



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 1-2/52-1617

7. März 2012

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Ressourcennutzungsabgabe („Kieseuro“)

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Prüfung gebeten, inwieweit eine Ressourcennutzungsabgabe für die Förderung von Kies („Kieseuro“) auf Landesebene verfassungsrechtlich zulässig ist. Des Weiteren bittet die Fraktion der CDU um Recherche, ob derartige Regelungen in anderen Bundesländern existieren bzw. entsprechende Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht sind.

Die Beauftragung erfolgt vor dem Hintergrund, dass SPD und Bündnis90/Die Grünen in ihrem Koalitionsvertrag die Überprüfung angekündigt haben, inwieweit eine Ressourcennutzungsabgabe für das Fördern von Kies auch unter dem Gesichtspunkt ökologischer Steuerungswirkungen eingeführt werden kann.¹

Die Fraktion der CDU bittet daher insbesondere um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Gibt es laufende Gesetzgebungsverfahren in anderen Landesparlamenten, die das Ziel der Einführung einer derartigen Abgabe verfolgen?
2. Wenn ja, wie ist der aktuelle Diskussionsstand?
3. Gibt es Länder, in denen von einem derartigen Vorhaben wieder abgewichen wurde?
4. Hat die Landesregierung die Kompetenz, eine derartige Abgabe landesrechtlich zu regeln?
5. Wenn ja, welche rechtlichen Grundlagen sind hierfür einschlägig?
6. Inwieweit sind hier bergrechtliche Fragen betroffen, für die eine bundesgesetzliche Zuständigkeit besteht?
7. Welche Voraussetzungen müssen bei einer Ressourcennutzungsabgabe gegeben sein, um den Regelungen der Finanzverfassung und dem Gleichheitssatz gerecht zu werden?

¹ Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für 2011 bis 2016 vom 6. Mai 2011, S. 34, 67.

B. Stellungnahme

I. Einführung

Die staatliche Erhebung von Abgaben für die Nutzung von Umweltgütern stellt mittlerweile ein als zulässig anerkanntes Instrument deutscher Umwelt- und Wirtschaftspolitik dar. Vorausgegangen ist dieser Feststellung ein Paradigmenwechsel, wonach der moderne Umweltstaat nicht darauf beschränkt bleibt, den Wirtschaftsakteuren ein bestimmtes Umweltverhalten aufzuerlegen.² Im Bereich des vorsorgenden Umweltschutzes ist der Staat vielmehr auch dazu befugt, steuerliche und nicht-steuerliche Umweltabgaben zu erheben und damit den Ressourcenverbrauch monetär zu steuern.³ Auch wenn im Detail noch viele finanz-, umwelt- und wirtschaftsverwaltungsrechtliche Streitfragen ungeklärt sind, wird diese Befugnis im Grundsatz nicht mehr in Abrede gestellt.

Ein derartiges Instrument indirekter Verhaltenssteuerung wurde in der Bundesrepublik im Jahr 1976 mit dem Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG⁴) erprobt.⁵ Weitere Umweltabgaben stellen seitdem Naturschutzausgleichsabgaben nach den Landesnaturschutzgesetzen, Waldabgaben, Wassernutzungsgebühren („Wasserpennig bzw. -cent“), Abfallabgaben, kommunale Verpackungssteuern nach den Kommunalabgabengesetzen der Länder oder die sog. „Ökosteuern“⁶ dar.⁷ In Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt liegen Kabinettsentwürfe für die Einführung eines „Wassercent“ vor.⁸

² BVerfGE 98, 106, 117 („Der moderne Staat verwaltet nicht nur durch rechtsverbindliche Weisung, sondern ebenso durch mittelbare Verhaltenssteuerung.“). Siehe auch BVerfGE 110, 274, 292 f.

³ Grundlegend BVerfGE 93, 319, 343 ff. („Wasserpennig“). Siehe auch *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2011, Art. 105, Rn. 10. Zur Verbindung ordnungs- und steuerrechtlicher Regelungen als Instrumente der Umweltpolitik siehe *Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Auflage 1998, § 5, Rn. 281 ff.

⁴ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2005 (BGBl. I S. 114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163).

⁵ Siehe § 9 Abs. 1 AbwAG.

⁶ Einführung durch Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 378).

⁷ *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 255 ff.; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 4. Auflage 2000, Kap. 2, Rn. 49 ff.

⁸ Die rheinland-pfälzische Landesregierung plant ab 2013 die Erhebung eines „Wassercent“ (Kabinettsbeschluss vom 6. Dezember 2011). Bisweilen verzichten nur Sachsen-Anhalt, Thüringen, Hessen, Bayern und Rheinland-Pfalz auf die Einnahmen aus einer solchen Ressourcennutzungsgebühr.

Nicht nur theoretischen Überlegungen entsprechen schließlich marktwirtschaftliche Zertifikatslösungen, die ihr Vorbild im US-amerikanischen Recht finden (z.B. im „Acid-Rain-Program“). Seit 2005 verlangt der deutsche Staat für den Kohlendioxid-Ausstoß von Anlagenbetreibern der Energiewirtschaft und Industrie Emissionsberechtigungen, die er an die Unternehmen zuvor (teilweise) entgeltlich alloziert hat und die von diesen gehandelt werden können.⁹ Wiederum in Anlehnung an das US-amerikanische Recht wird gegenwärtig im rechtswissenschaftlichen Schrifttum die Einführung handelbarer Flächennutzungsrechte diskutiert, um der zunehmenden Versiegelung des Bodens zu begegnen.¹⁰ Kontingentierte und handelbare Fischereirechte, wie sie in Großbritannien und in den Niederlanden existieren, sollen nach Plänen der Europäischen Kommission Bestandteil der künftigen Gemeinsamen Fischereipolitik werden.¹¹

Allen Abgaben ist gemein, dass der Staat das Umweltverhalten indirekt über den Preis für ein Umweltgut steuern will. Bei den herkömmlichen Umweltabgaben wird der Preis für das Umweltgut unmittelbar durch den Staat bestimmt (Prinzip der Preisfixierung).¹² Hingegen entwickelt sich bei den marktwirtschaftlichen Instrumenten der Preis für das Umweltgut auf einem Sekundärmarkt handelbarer Umweltnutzungsrechte entsprechend Angebot und Nachfrage („cap and trade“-Prinzip).¹³

Auch wenn mit den zuvor aufgeführten Umweltabgaben teilweise eine Abkehr vom vertrauten imperativen Umweltordnungsrecht einherging, stellen aus rechtsgeschichtlicher Sicht vom Staat erhobene Entgelte für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen kein Novum dar. Mit Blick auf den Gutachtenauftrag, der sich auf eine mögliche Abgabe für die Förderung eines Bodenschatzes bezieht, kann etwa auf das bis Mitte des 19. Jahrhunderts geltende Bergregal verwiesen werden, wonach die Förderung von Bodenschätzen ein Privileg des Staates war. Übertrug der Staat das Recht auf Gewinnung von Bodenschätzen auf einen Dritten, so hatte dieser hierfür ein Entgelt, den sog. „Zehnten“, zu entrichten. Mit dem Preußischen Allgemeinen Berggesetz aus dem Jahr 1865 wurde das Bergregal zwar endgültig ab-

⁹ Siehe § 7 Abs. 1 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475). Hierzu: *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 9, Rn. 10.

¹⁰ *Bovet*, Handelbare Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in: Dokumentation zur 29. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V., 2006, S. 193 ff.

¹¹ Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (KOM/2011/0417 endgültig), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.

¹² *Lübbe-Wolff*, NVwZ 2001, 481, 486.

geschafft und jedermann unabhängig vom Grundeigentum das Recht eingeräumt, Bodenschätze aufzusuchen und zu gewinnen (sog. Bergfreiheit). Ab dem Jahr 1907 näherte sich das Preußische Bergrecht jedenfalls in Teilen wieder der Bergregalität an, indem für verschiedene Bodenschätze ein Staatsvorbehalt und als Gegenleistung für die Verleihung von Bergbauberechtigungen Förderabgaben eingeführt wurden.¹⁴

Der Gedanke dieser Vorteilsabschöpfung findet sich noch im heutigen Bergrecht des BBergG¹⁵ aus dem Jahr 1980 wieder: Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG (§ 3 Abs. 4 Satz 2 BBergG a.F.) erstreckt sich das Grundstückseigentum, das gemeinhin (senkrecht begrenzt) auch das Erdreich mit seinen Bodenbestandteilen mit umfasst (§ 905 Satz 1 BGB¹⁶)¹⁷, nicht auf bergfreie Bodenschätze. Mit dieser Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG¹⁸ wollte der Gesetzgeber dem volkswirtschaftlichen Interesse an einer planmäßigen Aufsuchung und Gewinnung der mineralischen Rohstoffe Rechnung tragen und sie daher dem Grundeigentum entziehen.¹⁹ Der Inhaber einer Bewilligung für die Gewinnung dieser Bodenschätze hat daher auch noch nach heutigem Recht eine Förderabgabe zu entrichten (§§ 31, 32 BBergG i.V.m. den hierzu erlassenen Rechtsverordnungen der Länder). Die mit der Förderabgabe verbundene Intention des Gesetzgebers ist es, von den Bergbauunternehmen eine Gegenleistung für den staatlich gewährten wirtschaftlichen Vorteil zu fordern und die Einnahmen den Länderhaushalten zukommen zu lassen.²⁰

Bei den heutigen moderneren Umweltabgaben erlangt neben der staatlichen Einnahmeerzielung (z.B. für die Finanzierung von Umweltschutzaufgaben²¹) verstärkt der ökologische

¹³ Körner, in: Körner/Vierhaus, Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, Zuteilungsgesetz 2007, Kommentar, 2005, Einl., Rn. 7.

¹⁴ Kühne, Der Betrieb 1982, 1693, 1694; Kremer/Neuhaus, Bergrecht, 2001, Rn. 24 ff.

¹⁵ Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585).

¹⁶ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juli 2011 (BGBl. I S. 1600).

¹⁷ Bassenge, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 69. Auflage 2010, § 905, Rn. 1.

¹⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 8/1315, S. 78; Kremer/Neuhaus, a.a.O., Rn. 55 ff.; der Gesetzgeber spricht insoweit auch von einer wirtschaftsordnenden Funktion, wie sie in der vergangenen Verwaltungspraxis bei bestehenden Staatsvorbehalten gegeben gewesen sei (BT-Drs. 8/1315, S. 71).

²⁰ BT-Drs. 8/1315, S. 95.

²¹ Anders jedoch bei der sogenannten „Ökosteuer“ (BGBl. I. 1999 S. 378) auf Kraftstoffe, Erdöl und Erdgas, deren Ertrag zur Senkung der Lohnnebenkosten eingesetzt wurde (siehe Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3, Rn. 98).

Lenkungseffekt und die sog. „Internalisierung externer Kosten“²² Relevanz, die darin besteht, dass die einzelnen Unternehmen die mit der Nutzung öffentlicher Umweltgüter einhergehenden volkswirtschaftlichen Kosten in ihr betriebswirtschaftliches Kalkül einbeziehen sollen.²³ Umweltabgaben tragen insofern auch dem gemeinschaftsrechtlich verankerten Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV²⁴) Rechnung.²⁵ Vor diesem Hintergrund greift der Gesetzgeber wie im Bereich des Klimaschutzes mit dem europäischen Emissionsrechtehandel auch auf monetär wirkende Instrumente indirekter Verhaltenssteuer zurück, um seine gemeinschafts- und völkerrechtlichen Umweltschutzverpflichtungen zu erfüllen. Er entspricht damit zugleich der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG („Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“), auch wenn deren legislativer Regelungsauftrag keine verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Auswahl der zur Verfügung stehenden umweltpolitischen Instrumente trifft.²⁶

II. Bestehende und geplante Abgaben für die Kiesförderung in den Bundesländern

Vorschriften, die Entgelte für die Entnahme von Kies regeln, existieren in allen neuen Bundesländern. Die dortigen Kiesabgaben stützen sich auf Verordnungen über Feldes- und Förderabgaben (FördAV), die ihre Ermächtigung in § 32 BBergG finden.²⁷ Von den alten Bundesländern erheben allein Niedersachsen und Schleswig-Holstein entsprechende bergrechtliche Förderabgaben.²⁸ Die unterschiedliche Rechtslage im Bund ergibt sich aus folgender Besonderheit:

1. Bergrechtliche Förderabgaben nur für bergfreie Bodenschätze

²² Vgl. hierzu den Bericht der Europäischen Umweltagentur vom 24.11.2011 „Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe“, Technical report No 15/2011 (abrufbar unter: www.eea.europa.eu). Danach war die industrielle Luftverschmutzung in Europa im Jahr 2009 mit bis zu 169 Mrd. Euro externer Kosten verbunden. Vgl. auch die Methodenkonvention des Umweltbundesamtes zur Schätzung externer Kosten am Beispiel Energie und Verkehr, „Externe Kosten Kennen – Umwelt besser schützen“, April 2007 (abrufbar unter: www.uba.de).

²³ Kloepfer, a.a.O., § 5, Rn. 253, 275; Ramsauer, in: Koch (Hrsg.), a.a.O., § 3, Rn. 98, 104; Murswiek, NuR 1994, 170; Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage 2007, § 119, Rn. 2 m.w.N.

²⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008 (ABl. Nr. C 115 S. 47).

²⁵ Kloepfer, a.a.O., § 5, Rn. 254. Vgl. auch Murswiek, NVwZ 1996, 417.

²⁶ Hierzu Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band II, 6. Auflage 2010, Art. 20a, Rn. 58 m.w.N.; zu Art. 69 Landesverfassung (LV) siehe Schröder, in: Grimm/Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 69, Rn. 6.

²⁷ Siehe § 18 Bbg-FördAV, § 15 MV-FördAV, § 12 Sa-FFAVO, § 12 LSA-FörderAVO, § 13 Th-FlidAbgV.

²⁸ Siehe § 20 Nds-FördAVO, §§ 22 f. SH-FlidAbgV.

Die Verordnungsermächtigung für landesgesetzliche Förderabgaben (§ 32 BBergG) gilt, wie aus § 31 Abs. 1 Satz 1 BBergG folgt, einzig für die bergfreien Bodenschätze i.S.d. § 3 Abs. 3 BBergG. Diese Gruppe der bergrechtlichen Bodenschätze hat der Bundesgesetzgeber wegen ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung nicht dem Grundstückseigentümer zugewiesen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG). Wer das ausschließliche Recht verliehen bekommt, bergfreie Bodenschätze zu gewinnen, erlangt einen staatlichen Vorteil, weil dieses Recht nicht bereits aus seinen Grundstückseigentümerrechten (Art. 14 Abs. 1 GG) folgt. Der Bundesgesetzgeber sieht vor diesem Hintergrund bergrechtliche Förderabgaben als öffentlich-rechtliche Verleihungsgebühren²⁹ an. Er begründet den Rechtscharakter der Abgabe damit, dass die bergrechtliche Förderabgabe nicht allein an die Erteilung einer Bewilligung anknüpfe (hierfür käme auch die Verwaltungsgebühr in Betracht), sondern vor allem an die Zulassung einer an sich nicht erlaubten Tätigkeit unter Inanspruchnahme ausschließlicher (Aneignungs-)Rechte (§ 8 Abs. 1 BBergG).³⁰

Kies fällt nicht unter die Kategorie der bergfreien Bodenschätze, weil er sich gewöhnlich nicht aus den mineralischen Rohstoffen des § 3 Abs. 3 Satz 1 BBergG zusammensetzt.³¹ Er ist damit grundsätzlich kein bergfreier Bodenschatz, so dass eine bergrechtliche Förderabgabe nach den §§ 31 f. BBergG i.V.m. den FördAV der Länder nicht in Betracht käme.

2. Besondere Rechtslage in den neuen Bundesländern

In den neuen Ländern kann jedoch eine besondere Rechtslage bestehen, die letztlich auf das Bergrecht der DDR zurückzuführen ist. Kiese und Kiessande bestimmter Qualität standen nach den §§ 2 und 3 des Berggesetzes der DDR³² i.V.m. § 2 der Ersten Durchführungsverordnung zum Berggesetz der DDR³³ wie sämtliche mineralische Rohstoffe im „Volkseigentum“.³⁴ Sie waren dem Privateigentum nicht zugänglich und damit gewissermaßen „bergfrei“.

²⁹ Allg. hierzu krit. *Pieroth*, in: Jarass/ders., Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 105, Rn. 17 m.w.N.

³⁰ BT-Drs. 8/1315, S. 95.

³¹ Zur Einordnung von Kies als grundeigener Bodenschatz bzw. Grundeigentümerbodenschatz (i.w.S.) siehe S. 29 f.

³² Berggesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Mai 1969 (GBl. I S. 29).

³³ Erste Durchführungsverordnung zum Berggesetz der Deutschen Demokratischen Republik vom 12. Mai 1969 (GBl. II S. 257).

³⁴ Siehe auch Art. 12 Abs. 1 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 6. April 1968 in der Fassung vom 7. Oktober 1974 (GBl. I S. 432): „Die Bodenschätze, die Bergwerke, Kraftwerke, Talsperren und großen Gewässer, die Naturreichtümer des Festlandsockels, Industriebetriebe, Banken und Versicherungseinrichtungen, die volkseigenen Güter, die Verkehrswege, die Transportmittel der

Im Zuge der Deutschen Einigung legte Art. 8 i.V.m. Anlage 1 Kapitel V Sachgebiet D Abschnitt III Nr. 1 lit. a Satz 1 und 2 des Einigungsvertrages³⁵ a.F. bis 1996 fest, dass die Bergfreiheit bestimmter Kiese und Kiessande weiter fortbestand.³⁶ Die neuen Länder konnten daher gemäß § 31 f. BBergG i.V.m. ihren FördAV Entgelte für die Entnahme dieser Kiese erheben.

Die Bestimmung des Einigungsvertrages wurde schließlich mit Inkrafttreten des BodSchVereinhG³⁷ am 23. April 1996 aufgehoben. § 2 Abs. 1 und 2 BodSchVereinhG legt seitdem fest, dass die heute noch bestehenden Bergbauberechtigung der damaligen DDR für bergfreie Bodenschätze, die nicht in § 3 Abs. 3 BBergG (als bergfrei) aufgeführt sind, unberührt bleiben. Bis zum Erlöschen oder bis zur Aufhebung der Bergbauberechtigungen gelten diese Bodenschätze weiterhin als bergfreie Bodenschätze.³⁸ Daher sind entsprechende bergrechtliche Förderabgaben für Kies in diesen Fällen auch weiterhin möglich.

Sofern die nach dem Bergrecht der DDR erteilten Bergbauberechtigungen zunehmend erlöschen sollten, könnte die praktische Relevanz der bergrechtlichen Förderabgaben für Kiese in den neuen Ländern abnehmen. Entscheidend dürfte sein, inwieweit die zu Zeiten der DDR erteilten Bergbauberechtigungen von den heutigen Bergbehörden weiter verlängert werden. Wo dies nicht der Fall sein sollte, würde der Kies dem Grundstückseigentümer zufallen (§§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG, 905 Satz 1 BGB), so dass bergrechtliche Förderabgaben ausgeschlossen wären. Viele Unternehmen in den neuen Ländern dürften vor diesem Hintergrund betriebswirtschaftlich kalkulieren, ob es für sie rentabler ist, entweder die Aufhebung der nach DDR-Bergrecht erteilten Bewilligung und eine Neuerteilung zu beantragen sowie an den Verpächter als neuen Eigentümer des Kieses eine höhere Pacht zu entrichten oder eine Verlängerung der Bewilligung zu beantragen mit der Folge, dass weiterhin an das Land eine bergrechtliche Förderabgabe abzuführen ist.

3. Besondere Rechtslage in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern

Eisenbahn, die Seeschifffahrt sowie der Luftfahrt, die Post- und Fernmeldeanlagen sind Volkseigentum. Privateigentum daran ist unzulässig.“

³⁵ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag) vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889).

³⁶ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Regelung BVerwG, LKV 1999, 272 ff.

³⁷ Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen (BodSchVereinhG) vom 15. April 1996 (BGBl. I S. 602).

Unter einem anderen Gesichtspunkt kann Kies in den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern ein bergfreier Bodenschatz sein und damit vom sachlichen Anwendungsbereich bergrechtlicher Förderabgabe erfasst werden (§ 31 f. BBergG i.V.m. §§ 20 Nds-FördAVO, 22 f. SH-FldAbgV, 15 MV-FördAV). Denn nach den Aufangtatbeständen des § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 a) BBergG stellen alle Bodenschätze im Bereich des Festlandsockels und der Küstengewässer bergfreie Bodenschätze dar. Die stoffliche Zusammensetzung des Kiesel ist wegen dieser gesetzlichen Fiktion nicht entscheidend.

4. Gescheiterte Gesetzesinitiativen zur Einführung eines „Kieseuros“ in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen

In den Ländern Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurden im Jahr 2010 Gesetzesinitiativen zur Einführung eines „Kieseuros“ auf den Weg gebracht. Nach den Gesetzesentwürfen sollte die Kiesabgabe der Konzeption eines „Wassercent“ entsprechen und damit eine Ressourcennutzungsgebühr/Vorteilsabschöpfungsabgabe darstellen. Anders als bei den bergrechtlichen Förderabgaben wurde der staatlich gewährte Vorteil, der die nichtsteuerliche Abgabe rechtfertigen sollte, nicht mit der Zulassung einer an sich nicht erlaubten Tätigkeit unter Inanspruchnahme ausschließlicher (Aneignungs-)Rechte, sondern mit der Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit begründet. Die Bemessungsgrundlage sollte jedoch wie bei den bergrechtlichen Förderabgaben die Menge des entnommenen Bodenschatzes sein.³⁹

a) Der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen und Sanden in Nordrhein-Westfalen vom 13. Januar 2010

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den nordrhein-westfälischen Landtag eingebrachte Gesetzesinitiative zur Einführung einer Kiesabgabe⁴⁰ wurde am 20. Januar 2010 in erster Lesung durch das Plenum beraten und an den Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (federführend) sowie an den Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie überwiesen.⁴¹

³⁸ Siehe auch VG Leipzig, Urteil vom 19. Mai 2005, Az.: 1 K 191/08.

