

Besteuerung von Rohstoffrenten

Von
Dieter Cansier



Duncker & Humblot · Berlin

DIETER CANSIER

Besteuerung von Rohstoffrenten

Besteuerung von Rohstoffrenten

Von

Dieter Cansier



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Cansier, Dieter:

Besteuerung von Rohstoffrenten / Dieter Cansier.

— Berlin: Duncker und Humblot, 1987.

ISBN 3-428-06211-6

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Werksatz Marschall, Berlin 45; Druck: W. Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-06211-6

*Für Hedda, Alexander
und Adrienne*

Vorwort

Seit der Ölkrise von 1973 ist das Bewußtsein um die Knappheit der erschöpfbaren Ressourcen gestiegen. Auch die nationalökonomische Forschung widmet seither Rohstofffragen große Aufmerksamkeit. Als neuer Zweig ist die Ressourcentheorie entstanden. Für einen Finanzwissenschaftler, der zugleich einen ausgeprägten Forschungsschwerpunkt in der Umweltökonomie hat, lag es nahe, das neue Thema auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu beleuchten, zumal jüngere Reformen der Fiskalregime für den Bergbau in einigen Ländern interessante Perspektiven eröffneten und sich mit dem Aspekt einer allokatonsneutralen Abschöpfung von Rohstoffrenten zugleich die wachstumspolitisch bedeutsame allgemeinere Frage nach einer investitionsneutralen Besteuerung verbindet.

Der Verfasser hat sich dem Thema von der Steuertheorie her genähert. Er entdeckte dabei, wie aufschlußreich ein historischer Rückblick ist, so daß die Geschichte des Bergrechts und der speziellen Bergwerksabgaben Gegenstand des ersten Kapitels wurde. Um Ausgestaltungsfragen näher zu klären und die praktischen Anwendungsmöglichkeiten moderner theoretischer Lösungsansätze für eine echte Rentenbesteuerung besser beurteilen zu können, wurden die theoretischen Erörterungen über Ziele und Wirkungen von Rohstoffabgaben um einen Überblick über wichtige empirische Abgabensysteme und über bergbauspezifische Sonderregelungen des allgemeinen Steuerrechts ergänzt.

Die Arbeit behandelt historische, theoretische und empirische Aspekte. Sie ist zwar für den Ökonomen geschrieben, sie dürfte aber auch für den Juristen und Wirtschaftsgeologen von Interesse sein. Sie versteht sich hauptsächlich als Beitrag zur angewandten Finanz- und Ressourcentheorie, möchte aber auch der praktischen Politik Anregungen für eine Reform der Rohstoffbesteuerung geben.

Tübingen, im Oktober 1986

Dieter Cansier

Inhaltsverzeichnis

I.	Geschichte des Bergrechts und der Bergwerksabgaben	13
	1. <i>Bergregal und Bergzehnt</i>	13
	2. <i>Die Entwicklung im 19. Jahrhundert</i>	16
	3. <i>Das Wiederaufleben der Idee des Zehnten</i>	23
	4. <i>Internationale Entwicklung</i>	26
	<i>Literatur</i>	30
II.	Rentenabschöpfung und schonendere Rohstoffnutzung als Ziele spezieller Bergbauabgaben	32
	1. <i>Rechtfertigungsansätze für Sonderabgaben</i>	32
	2. <i>Rentenabschöpfung und Allokationsneutralität</i>	36
	3. <i>Differentialrenten, absolute Renten nach dem Hotelling-Modell und Monopolrenten</i>	38
	4. <i>Schonendere Nutzung der Rohstoffvorkommen</i>	47
	<i>Literatur</i>	52
III.	Beeinflussung der Abbaugeschwindigkeit	54
	1. <i>Vorbemerkungen</i>	54
	2. <i>Auswirkungen von Abgaben im Hotelling-Modell</i>	56
	3. <i>Aussagefähigkeit</i>	61
	4. <i>Exkurs: Beeinflussung der Abbaureihenfolge unterschiedlicher Lagerstätten</i>	69
	<i>Literatur</i>	72
IV.	Instrumente der Rentenabschöpfung unter Effizienzgesichtspunkten ...	74
	1. <i>Abgabeformen und ihre Grundeigenschaften</i>	74
	2. <i>Investitionsneutrale Besteuerung</i>	83
	a) <i>Entscheidungskriterien</i>	83
	b) <i>Wertabgaben</i>	93
	c) <i>Rentenabgabe in Form der Brown-Steuer</i>	94
	d) <i>Cash flow-Besteuerung nach Kapitalwiedergewinnung</i>	97
	e) <i>Gewinnabgaben mit Kapitalkostenabzug</i>	108
	<i>Literatur</i>	113

