

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung  
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT  
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Christian Grascha (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung

**Auswirkungen hoher Förderabgabensätze auf den Landeshaushalt**

Anfrage des Abgeordneten Christian Grascha (FDP), eingegangen am 20.04.2020 - Drs. 18/6332 an die Staatskanzlei übersandt am 28.04.2020

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 28.05.2020

**Vorbemerkung des Abgeordneten**

Das Bundesberggesetz (BBergG) regelt in § 31 (Förderabgabe), dass Inhaber einer Bewilligung und Bergwerkseigentümer eine Förderabgabe zu entrichten haben. Diese ist nur dann nicht zu entrichten, wenn die Bodenschätze ausschließlich aus gewinnungstechnischen Gründen gewonnen und nicht wirtschaftlich verwertet werden. Hier heißt es: „Die Förderabgabe beträgt zehn vom Hundert des Marktwertes, der für im Geltungsbereich dieses Gesetzes gewonnene Bodenschätze dieser Art innerhalb des Erhebungszeitraums durchschnittlich erzielt wird“. Die Niedersächsische Verordnung über die Feldes- und die Förderabgabe (NFördAVO) regelt in den §§ 11 (Abgabe auf Erdöl) und 14 (Abgabe auf Naturgas) vom Bundesgesetz abweichende Werte. In § 11 der NFördAVO heißt es: „Die Förderabgabe auf Erdöl, das aus den Lagerstätten Bramberge, Emlichheim, Georgsdorf und Rühlermoor Valendis gefördert wird, beträgt vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 18 vom Hundert des Marktwertes multipliziert mit der abgabepflichtigen Menge.“ Und in § 14 entsprechend: „Die Förderabgabe auf Erdgas beträgt vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2020 27 vom Hundert des Bemessungsmaßstabs multipliziert mit der abgabepflichtigen Menge.“

Das Bundesverwaltungsgericht urteilte mit Beschluss vom 21. Dezember 2018: „Rein fiskalische Zwecke, die ohne jegliche inhaltliche Lenkungsfunktion allein auf die mit der Erhebung einer Abgabe ohnehin verbundene Steigerung der staatlichen Einnahmen abzielen, fallen nicht unter den Begriff der ‚sonstigen volkswirtschaftlichen Belange‘ im Sinne von § 32 Abs. 2 Satz 1 BBergG.“ (BVerwG 7 BN 3.18)

Die Arbeit der Landesregierung an der Bewältigung der Corona-Krise soll durch diese Anfrage nicht behindert oder erschwert werden. Soweit die Beantwortung der Fragen vor diesem Hintergrund nicht innerhalb der üblichen Frist erfolgen kann, erwarten die fragenden Abgeordneten eine entsprechende Rückmeldung durch die Landesregierung.

**Vorbemerkung der Landesregierung**

§ 31 des Bundesberggesetzes (BBergG) regelt die Grundsätze der Erhebung einer Förderabgabe auf die Gewinnung heimischer Bodenschätze und legt den Abgabesatz auf 10 % des Marktwertes fest. Hiervon dürfen die Länder jedoch gemäß § 32 BBergG mittels Rechtsverordnung abweichen. Diese Abweichungsmöglichkeit ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Sie muss „zur Anpassung an die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Regelungen geboten, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zur Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewinnenden Unternehmen, zur Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, zur Verbesserung der Ausnutzung von Lagerstätten oder zum Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange erforderlich“ sein. Zudem darf der Abgabesatz auf maximal 40 % erhöht werden.

Von der Abweichungsmöglichkeit aus § 32 BBergG hat die Landesregierung mit der Niedersächsischen Verordnung über die Feldes- und die Förderabgabe (NFördAVO) regelmäßig Gebrauch gemacht und dabei unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesberggesetzes jeweils einen angemessenen Förderabgabesatz ermittelt. Gegenwärtig beträgt der Abgabesatz auf den Bodenschatz Erdgas 27 % und auf den Bodenschatz Erdöl 18 %.