³⁹ Vgl. NRW LT-Drs. 14/10521; Nds LT-Drs. 16/2382.

⁴⁰ NRW LT-Drs. 14/10521.

⁴¹ Plenarprotokoll 14/140 vom 20. Januar 2010 (140. Sitzung), S. 16330-16335 (alle parlamentarischen Dokumente der Länder sind abrufbar unter: www.parlamentsspiegel.de).

Der Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie und der Ausschuss für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz hatten jeweils am 24. Februar 2010 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Beschlussempfehlung abgegeben, den Gesetzentwurf abzulehnen.⁴²

Der Nordrhein-Westfälische Landtag hatte sich am 25. März 2010 in der zweiten Lesung mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dieser Beschlussempfehlung angeschlossen und damit den Gesetzentwurf abgelehnt. Während die Befürworter des Gesetzentwurfs ihre Entscheidung unter anderem mit der Zunahme des Flächenverbrauchs, der Knappheit der Ressource Kies oder mit einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Baustoff-Recyclingwirtschaft begründeten, lehnten die Kritiker des Gesetzentwurfs den „Kieseuro“ etwa unter Hinweis auf finanzielle Folgekosten für die Kommunen als Hauptverwender des Kieses, einen zu geringen Umweltschutzeffekt oder die bereits bestehenden rechtliche Möglichkeiten zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele ab.⁴³

b) Der Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Bodenschatzförderabgabe in Niedersachsen vom 15. April 2010

Im Unterschied zum Entwurf eines „Kieseuros“ in Nordrhein-Westfalen sollte mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Erhebung einer Bodenschatzförderabgabe in Niedersachsen nicht nur Sande und Kiese, sondern auch Natursteine, Gips und Anhydritstein, Ton und Torf von der Umweltabgabe erfasst werden.⁴⁴ Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde am 27. April 2010 in den Niedersächsischen Landtag zur ersten Beratung eingebracht und an den Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (federführend), den Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen, den Ausschuss für Haushalt und Finanzen und den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung überwiesen.⁴⁵ Der Niedersächsische Landtag hatte den Gesetzentwurf in seiner Sitzung am 7. September 2010 mehrheitlich abgelehnt.⁴⁶ Er war damit der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 13. August 2010 ge-

⁴² Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 2. März 2010 (NRW LT-Drs. 14/10720).

⁴³ Plenarprotokoll 14/149 vom 25. März 2010 (149. Sitzung), S. 17427-17432.

⁴⁴ Vgl. Nds LT-Drs. 16/2382.

⁴⁵ Plenarprotokoll vom 27. April 2010 (68. Sitzung), S. 8576-8585.

⁴⁶ Plenarprotokoll vom 7. September 2010 (80. Sitzung), S. 10038-10044.

folgt.⁴⁷ Die politischen Motive für das Stimmverhalten der Fraktionen finden sich nicht nur im Plenarprotokoll der zweiten Beratung⁴⁸ wieder, sondern wurden auch im schriftlichen Bericht des federführenden Ausschusses wie folgt zusammengefasst:

„(...) Der federführende Ausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine Stellungnahme des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr eingeholt, in der sich das Ministerium zu den möglichen Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die betroffenen Unternehmen und den Wettbewerb sowie zu den möglichen ökologischen Folgen geäußert hat.

Die die Beschlussempfehlung tragenden Fraktionen sahen sich durch diese Stellungnahme in ihrer Befürchtung bestätigt, dass der Gesetzentwurf die betroffenen Betriebe belasten und zu Wettbewerbsverzerrungen in den Grenzbereichen zu den Nachbarländern führen werde. Zudem bezweifelten die Vertreter der der Beschlussempfehlung folgenden Fraktionen, dass die Umweltauswirkungen des Gesetzentwurfes positiv zu bewerten seien, da mit einem erheblichen Anstieg der Transporte zu rechnen sei.

*Die Vertreter der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion DIE LINKE betonten demgegenüber, mit dem Gesetzentwurf lasse sich ein sparsamerer Umgang mit den Ressourcen und eine Senkung des Flächenverbrauchs erreichen; er trage deshalb zum Naturschutz bei und führe zudem zu Mehreinnahmen für die öffentliche Hand“.*⁴⁹

Soweit ersichtlich, existieren auf Landesebene keine weiteren in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Initiativen zur Einführung einer Umweltabgabe auf den Bodenschatz Kies.

III. Vorüberlegungen: Direktiven der finanzverfassungsrechtlichen Ordnung für die Einführung von steuerlichen und nicht-steuerliche Abgaben

Im System öffentlich-rechtlicher Lasten wird allgemein zwischen Abgaben, Naturallasten und sonstigen Geldleistungslasten differenziert. Unter den Begriff der Abgabe sind alle von ei-

⁴⁷ Nds LT-Drs. 16/2756.

⁴⁸ Plenarprotokoll vom 7. September 2010 (80. Sitzung), S. 10038-10044.

⁴⁹ Nds LT-Drs. 16/2796.

nem Hoheitsträger kraft öffentlichen Rechts auferlegten Geldleistungspflichten zu fassen, die ein Gemeinwesen mit Finanzkraft ausstatten sollen.⁵⁰

Bei der Gruppe der Abgaben erfolgt eine weitere Differenzierung zwischen steuerlichen und sonstigen, nicht-steuerlichen Abgaben.⁵¹ Ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ könnte unter Beachtung der nachstehend aufgezeigten finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen gegebenenfalls als steuerliche oder als nicht-steuerliche Umweltabgabe erhoben werden.

1. Das Prinzip des Steuerstaates – Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung

Unter dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff, den das Grundgesetz nicht definiert, sondern voraussetzt, werden alle Geldleistungen erfasst, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen (sog. Voraussetzungslosigkeit) und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auferlegt werden (sog. Fiskalzweck), bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht anknüpft.⁵² Der verfassungsrechtliche Steuerbegriff findet sich in der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 AO⁵³ wieder.⁵⁴

Nach dem Leitbild des Grundgesetzes in den Art. 105 bis 108 GG ist der staatliche Finanzbedarf primär durch die Erhebung solcher steuerlichen Abgaben zu finanzieren (Prinzip des Steuerstaates). Denn die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften sind Bestandteil eines fein abgestimmten und ausgewogenen Systems, das die Steuererhebungs- und Ertragskompetenzen zwischen Bund und Ländern angemessen verteilt.⁵⁵ Der Gesamtstaat und seine Gliedstaaten sollen dadurch am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sachgerecht beteiligt werden, um die ihnen jeweils obliegenden Aufgaben wahrnehmen zu können.⁵⁶ Diese mit der Finanzverfassung einhergehende Funktion würde unterlaufen werden, wenn Bund und Länder unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenz (Art. 70 ff. GG) nach Belieben nicht-

⁵⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 105, Rn. 5.

⁵¹ Pieroth, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 3 ff.

⁵² Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2009, Art. 105, Rn. 3 f.

⁵³ Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt durch Gesetz vom 1. November 2011 (BGBl. I S. 2131).

⁵⁴ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 105, Rn. 8.

⁵⁵ Ritgen, AöR 127(2002), 351, 364.

⁵⁶ BVerfGE 93, 319, 342; 105, 185, 194; 108, 1, 15; 108, 186, 214 f. (st. Rspr.); siehe auch Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 13 m.w.N.; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band III, 6. Auflage 2010, Art. 105, Rn. 2.

steuerliche Abgaben erheben könnten und so die finanzielle Leistungsfähigkeit der Steuerobjekte an ihre Grenzen kommen würde.⁵⁷ Nicht-steuerliche Umweltabgaben sind daher gemäß dieser Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzordnung nur unter besonderen Voraussetzungen zulässig.

2. Zur Rechtfertigungsbedürftigkeit von nicht-steuerlichen Abgaben

Nicht-steuerliche Abgaben, zu denen Gebühren und Beiträge (sog. Vorzugslasten⁵⁸) sowie Sonderabgaben zählen⁵⁹, können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor dem Hintergrund der aufgezeigten finanzverfassungsrechtlichen Systementscheidung für einen Steuerstaat nur unter drei grundlegenden Voraussetzungen zulässig sein, die auch die Länder zu beachten haben.⁶⁰ Auf die nähere Einstufung der Abgabe als Gebühr, Beitrag oder Sonderabgabe kommt es dabei nicht an.⁶¹

(1.) Die Einführung einer nicht-steuerlichen Abgabe steht danach – über die Einnahmeerzielung hinaus oder an deren Stelle – unter dem Vorbehalt einer *besonderen sachlichen Rechtfertigung*. Sie muss sich ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden.⁶²

(2.) Der Gesetzgeber hat ferner zu berücksichtigen, dass der Abgabepflichtige zugleich Steuerpflichtiger ist und damit bereits zur Finanzierung des Gemeinwesens beiträgt. Die Erhebung einer nicht-steuerlichen Abgabe muss daher der *Belastungsgleichheit* der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) Rechnung tragen.⁶³

⁵⁷ BVerfGE 93, 319, 342; 108, 1, 15 f.; 108, 186, 215 m.w.N.; *Ritgen*, AöR 127(2002), 351, 365; *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.* (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 13.

⁵⁸ Hierzu *Pieroth*, in: *Jarass/ders.*, a.a.O., Art. 105, Rn. 12.

⁵⁹ *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Art. 105, Rn. 7.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 101, 141, 148; 92, 91, 115.

⁶¹ BVerfGE 93, 319, 345. Es entspricht st. Rspr. des Gerichts, dass die Finanzverfassung keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabentypen kennt (BVerfGE 108, 186, 215 m.w.N.).

⁶² BVerfGE 122, 316, 333 f.; 93, 319, 342 f.; 78, 249, 266 f.

⁶³ BVerfGE 122, 316, 333 f.; 93, 319, 343; 55, 274, 302.

(3.) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss ferner der Verfassungsgrundsatz der *Vollständigkeit des Haushaltsplans* gewahrt bleiben, wonach das gesamte staatliche Finanzvolumen der Budgetplanung und –entscheidung von Parlament und Regierung untersteht (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV⁶⁴). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass das Parlament in regelmäßigen Abständen den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast erhält.⁶⁵

Das Prinzip der Vollständigkeit des Haushaltsplans stellt konkrete Anforderungen an die legislative und administrative Gestaltung eines rheinland-pfälzischen „Kieseuros“. Es ist damit kein grundsätzliches Hindernis für die Erhebung einer nicht-steuerlichen Umweltabgabe auf den Bodenschatz.⁶⁶ Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines rheinland-pfälzischen „Kieseuros“ als nicht-steuerliche Umweltabgabe wird danach zu beurteilen sein, ob dem Land die Gesetzgebungskompetenz für die nicht-steuerliche Umweltabgabe zusteht, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte besondere sachliche Legitimierung für die Erhebung anzunehmen ist und die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes gewahrt werden kann (unter V.).

IV. Der „Kieseuro“ als steuerliche Abgabe

Auf Grund des Prinzips der Steuerstaatlichkeit soll vorrangig untersucht werden, ob ein „Kieseuro“ in Rheinland-Pfalz als steuerliche Umweltabgabe eingeführt werden kann.

Wesensmerkmal einer solchen Umweltsteuer wäre unabhängig von der konkreten Steuerart, dass sie voraussetzungslos und damit nicht für eine bestimmte Gegenleistung auferlegt würde. Gemäß dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff müsste eine solche Steuer ferner auf die Erzielung dauerhafter Einnahmen für den Haushalt gerichtet sein. In dieser Hinsicht ist es jedoch ausreichend, wenn der Finanzierungszweck nur den Nebenzweck⁶⁷ darstellt und der Gesetzgeber primär mit der einhergehenden finanziellen Belastung einen Lenkungszweck verfolgt, der die steuerpflichtigen Unternehmen indirekt zu einem nachhaltigen Umgang mit

⁶⁴ Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.12.2010 (GVBl. S. 547), BS 100-1.

⁶⁵ BVerfGE 122, 316, 333 f.; 93, 319, 343; 82, 159, 179; 91, 186, 202.

⁶⁶ Zu den besonderen Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit dem Aufkommen von Sonderabgaben siehe S. 45.

⁶⁷ Siehe auch § 3 Abs. 1 Hs. 2 AO.

der endlichen Ressource Kies indirekt anhalten soll (sog. Lenkungssteuer).⁶⁸ Die außerfiskalische Funktion einer Steuer wird gemeinhin als unproblematisch erachtet, da gewöhnlich von jeder vorgenommenen Besteuerung eine Belastungswirkung für die Steuersubjekte ausgeht, der eine sozialgestaltende Wirkung beizumessen ist.⁶⁹ Voraussetzung der Lenkungssteuer ist jedoch, dass sie vor den Gleichheits- und Freiheitsgrundrechten besonders gerechtfertigt ist⁷⁰, der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen wird⁷¹ und sie sich widerspruchsfrei in ein etwaig bestehendes sachgesetzliches Regelungsregime einfügt^{72, 73}.

Die Gesetzgebungskompetenz einer Lenkungssteuer bemisst sich ausschließlich nach den Art. 105 ff. GG. Es bedarf kumulativ keiner Sachgesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 ff. GG.⁷⁴

In seiner Entscheidung zur kommunalen Verpackungssteuer der Stadt Kassel hat das Bundesverwaltungsgericht zwar gefordert, dass neben der finanzverfassungsrechtlichen Erhebungskompetenz ausnahmsweise auch die Sachgesetzgebungskompetenz für den außerfiskalischen Lenkungszweck vorliegen müsse, wenn das Steuergesetz in seiner konkreten Ausgestaltung einem unmittelbaren, gezielten sachlichen Gebot oder Verbot nach Gewicht und Auswirkung gleichkäme.⁷⁵ Überzeugender erscheint es jedoch, diese Fälle ebenso wie erdrosselnde Belastungseffekte bereits vom Anwendungsbereich lenkender Steuern auszunehmen und den Staat auf andere Handlungsformen (etwa den Erlass ordnungsrechtlicher Vorschriften) zu verweisen. Denn der Staat würde sich in Widerspruch setzen, wenn er einerseits ein bestimmtes Verhalten steuerlich belastet, um es künftig zu verhindern, er andererseits mit einer solchen Steuer aber auch die Erzielung von dauerhaften Einnahmen als Nebenzweck verfolgt.⁷⁶ Überdies kann bei einer solchen Regelung, der eine reine Verwaltungsfunktion zukommt, bereits per definitionem nicht von einer Steuer ausgegangen wer-

⁶⁸ Zum Verhältnis fiskalischer/außerfiskalischer Zweck siehe BVerfGE 98, 106, 117; 110, 274, 292 f.; BVerwGE 96, 272, 277; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 4, 6.

⁶⁹ Pieroth, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 4 m.w.N.; Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 6; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Auflage 2011, Vor Art. 104a, Rn. 86.

⁷⁰ BVerfGE 93, 121, 147; 121, 108, 120.

⁷¹ BVerfGE 93, 121, 147; 110, 274, 293; 117, 1, 32 f.

⁷² BVerfGE 98, 83, 98; 98, 106, 118 ff.; BVerwGE 110, 248, 249 f.

⁷³ Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 9 m.w.N.; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 26 f., 29 m.w.N.

⁷⁴ Ganz h.M., siehe Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 6; BVerfGE 98, 106, 118; BVerwGE 110, 248, 249; a.A. Kloepfer, a.a.O., § 5, Rn. 261, 290.

⁷⁵ BVerwGE 96, 272, 287 ff.

⁷⁶ Siehe auch Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 210.

den, weil sie nicht die Erzielung von Einnahmen bezweckt.⁷⁷ Lenkungssteuern können mithin allein ein finanzpolitisches Verhaltensmotiv für den Bürger begründen, ohne ihm seine Entscheidungsfreiheit gänzlich zu nehmen. Sie bleiben darauf beschränkt, ein Instrument zur Annäherung an ein Ziel zu sein.⁷⁸

Von der Lenkungssteuer unterscheidet sich die sog. Zwecksteuer dadurch, dass der Gesetzgeber mit ihr einen besonderen Zweck im fiskalischen Sinn verfolgt. Er verbindet mit dem Steuerertrag besondere Zwecke, wodurch das Prinzip der Gesamtdeckung („Non-Affektationsprinzip“) berührt wird (§§ 7 Satz 1 HGrG⁷⁹, 8 Satz 1 LHO⁸⁰), jedoch nicht die Qualifikation als Steuer.⁸¹

Umweltabgaben haben häufig den Charakter sowohl einer Lenkungs- als auch Zwecksteuer.⁸² Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung zum hessischen und baden-württembergischen „Wasserpfennig“ die Zweckbindung des Aufkommens der nicht-steuerlichen Abgabe zum Schutz des Grundwassers für zulässig erachtet, da keine unververtretbare Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers zu erkennen gewesen sei.⁸³ Danach dürfte auch die mögliche Zweckbindung des Ertrags eines steuerlichen „Kieseuros“ keinen besonderen Anforderungen unterliegen. Dem Haushaltsgesetzgeber stünde es zudem frei, die im Steuergesetz über die Einführung eines „Kieseuros“ vorgesehene Zweckbindung nachträglich aufzuheben oder abzuändern („lex posterior derogat legi priori“).⁸⁴

Fraglich ist daher im Folgenden allein, ob das Land nach der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung einen „Kieseuro“ zur indirekten Verhaltenssteuerung der Kiesunternehmen erheben kann. Weiterhin sind die zuvor genannten materiellen Anforderungen an eine solche Lenkungssteuer zu klären.

⁷⁷ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, a.a.O., Art. 105, Rn. 11.

⁷⁸ So die Entscheidung des FG Düsseldorf zur Verfassungsmäßigkeit der Alkopopsteuer vom 28.04.2005, Az.: 4 V 481/05 A (VAP), unter Bezugnahme auf BVerfGE 98, 106, 117 ff. Siehe auch BVerfGE 110, 274, 292 f.

⁷⁹ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671).

⁸⁰ Landeshaushaltsordnung vom 20. Dezember 1971 (GVBl 1972, 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.06.2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

⁸¹ So Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Vor Art. 104a, Rn. 84; Art. 110, Rn. 47.

⁸² Siehe in diesem Kontext etwa § 16 Abs. 1 Landesabwasserabgabengesetz (LABwAG) vom 22. Dezember 1980 (GVBl. S. 285), BS 75-52, der auf § 13 Abs. 1 AbwAG Bezug nimmt.

⁸³ BVerfGE 93, 319, 348.

⁸⁴ Vgl. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Vor Art. 104a, Rn. 85.

1. Der „Kieseuro“ als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a GG

Ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ könnte als örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG erhoben werden. Danach haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Rheinland-Pfalz hat von dieser Kompetenz in § 5 Abs. 2 Satz 1 KAG⁸⁵ Gebrauch gemacht, so dass die Gemeinden einen entsprechenden „Kieseuro“ ohne eine weitere Initiative des Landesgesetzgebers nach Maßgabe etwaiger örtlicher Satzungen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 KAG) erheben könnten.

Verbrauchsteuern i.S.d. Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG sind dadurch gekennzeichnet, dass der Verbrauch oder bereits das In-Verkehr-Bringen von Wirtschaftsgütern wie etwa Verpackungen⁸⁶ mit einer finanziellen Belastung verbunden wird.⁸⁷ Steuergegenstand ist die Vermögensverwendung.⁸⁸ Verbrauchsteuern können sich auch auf Produktionsmittel beziehen.⁸⁹ Die Steuerlast wird dabei gewöhnlich de facto nicht vom Steuerschuldner getragen. Wesensmerkmal der Verbrauchsteuer ist, dass die mit der Besteuerung einhergehende finanzielle Belastung (gegebenenfalls über mehrere Handelsstufen) an den Konsumenten weitergegeben wird (sog. indirekte Besteuerung).⁹⁰

Im Unterschied hierzu knüpft die Aufwandsteuer i.S.d. Art 105 Abs. 2a Satz 1 GG, die sowohl als direkte oder als indirekte Steuer ausgestaltet sein kann⁹¹, an den Vermögensbestand an und belastet den bloßen Gebrauch, m.a.W. den sonstigen Konsum tangibler Güter.⁹² Beispiele hierfür stellen der Erwerb, das Innehaben oder die Benutzung von Konsumgegen-

⁸⁵ Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.02.2011 (GVBl. S. 25), BS 610-10.

⁸⁶ Zur verhaltenslenkenden, kommunalen Verpackungssteuer als umweltrechtliches Instrument BVerfGE 98, 106.

⁸⁷ BVerfGE 98, 106, 123 f.; BFHE 57, 473, 489; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 37.

⁸⁸ Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 241.

⁸⁹ BVerfGE 110, 274, 296.

⁹⁰ BVerfGE 98, 106, 124; 110, 274, 295 ff.; 123, 1, 16; zuletzt zur fraglichen Einstufung der Kernbrennsteu-er als Verbrauchsteuer im verfassungsrechtlichen Sinn siehe FG Hamburg, NVwZ 2011, 1401, 1403 ff.

⁹¹ BVerfGE 123, 1, 18.