V.	Rentenbezogene Abgabensysteme in ausgewählten Ländern	115
	1. <i>Rentenabgabe auf Uranerze in Saskatchewan</i>	115
	2. <i>Progressive Rentensteuer nach Maßgabe der Umsatzrendite in der Republik Südafrika</i>	117
	3. <i>Rentenabgaben in Papua-Neuguinea</i>	118
	4. <i>Das Abgabensystem für den Tiefseebergbau</i>	121
	5. <i>Besteuerung des Nordseeöls im Vereinigten Königreich</i>	122
	6. <i>Besteuerung des Nordseeöls in Norwegen und Dänemark</i>	127
	<i>Literatur</i>	129
VI.	Die Besteuerung der Rohstoffproduktion in den USA	131
	1. <i>Royalties</i>	131
	2. <i>Die verschiedenen Steuern</i>	134
	3. <i>Bergbauspezifische Regelungen der Bundeseinkommensteuer</i>	136
	a) <i>Depletion Allowances</i>	136
	b) <i>Expensing</i>	138
	c) <i>Capital Gains</i>	140
	d) <i>Foreign Tax Credit</i>	141
	e) <i>Allgemeine Vergünstigungen</i>	142
	f) <i>Minimum Tax</i>	143
	4. <i>Windfall Profit Tax</i>	143
	5. <i>Die Severance Taxes der Bundesstaaten</i>	148
	6. <i>Das Kautionsystem für den Kohlebergbau</i>	153
	<i>Literatur</i>	155
VII.	Das Fiskalregime für den Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland	157
	1. <i>Die Förderabgabe nach dem Bundesberggesetz</i>	157
	a) <i>Das Berechtigtsein</i>	157
	b) <i>Feldes- und Förderabgabe</i>	161
	2. <i>Die Behandlung des Bergbaus im Steuerrecht</i>	180
	a) <i>Einkommensbesteuerung</i>	180
	b) <i>Vermögensteuerliche Bewertung des Mineralgewinnungsrechts</i>	186
	<i>Literatur</i>	190
VIII.	Zusammenfassung	193
	Sachverzeichnis	198

