs des BBergG<sup>2</sup> bei der Förderabgabe gemäß § 31 BBergG um eine öffentlich-rechtliche Verleihungsgebühr handeln soll, ordnen sie zahlreiche Stimmen in der Literatur als Steuer mit wirtschaftslenkendem Charakter ein. Sie sei keine Abgabe, da sie nicht aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen zur (teilweisen) Deckung der Kosten der Leistung erhoben werde.<sup>3</sup>

---

1 Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 15a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

2 BT-Drs. 8/1315, S. 95.

3 Nachweise der Literatur bei Piens/ Schulte/ Graf Vitzthum, Bundesberggesetz (BBergG), Kommentar, 1. Aufl. 1983, § 31 Anm. 2.

Diese Frage muss dann nicht entschieden werden, wenn dem Bund sowohl für die Einführung einer Steuer wie auch für die Einführung einer Gebühr die Gesetzgebungskompetenz zustünde. Wie eingangs erwähnt hat der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder teilweise zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Gemäß § 31 Abs. 3 i.V.m. § 30 Abs. 2 BBergG fallen die Erträge der Förderabgabe dem Land zu, in dem der Bodenschatz abgebaut wird, so dass diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aber aus Art. 72 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Bergrechts zuweist. Zur Wahrung der Wirtschaftseinheit ist die Ausübung der Bundeskompetenz für die Einführung und Höhe der Förderabgabe notwendig.

Auch wenn man die Förderabgabe wie der historische Gesetzgeber als Gebühr einordnet, steht dem Bund für diese Abgabe die Kompetenz zu. Nach allgemeiner Ansicht ist der Bund auf dem Gebiet seiner ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz – im vorliegenden Fall also des Bergrechts – zur Gebühren- und Beitragsgesetzgebung berechtigt.<sup>4</sup>

Dem Bund steht damit die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Förderabgabe auch für alte Rechte zu. Jedoch bedarf eine entsprechende Änderung des BBergG gemäß Art. 105 Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates.

### **3. Vereinbarkeit der Erhebung einer Förderabgabe auf alte Rechte mit Art. 14 GG**

Ferner ist zu prüfen, ob die Einführung einer Erhebung einer Förderabgabe gemäß § 31 BBergG auch auf Bodenschätze, die im Rahmen alter Rechte gefördert werden, gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG verstoßen würde.

Art. 14 GG schützt das Eigentum als ausschließliche Zuordnung einer vermögenswerten Position durch das einfache Recht zu einem bestimmten Zeitpunkt.<sup>5</sup> Auch Bergbauberechtigungen nach dem BBergG sowie alte Rechte gemäß § 149 BBergG sind von Art. 14 GG geschützte Eigentumspositionen.<sup>6</sup> Bei der Erhebung einer Förderabgabe geht es jedoch nicht um die Beschränkung des Bergwerkeigentums, sondern vielmehr um die Auferlegung einer Abgabe, die an die Früchte des Eigentums anknüpft.

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.<sup>7</sup>

---

4 Henneke in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 105 Rn. 48.

5 BVerfGE 112, 93, 107 m.w.N.

6 Papier in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 62. EL 2011, Art. 14 Rn. 203 (59. EL 2010).

7 Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 7, 17; 91, 207, 220; vgl. die Nachweise bei Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Aufl. 2011, Art. 14 Rn. 30.

Allerdings schütze Art. 14 GG den Steuerpflichtigen vor einer erdrosselnden Wirkung der Steuerlast<sup>8</sup>; ihm müsse ein Kernbestand des Erfolges eigener Betätigung im wirtschaftlichen Bereich in Gestalt der grundsätzlichen Privatnützigkeit des Erworbenen und die Verfügungsbefugnis über die geschaffenen vermögenswerten Rechtspositionen erhalten bleiben.<sup>9</sup> Um eine solch umfassende Belastung handelt es sich bei der Einführung einer Förderabgabe in der jetzigen Höhe von 10 Prozent des Marktwertes des geförderten Bodenschatzes nicht. Auch bislang wurde die Höhe der Förderabgabe auf Bodenschätze, die aufgrund einer nach dem Inkrafttreten des BBergG erteilten Bewilligung gefördert wurden, nicht als übermäßig oder erdrosselnd bezeichnet. Die Eigentumsgarantie schützt nicht die Erwartung, ein Unternehmen auch in Zukunft rentabel betreiben zu können oder generell vor Preiserhöhungen wegen einer neuen oder erhöhten Steuer.<sup>10</sup> Die Einführung der Förderabgabe in der derzeitigen Höhe von 10 Prozent des Marktwertes würde damit nicht gegen Art. 14 GG verstoßen.

#### **4. Vereinbarkeit der Erhebung einer Förderabgabe auf alte Rechte mit Art. 12 GG**

Auch die Berufsfreiheit, die durch Art. 12 GG garantiert ist, ist durch die Einführung einer Förderabgabe nicht betroffen. Art. 12 GG schützt die Grundrechtsträger grundsätzlich nicht vor einer Veränderung der Marktdaten und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Entscheidungen.<sup>11</sup> Bei der Einführung einer Förderabgabe auch für die Förderung von Bodenschätzen nach alten Rechten würden sich aber lediglich die Rahmenbedingungen für das Wirtschaften der betroffenen Unternehmen ändern.