⁹² Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 240; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 37; Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 61; BVerfGE 65, 325, 347 („Einkommensverwendungssteuer“).

ständen dar.⁹³ Mit der Aufwandsteuer bezweckt der Gesetzgeber, die in der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu treffen.⁹⁴

Da Kies ein verbrauchsfähiges Gut darstellt, das in den Wirtschaftskreislauf eingebracht wird und etwa für die Baubranche als Baustoff fungiert (Betonzuschlagstoff), könnte ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ dem Charakter einer Verbrauchsteuer entsprechen, auch wenn es letztlich auf die Abgrenzung zwischen den beiden Steuertypen des Art 105 Abs. 2a Satz 1 GG nicht ankommt.⁹⁵ Auch die potentielle Abwälzung der Steuerlast auf den Endverbraucher (etwa ein Bauunternehmen, das den Kies als Betonzuschlagstoff benötigt) ist durchaus vorstellbar. Nicht die bloße Kiesförderung selbst, sondern der zeitlich nachgelagerte Vorgang des In-Verkehr-Bringens bzw. der Kiesverwendung, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck bringt, würde danach den Steuergegenstand des „Kieseuros“ ausmachen. Hiervon könnte jedoch ebenso der gewünschte Lenkungseffekt hin zu einem ressourcenschonenderen und umweltfreundlicheren Kiesabbau ausgehen.

Fraglich ist allerdings, ob ein derartiger „Kieseuro“ in der Form der Verbrauchsteuer auch den von Art. 105 Abs. 2a Satz 1 geforderten Örtlichkeitsbezug aufweist. Die Anforderung der Örtlichkeit der Steuer erklärt sich aus dem besonderen Zweck des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, der den Gemeinden ein indirektes, durch das ausschließliche Gesetzgebungsrecht der Länder vermitteltes, eigenes Steuerfindungsrecht sichern will.⁹⁶

Örtlich sind Verbrauchsteuern, wenn ihre normative Gestaltung an örtliche Gegebenheiten festmacht, sie sich damit auf örtliche Gegebenheiten, die Belegenheit einer Sache im Gemeindegebiet oder auf einen Vorgang im Gemeindegebiet beziehen.⁹⁷ Die Wirkung der Verbrauchsteuer muss derart auf das Gemeindegebiet begrenzt bleiben, dass sie nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen kann.⁹⁸ Zu der von der Stadt Kassel eingeführten kommunalen Verpackungsteuer, die als Verbrauchsteuer ausgestaltet war, hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der von der Besteuerung erfasste Vorgang, m.a.W. der Verbrauch von Gegenständen (Einwegverpackungen für Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle), auf das Gemeindegebiet beschränkt bleibe und damit das Krite-

⁹³ *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 38.

⁹⁴ BVerfGE 123, 1, 15 m.w.N.; BVerwGE 96, 272, 281; 99, 303, 305.

⁹⁵ Allg. hierzu *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 54.

⁹⁶ Hierzu *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 54; BVerfGE 86, 148, 215; 65, 325, 343.

⁹⁷ BVerfGE 65, 325, 349; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 43; *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 65 m.w.N.

rium der Örtlichkeit erfüllt sei.⁹⁹ Bei einer anderen kommunalen Steuer, die ohne weitere Einschränkungen auf die Abgabe von Speiseeis zum Mitnehmen gerichtet war, verneinte das Bundesverfassungsgericht den Örtlichkeitscharakter der Verbrauchsteuer, obwohl in faktischer Hinsicht wohl in einer Vielzahl der Fälle der Verzehr des Eises im Gemeindegebiet erfolgt sein mag.¹⁰⁰

Für den geforderten Örtlichkeitsbezug eines „Kieseuro“ könnte die Belegenheit des Kieses in einem Gemeindegebiet (Baggersee, etc.) sprechen.¹⁰¹ Stellt man nicht auf den Verbrauch des Kieses (etwa zum Bau einer Straße) ab, sondern auf das In-Verkehr-Bringen (etwa durch das Verladen zum Abtransport) in den Wirtschaftskreislauf ab, so bliebe dieser Initialvorgang auch noch auf das Gemeindegebiet beschränkt. Ungeachtet dessen würde die Wirkung eines derartigen „Kieseuro“ aber über das Gemeindegebiet hinausgehen. Die finanzielle Belastung würde einen Markt gehandelter Baustoffe (sachlich relevanter Markt) betreffen, dessen räumliche Reichweite sich nicht an lokale Grenzen festmachen lässt (räumlich relevanter Markt).¹⁰² Ein „Kieseuro“ dürfte damit nicht das Örtlichkeitskriterium der Verbrauchsteuer i.S.d. des § 5 Abs. 2 Satz 1 KAG, Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG erfüllen und könnte, wenn man dieser Einschätzung folgt, nicht durch entsprechende Satzungen der rheinland-pfälzischen Gemeinden eingeführt werden.

2. Der „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 GG

Gemäß 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. Konkurrierende Gesetzgebung bedeutet, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Da bisweilen keine bundesgesetzliche Umweltabgabe auf Kies eingeführt wurde und daher keine Sperrwirkung von den Ländern beachtet werden muss, könnte ein „Kieseuro“ als Verbrauchsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 GG eingeführt werden, ohne dass die

⁹⁸ BVerfGE 16, 306, 327; 65, 325, 349.

⁹⁹ BVerfGE 98, 106, 124.

¹⁰⁰ BVerfGE 16, 306, 327.

¹⁰¹ *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 4; *ders.*, in: Möglichkeiten zur Einführung einer Abgabe auf die Entnahme von Kiesen in Nordrhein-Westfalen (Kiesabgabe), Rechtliches Kurzgutachten im Auftrag des Regionalverbands Ruhr und des Kreises Wesel, 2009 (im Folgenden: Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe), S. 14 (abrufbar unter: www.metropoleruhr.de).

¹⁰² So auch *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 4; *ders.*, in: Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe, S. 14.

zuvor aufgezeigten Restriktionen durch das Örtlichkeitskriterium des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG zum Tragen kämen.

Von Teilen der Rechtslehre wird Art. 105 Abs. 2 GG trotz seines eindeutigen Wortlauts („konkurrierende Gesetzgebung“) derart verstanden, dass in der Vorschrift eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Ausdruck kommt, wenn der Ertrag dem Bund zugewiesen wird.¹⁰³ Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass andernfalls die Länder Steuergesetze auf Grundlage des Art. 105 Abs. 2 GG erlassen könnten mit der Folge, dass die Einnahmen gemäß Art. 106 Abs. 1 GG dem Bundeshaushalt zugutekämen. Sinngemäß wird kritisiert, dass der Bund dann hinsichtlich dieser Steuererträge in einem unerwünschten Abhängigkeitsverhältnis zu den Ländern stünde.¹⁰⁴ Einem rheinland-pfälzischen „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer wäre danach die finanzverfassungsrechtliche Grundlage entzogen, weil der Ertrag gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG dem Bund zustünde.

Nach einer weiteren Interpretation soll der Konflikt zwischen der Erhebungs- und Ertragskompetenz derart aufgelöst werden, dass Art. 106 Abs. 1 GG dem Bund nur im Falle einer bundesgesetzlichen Besteuerung das Steueraufkommen zuweist.¹⁰⁵ Danach könnte das Land einen rheinland-pfälzischen „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer einführen, von dessen Aufkommen auch der Landeshaushalt profitierte.

Gemäß einer weiteren Auffassung in der Rechtslehre ist wegen des eindeutigen Wortlauts in Art. 105 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 1 GG das Auseinanderfallen von Erhebungs- und Ertragskompetenz zwangsläufig hinzunehmen¹⁰⁶, so dass ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ als Verbrauchsteuer allein dem Bund Einnahmen beschere würde.

Soweit ersichtlich musste die Kontroverse noch nicht durch die Rechtsprechung entschieden werden. Die Auffassung, wonach dem Land im Falle einer nach Art. 105 Abs. 2 GG zulässigen landesgesetzlichen Steuer auch die Ertragskompetenz zusteht, m.a.W. Art. 106 Abs. 1 GG als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal eine Bundessteuer voraussetzt, hat den Vorzug, dass die Regelungen über die Erhebungs- und Ertragskompetenz in Einklang gebracht

¹⁰³ Vogel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), a.a.O., Band IV, 2. Auflage 1999, § 87, Rn. 39; Meyer, DÖV 1969, 261, 262; i.E. ähnlich Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 20.

¹⁰⁴ I.d.S. Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 20.

¹⁰⁵ Maunz, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand Gesamtwerk: Januar 2011, Art. 105, Rn. 41; Pieroth, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 25 m.w.N.

werden können, ohne den eindeutigen Wortlaut des Art. 105 Abs. 2 GG („konkurrierende Gesetzgebung“) zu übergehen.¹⁰⁷ Jenes Ergebnis kann damit auf die systematische Auslegungsmethodik gestützt werden, wonach sich jede Vorschrift konsistent in ihr Normenumfeld einfügen soll, wobei hierfür eine tatbestandliche Verengung des Anwendungsbereichs einer Norm (hier Art. 106 Abs. 1 GG) angezeigt sein kann (teleologische Reduktion).¹⁰⁸ Folgt man dieser Auffassung, so könnte in Rheinland-Pfalz ein „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer eingeführt werden, deren Ertrag auch dem Land zugutekäme.

3. Der „Kieseuro“ als Verkehrsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 GG

Ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ könnte ferner als Verkehrsteuer erhoben werden. Für eine derartige Steuer hätte das Land aus den vorgenannten Gründen die Erhebungscompetenz gemäß Art. 105 Abs. 2 GG und die Ertragskompetenz gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG.

In Abgrenzung zur Verbrauchsteuer bezieht sich die Verkehrsteuer nicht allein auf den Übergang des tangiblen Gutes in den Wirtschaftsverkehr oder auf den Verbrauch einer Ware. Wesensmerkmal der Verkehrsteuer ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang anknüpft.¹⁰⁹ Die Verkehrsteuer, wie sie etwa die Umsatz- und die Grunderwerbsteuer darstellten, setzt demnach zwei Personen voraus und bezieht sich nicht auf das faktische Verbringen oder den Verbrauch einer Ware. Allein in den Auswirkungen sind Verkehrs- und Verbrauchsteuer vergleichbar, da bei beiden Steuerarten die einhergehende finanzielle Belastung typischerweise auf den Nachfrager abgewälzt wird (sog. indirekte Besteuerung).¹¹⁰

Dennoch erscheint die nicht-örtliche Verbrauchsteuer die gesetzesthechnisch stimmigere Lösung zu sein, wenn der Gesetzgeber neben der Einnahmeerzielung maßgeblich einen ökologischen Lenkungszweck verfolgen will. Denn allein die Verbrauchsteuer bezieht sich tatbestandlich auf den Vorgang des Verbrauchs des Wirtschaftsgutes, der mithilfe der Steuerlast ja

¹⁰⁵ So etwa *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 47, die darauf verweist, dass der Bundesgesetzgeber auf Grund der Sperrwirkung der konkurrierenden Gesetzgebung Landessteuern mit Bundesertrag vermeiden könnte.

¹⁰⁷ *Maunz*, in: ders./Dürig, a.a.O., Art. 105, Rn. 41; *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 5; *ders.*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 16 f.

¹⁰⁸ Allg. dazu *Larenz*, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 5. Auflage 1983, S. 310 ff., 375 ff.

¹⁰⁹ BVerfGE 16, 64, 73; BFHE 110, 213, 215.

gerade gedrosselt werden soll.¹¹¹ Ein Vorteil eines „Kieseuros“, der sich auf rechtsgeschäftliche Vorgänge bezieht, wäre allenfalls, dass der zuvor dargestellte und bisweilen noch nicht durch die Rechtsprechung geklärte Konflikt um die Ertragskompetenz eindeutig zugunsten des Landeshaushalts entschieden wäre (Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG).¹¹²

4. Zulässigkeit eines „Kieseuros“ als Steuer „sui generis“ gemäß Art. 105 Abs. 2 GG?

Abschließend stellt sich die Frage, ob ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ auch als Steuer eigener Art ausgestaltet werden könnte, d.h. die finanzielle Belastung an andere Sachverhalte tatbestandlich festgemacht wird, mit denen der umweltrelevante Lenkungseffekt womöglich treffsicherer erzielt werden kann. Ob ein „Kieseuro“ als Steuer „sui generis“ von dem rheinland-pfälzischen Gesetzgeber geregelt werden kann, hängt davon ab, ob den Ländern ein eigenes „Steuerfindungsrecht“ zusteht. Für eine derartige Kompetenz könnte der Wortlaut des Art. 105 Abs. 2 GG streiten, der von den „übrigen Steuern“ spricht und sich damit aus grammatikalischer Sicht entwicklungssoffen zeigt.¹¹³ Betrachtet man hingegen, wie bereits in den vorherigen Überlegungen zur Auslegung der Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 GG dargelegt, die Bestimmungen über die Finanzverfassung als ein in sich konsistentes System, so wird man aus systematischer Sicht unter „übrige Steuern“ nur diejenigen anerkennen können, für die Art. 106 GG die Ertragskompetenz regelt.¹¹⁴ Im Übrigen besteht für ein Steuerfindungsrecht der Länder auch kein Bedürfnis, weil die in Art. 106 GG genannten Einzelsteuern Bund und Ländern einen weiten Freiraum bei der Ausgestaltung ermöglichen.¹¹⁵ Ein „Kieseuro“ als Steuer eigener Art ist daher aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht weder zulässig¹¹⁶, noch dürfte er rechtspolitisch erforderlich sein.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass dem Land die Erhebungskompetenz für einen „Kieseuro“ zusteht, der als nicht-örtliche Verbrauch- oder Verkehrssteuer ausgestaltet ist.

¹¹⁰ Hierzu *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.* (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 247.

¹¹¹ So auch *Hendler*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 18, der jedoch übersieht, dass bei beiden Steuerarten regelmäßig das letzte Glied einer Handelskette die finanzielle Belastung trifft.

¹¹² Zu den Einschränkungen des Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG, insbesondere zur Verteilung der Umsatzsteuer siehe *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Art. 106, Rn. 38 ff.

¹¹³ *Hendler*, in: *Kurzgutachten NRW-Kieseuro*, S. 18 m.w.N.

¹¹⁴ *Wernsmann*, NVwZ 2011, 1367 f.; *Vogel*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), a.a.O., § 87, Rn. 30 m.w.N.; *Kube*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 42; *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 262; *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Art. 105, Rn. 23; i.E. auch BFHE 141, 369, 372; offen gelassen BVerfGE 98, 83, 101.

¹¹⁵ *Kube*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 42 f.; *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Art. 105, Rn. 23.

5. Besondere materielle Anforderungen an einen steuerlichen „Kieseuro“ auf Grund seiner wirtschafts- und umweltpolitischen Lenkungseffekte

Unbeschadet der vorgenannten rechtlichen Einordnung eines „Kieseuros“ als nicht-örtliche Verbrauch- oder Verkehrsteuer trifft den Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Pflicht, die Einführung einer Steuer zu Lenkungszwecken besonders verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Zur Begründung verweist das Gericht darauf, dass Lenkungssteuern eine Abkehr vom Leistungsfähigkeitsprinzip darstellen können, dem durch die Gleichheits- und Freiheitsgrundrechte der Steuersubjekte verfassungsrechtliches Gewicht vermittelt wird.¹¹⁷ Der Lenkungszweck der Steuer muss ferner von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen werden.¹¹⁸ Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht in der Vergangenheit noch die Voraussetzung aufgestellt, dass sich Lenkungssteuern nicht in Widerspruch zu fachgesetzlichen Regelungen setzen dürfen.¹¹⁹

¹¹⁶ A.A. *Hendler*, in: Kurzgutachten NRW-Kieseuro, S. 18 m.w.N.

¹¹⁷ BVerfGE 93, 121, 147; 121, 108, 120.

¹¹⁸ BVerfGE 93, 121, 147; 110, 274, 293; 117, 1, 32 f.

¹¹⁹ BVerfGE 98, 83, 98; 98, 106, 118 ff.; BVerwGE 110, 248, 249 f.

a) Vereinbarkeit eines „Kieseuros“ mit den Gleichheits- und Freiheitsgrundrechten der Kiesunternehmen

aa) Zur Vereinbarkeit einer Lenkungssteuer mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz

Nach Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Auch im Steuerrecht ist der allgemeine Gleichheitssatz nicht so zu verstehen, dass das Grundrecht von dem Gesetzgeber eine absolute Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen einfordert.¹²⁰ Besteuerungsgleichheit verlangt vielmehr nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch hier ein nach sachlichen Kriterien bestimmtes differenziertes Vorgehen des Gesetzgebers mit dem Ziel, dass jeder Inländer nach seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben herangezogen wird.¹²¹ Bei indirekten Steuern, wie sie bei einem „Kieseuro“ in Betracht gezogen werden könnten, hat der Gesetzgeber zugleich zu beachten, dass die finanzielle Last in der Regel den End- oder Letztverbraucher trifft, der deshalb in die verfassungsrechtliche Bewertung neben dem Steuerschuldner einzubeziehen ist.¹²² Bei einem „Kieseuro“ als Verbrauch- oder Verkehrssteuer könnten dies die Hersteller von Baustoffen oder Bauunternehmen sein, die den Kies etwa als Betonzuschlagstoff verwenden.¹²³

Lenkungssteuern, mit denen der Gesetzgeber durch eine Belastung oder Verschonung einen finanziellen Anreiz für ein bestimmtes Tun oder Unterlassen setzt, können diesem Leistungsfähigkeitsprinzip zuwiderlaufen. Ob dies auch bei einem „Kieseuro“ der Fall ist, hängt von der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Steuertatbestandes ab. Beträfe der „Kieseuro“ alle Kiesunternehmen – gemessen an dem Verbrauch des Bodenschatzes – gleichermaßen, wäre bereits fraglich, ob eine Abkehr von dem in Art. 3 Abs. 1 GG verankerten Leistungsfähigkeitsprinzip vorliegt und begrifflich überhaupt von einer Lenkungssteuer, die gemeinhin gezielt Verhaltensanreize setzt¹²⁴, die Rede sein kann. Eine Ungleichbehandlung

¹²⁰ Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 168 ff.

¹²¹ BVerfGE 121, 108, 120; 118, 168, 196; 117, 1, 31; 116, 164, 180; 107, 27, 46 ff.; 93, 121, 135.

¹²² BVerfGE 110, 274, 292.

¹²³ Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass Steuergesetze stets Massevorgänge betreffen und zugleich praktikabel sein müssen. Daher steht dem Gesetzgeber ein Recht auf Typisierung zu, wobei er sich am Regelfall orientieren und die Besonderheiten ganzer Gruppen bis zu einem gewissen Maß vernachlässigen darf (BVerfGE 117, 1, 31; 110, 274, 292; 82, 159, 185 f.; 21, 12, 27; 31, 119, 131; Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 97 ff., „Steuergerechtigkeit ist Typisierungsgerechtigkeit“).

¹²⁴ So knüpft bspw. die sogenannte Alkopopsteuer allein an alkoholhaltige Süßgetränke (§ 1 des Alkopopsteuergesetzes vom 23. Juli 2004, BGBl. I S. 1857) an und erstreckt sich nicht auf das gesamte Angebot alkoholhaltiger (Erfrischungs-)Getränke. Zur zulässigen Lenkungswirkung der Alkopopsteuer FG Düsseldorf, Beschluss vom 28.04.2005, Az.: 4 V 481/05 A (VAP).

könnte dann höchsten darin gesehen werden, dass nicht alle Hersteller von Baustoffen (z.B. Splitt/Bruchstein) von der Steuerpflicht erfasst würden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bleibt es dem Gesetzgeber jedenfalls nicht verwehrt, Lenkungssteuern als Instrument der Wirtschafts- und Umweltpolitik einzusetzen, wenn der Lenkungszweck gleichheitsgerecht ausgestaltet ist.¹²⁵ Die ökologische Lenkungsfunktion, die sich in der gezielten Höherbelastung steuerlicher Verbrauchstatbestände manifestiert, kann eine Ungleichbehandlung¹²⁶ sachlich rechtfertigen.¹²⁷ Soweit der Gesetzgeber andere Baustoffe wie etwa Splitt von der Steuer ausnehmen oder nur den Verbrauch bestimmter Kiesarten steuerlich belasten will, müssten hierfür sachliche Gründe streiten, die einen entsprechenden Bezug zu der umweltschutzpolitischen Zielsetzung des Steuergesetzes aufweisen.

Vor dem Hintergrund, dass Kies eine knappe natürliche Ressource darstellt, dessen großdimensionierte Förderung mit massiven Eingriffen in das umliegende Ökosystem verbunden sein kann, dürfte es dem Gesetzgeber dem Grunde nach nicht verwehrt bleiben, eine Lenkungssteuer allein auf den Verbrauch des Bodenschatzes Kies zu erheben.

Von der Legitimation einer solchen Steuer dürfte selbst dann ausgegangen werden, wenn man Kies nicht als öffentliches Umweltgut begreift, weil die Rechtsordnung den Bodenschatz dem Grundeigentum zuordnet (§§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG, 905 Satz 1 BGB) und dem Eigentümer damit eine private Nutzungs- und Verwertungsbefugnis verfassungsrechtlich garantiert ist.¹²⁸ Entscheidend könnte bei einer solchen Betrachtung dann der Aspekt sein, dass der Kiesabbau ab einer gewissen Fördermenge mit nachhaltigen Folgeschäden für den Naturhaushalt verbunden sein kann, die nicht auf die Grundstücksgrenzen beschränkt bleiben, sondern die Allgemeinheit nachteilig betreffen (z.B. der Grundwasserhaushalt bei der Nassauskiesung).