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Belastung der Steinkohlenzechen des Ruhrgebiets mit Bergwerksabgaben und Steuern 1816-1913 (in Prozent vom Absatzwert der Kohle)	23
Tab. 2: Statische Restlebensdauer ausgewählter Rohstoffe	45
Tab. 3: Freistellung der Kapitalwiedergewinnung bei der Resource Rent Tax	100
Tab. 4: Zahlenbeispiel zur progressiven Resource Rent Tax	100
Tab. 5: Tarif der Royalty auf Uranerz in Saskatchewan	117
Tab. 6: Major Provisions of Federal Law Governing Leasing of Federal Lands of Energy-Resource Development	132
Tab. 7: Einnahmen der Bundesstaaten aus Royalties (USA)	134
Tab. 8: Differenzierte Sätze der Depletion Allowance	139
Tab. 9: Provisions of the Windfall Profit Tax	146
Tab. 10: Vergleich der Einnahmen aus den State Severance Taxes (USA)	151
Tab. 11: Aufkommen der Severance Taxes (USA)	151
Tab. 12: State Production Taxes on Coal, Oil, Natural Gas, 1979	152
Tab. 13: Abweichende Feldesabgabe in den einzelnen Bundesländern (Bundesrepublik)	162
Tab. 14: Förderabgabe: Abgabensätze nach den Landesverordnungen über Feldes- und Förderabgabe, 1982/83 (Bundesrepublik)	167
Tab. 15: Förderabgabe: Ermäßigungen für schwierige Förderverhältnisse und neue und aufwendige Verfahren (Bundesrepublik) 1983	170
Tab. 16: Feldes- und Förderabgabe in Niedersachsen, Stand 1986	171
Tab. 17: Feldes- und Förderabgabe in Schleswig-Holstein, Stand 1986	173
Tab. 18: Aufkommen aus Förderzinsen und Förderabgaben in den einzelnen Bundesländern, 1970-1985 (Bundesrepublik)	179

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Absolute Rohstoffrente unter Vernachlässigung des Zinssatzes ...	41
Abb. 2: Absolute Rohstoffrente im Hotelling-Modell	46
Abb. 3: Zusammenhang zwischen Preissteigerungsrate und Anfangspreis bei gleichgewichtigem Abbaupfad	55
Abb. 4: Neutralität der Rentenabgabe	58
Abb. 5: Optimale Abbaumenge für ein Erzbergwerk mit Vorräten von 5 Mio. t Roherz	67
Abb. 6: Produktion bei eingeschränktem Gewinnstreben	69
Abb. 7: Cash flow Zeitprofil von Erdölprojekten	84
Abb. 8: Das Erwartungsnutzenmodell	90
Abb. 9: Risikonutzenfunktion im Domar-Musgrave-Modell	92
Abb. 10: Tarif der Ertragsratensteuer	104
Abb. 11: Struktur der UK Petroleum Revenue Tax	126

I. Geschichte des Bergrechts und der Bergwerksabgaben

1. Bergregal und Bergzehnt

Spezielle öffentliche Abgaben auf die Rohstoffgewinnung gibt es seit altersher. Im ägyptischen Reich gehörten Boden und Bodenschätze den Königen, die die Nutzungsrechte gegen Naturalabgaben verpachteten. Schon 3000 v. Chr. erhoben die Pharaonen für die Ausbeutung der Goldminen in Oberägypten laufende Abgaben.¹ In Griechenland war der Staat Eigentümer der Mineralvorkommen. Der athenische Staat besaß große Grubenfelder, die er Privaten gegen ein einmaliges Einstandsgeld und gegen eine laufende Abgabe in Höhe von ein Vierundzwanzigstel des Bruttoertrags zur Ausbeutung überließ.² Im römischen Reich unterschieden sich die Rechtsverhältnisse in Italien und in den Provinzen. In Italien und in einigen privilegierten Territorien der Provinz besaßen die privaten Grundbesitzer zugleich das Mineralgewinnungsrecht (ausgenommen Gold und Silber). In den Provinzen befanden sich dagegen Boden und Bodenschätze im Staatseigentum. Die Bergwerke wurden in eigener Regie betrieben oder verpachtet.

Im Mittelalter sind die Bergwerksabgaben eng mit dem Bergregal verknüpft. Das Bergregal bildete sich im Frühmittelalter heraus, wurde mit der Ronkalischen Konstitution Friedrich des I. von 1158 als kaiserliches Recht allgemein anerkannt und gelangte im 13. und 14. Jahrhundert mit der Entstehung der Territorialstaaten und der Übertragung der Regalrechte auf die Kurfürsten³ (bestätigt durch die Goldene Bulle von 1356) — und später nach dem Westfälischen Frieden (1648) auf alle Reichsstände (Adel, Geistlichkeit und Stände) — zur vollen Ausbildung. Das Wesen des Bergregals ist darin zu sehen, daß dem Souverän ein ausschließliches Verfügungsrecht über bestimmte Mineralien ohne Rücksicht auf die rechtliche Zuordnung der Bodenoberfläche zusteht.⁴ Die Mineralien können nur mit seiner Zustimmung oder durch ihn selbst gewonnen werden. Das Recht zur Nutzung der Oberfläche, einschließlich der oberflächennahen Vorkommen, ist von der Abbauberechtigung getrennt.