#### **5. Vereinbarkeit der Erhebung einer Förderabgabe auf alte Rechte mit Art. 2 Abs. 1 GG**

Da in Anwendung der Rechtsprechung des BVerfG die Förderabgabe weder die Freiheit des Eigentums noch des Berufs der Inhaber alter Rechte betrifft, ist nunmehr zu prüfen, ob die Erhebung einer Förderabgabe mit der allgemeinen Handlungsfreiheit auch auf wirtschaftlichem Gebiet, die durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt ist, vereinbar ist. Art. 2 Abs. 1 GG greift grundsätzlich bei der Auferlegung von Geldleistungspflichten, wenn sie an die Nutzung des Eigentums anknüpfen, da sie das Eigentum als solches nicht antasten.<sup>12</sup> Die Handlungsfreiheit auch auf wirtschaftlichem Gebiet ist nur in den Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet. Demnach ist

---

8 BVerfGE 14, 241.

9 BVerfGE 87, 153, 169; 115, 97, 110. Eine weitere Ausdehnung des Art. 14 GG befürwortet Papier in: Maunz/Dürig (Fn. 6), Art. 14 Rn. 165 ff. m.w.N. Kritisch zu dieser Entwicklung Bull, Vom Eigentums- zum Vermögensschutz - ein Irrweg; Zur Bewertung der Einheitswert-Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1996, 281. Zum Streitstand ausführlich auch Wieland in: Dreier, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 14 Rn. 53 ff. (für die ständige Rechtsprechung).

10 BVerfGE 110, 274, 290.

11 BVerfGE 110, 274, 288.

12 BVerfGE 10, 89, 116; 78, 249, 284.

der Gesetzgeber befugt, ordnend und klärend in das Wirtschaftsleben einzugreifen und kann in diesem Zusammenhang auch Geldleistungen auferlegen.<sup>13</sup> Dem Einzelnen muss nach der Rechtsprechung des BVerfG aber ein angemessener Spielraum verbleiben, um sich wirtschaftlich frei zu entfalten; dieser Spielraum ist gegeben, soweit die Gebührenbelastung zumutbar ist.<sup>14</sup>

Im vorliegenden Fall könnte die Erstreckung der Erhebung einer Förderabgabe auch auf Bodenschätze, die nach altem Recht gefördert werden, nicht nur mit dem Zweck der Einnahmenerzielung bei zunehmendem Finanzmangel, sondern auch mit geänderten energie-wirtschaftlichen Prioritäten, wie bspw. dem Abbau der Subventionen im Stein- und Braunkohlebergbau und den Orientierungen an einer Reduzierung der Treibhausgase, begründet werden. Dies wären weitere gewichtige öffentliche Interessen, die die Einführung rechtfertigen könnten. Soweit die Erweiterung der Förderabgabe auch andere Bodenschätze als Braun- und Steinkohle betrifft, wäre der zunehmende Finanzmangel auch hierfür ein möglicher Rechtfertigungsgrund, da in der freiheitlichen Grundordnung der Staat seinen Finanzbedarf größtenteils durch steuerliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens deckt.<sup>15</sup>

Die weiteren Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit der Steuern – die Eignung und Erforderlichkeit – sind bei Steuern, die vornehmlich der Einnahmenerzielung dienen, grundsätzlich gegeben. Hinsichtlich des Zwecks der Einnahmenerzielung wird das Ziel durch die Einführung der entsprechenden Förderabgabe auch auf alte Rechte erreicht; es besteht auch kein milderes Mittel zur Erreichung des Ziels.<sup>16</sup> Eine Abgabe in Höhe von 10 Prozent des Marktwertes des geförderten Bodenschatzes als verlangtes Steueropfer ist auch nicht unverhältnismäßig, um weitere Einnahmen zur Bestreitung öffentlicher Aufgaben zu gewinnen.

Die Einführung der Förderabgabe wäre damit verhältnismäßig.

## 6. Ergebnis

Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Förderabgabe in Höhe der bisherigen 10 Prozent auch für die Förderung von Bodenschätzen, die aufgrund alter Rechte gefördert werden, zu. Die Einführung wäre auch mit den Grundrechten der Betroffenen vereinbar. Sie könnte durch die Streichung des Verweises auf § 31 BBergG in § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG umgesetzt werden.

---

13 BVerfGE 18, 315, 329; 91, 207, 221.

14 BVerfGE 91, 207, 221.

15 BVerfGE 78, 249, 284; 93, 121, 134; ähnlich Papier in: Maunz/Dürig (Fn. 6), Art. 14 Rn. 167.

16 Grundlegend hierzu Papier in: Maunz/Dürig, (Fn. 6), Art. 14 Rn. 177; Bryde in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2000, Art. 14 Rn. 66 – Steuer- und Abgabenrecht.