Erachtet man einen lenkenden steuerlichen „Kieseuro“ dem Grunde nach als sachlich legitimiert, so schließt sich hieran die verfassungsrechtliche Frage an, ob der Gesetzgeber bei der

¹²⁵ BVerfGE 110, 274, 293.

¹²⁶ Die Untersuchung von Vergleichsgruppen oder Vergleichssachverhalten bleibt dabei auf diejenigen beschränkt, die der Rechtssetzungsgewalt des rheinland-pfälzischen Gesetzgebers unterfallen (vgl. BVerfGE 10, 354, 371; 21, 54, 68; 76, 1, 73; 79, 127, 158). Das föderale Prinzip der Bundesrepublik lässt jedem Landesgesetzgeber den Freiraum, seine eigenen politischen Vorstellungen zu realisieren (Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 3, Rn. 23 m.w.N.).

¹²⁷ BVerfGE 110, 274, 296.

inhaltlichen Abfassung lediglich den Schranken des Willkürverbots unterliegt oder ob er sich an dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Übermaßverbot) zu orientieren hat. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Gesetzgeber nach der sog. „neuen Formel“ des Bundesverfassungsgerichts der stärkeren Bindung durch das Verhältnismäßigkeitsgebot. Knüpft die Ungleichbehandlung hingegen an verschiedene Sachverhalte an, so verbleibt dem Gesetzgeber regelmäßig ein weiter Gestaltungsspielraum, der allein dem Willkürverbot unterliegt. Aber auch in den Fällen, in denen die Ungleichbehandlung von Sachverhalten indirekt zu einer Ungleichbehandlung von Personen führt und in den Schutzbereich besonderer Freiheitsgrundrechte eingegriffen wird, unterliegt der Gesetzgeber der strengeren Bindung durch das Verhältnismäßigkeitsgebot.¹²⁹ Ob dies der Fall ist, hängt von der konkreten gesetzgeberischen Ausgestaltung der Steuer ab.

bb) Zur Vereinbarkeit einer Lenkungssteuer mit den Wirtschaftsgrundrechten

Inwieweit ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ in die besonderen Freiheitsgrundrechte eingreifen würde, lässt sich ohne Analyse eines entsprechenden Gesetzentwurfs nicht sicher feststellen. Mit Blick auf die Kiesunternehmen käme ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG in Betracht, der sich vor dem Hintergrund der ökologischen Zielsetzung des Gesetzgebers als verhältnismäßig erweisen müsste, um verfassungsrechtlich gerechtfertigt zu sein.

Umweltsteuern wirken zwar nicht imperativ, aber können jedoch auf Grund ihrer wirtschaftslenkenden, mittelbaren Auswirkungen den Schutzbereich der Berufsfreiheit, insbesondere in ihrer Ausprägung als Wettbewerbsfreiheit¹³⁰, tangieren. Die Wettbewerbsfreiheit garantiert dem Unternehmer, möglichst ohne staatliche Beeinträchtigung auf dem Markt nach den Bedingungen des Wettbewerbs tätig zu sein.¹³¹ Das Bundesverfassungsgericht spricht sich in diesem Zusammenhang für eine restriktive Auslegung des sachlichen Schutzbereichs des Grundrechts aus. Es definiert diesen regelmäßig von Seiten des Gewährleistungsgehalts des Grundrechts und erörtert damit zumindest im Ergebnis die entscheidende Frage nach einem

¹²⁸ Siehe hierzu S. 28 ff.

¹²⁹ BVerfGE 55, 72, 88; seitdem st. Rspr., vgl. etwa E 99, 129, 139; 101, 239, 269; 105, 73, 110; 107, 205, 214; 112, 164, 174. Hierzu *Osterloh*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Art. 3, Rn. 13 ff.

¹³⁰ Teile der Literatur ordnen die Wettbewerbsfreiheit der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und damit Art. 2 Abs. 1 GG zu. Das Bundesverfassungsgericht und nunmehr auch das Bundesverwaltungsgericht begreifen die Wettbewerbsfreiheit hingegen als ein Teilaspekt der Berufsfreiheit (siehe BVerfGE 105, 252, 265; 46, 120, 137; BVerwGE 71, 183, 189; anders etwa noch E 65, 167, 174).

¹³¹ *Schmidt*, in: Schmidt/Vollmöller (Hrsg.), 3. Auflage 2007, § 2, Rn. 81.

Eingriff bereits auf der Ebene des Schutzbereichs.¹³² So stellt das Gericht in ständiger Rechtsprechung fest, dass Art. 12 Abs. 1 GG den Marktteilnehmern kein Recht zusichere, dass die Wettbewerbsbedingungen gleich blieben.¹³³ Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wohl auch dann, wenn der Staat die Bedingungen des Wettbewerbs ändert¹³⁴, indem er den Verbrauch von Umweltgütern steuerlich belastet. Ferner vermittelt Art. 12 Abs. 1 GG nach dieser Rechtsprechung auch keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilnahme und künftige Erwerbchancen, da die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb und damit die unternehmerischen Gewinne dem Risiko laufender Veränderungen je nach den Verhältnissen am Markt und damit nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen unterworfen seien.¹³⁵ Damit unterstreicht das Gericht die dynamische Ausrichtung der Wirtschaftsgrundrechte.

Bei Steuern, die eine indirekte Verhaltenslenkung bezwecken, sieht das Bundesverfassungsgericht jedoch den grundrechtlichen Schutzbereich dann als betroffen an, wenn eine gesetzliche Vorschrift die Rahmenbedingungen der Berufsausübung ändert, die Regelung in einem engen Zusammenhang zur Berufsausübung steht und ihr eine objektiv berufsregelnde Tendenz (Kriterium der Intensität) zukommt.¹³⁶ Inwieweit auch eine alleinige subjektiv-berufsregelnde Tendenz (Kriterium der staatlichen Finalität), wie sie bei umwelt- und wirtschaftspolitischen Lenkungssteuern möglich erscheint, einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG begründen kann, erörtert das Gericht – soweit ersichtlich – in diesem Zusammenhang gewöhnlich nicht. Damit liegt zumindest nahe, dass das Zurechnungskriterium der Finalität ohne eine Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen auf das Unternehmen keinen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG begründen kann.¹³⁷

Ob ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ als Verbrauch- oder Verkehrsteuer einen derart engen Bezug zur Berufsausübung aufweist und zudem eine objektiv-berufsregelnde Tendenz besitzt, ist eher als unwahrscheinlich anzusehen, auch wenn dies im Ergebnis eine Frage le-

¹³² Ausführlich zur Grundrechtsdogmatik des Bundesverfassungsgerichts bei mittelbaren staatlichen Beeinträchtigungen *Kahl*, *Der Staat* 43, 167 ff.; *Murswiek*, *NVwZ* 2003, 1; *Hellmann*, *NVwZ* 2005, 163.

¹³³ BVerfGE 110, 274, 288; 106, 275, 298 f.; 105, 252, 265 m.w.N.

¹³⁴ Ein Beispiel hierfür ist der bekannte „Glycol-Wein“-Fall des Bundesverfassungsgerichts, in dem eine Unternehmerin gravierende Umsatzeinbußen auf Grund der staatlichen Veröffentlichung einer Liste glycolhaltiger Weine hinnehmen musste, da nach Ansicht des Gerichts der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG nicht einschlägig gewesen war (BVerfGE 105, 252, 265).

¹³⁵ BVerfGE 110, 274, 288; 106, 275, 298 f.; 105, 252, 265; 34, 252, 256; 24, 236, 251.

¹³⁶ BVerfGE 110, 274, 288; vgl. auch 98, 218, 258; 95, 267, 302.

¹³⁷ Nach BVerfGE 110, 226, 254 kommt es nicht nur auf die Zielsetzung, sondern auch auf die tatsächlichen Auswirkungen an. Anders das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit Art. 4 GG, siehe BVerwGE 90, 112, 121 („Osho-Bewegung“).

gislativer Festlegungen ist. Zumindest wenn ein steuerlicher „Kieseuro“ die Bedingungen des Wettbewerbs für alle Kiesunternehmen insgesamt neu definiert, wird man einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG wohl ablehnen müssen. Ungeachtet dessen könnte für die Verhältnismäßigkeit eines „Kieseuros“ der Gesichtspunkt streiten, dass die Umweltsteuer – abhängig von dem Ausmaß der steuerlichen Belastung – gegenüber imperativen ordnungsrechtlichen Maßnahmen das mildere Mittel darstellt, weil sie dem Unternehmer die betriebliche Letztentscheidung über die Kiesförderung belässt.¹³⁸ Zudem verfügt der Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beim Erlass von Vorschriften, die sich auf die Berufsausübung beziehen, über ein erhebliches Maß an Freiheit bei der Erreichung seiner gemeinwohlorientierten, wirtschaftspolitischen Ziele. Noch größer soll die Gestaltungsfreiheit in den Fällen sein, in denen der Gesetzgeber in den grundrechtlichen Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG nur mittelbar eingreift.¹³⁹

Abschließend soll noch Erwähnung finden, dass ein steuerlicher „Kieseuro“ den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG tangieren kann und sich damit dessen Direktiven ausgesetzt sieht. Dabei kommt es nicht entscheidend auf die Frage an, ob das Wirtschaftsgrundrecht den sog. eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in seinen Schutzbereich mit einbezieht, m.a.W. das Kiesunternehmen mit all seinen Vermögenswerten schützt, unabhängig davon, ob diese dem Bürger durch die Rechtsordnung zur privaten Nutzung und Verwertung zugewiesen werden.¹⁴⁰ Ein „Kieseuro“ könnte die Eigentumsfreiheit jedenfalls in zweifacher Hinsicht betreffen und insofern ebenso dem Verhältnismäßigkeitsgebot unterliegen:

Bei einer Besteuerung ist die Eigentumsfreiheit etwa dann betroffen, wenn der Staat auf Rechtspositionen wie etwa das Einkommen eines Arbeitnehmers oder den Ertrag eines Unternehmens zugreift, indem er eine Steuerschuld hieran anknüpft. Der Grundsatz, dass Art. 14 Abs. 1 GG nicht vor der Auferlegung staatlicher Abgabepflichten schütze und ausnahmsweise erst ab einer „erdrosselnden Wirkung“ der Geldleistungspflicht betroffen sein könne¹⁴¹, unterliegt nunmehr auch einer differenzierteren Betrachtung durch das Bundesverfassungsgericht. So hat das Gericht im Zusammenhang mit der Einkommens- und Vermögenssteuer zutreffend Art. 14 Abs. 1 GG als Prüfmaßstab herangezogen.¹⁴² Bei der Energiesteuer, die gleichsam wie ein möglicher „Kieseuro“ dem Abgabentyp der Verbrauchsteuer

¹³⁸ A.A. wohl *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 167.

¹³⁹ BVerfGE 81, 156, 189 m.w.N.

¹⁴⁰ Allg. zu dieser Rechtsfigur *Axer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 14, Rn. 51 m.w.N.; bisweilen offengelassen durch das BVerfG, siehe etwa E 105, 252, 278.

¹⁴¹ BVerfGE 95, 267, 300; BVerfG, NVwZ 2007, 1168, 1168 f.

zugerechnet werden könnte, hat das Gericht hingegen den Eigentumsschutz verneint.¹⁴³ Letztlich wird man die Eigentumsrelevanz eines „Kieseuros“ daran zu messen haben, ob sich dessen Steuergegenstand allein auf den Erwerbsvorgang bezieht oder tatbestandlich an den erworbenen Vermögensbestand wie etwa Geldforderungen anknüpft.¹⁴⁴

Eine weitere betroffene Rechtsposition im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG könnte der Kies selbst sein, der als grundeigener Bodenschatz gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG oder als Grundeigentümerbodenschatz (i.w.S.) gemäß § 905 Satz 1 BGB Bestandteil des Grundstückseigentums ist.¹⁴⁵ Die Eigentumsfreiheit wäre insoweit betroffen, als das Grundrecht dem Kiesunternehmer die freie Nutzungs- und Verwertungsbefugnis über den Kies zusichert, dessen In-Verkehr-Bringen oder Verbrauch jedoch steuerlich belastet und damit monetär gedrosselt wird.¹⁴⁶

In beiden Fällen würde der Landesgesetzgeber eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vornehmen, weil der „Kieseuro“ als eine abstrakt-generelle Regelung¹⁴⁷ der Eigentümerpositionen anzusehen wäre.¹⁴⁸ Falls der Landesgesetzgeber mit der Einführung eines „Kieseuros“ Inhalt- und Schranken des Eigentums neu festlegt, wäre er zu einer verhältnismäßigen Ausgestaltung angehalten.¹⁴⁹

Als Fazit der grundrechtlichen Betrachtung bleibt festzuhalten, dass der Gesetzgeber bei der inhaltlichen Ausgestaltung eines steuerlichen „Kieseuros“ über einen weiten Entscheidungsfreiraum verfügen dürfte. Vor den Wirtschaftsgrundrechten und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz kann ein verhältnismäßiger ökologischer Lenkungseffekt der Steuer sachlich gerechtfertigt sein.

b) Objektiv erkennbarer Lenkungszweck des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht hat bei Lenkungssteuern die weitere Voraussetzung aufgestellt, dass der Lenkungszweck von einem erkennbaren Willen des Gesetzgebers getragen

¹⁴² BVerfGE 115, 97, 112.

¹⁴³ BVerfG, NVwZ 2007, 1168, 1169.

¹⁴⁴ Allg. *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 117 ff.

¹⁴⁵ Siehe S. 28 ff.

¹⁴⁶ Allg. hierzu *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 167.

¹⁴⁷ Allg. zu diesem Merkmal BVerfGE 110, 1, 24 f.

¹⁴⁸ Allg. hierzu *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 122 ff.

¹⁴⁹ Zum Verhältnismäßigkeitsgebot im Steuerrecht *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 118, Rn. 126 ff.

sein muss, um eine etwaige Ungleichbehandlung rechtfertigen zu können. In seiner Entscheidung zur sog. „Ökosteuer“ hat es eine Gesamtschau der strom- und mineralölsteuerlichen Vorschriften vorgenommen sowie die Gesetzgebungsmaterialien und dabei insbesondere die Begründung des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie die Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Bundestags analysiert.¹⁵⁰ Dabei war für das Gericht die Intention des Gesetzgebers deutlich erkennbar. Im Zusammenhang mit der Verfassungswidrigkeit der „gekürzten Pendlerpauschale“ war für das Bundesverfassungsgericht hingegen der Lenkungszweck nicht ersichtlich. Es betonte, dass das Ziel einer gesamtwirtschaftlich effizienten Lenkung bereits deshalb keine sachliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung begründen könne, weil es von keinem erkennbaren gesetzgeberischen Willen getragen werde.¹⁵¹

Den vorgenannten Vorgaben könnte ein Steuergesetz über einen „Kieseuro“ ohne weiteres entsprechen, z.B. im Wege einer Gesetzeszielbestimmung, die öffentlich-rechtlichen Fachgesetzen oftmals vorangestellt wird.

c) Kein Widerspruch zu fachgesetzlichen Regelungen

aa) Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung

Steuern, die auf eine umwelt-, wirtschafts- oder sozialpolitische Verhaltenslenkung abzielen, dürfen ferner nicht Bestimmungen der Fachgesetze widersprechen. Diese Bedingung ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, 3 GG), das Rechtssicherheit und damit die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung verlangt.¹⁵² Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur kommunalen Verpackungssteuer klargestellt, dass das Rechtsstaatsprinzip alle rechtsetzenden Organe von Bund und Ländern verpflichte, ihre Regelungen aufeinander abzustimmen, damit den Normadressaten nicht gegenläufige Regelungen erreichten. Der Steuergesetzgeber dürfe nur insoweit mittelbar gestaltend auf den Kompetenzbereich des Sachgesetzgebers übergreifen, als die Lenkungssteuer weder die Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderlaufe.¹⁵³ Die kommunale Verpackungssteuer kollidierte im betreffenden Fall mit dem abfallrechtlichen Kooperationsprinzip und wurde daher von dem Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt.

bb) Der sachliche Anwendungsbereich des BBergG: Kategorisierung der Bodenschätze

¹⁵⁰ BVerfGE 110, 274, 296 f.

¹⁵¹ BVerfGE 122, 210, 237 f.

¹⁵² Sachs, in: ders. (Hrsg.), a.a.O., Art. 20, Rn. 122 ff.

¹⁵³ BVerfGE 98, 106, 118 ff.

Fraglich ist daher, ob ein steuerlicher „Kieseuro“ einzelnen fachgesetzlichen Bestimmungen oder der Gesamtkonzeption eines Fachgesetzes zuwiderlaufen würde. Als Fachgesetz kommt primär das BBergG in Betracht.

Der sachliche Anwendungsbereich des BBergG beschränkt sich auf zwei verschiedene Arten von Bodenschätzen. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG legt fest, dass das BBergG nur für bergbauliche Tätigkeiten gilt, die sich auf bergfreie oder grundeigene Bodenschätze beziehen.

Zu den bergfreien Bodenschätzen zählt der Bundesgesetzgeber in § 3 Abs. 3 Satz 1 BBergG über sechzig mineralische Rohstoffe nebst den bei ihrer Gewinnung anfallenden Gasen. Der Gruppe der bergfreien Bodenschätze zugehörig sind ferner nach § 3 Abs. 3 Satz 2 BBergG alle Bodenschätze im Bereich des Festlandssockels und der Küstengewässer sowie Erdwärme und die im Zusammenhang mit ihrer Gewinnung auftretenden anderen Energien. Der Gesetzgeber hat die besonders wertvollen bergfreien Bodenschätze aus volkswirtschaftlichen Motiven dem Grundeigentum entzogen (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG) und sie dem öffentlich-rechtlichen Regime des Bergrechts unterstellt.¹⁵⁴

Die grundeigenen Bodenschätze führt das BBergG in § 3 Abs. 4 BBergG abschließend auf. Sie sind gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG Bestandteil des Eigentums am Grundstück, weil sie nach Ansicht des Gesetzgebers gegenüber den bergfreien Bodenschätzen von geringerem volkswirtschaftlichen Interesse sind.

Eine dritte Kategorie stellen die sog. Grundeigentümergebühren (i.w.S.) dar, denen gegenüber den bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen i.S.d. BBergG eine Auffangfunktion zukommt.¹⁵⁵ Sie unterfallen nicht dem Anwendungsbereich des BBergG¹⁵⁶ und sind Bestandteil des Eigentums am Grundstück (§ 905 Satz 1 BGB).

cc) Kies als Bodenschatz i.S.d. BBergG

Fraglich ist, unter welcher der drei Kategorien Kies, auch unter Beachtung seiner stofflichen Zusammensetzung, gefasst werden kann.

¹⁵⁴ *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 57; vgl. auch BT-Drs. 8/1315, S. 78.

¹⁵⁵ *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 61.

¹⁵⁶ *Pienschulte/Vitzthum*, Bundesberggesetz (BBergG), Kommentar, 1983, § 3, Rn. 14; *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 61.

Unter Kies (Kiesel) versteht die Geologie gerundete Gesteinsbrocken (Lockergestein), die je nach ihrem Durchmesser in Fein-, Mittel- und Grobkiese unterteilt werden. Seine runde Form erhält der Kies auf Grund natürlicher Krafteinwirkungen (Wind-, Wasser- und Eistransport). Kieselsteine bestehen meist aus Quarz oder quarzreichem Gestein. Für die Bauwirtschaft haben Kiese eine zentrale Bedeutung. Sie fungieren dort etwa als Betonzuschlagstoff oder als Schütt- und Füllmaterial.¹⁵⁷

Vor diesem Hintergrund kommt Kies - wie bereits zur Rechtslage in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern dargestellt¹⁵⁸ - als bergfreier Bodenschatz dann in Betracht, wenn er sich im Bereich des Festlandssockels (§ 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 BBergG) oder im Bereich der Küstengewässer (§ 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 a) BBergG) befindet. In Rheinland-Pfalz stellt Kies daher kein bergfreier Bodenschatz dar.

Besteht rheinland-pfälzischer Kies wie häufig aus Quarz¹⁵⁹, so stellt er unter den qualitativen Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG (Eignung zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium), die jedoch erst nach der Aufbereitung erfüllt sein müssen¹⁶⁰, einen grundeigenen Bodenschatz dar, der dem BBergG unterfällt.

Im Übrigen ist Kies ein Grundeigentümerbodenschatz, der nicht unter den sachlichen Anwendungsbereich des BBergG gefasst werden kann.¹⁶¹

dd) Kein Zielkonflikt zwischen einem „Kieseuro“ als Lenkungssteuer und dem BBergG

Zu erörtern ist daher allein, ob ein „Kieseuro“, der sich auch auf grundeigene Kiesarten wie Quarzkies erstreckt, mit der Konzeption des BBergG in Einklang steht.

Das Recht, grundeigene Bodenschätze zu gewinnen, ergibt sich bereits aus den zivilrechtlichen Befugnissen des Eigentümers (§ 903 ff. BGB). Das bergrechtliche Konzessionsverfahren hinsichtlich der Erteilung von Bergbauberechtigung (Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum) kommt daher gemäß § 34 BBergG nur in den Fällen zum Tragen, in denen der Eigen-

¹⁵⁷ Zum Begriff „Kies“, „Kiesel“ siehe Brockhaus, Enzyklopädie, 14. Band, 21. Auflage 2006; Einzelheiten zu den bewirtschafteten Kieslagerstätten in Rheinland-Pfalz finden sich in der Broschüre „Oberflächennahe Rohstoffe in Rheinland-Pfalz – Wirtschaftliche Bedeutung und vorsorgende Sicherheit“, Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2007, S. 34 ff. (abrufbar unter: www.lgb-rlp.de).