¹ Livingstone, 1979, S. 63.

² Arndt, 1882, S. 21.

³ von Böhmen, Brandenburg, der Pfalz und Sachsen sowie der Erzbistümer Köln, Mainz und Trier.

⁴ Reimnitz, 1976, S. 10.

Das Bergregal bedeutete anfangs nur, daß Bergbau auch auf eigenem Grund nicht ohne königliche Erlaubnis betrieben werden durfte.⁵ Die Gewinnungserlaubnis bezog sich zunächst nur auf die Grundeigentümer. Sollte sich der Bergbau auf fremdem Boden abspielen, mußten sich Grundeigentümer und Inhaber der Erlaubnis einigen. Der Regalherr konnte sich nicht über den Willen des Grundeigentümers hinwegsetzen. Das änderte sich im 13. und 14. Jahrhundert. Den Landesfürsten, die ein starkes finanzielles Interesse am Bergbau hatten, gelang es, dem Bergbau den Vorrang vor dem Grundeigentum zu verschaffen. Sie gingen dazu über, „in Kraft des Regals“ den Bergbau in bestimmten Gebieten für frei zu erklären. Begünstigt wurde diese Entwicklung dadurch, daß die Regalherren zugleich die bei weitem bedeutendsten Grundherren waren und mineralhaltige Grundstücke meist in landwirtschaftlich kaum nutzbaren Gegenden oder in Neusiedelland lagen. Jeder durfte nach Bodenschätzen suchen („schürfen“), und jeder hatte bei Fündigkeit Anspruch auf Verleihung des Abbaurechts. Der Anspruch auf Zulassung des Abbaues bestand sowohl gegenüber dem Regalherren als auch gegenüber dem Grundherrn (Bergbaufreiheit). So eröffnete sich für jedermann die Möglichkeit, Bergbau zu treiben. Es entstand die neue Schicht der freien Bergleute. Der Bergbau wurde frei von willkürlichen Maßnahmen der Regal- und Grundherren. Das Gewinnungsrecht wurde in der Regel unbefristet verliehen; es war vererblich und durch Kauf, Tausch oder Schenkung übertragbar. Es fiel an den Regalherren zurück, wenn die Produktion nicht aufgenommen oder nicht regelmäßig betrieben wurde. Die Grundeigentümer erhielten ein Entschädigungsrecht, zumeist in Gestalt einer Beteiligung am Ertrag.

Die Bergbaufreiheit konnte sich freilich nicht uneingeschränkt und überall durchsetzen. Nicht alle Gebiete und Mineralien wurden für frei erklärt. Die Landesfürsten behielten häufig die reichsten Gruben und die lohnendsten Mineralien für sich. So wurde zum Beispiel die Salzgewinnung typischerweise nicht für frei erklärt. Daß große Gebiete ausgenommen waren, bezeugt der umfangreiche Staatsbergbau in Deutschland und Österreich. Bis ins 20. Jahrhundert hinein befand sich der Bergbau in Preußen (Oberschlesien, Saarbrücken, Straßfurt, Hart) und in Württemberg weitgehend bzw. fast vollständig in staatlicher Hand.