¹⁵⁸ Siehe S. 7 f. Zur besonderen Rechtslage in den neuen Bundesländern siehe auch S. 6 f.

¹⁵⁹ „Oberflächennahe Rohstoffe in Rheinland-Pfalz – Wirtschaftliche Bedeutung und vorsorgende Sicherheit“, a.a.O., S. 34 ff.

¹⁶⁰ Kremer/Neuhaus, a.a.O., Rn. 58; BVerwG NVwZ-RR 1997, 605 f.

¹⁶¹ Kremer/Neuhaus, a.a.O., Rn. 61.

tümer seine zivilrechtlichen Befugnisse erweitern möchte.¹⁶² Anwendung findet hingegen das Betriebsplanzulassungsverfahren für Gewinnungsbetriebe, das in den §§ 50 ff. BBergG geregelt wird. Förderabgaben sieht das BBergG allein für bergfreie Bodenschätze (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BBergG) und damit – bezogen auf Rheinland-Pfalz – nicht für den Bodenschatz Kies vor.

Die Untersuchung der so einschlägigen Bestimmungen des BBergG, aber auch die Gesamtschau bergrechtlicher Vorschriften lässt keine Hinweise dafür erkennen, dass die Lenkungs-funktion eines steuerlichen „Kieseuro“ fachgesetzlichen Bestimmungen des BBergG konterkarieren würde. Insbesondere ist eine „Doppelbelastung“ mit Blick auf die bergrechtliche Pflicht zur Entrichtung einer Förderabgabe auszuschließen. Vielmehr ist festzustellen, dass das Ziel des BBergG, einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden sicherzustellen, durch einen steuerlichen „Kieseuro“ als finanzverfassungsrechtliches Instrument gestärkt werden könnte, ohne dass es zu einem fachgesetzlichen Übergriff käme.

ee) Keine inhaltlichen Berührungspunkte mit weiteren Fachgesetzen

Ein steuerlicher „Kieseuro“ würde schließlich auch nicht mit anderen, bei Abgrabungen einschlägigen Rechtsgebieten wie dem Wasser- oder Bauordnungsrecht in Widerspruch stehen. Sinn und Zweck dieser Rechtsgebiete ist im Zusammenhang mit der Kiesförderung und den damit verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt allein die präventive Gefahrenabwehr. Ein „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer oder Verkehrsteuer würde sich hingegen auf Vorgänge beziehen, die dem Kiesabbau zeitlich nachgelagert sind. Ein Zielkonflikt zwischen der Steuer und den beiden Rechtsgebieten ist daher ebenfalls auszuschließen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Zulässigkeit eines steuerlichen „Kieseuros“ auch in materieller Hinsicht keinen prinzipiellen verfassungsrechtlichen Zweifeln unterliegt.

V. Der „Kieseuro“ als nicht-steuerlicher Abgabe

Im Folgenden wird untersucht, ob ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ als nicht-steuerliche Umweltabgabe erhoben werden kann. Aufgezeigt wurde, dass neben der Erhebungskompetenz des Landes vor allem eine besondere sachliche Rechtfertigung für die Abweichung vom Prinzip der Steuerstaatlichkeit entscheidend sein dürfte. Aus materieller Sicht stellt sich fer-

¹⁶² Hierzu *Pienschulte/Vitzthum*, a.a.O., § 34, Rn. 1 ff.; *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 58.

ner die Frage, wie eine derartige Umweltabgabe dem Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) und den Wirtschaftsgrundrechten der Kiesunternehmen Rechnung tragen kann.

1. Die Erhebungskompetenz für einen „Kieseuro“ als nicht-steuerliche Abgabe

Allgemein anerkannt ist, dass sich die Erhebungskompetenz für nicht-steuerliche Abgaben nach der einschlägigen Sachkompetenz richtet, sofern das Grundgesetz keine ausdrückliche Zuweisung vornimmt.¹⁶³ Fraglich ist allein, ob dabei auf die Sachkompetenz unmittelbar zurückgegriffen werden kann oder ob nicht-steuerliche Abgaben vielmehr eine Annexkompetenz zur Sachkompetenz voraussetzen. Annexkompetenzen sind dadurch gekennzeichnet, dass eine ausdrücklich zugewiesene Sachkompetenz in das Stadium der Vorbereitung und Durchführung ausgedehnt wird.¹⁶⁴

Für eine unmittelbare Bezugnahme auf den Sachkompetenztitel des Grundgesetzes könnte sprechen, dass bei nicht-steuerlichen Abgaben, die eine Lenkungsfunction erfüllen sollen, zu einem gewissen Teil auch die Sachgesetzgebung betroffen ist. Andererseits zeigt Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, dass die Verfassung selbst zwischen der Sachkompetenz („Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Bau und Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr“) und der in diesem Kontext möglichen Gebührenerhebung („Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“) unterscheidet.¹⁶⁵ Diese Differenzierung wäre entbehrlich, wenn nicht-steuerliche Abgaben unmittelbar auf die Sachkompetenz gestützt werden könnten. Auch das Bundesverfassungsgericht scheint in seiner Entscheidung zur Künstlersozialversicherung die Erhebungskompetenz für nicht-steuerliche Abgaben auf die ungeschriebenen Annexkompetenzen stützen zu wollen.¹⁶⁶

Die Zuordnung der ungeschriebenen Annexkompetenzen zur ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung richtet sich wegen der Akzessorietät der Annex- zur Hauptmaterie nach den Kompetenztiteln in den Art. 73 Abs. 1 und 74 Abs. 1 GG.¹⁶⁷ Da das Grundgesetz keine ausschließliche Kompetenzzuweisung für eine Ressourcennutzungsabgabe auf Bodenschätze vornimmt, würde ein nicht-steuerlicher „Kieseuro“ unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu fassen sein, der das Recht der Wirtschaft einschließlich des Bergbaus der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) zuordnet.

¹⁶³ *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 8 m.w.N.; *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 70, Rn. 34a; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., vor Art. 104a, Rn. 19.

¹⁶⁴ *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Vorb. v. Art. 70, Rn. 29.

¹⁶⁵ Hierzu *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 8.

¹⁶⁶ Vgl. BVerfGE 75, 108, 147 f.; siehe auch BVerfGE 81, 156, 187 m.w.N.; BVerwGE 139, 42, 45 f.; *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 59.

a) Die Erhebungskompetenz für Kiese außerhalb des Geltungsbereichs des BBergG

Die konkurrierende Gesetzgebung ist in den Fällen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG dadurch gekennzeichnet, dass der Bundesgesetzgeber über ein vorrangiges Zugriffsrecht verfügt, sofern eine der Voraussetzungen der sog. „Bedarfskompetenz“ des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegt. Er kann dann eine Materie mit Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber an sich ziehen (Art. 72 Abs. 1 GG).¹⁶⁸

Vor diesem Hintergrund könnte der Landesgesetzgeber jedenfalls eine nicht-steuerliche Umweltabgabe für die Entnahme von Kiesarten erheben, die zu den Grundeigentümerbodenschätzen (i.w.S.) zählen und die vom sachlichen Geltungsbereich des BBergG nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBergG (grundeigene und bergfreie Bodenschätze) nicht erfasst werden. Weil der Bund bereits keine Regelung über die Hauptmaterie der Grundeigentümerbodenschätze (i.w.S.) getroffen hat, kann auch keine Sperrwirkung für eine landesgesetzliche Regelung der Annexmaterie „Kieseuro“ ausgehen. Sowohl hinsichtlich der Haupt- als auch der Annexmaterie steht den Ländern das Gesetzgebungsrecht zu.

b) Die Erhebungskompetenz für die Kiesarten des BBergG

Komplexer stellt sich die Rechtslage hinsichtlich der Kiesarten dar, die als grundeigene Bodenschätze unter den sachlichen Geltungsbereich des BBergG fallen. Zu nennen sind vor allem die sog. Quarzkiese, die auf Grund ihres häufigen Vorkommens in Rheinland-Pfalz¹⁶⁹ den Hauptanwendungsfall der Umweltabgabe ausmachen dürften.

Der Bund hat in diesen Fällen von seiner Kompetenz, die Hauptmaterie zu regeln, durch das BBergG Gebrauch gemacht. Fraglich ist nun, ob hieraus eine sachliche Sperrwirkung resultiert, die es dem Landesgesetzgeber verwehrt, einen nicht-steuerlichen „Kieseuro“ einzuführen. Der Bund müsste dann im BBergG eine „erschöpfende Regelung“ auch für die Annexmaterie getroffen haben.

¹⁶⁷ Vgl. *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, a.a.O., Vorb. v. Art. 70, Rn. 29a, Art. 72, Rn. 40c; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, a.a.O., Art 71, Rn. 29.

¹⁶⁸ Allg. *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 72, Rn. 1.

¹⁶⁹ „Oberflächennahe Rohstoffe in Rheinland-Pfalz – Wirtschaftliche Bedeutung und vorsorgende Sicherheit“, a.a.O., S. 34 ff.

Von einer „erschöpfenden Regelung“ geht das Bundesverfassungsgericht aus, wenn ein bestimmter Sachverhalt umfassend und lückenlos durch den Bund geregelt wurde oder wenn der objektivierte Wille des Gesetzgebers darauf schließen lässt, dass von einer abschließenden Regelung auszugehen ist (sog. „absichtsvoller Regelungsverzicht“, „beredtes Schweigen“¹⁷⁰). Hierfür sind nach der Rechtsprechung des Gerichts primär der Gesetzestext und ferner der Regelungszweck des Gesetzes, die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien maßgeblich.¹⁷¹

Betrachtet man das gesamte Regelwerk des BBergG, so wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber eine nicht-steuerliche Abgabe für die Förderung von grundeigenen Bodenschätzen wie Quarzkiese nicht geregelt hat. Die bergrechtlichen Förderabgaben sollten nur für bergfreie Bodenschätze gelten (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BBergG). Die bergrechtlichen Vorschriften sprechen mithin gegen eine „erschöpfende Regelung“. Fraglich ist daher, ob anhand objektiver Kriterien auf ein „beredtes Schweigen“ des Bundesgesetzgebers geschlossen werden kann, das eine sachliche Sperrwirkung für den Landesgesetzgeber bewirkt.

In den Gesetzesmaterialien des BBergG hat sich der Gesetzgeber eindeutig zu dem Regelungszweck der bergrechtlichen Förderabgaben geäußert. Danach sollen die bergrechtlichen Förderabgaben einen Ausgleich für den staatlich gewährten Vorteil darstellen, der mit der Zulassung einer an sich nicht erlaubten Tätigkeit verbunden ist. Der Gesetzgeber verglich diese Situation mit den früheren Staatsvorbehalten.¹⁷² Es entsprach der damaligen Verwaltungspraxis, eine Gegenleistung einzufordern, wenn der Staat sein Gewinnungsrecht an einen Privaten abtrat. Mit der jetzigen Verleihungsgebühr sollte vor allem der Vorteil abgeschöpft werden, der aus der Zuteilung der Bewilligung resultiert.¹⁷³ Der Gesetzgeber weist in dieser Hinsicht auf das ausschließliche Gewinnungsrecht hin, das dem Inhaber des subjektiv-öffentlichen Rechts eine eigentümerähnliche Stellung zukommen lässt (§ 8 Abs. 1, Abs. 2 BBergG).¹⁷⁴

Einer anderen Konzeption müsste ein nicht-steuerlicher „Kieseuro“ entsprechen, der sich auf den grundeigenen Bodenschatz Quarzkies erstreckt. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die grundeigenen Bodenschätze im Unterschied zu den bergfreien Bodenschätzen im Eigentum

¹⁷⁰ Siehe hierzu auch *Degenhardt*, in: *Sachs* (Hrsg.), a.a.O., Art. 72, Rn. 25 m.w.N.

¹⁷¹ So *BVerfGE* 109, 190, 230; 102, 99, 114 f.; 98, 265, 300 f.; Einzelheiten hierzu bei *Degenhardt*, in: *Sachs* (Hrsg.), a.a.O., Art. 72, Rn. 29 ff. m.w.N.

¹⁷² *BT-Drs.* 8/1315, S. 95.

¹⁷³ *Allg. krit.* hierzu *Pieroth*, in: *Jarass/ders.*, a.a.O., Art. 105, Rn. 17 m.w.N.

des Grundeigentümers stehen (§ 3 Abs. 2 BBergG). Das Recht, diese Bodenschätze zu nutzen, resultiert mithin bereits aus dem zivilrechtlichen Eigentum hieran (Art. 14 Abs. 1 GG, §§ 903 ff. BGB) und muss nicht erst verliehen werden. Der Gesetzgeber war sich dieser Rechtslage bewusst.¹⁷⁵ Eine bergrechtliche Konzession für die Gewinnung grundeigener Bodenschätze war nach seinem erklärten Willen nur dann vorstellbar, wenn der Eigentümer seine zivilrechtlichen Befugnisse erweitern wollte (§ 34 BBergG).¹⁷⁶ Für den Gesetzgeber war es fernliegend, den mit der Verleihungsgebühr verfolgten „Abschöpfungsgedanken“ auch auf die Gewinnung grundeigener Bodenschätze zu übertragen.¹⁷⁷

Der Bundesgesetzgeber hat danach nur mit Blick auf die bergrechtliche Verleihungsgebühr, die eine Konzessionsabgabe für bergfreie Bodenschätze darstellen sollten, eine abschließende Regelung getroffen. Hingegen ergeben sich aus den Gesetzesmaterialien keine objektiven Hinweise darauf, dass die Gewinnung andere Bodenschätze in jeder Hinsicht abgabefrei sein sollte. Eine nicht-steuerliche Umweltabgabe, die mit der Ausnahme der Einnahmeerzielung für den Haushalt andere konzeptionelle Zielsetzungen verfolgen würde¹⁷⁸, hat der Bundesgesetzgeber nicht durch einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“ ausschließen wollen. Von einer kodifikatorischen Regelung des BBergG im vorgenannten Sinn ist daher nicht auszugehen.

Die Einführung eines nicht-steuerlichen „Kieseuro“ auf Landesebene würde daher nicht an einer Sperrwirkung des BBergG scheitern.¹⁷⁹ Den Ländern würde nach der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zustehen, eine nicht-steuerliche Kiesabgabe zu erheben.¹⁸⁰

2. Die Ertragskompetenz für einen „Kieseuro“ als nicht-steuerliche Abgabe

Angemerkt sei, dass den Ländern neben der Erhebungs- auch die Ertragskompetenz eines nicht-steuerlichen „Kieseuro“ zustehen würde. Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Verteilung der UMTS-Erlöse klargestellt hat, folgt die Ertragszuständigkeit für Einnahmen, die nicht aus Steuern oder Finanzmonopolen stammen, grundsätzlich der

¹⁷⁴ BT-Drs. 8/1315, S. 95.

¹⁷⁵ BT-Drs. 8/1315, S. 79, 97.

¹⁷⁶ BT-Drs. 8/1315, S. 97. Siehe auch *Piens/Schulte/Vitzhum*, a.a.O., § 34, Rn. 1 ff.; *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 58.

¹⁷⁷ Ausdrücklich BT-Drs. 8/1315, S. 79.

¹⁷⁸ Einzelheiten hierzu auf S. 4 f.

¹⁷⁹ Allg. hierzu *Henneke*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, a.a.O., Art. 105, Rn. 48 a.E.

¹⁸⁰ I.E. so auch *Hendler*, *NWVBl.* 2011, 1, 5; *ders.*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 21.

jeweiligen Verwaltungszuständigkeit für die Sachaufgabe.¹⁸¹ Demnach würde den Ländern die Ertragskompetenz gemäß Art. 30 GG zustehen. Teile der Literatur ordnen die Ertragskompetenz hingegen der Körperschaft zu, die die Abgabenregelung erlässt (Sonderabgaben)¹⁸² oder der die auszugleichenden Kosten entstanden sind (Gebühren, Beiträge).¹⁸³ Die Ertragskompetenz bei Abgaben, die für die Nutzung von Allgemeingütern erhoben werden, soll hingegen der Erhebungskompetenz folgen.¹⁸⁴ Auch danach würden die Erträge eines nicht-steuerlichen „Kieseuro“ den Ländern auf Grund ihres Gesetzgebungsrechts zustehen.

3. Mögliche nicht-steuerliche Abgabentypen für einen „Kieseuro“ und ihre besondere Rechtfertigung vor dem Prinzip des Steuerstaates und der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen

Im Folgenden wird untersucht, ob ein „Kieseuro“ als nicht-steuerliche Abgabe unter materiellen Gesichtspunkten in der Form des Beitrags, der Gebühr oder der Sonderabgabe erhoben werden könnte.

a) Der „Kieseuro“ als Beitrag

Beiträge zählen ebenso wie Gebühren zu den Vorzugslasten. Sie werden erhoben, um einen besonderen, staatlich übertragenen Vorteil auszugleichen.¹⁸⁵ Der Beitrag unterscheidet sich von der Gebühr dadurch, dass bereits die staatliche Unterbreitung eines bevorzugenden Leistungsangebots abgegolten werden soll. Auf die tatsächliche Annahme des Angebots kommt es nicht an.¹⁸⁶ Dieser Gegenleistungscharakter legitimiert den Beitrag gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates.¹⁸⁷

Ferner unterscheidet sich der Beitrag von der Sonderabgabe dadurch, dass er der vollständigen oder teilweisen Deckung der Kosten einer Staatsaufgabe dienen kann, die Sonderabgabe der Finanzierung einer Gruppenaufgabe.¹⁸⁸ Die Zwecksteuer¹⁸⁹, bei der ebenso eine

¹⁸¹ BVerfGE 105, 185, 193.

¹⁸² *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 9.

¹⁸³ *Kube*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 105, Rn. 15; *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, R. 13, 15; *Kirchhol*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 56, 68.

¹⁸⁴ *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 17.

¹⁸⁵ *Kube*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 105, Rn. 15.

¹⁸⁶ *Kube*, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art. 105, Rn. 15; *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 15; BVerfGE 113, 128, 148; 110, 370, 388 m.w.N.; BVerwGE 72, 212, 218 f.

¹⁸⁷ *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 105, Rn. 47; *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 15.

¹⁸⁸ *Pieroth*, in: Jarass/ders., a.a.O., Art. 105, Rn. 15.

¹⁸⁹ Hierzu S. 14 f.

Beziehung zu einer staatlichen Leistung bestehen kann, ist im Vergleich zum Beitrag dadurch gekennzeichnet, dass der Gegenleistungscharakter kein Merkmal des Abgabentatbestandes ist (sog. Voraussetzungslosigkeit).¹⁹⁰

Vor diesem Hintergrund erscheint es konzeptionell durchaus vorstellbar, einen „Kieseuro“ als Vorzugslast für die (potentielle) Inanspruchnahme des Umweltguts auszugestalten.¹⁹¹ Mit Blick auf die ökologische Verhaltenslenkung, die mit einer solchen Umweltabgabe verbunden sein könnte, bestehen jedoch Zweifel daran, dass der Beitrag die hierfür passende Abgabenform darstellt. Neben der Einnahmeerzielung verfolgen Umweltabgaben gewöhnlich eine monetäre, indirekte Steuerung der Nutzung von Ressourcen. Damit kann einhergehen, dass die abstrakten Kosten, die der Allgemeinheit durch die private Nutzung von Umweltgütern entstehen, dem verursachenden Unternehmen angelastet werden (sog. „Internalisierung externer Kosten“).¹⁹² Diese beiden Zielsetzungen dürften nur durch einen Abgabentatbestand erreicht werden, der wie etwa bei den herkömmlichen Abwassergebühren (sog. „Wasserpfennig/-cent“) an die tatsächliche Menge des entnommenen Kieses festgemacht wird. Ein „Kieseuro“ als Beitrag würde wohl konzeptionell einer „Flatrate“ entsprechen, die für die Möglichkeit der Kiesgewinnung erhoben wird. Daher wird im Folgenden untersucht, ob ein „Kieseuro“ unter materiellen Gesichtspunkten als Gebühr durch den Landesgesetzgeber eingeführt werden könnte.

b) Der „Kieseuro“ als Gebührentyp

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind unter Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen zu verstehen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung dem Abgabenschuldner auferlegt werden.¹⁹³ Zu den klassischen Gebührenarten zählen Verwaltungs- und Benutzungsgebühren. Durch sie werden häufig die mit der staatlichen Leistung verbundenen Kosten ganz oder teilweise gedeckt.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, a.a.O., Art. 105, Rn. 47.

¹⁹¹ Zur staatlichen Leistung bei der Nutzung von Allgemeingütern siehe S. 40 f.

¹⁹² Siehe hierzu S. 4 f.

¹⁹³ BVerfGE 115, 125, 129; 113, 128, 148; 108, 1, 13 m.w.N.

¹⁹⁴ Kirchhof, DVBl. 1987, 554, 555.

Bei dem Kostendeckungsprinzip handelt es sich jedoch um keinen wesensimmanenten Bestandteil der Gebühr.¹⁹⁵ Es obliegt vielmehr der Entscheidung des Gesetzgebers, ob er mit der Gebührenregelung eine Deckung anfallender Kosten verbindet.¹⁹⁶ Die Gebühr kann daher auch als Abgabentyp in Betracht kommen, wenn der Staat einzig einen aus einer Rechteinräumung resultierenden Vorteil abschöpfen möchte (sog. Verleihungsgebühr).¹⁹⁷ Hieraus folgt, dass das Gegenleistungsmerkmal der Gebühr das entscheidende Abgrenzungskriterium zur Steuer darstellt.¹⁹⁸

In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum hessischen und baden-württembergischen „Wasserpfeinig“ implizit die Verleihungsgebühr anerkannt, in dem es auf die Ausgleichsfunktion als bestimmenden Faktor der Gebühr hervorgehoben hat¹⁹⁹, ohne dass es den von den herkömmlichen Verwaltungsgebühren bekannten Kostenausgleichsgedanken für maßgeblich erachtete.²⁰⁰

aa) Zur Unzulässigkeit eines „Kieseuro“ als Verleihungsgebühr

Angesprochen wurde, dass ein rheinland-pfälzischer „Kieseuro“ nicht als Verleihungsgebühr ausgestaltet werden kann.²⁰¹ Der Bodenschatz Kies zählt in Rheinland-Pfalz zu den grund-eigenen Bodenschätzen i.S.d. § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG bzw. zu den Grundeigentümergebühren (i.w.S.)²⁰² und steht daher im Eigentum des Grundstückseigentümers (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG bzw. § 905 Satz 1 BGB). Dem Eigentümer steht infolgedessen ein freies Nutzungs- und Verwertungsrecht an dem Kies zu (Art. 14 Abs. 1 GG, § 903 Satz 1 BGB).²⁰³ Dies gilt selbst dann, wenn für die Förderung von Quarzkies die behördliche Zulassung eines Betriebsplans erforderlich sein sollte. Denn das Konzessionsverfahren in den §§ 55 ff. BBergG ist als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet. Es geht schlicht darum, die Behörde von einer erlaubten Tätigkeit vorab in Kenntnis zu setzen, damit z.B. die Zuverläss-

¹⁹⁵ Siehe etwa BVerfGE 93, 319, 345; Hoffmann/Kahle/Morgenstern, DVBl. 2012, 79, 81; Meyer, NVwZ 2000, 1000, 1003; Kirchhof, DVBl. 1987, 554, 559; Heimlich, DÖV 1997, 996, 997; a.A. Pieroth, in: Jarass/ders. (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 14.

¹⁹⁶ Zu kommunalen Benutzungsgebühren siehe § 7 Abs. 1 Satz 1 KAG. Vgl. auch § 13 Abs. 1 Satz 2 AbwAG, § 16 Abs. 4 LAbwAG.

¹⁹⁷ Zur Verleihungsgebühr bei der Einräumung von Umweltnutzungsrechten siehe etwa Kirchhof, DVBl. 1987, 554, 557 ff.

¹⁹⁸ BVerfGE 93, 319, 344; Heimlich, DÖV 1997, 996, 997; Murswiek, NuR 1994, 170, 174.

¹⁹⁹ BVerfGE 93, 319, 344.

²⁰⁰ BVerfGE 93, 319, 345 unter Bezugnahme auf E 50, 217, 225 f. Krit. zur Zulässigkeit von Verleihungsgebühren etwa Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 37.

²⁰¹ Siehe S. 34 f.

²⁰² Siehe S. 29 f.

²⁰³ Siehe auch BT-Drs. 8/1315, S. 77.

sigkeit des Unternehmers (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 a) BBergG) überprüft werden kann.²⁰⁴ Die Rechtsstellung des Unternehmens leitet sich mithin allein aus der Eigentumsfreiheit ab.²⁰⁵

Von einem Teil der Literatur wird zwar die Auffassung vertreten, der materielle Gewährleistungsgehalt der Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) erstrecke sich nicht auf die Nutzung von Gütern der Allgemeinheit. So garantiere die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) dem Unternehmen etwa nicht den Ausstoß klimaschädigender Gase in die Atmosphäre oder das Einleiten von Abwasser in Gewässer.²⁰⁶ Diese restriktive Auslegung des sachlichen Gewährleistungsgehalts der Wirtschaftsgrundrechte kann jedoch für die Fälle keine Geltung beanspruchen, in denen konkrete Umweltgüter gegenständlich dem Eigentum eines Unternehmens i.S.d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zugewiesen wurden.²⁰⁷

Das Kiesunternehmen bedarf daher für die Kiesförderung keiner weiteren materiellen Rechtsposition, die ihm der Staat zuteilwerden lässt und die mit einer Verleihungsgebühr ausgeglichen werden könnte. Hierin liegt der Unterschied zu den bergrechtlichen Förderabgaben für bergfreie Bodenschätze (§ 31 BBergG).

bb) Der „Kieseuro“ als Ressourcennutzungsgebühr – Zur Übertragbarkeit der „Wasserpfennig“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auf den Bodenschatz Kies

Im vorliegenden Fall ist daher fraglich, ob mit einer Gebühr nicht nur die in einer Rechtsverleihung begründeten Vorteile, sondern auch faktische, aus der Nutzung von Umweltgütern folgende wirtschaftliche Vorteile kompensiert werden können. Unter Hinweis auf die Figur der sog. Ressourcennutzungsgebühr wird dies im rechtswissenschaftlichen Schrifttum bejaht.²⁰⁸ Hierbei argumentieren Teile der Rechtslehre mit den Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts in der „Wasserpfennig“-Entscheidung. Das Gericht konnte zwar die nähere

²⁰⁴ Vgl. *Piens/Schulte/Vitzthum*, a.a.O., § 6, Rn. 1, § 51, Rn. 1.

²⁰⁵ Vgl. auch *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.* (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 53.

²⁰⁶ Hierzu *Murswiek*, DVBl. 1994, 77, 79 ff. Siehe hierzu auch *Kluth*, NuR 1997, 105, 106 f.

²⁰⁷ So auch *Murswiek*, DVBl. 1994, 77, 81.

²⁰⁸ Vgl. *Murswiek*, NuR 1994, 170; *NVwZ* 1996, 417; *Meyer*, *NVwZ* 2000, 1000, 1003 f.; *Heimlich*, DÖV 1997, 996, 998 f.; *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 258; *Hendler*, *NWVBl.* 2011, 1, 2 ff.; *ders.*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 6 ff.; i.d.S. auch *Bender/Sparwasser/Engel*, a.a.O., Kap. 2, Rn. 55; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau*, a.a.O., Art. 70, Rn. 34h. Auch im Gesetzentwurf der nordrhein-westfälischen Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines „Kieseuros“ wird ausdrücklich auf die Rechtsfigur der Ressourcennutzungsgebühr Bezug genommen (NRW LT-Drs. 14/10521, S. 7). A.A. hingegen *Pieroth*, in: *Jarass/ders.*, a.a.O., Art. 105, Rn. 17 (Abschöpfungsabgaben); *Jachmann*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, a.a.O., Art. 105, Rn. 17 (Sonderabgaben im weiteren Sinn).

Qualifikation der nicht-steuerlichen Umweltabgabe offen lassen, weil die Legitimation einer Abgabe vor dem Prinzip des Steuerstaates nicht von den gebräuchlichen Begriffen der Gebühr oder des Beitrags abhängt.²⁰⁹ In dem das Bundesverfassungsgericht jedoch die Gegenleistungsabhängigkeit des „Wasserpfennigs“ betonte, die es entsprechend den damaligen Regelungen im hessischen und baden-württembergischen Wasserrecht an dem „tatsächlichen Umfang“²¹⁰ der eröffneten Nutzungsmöglichkeit festmachte (§ 2 Abs. 1 HGruwAG a.F.²¹¹, § 17a Abs. 3 Satz 1 BW-WG a.F.²¹²), hat es zumindest die von Teilen der Rechtslehre vorgebrachten Argumente für die „Ressourcennutzungsgebühr“ anerkannt²¹³ und seiner Entscheidung zugrunde gelegt:

„Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten ist gegenüber dem Prinzip des Steuerstaates sachlich legitimiert. Es kann dahinstehen, ob dies bereits aus der Lenkungs-funktion dieser Abgaben folgt. Jedenfalls ergibt sich die sachliche Legitimation aus ihrem Charakter als Vorteilsabschöpfungsabgaben im Rahmen einer öffentlich- rechtlichen Nutzungsregelung. Knappe natürliche Ressourcen, wie etwa das Wasser, sind Güter der Allgemeinheit. Wird Einzelnen die Nutzung einer solchen, der Bewirtschaftung unterliegenden Ressource (...), eröffnet, wird ihnen die Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit verschafft (vgl. Muswiek, NuR 1994, 170 [175]). Sie erhalten einen Sondervorteil gegenüber all denen, die das betreffende Gut nicht oder nicht in gleichem Umfang nutzen dürfen. Es ist sachlich gerechtfertigt, diesen Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen. Dieser Ausgleichsgedanke liegt auch der herkömmlichen Rechtfertigung der Gebühr zugrunde (...).“²¹⁴

Die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Landtags hatten in der Begründung ihrer Gesetzesinitiativen zur Einführung eines „Kieseuros“ auf die Urteilspassage der „Wasserpfennig“-Entscheidung Bezug genommen, ohne darzulegen, inwieweit die Rechtslage für das Umweltgut (Grund-)Wasser auf den Bo-

²⁰⁹ So BVerfGE 93, 319, 345.

²¹⁰ BVerfGE 93, 319, 346.

²¹¹ Gesetz über die Erhebung einer Abgabe für Grundwasserentnahmen (Hessisches Grundwasserabgabengesetz - HGruwAG) vom 17. Juni 1992 (GBl. I S. 209) – außer Kraft –.

²¹² Gesetz zur Änderung des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (Entgelt für Wasserentnahmen) vom 27. Juli 1987 (GBl. S. 224). Siehe nunmehr § 17e Abs. 1 des Wassergesetzes für Baden-Württemberg (WG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (GBl. 2005, 219).

²¹³ BVerfGE 93, 319, 345 unter Bezugnahme auf Muswiek, NUR 1994, 170, 175. Siehe hierzu auch Heimlich, DÖV 1997, 996, 998 f.

²¹⁴ BVerfGE 93, 319, 345 f.

denschatz Kies übertragbar ist.²¹⁵ Die sachliche Legitimation eines „Kieseuros“ vor dem Prinzip des Steuerstaates dürfte jedoch nicht allein anhand der vorherigen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts aus der „Wasserpfennig“-Entscheidung zu begründen sein. Es stellen sich eine Vielzahl von Rechtsfragen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner „Wasserpfennig“ Entscheidung aufgeworfen hat und die - soweit ersichtlich - auch durch die fachgerichtliche Rechtsprechung bisweilen nicht beantwortet wurden.

²¹⁵ NRW LT-Drs. 14/10521, S. 2, 7; Nds LT-Drs. 16/2382. S. 3.

(1) Der „Kieseuro“ als Gegenleistung für eine staatliche Leistung

Fraglich ist, worin die individuell zurechenbare Leistung des Staates gesehen werden kann, die den „Kieseuro“ als Gebühr auszeichnen würde. Das Bundesverfassungsrecht hat in seiner „Wasserpfeffig“-Entscheidung auf die faktische Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit abgestellt, das einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung unterliegt. Unter diesen Voraussetzungen könnte der „Kieseuro“ eine Gegenleistung für die staatlich geduldete Nutzung des Kieses darstellen. Geleistet würde der wirtschaftliche Vorteil, der aus der Förderung des Kieses resultiert und der mit der Ressourcennutzungsgebühr ausgeglichen werden könnte.²¹⁶ Von einem staatlich geleisteten wirtschaftlichen Vorteil könnte jedoch auf Grundlage der „Wasserpfeffig“-Rechtsprechung nur dann die Rede sein, wenn Kies ein Allgemeingut darstellen würde, das einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung unterliegt.²¹⁷

(2) Kies als Allgemeingut?

Es bestehen Zweifel, ob die Ressource Kies überhaupt als ein Gut der Allgemeinheit angesehen werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat die an ein Gut der Allgemeinheit zu stellenden Anforderungen offen gelassen. Seine zuvor wiedergegebenen Ausführungen dürften schwerlich so gedeutet werden können, dass die Knappheit eines Umweltmediums das alleinige konstitutive Merkmal eines Allgemeinguts darstellt.²¹⁸

In den Wirtschaftswissenschaften weisen sich öffentliche Umweltgüter, die häufig auch als Allgemein- bzw. Kollektivgüter synonym bezeichnet werden, durch die Kriterien der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität aus.²¹⁹ Nach dieser Definition dürfte Kies kein öffentliches Gut darstellen, weil potentielle Nutzer durchaus von dem Konsum ausgeschlossen und Eigentumsrechte durchgesetzt werden können.

²¹⁶ Allg. hierzu *Murswiek*, NVwZ 1996, 417, 419; *ders.*, NuR 1994, 170, 173; *Meyer*, NVwZ 2000, 1000, 1004.

²¹⁷ Vgl. *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.* (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 9; *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 292; *Kluth*, NuR 1997, 105, 110.

²¹⁸ A.A. *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 3; *ders.*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 7 f.

²¹⁹ Liegen beide Merkmale vor, sie ist häufig von reinen öffentlichen Gütern die Rede (bspw. Sonnenlicht). Ist die Nutzung einer Ressource durch ihre Nicht-Ausschließbarkeit, jedoch Rivalität gekennzeichnet, ist von einem unreinen öffentlichen Gut die Rede (bspw. Luft). Vgl. zur Terminologie *Kaul/Kocks*, *Globale öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*, in: *Festschrift für Altvater*, 2003, S. 40 f., 47; *Arnold*, *Theorie der Kollektivgüter*, 1992, S. 80; *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 271.

Davon abgesehen dürfte es jedoch auch nicht möglich sein, die aus den Wirtschaftswissenschaften stammende Definition auf die Rechtswissenschaften ohne weiteres zu übertragen. Zwar mag sich die Klassifizierung mancher Ressourcen als Allgemeingut bereits auf Grund tatsächlicher Gegebenheiten geradezu aufdrängen. So hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung zum Klimaschutzinstrument Emissionshandel betont, dass es nicht vorstellbar sei, die Luft einem Einzelnen nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts privatnützig zuzuordnen.²²⁰ Gerade bei der Umweltressource Kies, der bereits gegenständlich dem Privateigentum zugeordnet ist, kann eine solche Schlussfolgerung jedoch nicht gezogen werden. Letztlich dürfte allein dem Gesetzgeber die Entscheidung obliegen, ob eine Umweltressource als Allgemeingut eingestuft wird²²¹ und ob Allgemeingüter auch im Privateigentum stehen können. Wie die im Recht der öffentlichen Sachen herrschende Theorie vom öffentlich-rechtlich modifizierten Privateigentum zeigt, scheint letzteres nicht ausgeschlossen zu sein: Danach können öffentliche Sachen durchaus im Privateigentum stehen. Ähnlich wie bei einer Dienstbarkeit werden dann die Eigentümerbefugnisse durch den Widmungszweck überlagert.²²² Die grundsätzliche Entscheidung über eine solche Konzeption steht jedoch dem Gesetzgeber zu, der gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG über Inhalt und Schranken des Eigentums zu befinden hat. Bisweilen bleibt der Bodenschatz Kies in Rheinland-Pfalz uneingeschränkt privatnützig zugewiesen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG bzw. § 905 Satz 1 BGB) und kann daher kein Allgemeingut darstellen.²²³ Allein die bergfreien Bodenschätze, die der Gesetzgeber gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG vom Eigentum des Grundstückseigentümers herausgenommen hat, stellen Allgemeingüter dar.²²⁴

Eine Teilhabe an Gütern der Allgemeinheit könnte allenfalls unter dem Gesichtspunkt angenommen werden, dass mit dem Kiesabbau nachhaltige Folgeschäden für den Naturhaushalt einhergehen und mithin Allgemeingüter wie das Grundwasser bei der Nassauskiesung betroffen sein können, das nicht im Privateigentum steht (§ 4 Abs. 2 WHG²²⁵).²²⁶ Ob die staatliche Duldung eines solchen „mittelbaren“ Zugriffs auf Umweltgüter eine individuell zurechenbare vorteilsbegründende Leistung darstellt, die mit der Erhebung einer Gebühr ausgeglichen werden darf, wurde – soweit ersichtlich – durch die Judikatur noch nicht entschie-

²²⁰ BVerfGE 124, 47, 59.

²²¹ I.d.S. wohl auch *Murawiek*, NVwZ 1996, 417, 421. Zur Befugnis des Gesetzgebers, Inhalt- und Schranken des Eigentums an Umweltmedien neu festzulegen siehe auch BVerfGE 58, 300, 339 ff.

²²² *Papier*, in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010, § 38, Rn. 18 ff.

²²³ A.A. *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 3; *ders.*, in: Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe, S. 7 f.

²²⁴ So BVerfGE 72, 330, 410.

²²⁵ Wasserhaushaltsgesetz (WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

²²⁶ Siehe hierzu bereits S. 23.

den. Der Gesetzgeber müsste jedenfalls beachten, dass unvermeidbare Eingriffe in den Naturhaushalt bereits unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 6 BNatSchG²²⁷ durch ein Ersatzgeld (naturschutzrechtliche „Ausgleichsabgabe“) kompensiert werden, soweit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht in Betracht kommen.²²⁸

(3) Öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung der Ressource

Ungeachtet der Feststellung, dass Kies kein Allgemeingut darstellt, ist auch fraglich, ob der Bodenschatz einer staatlichen Bewirtschaftungsordnung unterliegt. Das Bundesverfassungsgericht hat seine „Wasserpfeinig“-Entscheidung mit der öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung des Umweltgutes begründet.²²⁹

In der Rechtslehre wird hierzu die Auffassung vertreten, dass bereits durch die Einführung der nicht-steuerlichen Umweltabgabe die betreffende Ressource einer öffentlichen Bewirtschaftungsordnung unterstellt werde.²³⁰ Folgt man dieser Auffassung, so würde das Kriterium des Bundesverfassungsgerichts letztlich bedeutungslos werden und im Ergebnis einem Zirkelschluss unterliegen. Schließlich soll die öffentliche Bewirtschaftung des Gutes die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der nicht-steuerlichen Abgabe stützen und nicht umgekehrt. Insofern ist das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung zur LKW-Maut zutreffend davon ausgegangen, dass die Ressource Luft keiner Bewirtschaftungsordnung unterliege, sondern von allen nunmehr mautpflichtigen Straßenteilnehmern weiterhin zum Zwecke des Schadstoffausstoßes frei in Anspruch genommen werden könne.²³¹

Nach einer Gegenansicht, der auch das Bundesverfassungsgericht zugeneigt ist, werden Umweltgüter dann öffentlich bewirtschaftet, wenn der Staat bei der Gewährung von Nutzungsrechten über ein eigenes Bewirtschaftungsermessen verfügt.²³² Nach dieser restriktiven

²²⁷ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148). Zum weitgehend verdrängten § 10 LNatSchG (Landesgesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Natur und Landschaft (Landesnaturschutzgesetz) vom 28. September 2005 (GVBl. S. 387). BS 791-1.) siehe *Hendler*, in: *ders./Hufen/Jutzi* (Hrsg.), *Landesrecht Rheinland-Pfalz*, 6. Auflage 2012, § 7, Rn. 19 m.w.N.

²²⁸ Von einem Vorrang naturschutzrechtlicher Ausgleichsabgaben geht aus *Fischer*, *Sonderabgaben, Ausgleichsabgaben und Vorteilsabschöpfungsabgaben im Spiegel der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Staat, Verwaltung und Rechtsschutz*, Festschrift Schenke, 2011, S. 162.

²²⁹ Ausdrücklich offen gelassen hat das Gericht die Frage, ob Abgaben auch für Umweltgüter erhoben werden dürfen, für deren Nutzung es keiner Konzession bedarf (BVerfGE 93, 319, 346).

²³⁰ *Murswiek*, NVwZ 1996, 417, 420; *Fischer*, in: *FS Schenke*, a.a.O., S. 163.

²³¹ BVerwG, NVwZ 2011, 41, 44.

²³² BVerfGE 93, 319, 345 unter Verweis auf S. 339. So auch *Heimlich*, der von einer öffentlichen Bewirtschaftung ausgeht, wenn die Umweltnutzung aus dem Bereich grundrechtlich geschützten Verhaltens

Interpretation dürften die bergfreien Bodenschätze des BBergG wohl nicht öffentlich bewirtschaftet werden, weil die Bergbehörden bei ihrer Entscheidung über die Erteilung der Bergbauberechtigungen und die Zulassung der Betriebspläne gebunden sind (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt).²³³ Nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers sollten die volkswirtschaftlich wichtigen bergfreien Bodenschätze jedoch gerade dem Eigentum entzogen werden, um sie zur Sicherung der nationalen Rohstoffversorgung einer geordneten Bewirtschaftung durch das bergrechtliche Konzessionsverfahren zuzuführen.²³⁴ Ob der Staat bei der Gewährung des Zugriffs über ein Bewirtschaftungsermessen verfügt, dürfte daher zumindest für den Bereich des Bergrechts nicht entscheidend sein.²³⁵

Danach dürften allenfalls Quarzkiese einer öffentlichen Bewirtschaftungsordnung durch das BBergG unterliegen. Für sie bedarf es als grundeigener Bodenschatz zwar keiner Bergbauberechtigung, jedoch ist für ihre Förderung die Zulassung eines Betriebsplans (§ 51 Abs. 1 BBergG) erforderlich.