Für die Abtretung des Abbaurechts an Grundeigentümer und freie Bergleute forderte der Regalherr eine Abgabe, den Bergzehnten. Der Zehnte hatte den Charakter eines Preises, er war keine Steuer.⁶ Die Abgabe wurde daher auch nur von den regalen Mineralien und nicht von den Grundeigentümermineralien erhoben. Bemessungsgrundlage ist der Wert der geförderten Rohstoffe loco Grube. Aufbereitungs- und Transportkosten sind vom Ver-

⁵ Reimnitz, 1976, S. 20 ff.

⁶ Arndt, 1882, S. 28 f.

kaufspreis abzugsfähig. So heißt es im Allgemeinen Landrecht von 1794 in Teil II, 16. Titel, 4. Abschnitt: „§ 98. Von allen zum Bergwerksregal gehörenden Metallen und Mineralien, welche die Beliehenen gewinnen, gebührt dem Staate der Zehnt. § 99. Zu den Berggewinnungskosten dieser Metalle und Mineralien trägt der Staat wegen seines Zehnten nicht bei. § 100. Es muß also von Bergprodukten, welche so, wie sie aus der Erde gebracht werden, ohne weitere Zurichtung verkauft werden können, der Zehnt in Natur, oder das dafür gelöste Geld ohne Abzug sofort entrichtet werden. § 101. Bei metallischen und mineralischen Werken hingegen, deren Produkte durch Feuer oder andere Zurichtung erst verkäuflich gemacht werden müssen, trägt der Staat zu den Poch-, Wasch-, Hütten- oder sonstigen Zubereitungskosten, nach Verhältnis seines Zehnten bei.“⁷ Bemessungsgrundlage ist also der Gewinnungspreis, der Wert der Rohstoffe, so wie sie dem Boden entnommen werden. Die Abgabe soll sich als Preis für die Überlassung des Nutzungsrechts nach dem Wert des Rechts bzw. der Rohstoffe in situ richten, was allerdings nur ansatzweise gelingt, weil die Gewinnungskosten selbst nicht abzugsfähig sind. Das Aufkommen aus dem Zehnten fließt in den allgemeinen öffentlichen Haushalt und dient dem Gemeinwohl. Das Bergregal zählte zwar zu den niederen Regalien, war aber dennoch mehr als ein bloßes persönliches Finanzrecht des Landesherrn. Es war ein Instrument der Regierungsgewalt zur Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlichen Wohls,⁸ eine Funktion, die allerdings in der Zeit des Absolutismus deutlicher in den Vordergrund tritt.

In Großbritannien ging das Bergregal der Krone mit dem Erstarken des Parlaments an die Grundherrn verloren.⁹ Der vieljährige Streit um das Bergregal fand seinen Höhepunkt in dem unter Königin Elisabeth im Jahr 1568 von der Krone gegen den Earl of Northumberland geführten, als Great Case of Mines berühmt gewordenen Prozeß, wurde mit den Gesetzen König Wilhelms III. und Marias II. von 1689 und 1694 fortgesetzt — ein Anspruch der Krone auf Kupfer-, Zinn-, Blei- und Eisenerzvorkommen wurde grundsätzlich verneint — und endete, indem die Krone nur das Recht an den Edelmetallen Gold und Silber (royal mines) behielt. Gold und Silber waren die wichtigsten Bestandteile des Hartgeldes, so daß zur Absicherung des Münzregals das Bergregal an diesen Mineralien unverzichtbar erschien. Die Grundherrn erhielten für alle anderen Mineralien (base mines) das Recht am Boden bis in die ewige Teufe. Sie besaßen auch das alleinige Schürfrecht und das für den Bergbau wichtige Waldnutzungsrecht. Sofern die Bodenschätze nicht selbst ausgebeutet wurden, wurde die Nutzung anderen gegen einen festen Pachtzins (für die Bodenoberfläche) und einen Förderzins (royalty) überlassen.

⁷ Zitiert bei Willecke, 1981, S. 1340.

⁸ Reimnitz, 1976, S. 9.

⁹ Herr, 1952, S. 105 ff.