Sofern man als staatliche Leistung die mit der Kiesförderung einhergehende und geduldete Beeinträchtigung von Allgemeingütern wie etwa dem Grundwasser anerkennt, wäre nach der „Wasserpennig“-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Bewirtschaftungsordnung für dieses Medium anzunehmen.²³⁶

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die „Wasserpennig“-Entscheidung nicht uneingeschränkt übernommen werden kann, um die Zulässigkeit einer Umweltabgabe für die Entnahme von Kies zu begründen. Dabei ist es irrelevant, ob man eine solche Kiesabgabe als Ressourcennutzungsgebühr oder als Abschöpfungsabgabe bezeichnet. Die erforderliche Legitimation vor dem Prinzip des Steuerstaates wird grundsätzlich dadurch in Frage gestellt, dass der Gesetzgeber Kies dem Eigentum am Grundstück zugeordnet hat. Die Entnahme des Kieses stellt eine Ausnutzung dieses grundrechtlichen Gewährleistungsgehalts dar; sie ist nicht zugleich die staatlich geduldete Teilhabe an einem Gut der Allgemeinheit. Vor diesem Hintergrund dürfte es auch ausgeschlossen sein, die Abweichung vom Prinzip des Steuerstaates

herausgenommen und repressiv verboten wurde (DÖV 1997, 996, 999). I.d.S. auch BVerfGE 58, 300, 338 ff.; *Bender/Sparwasser/Engel*, a.a.O., Kap. 2, Rn. 55. Weitergehend *Kluth*, NuR 1997, 105, 108.

²³³ Vgl. *Piensch/Schulte/Vitzthum*, a.a.O., § 6, Rn. 1, § 51, Rn. 1, § 55, Rn. 3; *Kremer/Neuhaus*, a.a.O., Rn. 113, 270.

²³⁴ BT-Drs. 8/1315, S. 74.

²³⁵ Allg. ablehnend *Hendler*, NWVBl. 2011, 1, 3; *ders.*, in: *Kurzgutachten NRW-Kiesabgabe*, S. 9 m.w.N.

²³⁶ BVerfGE 93, 319, 345 unter Verweis auf S. 339.

mit der Lenkungsfunktion eines „Kieseuros“, die dem zunehmenden Verbrauch der Ressource Kies monetär entgegenwirken soll, begründen zu wollen.²³⁷

²³⁷ Allg. ablehnend etwa *Kirchhof*, in: *Isensee/ders.* (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 24; *Heimlich*, DÖV 1997, 996, 998; offen gelassen BVerfGE 93, 319, 345.

c) Der „Kieseuro“ als Sonderabgabe

Sonderabgaben unterscheiden sich von Beiträgen und Gebühren dadurch, dass ihnen keine staatliche Leistung gegenübersteht. Fraglich ist daher, ob die zuvor aufgezeigten Schwächen eines „Kieseuros“ als Ressourcennutzungsgebühr mit der Entscheidung des Landesgesetzgebers für eine Sonderabgabe umgangen werden könnten.

An die Rechtfertigung von Sonderabgaben vor dem Prinzip des Steuerstaates sind im Vergleich zu den Vorzugslasten besonders strenge Anforderungen zu stellen. Sofern sie dem Abgabenschuldner voraussetzungslos zu Finanzierungszwecken auferlegt werden, treten sie in Konkurrenz zur Steuer²³⁸, wobei das finanzverfassungsrechtlich ausgeglichene System von Erhebungs- und Ertragskompetenzen des Bundes und der Länder unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenz umgangen wird.²³⁹ Sie müssen daher nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die seltene Ausnahme bleiben. Das Gericht zählt sie im Unterschied zu Beiträgen und Gebühren nicht zum tradierten Bestand staatlicher Tätigkeit.²⁴⁰

Sonderabgaben sind noch unter einem weiteren Gesichtspunkt rechtfertigungsbedürftig: Das Aufkommen von Sonderabgaben fließt nicht in den Haushalt, sondern bleibt einem Sonderfonds vorbehalten.²⁴¹ Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans (Art. 110 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 116 Abs. 1 Satz 1 LV), der dem Parlament den vollen Überblick über das dem Staat verfügbare Finanzvolumen und damit auch über die dem Bürger auferlegte Abgabenlast ermöglichen soll²⁴², ist insoweit betroffen.²⁴³ Das Bundesverfassungsgericht verlangt daher, dass über Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion in einer dem Haushaltsplan beigefügten Anlage (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BHO²⁴⁴ und LHO) informiert wird, damit das Parlament seine Entscheidungs-, Planungs- und Kontrollaufgaben verantwortungsgerecht

²³⁸ Sonderabgaben im engeren Sinn sind in Hinblick auf ihre Funktion besonders schwierig von Zwecksteuern zu unterscheiden. Das Bundesverfassungsgericht differenziert wie folgt: Während der Ertrag der Zwecksteuer einem gesetzlich genau definierten Zweck zugewiesen wird, sollen mit der Zwecksteuer lediglich allgemein festgelegte Aufgaben finanziert werden (BVerfGE 55, 274, 310 f.; 67, 256, 279).

²³⁹ BVerfGE 108, 186, 217; 101, 141, 148; 81, 156, 186 f.; 78, 249, 267; 75, 108, 147; siehe auch *Hummel*, DVBl. 2009, 874, 875.

²⁴⁰ So BVerfGE 108, 186, 217; 101, 141, 147; 92, 91, 113; 91, 186, 203 f.; 55, 274, 308.

²⁴¹ Siehe etwa BVerfGE 81, 186, 201; 101, 141, 148.

²⁴² BVerfGE 93, 319, 343; 82, 159, 179; 91, 186, 202.

²⁴³ Siehe hierzu *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 18.

²⁴⁴ Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885).

wahrnehmen kann und wirksame Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit erhalten bleiben.²⁴⁵

Zu klären ist im Folgenden, ob ein „Kieseuro“ als Sonderabgabe vor dem Hintergrund des Prinzips des Steuerstaates sachlich legitimiert ist. Entsprechend der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ist dabei zwischen Sonderabgaben mit und ohne Finanzierungsfunktion zu unterscheiden.

aa) Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn)

Der „Kieseuro“ könnte als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erhoben werden. Ein bekanntes Beispiel aus dem Bereich der Umweltsonderabgaben mit Finanzierungsfunktion stellt die Klärschlammabgabe dar, die von den Betreibern von Abwasserbehandlungsanlagen erhoben wird, die den Klärschlamm zur landwirtschaftlichen Verwertung abgeben. Das Aufkommen fließt in den Klärschlamm-Entschädigungsfonds, der für die Schäden aufkommt, die im Zusammenhang mit der Klärschlammverwertung auftreten können. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sonderabgabe vor dem Prinzip des Steuerstaates als sachlich legitimiert angesehen.²⁴⁶ Ein weiteres Beispiel stellen die Abgaben für den deutschen Weinfonds, mit dessen Aufkommen die Absatzchancen des deutschen Weins im In- und Ausland gefördert werden sollen, dar (§§ 37 ff. WeinG²⁴⁷). Das Bundesverwaltungsgericht hatte diese Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion in seiner Entscheidung vom 24. November 2011 ebenso als zulässig erachtet.²⁴⁸

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegen Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vier grundlegenden materiellen Voraussetzungen, deren sich der Gesetzgeber periodisch vergewissern muss:²⁴⁹

²⁴⁵ BVerfGE 108, 186, 218; siehe auch E 113, 128, 150; 110, 370, 389. Die Dokumentationspflicht gilt nach Auffassung des Gerichts primär für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im engeren Sinn).

²⁴⁶ BVerfGE 110, 370, 389 ff.; als unzulässig erachtet wurden hingegen die Beiträge zum Solidarfond Abfallrückführung (BVerfGE 113, 128, 145 ff.).

²⁴⁷ Weingesetz (WeinG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Januar 2011 (BGBl. I S. 66), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044).

²⁴⁸ BVerwG, Urteile vom 24. November 2011, Az.: C 32.10 (u.a.), Entscheidung bislang unveröffentlicht, Pressemitteilung Nr. 104/2011 (abrufbar unter: www.bverwg.de).

²⁴⁹ Zur Prüfungs- und Anpassungspflicht des Gesetzgebers BVerfGE 108, 186, 218; 82, 159, 181; 55, 274, 308. Zur haushälterischen Dokumentationspflicht siehe bereits S. 45.

(1.) Der Gesetzgeber muss mit der Sonderabgabe einen bestimmten Sachzweck verfolgen, der im Gesetz selbst zum Ausdruck kommt. Der Sachzweck muss über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehen. (2.) Sonderabgaben dürfen nur einer gesellschaftlichen Gruppe auferlegt werden, die durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist (Kriterium der Gruppenhomogenität). (3.) Die mit der Abgabe belastete Gruppe muss dem mit der Abgabe verfolgten Sachzweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler und daher eine Finanzierungsverantwortung treffen (Kriterium der Gruppenverantwortung). (4.) Die Verwendung des Aufkommens der Abgabe muss schließlich im überwiegenden Interesse der Gruppe erfolgen (Kriterium der Gruppennützigkeit).²⁵⁰

Fraglich ist, ob ein „Kieseuro“ in materieller Hinsicht diesen Anforderungen entsprechen könnte. Mit der Umweltabgabe könnte als Sachzweck eine indirekte, wirtschaftspolitische Verhaltenslenkung²⁵¹ dahingehend verfolgt werden, dass die endlichen, natürlichen Ressourcen im Interesse künftiger Generationen geschont werden. Als natürliche Ressourcen käme nicht nur der Kies selbst, sondern auch die im Zuge der Kiesförderung in Anspruch genommene Landschaft oder der Natur- und Wasserhaushalt in Betracht. Die Kies fördernden Unternehmen würden zudem eine homogene Gruppe darstellen, die sich deutlich von der Allgemeinheit oder anderen Gruppen unterscheidet. Da die Umweltbeeinträchtigungen auf die wirtschaftliche Betätigung der Kiesunternehmen zurückzuführen sind, trifft diese Gruppe als Verursacher im Vergleich zur Allgemeinheit auch eine besondere Finanzierungsverantwortung für den Sachzweck. Jedoch dürfte der Ertrag eines „Kieseuros“ schwerlich gruppennützig, d.h. im überwiegenden Interesse der Kiesunternehmen Verwendung finden können. So tangiert bspw. die Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen (wie etwa der Renaturierung beanspruchter Flächen) lediglich am Rande die Interessen der Kiesunternehmen. Die Schonung natürlicher Ressourcen und die Wiederherstellung beanspruchter Flächen erfolgt hingegen im Interesse der Allgemeinheit und nicht speziell einer einzelnen Gruppe.²⁵²

²⁵⁰ BVerfGE 122, 316, 334 f.; 113, 128, 149 f.; 110, 370, 389; 108, 186, 217 f.; 101, 141, 147 f.; 82, 159, 180 f., 67, 256, 275 ff.; 55, 274, 304 ff.

²⁵¹ Der Sachzweck der Sonderabgabe wäre insofern auch vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst (hierzu BVerfGE 67, 256, 275; 82, 159, 179 f.).

²⁵² Vgl. auch *Erbguth/Schlacke*, a.a.O., § 5, Rn. 92.

In der Literatur werden Umweltabgaben, die als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion ausgestaltet sind, aus diesem Grund häufig als unzulässig angesehen. Ihnen wird entgegengehalten, dass die gruppennützige Verwendung des Aufkommens die ökologische Zielsetzung geradezu konterkarieren würde.²⁵³ Ein „Kieseuro“, der eine wirtschafts- und umweltpolitische Verhaltenslenkung bezweckt, dürfte daher vom Gesetzgeber kaum als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion ausgestaltet werden können. Überdies könnte die Effektivität der Finanzierungsfunktion von dem Ausmaß der geförderten Kiesmenge abhängig sein. Die ökologisch gewollte indirekte Verhaltenslenkung, welche die Kiesförderung eigentlich drosseln soll, müsste im Widerspruch hierzu besonders gering ausfallen.

bb) Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion (Sonderabgaben im weiteren Sinn) und eigener Art

Zu untersuchen ist daher, ob der Landesgesetzgeber einen „Kieseuro“ als Sonderabgabe ohne Finanzierungsfunktion einführen dürfte. Hierunter sind alle nicht-steuerlichen Abgaben zu verstehen, die sich nicht als Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im engeren Sinn einstufen lassen.²⁵⁴

Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion werden teilweise in Ausgleichs-, Abschöpfungs- und Lenkungsabgaben unterteilt.²⁵⁵ Ob für Sonderabgaben, die wirtschaftliche Vorteile im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme öffentlicher Umweltgüter abschöpfen sollen, neben der Figur der Ressourcennutzungsgebühr ein eigenständiger Anwendungsbereich verbleibt, dürfte allerdings fraglich sein. Das Bundesverfassungsgericht erkennt jedenfalls die sog. Ausgleichsabgaben an, die denjenigen auferlegt werden, die einer primär zu erfüllenden öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht nicht nachkommen. Häufig erfüllen sie zugleich eine Lenkungs-/Antriebsfunktion, weil ihr Zweck auch darin besteht, ein finanzielles Motiv zur Einhaltung der Pflicht zu schaffen.²⁵⁶ Ein Beispiel hierfür stellt die Schwerbehindertenabgabe nach § 77 SGB IX²⁵⁷ dar, die in einen Ausgleichsfonds (§ 78 SGB IX) fließt und die das Bundesverfassungsgericht vor dem Prinzip des Steuerstaates als zulässig erachtete.²⁵⁸

²⁵³ Meyer, NVwZ 2000, 1000, 1001 m.w.N.

²⁵⁴ Vgl. BVerfGE 113, 128, 149 f.; 108, 186, 217 ff.

²⁵⁵ Siehe etwa Jachmann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 17 m.w.N.; Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 90 ff.

²⁵⁶ BVerfGE 92, 91, 117; 57, 139, 167 f.

²⁵⁷ Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3057).

²⁵⁸ BVerfGE 57, 139, 167 f.

Das Bundesverwaltungsgericht hatte auch erwogen, die landesnenschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben (Ersatzgeld i.S.d. 15 Abs. 6 BNatSchG²⁵⁹) entsprechend der Schwerbehindertenabgabe als Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion einzuordnen. Das Gericht lehnte dies im Ergebnis jedoch ab. Die Ausgleichsabgabe habe nämlich keine typische Lenkungsfunktion, weil sie nicht wahlweise, sondern nur nachrangig an die Stelle von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen trete. Sie sei daher eine Sonderabgabe eigener Art.²⁶⁰ Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion und eigener Art überschneiden sich weitgehend²⁶¹ und dürften daher auch vergleichbaren finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen.

Das Bundesverfassungsgericht hat bekräftigt, dass Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion nicht einmal als Nebenzweck der Finanzierung einer besonderen Sachaufgabe dienen dürfen.²⁶² Derartige Sonderabgaben stehen insofern in keinem Konkurrenzverhältnis zur Steuer. Die Justierung der Finanzverfassung, die Bund und Ländern eine sachgerechte Teilhabe am Gesamtertrag der Volkswirtschaft absichern will, wird nicht tangiert. Das Bundesverfassungsgericht hat es aus diesem Grund für nicht sachgerecht empfunden, die von ihm zu den Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktionen entwickelten strengen Kriterien ohne weiteres auf solche Sonderabgaben im weiteren Sinn zu übertragen. Auf die Sachnähe der Abgabepflichtigen, die Gruppenverantwortung und die Gruppennützigkeit der Mittelverwendung soll es jedenfalls nicht entscheidend ankommen, wenn der Belastungsgrund der Abgabe ein zur Steuer unterscheidungskräftiges Merkmal aufweist.²⁶³ Das Bundesverfassungsgericht musste bisweilen keine weitergehenden Festlegungen treffen, welcher Kriterienkatalog für Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion Geltung beansprucht. Auch in der Rechtslehre besteht hinsichtlich dieser Frage ein breites Meinungsspektrum.²⁶⁴

²⁵⁹ Zum weitgehend verdrängten § 10 LNatSchG siehe *Hendler*, in: ders./Hufen/Jutzi (Hrsg.), a.a.O., § 7, Rn. 19 m.w.N.

²⁶⁰ BVerwGE 74, 308, 310 f.; 81, 220, 225 f. Das Bundesverwaltungsgericht prüfte die naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe gleichwohl anhand der vorgenannten Kriterien für Sonderabgaben und sah diese als erfüllt an (BVerwGE 74, 308, 311 ff.). Vgl. zur Stellplatzabgabe als Sonderabgabe eigener Art BVerwGE 122, 1, 5 ff. Zu Ausgleichsabgaben eigener Art und deren weitgehenden Überschneidung mit Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion siehe *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 23 m.w.N.

²⁶¹ *Kube*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), a.a.O., Art. 105, Rn. 23 m.w.N.

²⁶² Vgl. BVerfGE 82, 159, 181; 67, 256, 278. Ein tatsächliches Abgabenaufkommen ist hingegen unschädlich (vgl. BVerfG, NVwZ 2009, 837, 839; BVerfGE 57, 139, 169; *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 93).

²⁶³ BVerfG, NVwZ 2009, 837, 838; BVerfGE 113, 128, 150; 67, 256, 277 f.; 57, 139, 167.

²⁶⁴ Zum Meinungsstand siehe etwa *Kloepfer*, a.a.O., § 5, Rn. 288; *Hummel*, DVBl. 2009, 874, 875 f. mit jeweils weiteren Nachweisen.

Bei Sonderabgaben, mit denen der Staat Einnahmen nicht einmal als Nebenzweck erzielen will, ist es nachvollziehbar, dass u.a. das Kriterium der gruppennützigen Mittelverwendung keine Anwendung finden kann. Vor dem Hintergrund der vorausgegangenen Prüfung²⁶⁵ erscheint es daher möglich, einen „Kieseuro“ als Sonderabgabe ohne Finanzierungsfunktion auszugestalten, der eine Ausgleichs- und Lenkungs-/Antriebsfunktion im vorgenannten Sinn erfüllt. Soll der Abgabenschuldner mit dem „Kieseuro“ hingegen eine Entschädigung für die mit der Kiesförderung einhergehenden Umweltbeeinträchtigungen leisten, dürfte ebenso wie bei der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe ein zur Steuer unterscheidungskräftiges Merkmal vorliegen und die finanzverfassungsrechtliche Legitimation zu bejahen sein. Zu klären wäre allenfalls, ob für einen solchen „Kieseuro“, der nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Sonderabgabe eigener Art darstellen könnte, noch ein eigener Anwendungsbereich neben der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe verbleibt.

d) Weitere materielle Anforderungen an einen nicht-steuerlichen „Kieseuro“

Unabhängig von der sachlichen Legitimation eines „Kieseuros“ vor dem Prinzip des Steuerstaates werden im Folgenden weitere Anforderungen an eine nicht-steuerliche Umweltabgabe dargestellt.²⁶⁶ Generell bedürfen alle Formen nicht-steuerlicher Abgaben nicht nur einer besonderen sachlichen Rechtfertigung vor dem Prinzip des Steuerstaates und müssen die Vollständigkeit des Haushaltsplans²⁶⁷ wahren. Sie müssen ferner der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen.²⁶⁸ Angesprochen werden hiermit die Direktiven, die der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG für den Gesetzgeber aufstellt und die den Grundsatz der Abgabengerechtigkeit ausmachen.²⁶⁹ Der allgemeine Gleichheitssatz kann - auch im Zusammenspiel mit den Wirtschaftsgrundrechten - unter mehreren Gesichtspunkten Relevanz erlangen.

aa) Die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen

Im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen betont das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung, dass der Schuldner der

²⁶⁵ Siehe S. 46 f.

²⁶⁶ Zur Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, die der Gesetzgeber nicht nur bei Lenkungssteuern, sondern auch bei nicht-steuerlichen, lenkenden Umweltabgaben sicherzustellen hat (BVerfGE 98, 83, 100 ff.), siehe S. 28 ff.

²⁶⁷ Siehe hierzu bereits S. 12.

²⁶⁸ BVerfGE 122, 316, 333 f.; 93, 319, 343; 55, 274, 302. Siehe bereits S. 12.

²⁶⁹ Ausführlich BVerwGE 133, 165, 179 ff. Siehe auch BVerfGE 110, 370, 398 f.

nicht-steuerlichen Abgabe regelmäßig bereits als Steuerpflichtiger einen Beitrag zur Finanzierung der Staatsaufgaben leiste. Eine weitere, nicht-steuerliche Abgabenlast des Bürgers könne daher nur aus besonderen Sachgründen gerechtfertigt sein.²⁷⁰

Fraglich ist in diesem Zusammenhang vor allem, ob die ökologische Lenkungsfunktion eines „Kieseuros“, die zu einem schonenden Umgang mit der natürlichen Ressource indirekt anhalten könnte, ein solcher Sachgrund sein kann. Angesprochen wurde bereits, dass entsprechend der wohl herrschenden Rechtslehre die ökologische Lenkungsfunktion eines nicht-steuerlichen „Kieseuros“ die Abgabe vor dem Prinzip des Steuerstaates nicht alleine legitimieren dürfte.²⁷¹ Anders könnte dies jedoch beim Grundsatz der Belastungsgleichheit sein, der zwar auch zu den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung zählt²⁷², dessen Prüfungsmaßstab jedoch von Art. 3 Abs. 1 GG aufgestellt wird.²⁷³

In seiner Entscheidung zur Schwerbehindertenabgabe hat das Bundesverfassungsgericht die Ausgleichs- und Lenkungs-/Antriebsfunktion²⁷⁴ der Sonderabgabe als Sachgrund anerkannt, die eine weitere nicht-steuerliche Abgabenlast des Bürgers sachlich rechtfertigen kann.²⁷⁵ Bei Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion kann die besondere Finanzierungsverantwortung einer Gruppe die nicht-steuerliche Abgabe vor Art. 3 Abs. 1 GG legitimieren.²⁷⁶ In der „Wasserpennig“-Entscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren) grundsätzlich die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen nicht verletzen, weil diese auf die (teilweise) Abschöpfung eines staatlich zugewandten Vorteils abzielen.²⁷⁷

Die vorgenannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dürften dafür sprechen, dass auch die ökologische Lenkungsfunktion eines „Kieseuros“ prinzipiell ein sachlicher Grund sein kann, der einen weiteren Beitrag der bereits steuerpflichtigen Kiesunternehmen zur Finanzierung staatlicher Aufgaben rechtfertigt. Der Zweck eines „Kieseuros“ könnte auch ein sachlicher Grund dafür sein, die Umweltabgabe lediglich auf die Ressource Kies zu erstrecken und die Gewinnung andere Bodenschätze der Baustoffbranche (wie etwa

²⁷⁰ BVerfGE 110, 370, 387 f.; 108, 1, 16; 93, 319, 343.

²⁷¹ Allg. ablehnend etwa *Kirchhof*, in: *Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O.*, § 119, Rn. 24; *Heimlich*, DÖV 1997, 996, 998; offen gelassen BVerfGE 93, 319, 345. Siehe hierzu S. 44.

²⁷² BVerfGE 93, 319, 342.

²⁷³ Vgl. BVerfGE 110, 370, 398 f.; 93, 319, 347; BVerwGE 133, 165, 179 ff.

²⁷⁴ Siehe hierzu S. 48.

²⁷⁵ BVerfGE 57, 139, 169 f.

²⁷⁶ BVerfGE 110, 370, 399.

²⁷⁷ BVerfGE 93, 319, 347.

Splitt/Bruchstein) von der Abgabenlast auszunehmen. Die Freistellung einzelner Kiesunternehmen von der Abgabepflicht könnte aus Härtegründen nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern vor dem Hintergrund der Wirtschaftsgrundrechte sogar geboten sein.²⁷⁸

bb) Die Ausgestaltung eines nicht-steuerlichen „Kieseuro“ unter Gleichheits- und Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten

Der Gesetzgeber müsste einen nicht-steuerlichen „Kieseuro“ auch im Detail gleichheitsgerecht ausgestalten. Überdies wäre es vorstellbar, dass mit der gesetzlichen Konzeption einer solchen Umweltabgabe Inhalt- und Schranken des im Eigentum stehenden Kieses neu geregelt werden (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) oder eine Berufsausübungsregelung vorgenommen wird (Art. 12 Abs. 1 GG), so dass über das Willkürverbot hinaus die strengeren Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten wären.²⁷⁹ Die nachstehenden Ausführungen können nur einzelne Aspekte im Überblick darstellen, die der Gesetzgeber bei der Bemessung eines nicht-steuerlichen „Kieseuro“ berücksichtigen müsste.

Sofern der Gesetzgeber die Kiesunternehmen zu einem nachhaltigen Umgang mit der Ressource anhalten will, darf die Höhe der Abgabe nicht über das hierfür Erforderliche hinausgehen. Sie dürfte vom Gesetzgeber insbesondere nicht so bemessen sein, dass sie vereinzelt in ein faktisches Verbot der Kiesförderung umschlägt.²⁸⁰ Wenn der Staat den „Kieseuro“ als ein Mittel indirekter Verhaltenssteuerung einsetzt, dann darf die Abgabe nicht imperativ wirken, sondern kann nur einen erwünschten Verhaltensanreiz setzen, der den Unternehmen eine betriebswirtschaftliche Letztentscheidung belässt.²⁸¹ Art. 3 Abs. 1 GG verlangt daher eine „Gleichheit im finanziellen Anreiz je nach erwünschtem oder missbilligtem Verhalten“²⁸².

Würde bei einem „Kieseuro“ als Ressourcennutzungsgebühr die Abschöpfung eines Vorteils im Vordergrund stehen, der aus der Teilhabe an Gütern der Allgemeinheit resultiert, so dürfte der Abgabensatz maximal diesem staatlich zugewandten wirtschaftlichen Wert entspre-

²⁷⁸ Vgl. hierzu BVerfGE 93, 319, 351 f.

²⁷⁹ Zur möglichen Grundrechtsrelevanz eines „Kieseuro“ siehe bereits S. 21 ff.

²⁸⁰ Vgl. auch Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 40.

²⁸¹ Dieser Aspekt beansprucht auch für Lenkungssteuern Geltung, siehe S. 14. Vgl. auch BVerfGE 108, 1, 18 m.w.N. („begrenzte Verhaltenssteuerung“).

²⁸² Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 50.

chen (sog. Äquivalenzprinzip).²⁸³ Anderenfalls würde der „Kieseuro“ mit der Steuer konkurrieren, weil er ebenso voraussetzungslos auferlegt würde.

In beiden vorgenannten Fällen dürfte es konsequent sein, als Bemessungsgrundlage prinzipiell von der Menge des entnommenen Kieses auszugehen. In seiner „Wasserpfennig“-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht jedoch auch gestaffelte Abgabesätze und reduzierte Abgabesätze für Härtefälle für zulässig erachtet, weil sich diese auf vernünftige Gründe zurückführen ließen.²⁸⁴

Die Höhe eines „Kieseuros“ in Form einer Sonderabgabe, mit deren Aufkommen Maßnahmen zur Beseitigung von Umweltschäden finanziert werden sollen, könnte sich anhand der jeweiligen abstrakten Verursacherbeiträge orientieren.²⁸⁵ Hierdurch könnte einerseits die Verhältnismäßigkeit der Abgabenhöhe im Einzelfall als auch die Gleichbehandlung der Finanzierungsverantwortlichen untereinander prinzipiell gewahrt werden. Zugleich wäre Vorsorge dagegen getroffen, dass das Gesamtaufkommen der Abgabe nicht wesentlich über den Finanzbedarf des Sachzwecks hinausgeht, m.a.W. die Verhältnismäßigkeit insgesamt erhalten bleibt.²⁸⁶ Auch hier könnte die geförderte Kiesmenge Grundlage für die Bemessung der Abgabe sein. Durchaus vorstellbar wäre es jedoch auch hier, dass der Gesetzgeber weitere Untergruppen bildet und bspw. zwischen der Trocken- und Nassauskiesung unterscheidet, weil die Gewinnungsverfahren den Naturhaushalt ungleich beeinträchtigen.

Bei Sonderabgaben ohne Finanzierungsfunktion, die allein eine Lenkungs- und Antriebsfunktion erfüllen sollen, müsste die Höhe der Abgabe an dem wirtschaftlichen Vorteil bemessen werden, der dem Abgabeschuldner dadurch entstanden ist, dass er seiner primär zu erfüllenden öffentlich-rechtlichen Verhaltenspflicht nicht nachgekommen ist.²⁸⁷

Da nicht-steuerliche Abgaben vergleichbar wie Steuern Massevorgänge erfassen und zugleich praktikabel sein müssen, ergibt es sich aus der Natur der Sache, dass dem Gesetzge-

²⁸³ Vgl. BVerfGE 93, 319, 346; *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 45 ff. Zum Kostendeckungsprinzip, dem bei Ressourcennutzungsgebühren (im Unterschied zu Verwaltungs- und Benutzungsgebühren) mangels finanziellem Aufwand des Staates keine Relevanz zukommt siehe *Hoffmann/Kahle/Morgenstern*, DVBl. 2012, 79, 81 f.

²⁸⁴ Siehe etwa zur Privilegierung der öffentlichen Trinkwasserversorgung gegenüber der betrieblichen Wasserversorgung beim „Wasserpfennig“ BVerfGE 93, 319, 349 ff.

²⁸⁵ Vgl. *Kirchhof*, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 99.

²⁸⁶ Vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), a.a.O., Vor Art. 104a, Rn. 167 m.w.N.

²⁸⁷ Vgl. *Jachmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 105, Rn. 20; BVerfGE 57, 139, 167 u. 169 f.

ber eine gewisse Typisierungs- und Pauschalisierungsbefugnis bei der Ausgestaltung eines „Kieseuros“ zustehen muss.²⁸⁸

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

Abgaben, die sich auf die Nutzung natürlicher Ressourcen beziehen, stellen mittlerweile ein anerkanntes Instrument vorsorgender Umweltpolitik dar, das neben dem vertrauten Umweltordnungsrecht Anwendung findet. Wer bspw. bergfreie Bodenschätze gewinnen will, hat an den Staat eine bergrechtliche Förderabgabe (§ 31 BBergG) zu entrichten. Im Zusammenhang mit bergbaulichen Tätigkeiten (z.B. Kieswäsche) kann ferner eine landesgesetzlich geregelte Abgabe für die Entnahme von Grundwasser fällig werden. Das Bergbauunternehmen kann zusätzlich die Pflicht treffen, eine naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe für Eingriffe in den Naturhaushalt zu leisten, die unvermeidbar sind und nicht anderweitig kompensiert werden können (§ 15 Abs. 6 BNatSchG).

Bergrechtliche Förderabgaben für die Gewinnung von Kies werden in den neuen Bundesländern sowie in Niedersachsen und Schleswig-Holstein erhoben, soweit der Bodenschatz dort unter besonderen Umständen (§ 2 BodSchVereinhG, § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 a) BBergG) zu den bergfreien Bodenschätzen zählt. In den anderen Bundesländern finden bergrechtliche Förderabgaben für die Kiesgewinnung hingegen keine Anwendung, weil die Ressource dort ein grundeigener Bodenschatz (Quarzkies, § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG) oder ein Grundeigentümerbodenschatz (i.w.S.) ist.

In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wurden im Jahr 2010 Gesetzesinitiativen zur Einführung einer nicht-steuerlichen Ressourcennutzungsabgabe für Kies (u.a.) auf den Weg gebracht. In den Landtagen wurden die Gesetzentwürfe mehrheitlich abgelehnt. Die Ablehnung wurde bspw. mit den Folgekosten für die Kommunen als Hauptverwender des Kiesel, einem geringen Umweltschutzeffekt und mit Wettbewerbsverzerrungen begründet. Die befürwortenden Fraktionen betrachteten die Abgabe als ein zuverlässiges umweltpolitisches Mittel, weil mit ihr z.B. dem zunehmenden Flächenverbrauch entgegengewirkt werden könne, der Knappheit der Ressource Kies Rechnung getragen und die Baustoff-Recyclingbranche gestärkt werde.

²⁸⁸ Vgl. BVerwGE 133, 165, 180 m.w.N.; BVerwG, Beschluss vom 19.09.2005, Az.: 10 BN 2/05 m.w.N.; Kirchhof, in: Isensee/ders. (Hrsg.), a.a.O., § 119, Rn. 42. Zum Wahrscheinlichkeitsmaßstab bei Gebühren

Staatliche Geldleistungspflichten, die im Zusammenhang mit der Nutzung natürlicher Ressourcen erhoben werden, sind als Steuern und nicht-steuerliche Abgaben vorstellbar. Die Schutz- und Begrenzungsfunktion der bundesstaatlichen Finanzordnung (Art. 105 ff. GG) gebietet es jedoch, dass staatliche Aufgaben primär durch Steuern finanziert werden. Nicht-steuerliche Abgaben wie Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben bedürfen daher einer besonderen Legitimation. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in ständiger Rechtsprechung, dass nicht-steuerliche Abgaben (1.) einer besonderen sachlichen Rechtfertigung bedürfen und sich von der Steuer unterscheiden, (2.) die Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen berücksichtigen und (3.) die Vollständigkeit des Haushaltsplans wahren müssen.

Daher stellt sich für den Landesgesetzgeber primär die Frage, ob ein „Kieseuro“ nicht als Umweltsteuer eingeführt werden kann. Ein solcher „Kieseuro“ würde den Kiesunternehmen voraussetzungslos, d.h. ohne eine staatliche Gegenleistung auferlegt werden, um dauerhafte Einnahmen für den Haushalt zu erzielen. Die Finanzierungsfunktion könnte jedoch auch nur den Nebenzweck des „Kieseuros“ ausmachen, sofern der Gesetzgeber mit der Abgabenlast an erster Stelle einen Verhaltensanreiz hin zu einer ressourcenschonenden Kiesgewinnung setzen will (Lenkungssteuer). Der Gesetzgeber könnte zugleich anordnen, dass das Aufkommen eines „Kieseuros“ nicht für den gesamten staatlichen Ausgabenbedarf, sondern für einen besonderen fiskalischen Zweck (z.B. der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen) bereitgestellt wird (Zwecksteuer).

Gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG i.V.m. § 5 Abs. 2 Satz 1 KAG können die rheinland-pfälzischen Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern als Satzung erheben. Ein „Kieseuro“ könnte als Verbrauchsteuer ausgestaltet werden, sofern mit diesem das In-Verkehr-Bringen oder der Verbrauch des Kieses steuerlich belastet werden soll. Mit einem „Kieseuro“ als Aufwandsteuer würde die öffentliche Hand an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen teilhaben, die vor allem im Besitz und der Verwendung des gewonnenen Kieses zum Ausdruck kommt. Voraussetzung für die Erhebung einer solchen kommunalen Verbrauch- und Aufwandsteuer wäre jedoch ein Örtlichkeitsbezug, der bei einem „Kieseuro“ kaum zu begründen ist, da er einen Markt handelbarer Baustoffe betreffen dürfte (indirekte Besteuerungswirkung), der über ein Gemeindegebiet hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund könnte ein „Kieseuro“ als nicht-örtliche Verbrauchsteuer durch den Landesgesetzgeber eingeführt werden, dem gemäß Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende

Gesetzgebung zusteht. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG würde allerdings den Ertrag einer solchen landesgesetzlichen Verbrauchsteuer dem Bund zuweisen. Die Rechtsprechung musste diese Problematik bisweilen noch nicht entscheiden. Entsprechend der Rechtslehre dürfte jedoch eine teleologische Reduktion des Anwendungsbereichs des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG angezeigt sein, wonach ausschließlich der Ertrag einer bundesgesetzlich geregelten Steuer dem Bundeshaushalt zugutekommt.

Der Landesgesetzgeber könnte einen „Kieseuro“ ferner als Verkehrsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2 GG erheben, wenn er die steuerliche Last an einen wirtschaftlichen Vorgang wie den Abschluss eines Rechtsgeschäfts über den Kies tatbestandlich festmacht. Auch die Ertragskompetenz würde dem Land gemäß Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG zustehen.

Sofern der Gesetzgeber einen „Kieseuro“ als Lenkungssteuer konzipiert, müsste er bei der Ausgestaltung die Wirtschaftsgrundrechte der Kiesunternehmen (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) und den allgemeinen Gleichheitssatz (Abweichung vom Leistungsfähigkeitsprinzip, Art. 3 Abs. 1 GG) beachten. Entsprechend der Intensität des Lenkungseffekts wäre der Gesetzgeber über das Willkürverbot hinaus zu einer verhältnismäßigen Regelung der Steuerstatbestände angehalten, wobei ihm jedoch eine gewisse Pauschalisierungs- und Typisierungsbefugnis zusteht. Im Steuergesetz selbst müsste der Lenkungszweck objektiv zum Ausdruck kommen und die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung erhalten bleiben. Ein Konflikt eines „Kieseuros“ mit fachgesetzlichen Bestimmungen (z.B. des BBergG) ist nicht ersichtlich.

Für die Erhebung eines „Kieseuros“ als nicht-steuerliche Abgabe würde dem Land die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72 Abs. 2 GG) zustehen, die sich aus einer Annexkompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ableitet. Eine sachliche Sperrwirkung (Art. 72 Abs. 1 GG) geht von dem BBergG für den Landesgesetzgeber nicht aus, weil eine erschöpfende Regelung des Bundes (auch in Form eines beredtem Schweigen) nicht festzustellen ist. Auch die Ertragskompetenz würde dem Land zustehen, da diese grundsätzlich der Verwaltungskompetenz folgt.

Ein „Kieseuro“ als nicht steuerliche Abgabe bedarf einer besonderen sachlichen Legitimation vor dem Prinzip des Steuerstaates. Bei den Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren) ergibt sich diese aus dem finanziellen Ausgleich eines staatlich zugewandten Vorteils.

Ein „Kieseuro“ in der Form eines Beitrags dürfte jedenfalls ausgeschlossen sein, wenn der Gesetzgeber mit der Abgabe eine indirekte Verhaltenslenkung im Hinblick auf die tatsächlich entnommene Menge des Kieses erzielen möchte. Ebenso wie bei einer Gebührenregelung (Ressourcennutzungsgebühr) wäre auch fraglich, worin die staatliche Leistung erblickt werden kann, die mit dem „Kieseuro“ als Gegenleistung ausgeglichen werden könnte. In seiner „Wasserpfennig“-Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht den Gesichtspunkt für maßgeblich erachtet, dass die Teilhabe an einem öffentlich bewirtschafteten Gut der Allgemeinheit ein wirtschaftlicher Vorteil sei, den der Staat abschöpfen dürfe. Die Entscheidung, ob eine natürliche Ressource ein Allgemeingut darstellt, hat der Gesetzgeber zu treffen, weil hiermit häufig eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) einhergehen dürfte. I.d.S. hat der Bundesgesetzgeber entschieden, dass die oberirdischen fließenden Gewässer und das Grundwasser Allgemeingüter darstellen (§ 4 Abs. 2 WHG). Bodenschätze sind nur dann Allgemeingüter, wenn sie bergfrei sind (§ 3 Abs. 3 BBergG) und damit nicht dem Grundstückseigentümer gehören (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG). Kies zählt hingegen zu den Bodenschätzen, die die Rechtsordnung dem Eigentum am Grundstück zuweist (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG, § 905 Satz 1 BGB). Erst durch eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung im BBergG könnte Kies auch in Rheinland-Pfalz bergfrei i.S.d. § 3 Abs. 3 BBergG werden und damit ein Allgemeingut darstellen. Bereits aus diesem Grunde dürfte gegenwärtig eine Ressourcennutzungsgebühr auf den Bodenschatz Kies in Rheinland-Pfalz finanzverfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sein.

Kaum zu realisieren dürfte auch ein „Kieseuro“ als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion sein, der für umweltschutzpolitische Maßnahmen eingesetzt werden soll. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich die Legitimation von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion vor dem Prinzip des Steuerstaates u.a. aus der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens. Der Schutz natürlicher Ressourcen erfolgt jedoch nicht im Interesse einer Gruppe wie der Kiesunternehmen, sondern stellt ein Anliegen der Allgemeinheit dar. Überdies dürfte ein „Kieseuro“ mit Finanzierungsfunktion in einem unauflösbaren, konzeptionellen Widerspruch stehen, wenn von ihm zugleich ein monetärer Verhaltensanreiz hin zu einem ressourcenschonenden Kiesabbau ausgehen soll.

Hingegen erscheint es durchaus vorstellbar, dass ein „Kieseuro“ als Sonderabgabe ohne Finanzierungsfunktion vor dem Prinzip des Steuerstaates sachlich gerechtfertigt ist, mit dem eine Ausgleichs- und Lenkungs-/Antriebsfunktion im Hinblick auf öffentlich-rechtliche Verhaltenspflichten der Kiesunternehmen verbunden ist. Mit einem solchen „Kieseuro“ dürfte der

Gesetzgeber auch als Nebenzweck kein Aufkommen erzielen wollen, weil die Sonderabgabe sonst in Konkurrenz zu den voraussetzungslos auferlegten Steuern treten und den strengeren Rechtfertigungskriterien für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion unterliegen würde. Der Gesetzgeber müsste deutlich machen, inwieweit einem solchen „Kieseuro“ ein eigenständiger Anwendungsbereich neben der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe (§ 15 Abs. 6 BNatSchG) zukommt.

Der Grundsatz der Belastungsgleichheit verlangt besondere Sachgründe für eine weitere, nicht-steuerliche Abgabenlast des Bürgers, der bereits als Steuerpflichtiger zur Finanzierung des Gemeinwesens beiträgt. Als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) statuiert dieses Prinzip auch die Pflicht des Gesetzgers, eine gleichheitskonforme Ausgestaltung im Einzelnen vorzunehmen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Belastungsgleichheit der Abgabepflicht bei Vorzugslasten (Beiträge, Gebühren), nicht verletzt, soweit mit ihnen ein staatlich geleisteter wirtschaftlicher Vorteil (teilweise) abgeschöpft werden soll. Bei Sonderabgaben ergibt sich die sachliche Rechtfertigung vor Art. 3 Abs. 1 GG aus der besonderen Finanzierungsverantwortung einer Gruppe (z.B. als Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen). Auch die ökologische Lenkungsfunktion einer Umweltabgabe dürfte ein sachlicher Grund sein, der die Einführung eines nicht-steuerlichen „Kieseuros“ legitimiert.

Bei der gleichheitskonformen Ausgestaltung eines „Kieseuros“ hat sich der Gesetzgeber an der Funktion der nicht-steuerlichen Abgabe zu orientieren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Bemessungsgrundlage, die sich grundsätzlich wie bei den bergrechtlichen Förderabgaben an der Menge des entnommenen Kiesel orientieren dürfte. Sofern ein nicht-steuerlicher „Kieseuro“ in den Schutzbereich der Wirtschaftsgrundrechte (insbesondere in das Eigentum an dem Kies selbst) eingreift, müsste der Gesetzgeber über das Willkürverbot hinaus eine verhältnismäßige Ausgestaltung der Abgabe vornehmen. Er muss dabei jedoch nicht jeden Einzelfall ins Auge fassen, sondern verfügt wie bei den Steuern über eine gewisse Typisierungs- und Pauschalisierungsbefugnis.