Die o. g. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts geht auf das erstinstanzliche Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 25. Oktober 2017 (Az: 2 K 121/15) zurück. Des- sen Gegenstand war die Aufhebung verschiedener Regelungen der Verordnung über die Feldes- und Förderabgabe des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FeFördAVO M-V), die eine Erhöhung des Abgabesatzes für Erdgas und Erdöl beinhaltete. Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichtes stand dies nicht im Einklang mit der Ermächtigung des § 32 BBergG. Der Ordnungsgeber habe das Vorliegen der Voraussetzungen des § 32 Abs. 2 BBergG, nach denen er vom Regelabgabesatz nach oben abweichen durfte, nicht ausreichend nachgewiesen.

Eine vollumfängliche Überprüfung dieses Urteils durch das nächsthöhere Gericht fand nicht statt. Mangels Zulassung der Revision hatte das Bundesverwaltungsgericht lediglich über die Nichtzulassungsbeschwerde zu befinden und diese mangels grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache abgelehnt.

Es lässt sich festhalten, dass weder das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern noch das Bundesverwaltungsgericht eine Abweichung vom bundesgesetzlichen Abgabesatz allgemein für unzulässig erklärt haben oder gar verbindlich und konkret festgelegt hätten, wann die Voraussetzungen einer zulässigen Abweichung erfüllt sind. Es handelte sich vielmehr um eine an der FeFördAVO M-V ausgerichtete Einzelfallentscheidung, die gleichwohl teilweise die Rechtsauslegung konkretisiert hat.

**1. Wie beurteilt die Landesregierung, dass im Rahmen von §§ 11 und 14 NFördAVO von den Regelungen im BBergG abgewichen wird?**

Die Landesregierung ist überzeugt, dass sich die NFördAVO im Rahmen des geltenden Rechts bewegt und entsprechend den Voraussetzungen des § 32 Abs. 2 BBergG in zulässiger Weise vom bundesrechtlichen Abgabesatz abgewichen wird.

**2. Plant die Landesregierung, die Höhe der Förderabgabe zu ändern, und wenn ja, inwiefern?**

Die Landesregierung analysiert regelmäßig das nationale und internationale Marktumfeld entsprechend den vom Bundesgesetzgeber im Bundesberggesetz definierten Rahmenbedingungen. Hier wird derzeit insbesondere die Entwicklung auf dem internationalen Rohölmarkt und auf den Gasmärkten - insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen des durch die Corona-Pandemie bewirkten Lockdowns der Wirtschaft - analysiert. Aktuell ist keine Anpassung der Abgabesätze geplant.

**3. Wie schätzt die Landesregierung den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts in Bezug auf die Abweichung durch die NFördAVO ein?**

Auf die Vorbemerkung und die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

**4. Hält die Landesregierung es für möglich bzw. wahrscheinlich, dass ein Gericht bei entsprechender Klage/Befassung zu dem Schluss kommt, dass die Förderabgaben in Niedersachsen zu hoch und somit nicht dem Beschluss vom 21. Dezember 2018 des Bundesverwaltungsgerichts entsprechend sind?**

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

## **5. Wie weit rückwirkend sind die entsprechenden Abgabenbescheide in Niedersachsen anfechtbar?**

Grundsätzlich können die Bescheide binnen eines Monats nach Bekanntgabe mittels Klage angefochten werden. Die Erstellung der Abgabenbescheide unterliegt jedoch einem besonderen Prozedere:

Der Abgabepflichtige hat gemäß § 2 Abs. 4 NFördAVO bis zum 30. September eines jeden Jahres für den vorausgegangenen Erhebungszeitraum - also das vergangene Kalenderjahr - eine Förderabgabeerklärung einzureichen.

Diese Förderabgabeerklärung gibt der Abgabepflichtige nach den Vorgaben der NFördAVO und des Landesamts für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) elektronisch über ein Veranlagungssystem ab. In diesem Veranlagungssystem sind seitens des LBEG alle für die Berechnung erforderlichen Parameter, wie sie durch die NFördAVO vorgegeben werden, enthalten. Der Abgabepflichtige gibt seine spezifischen Daten, wie förderabgabepflichtige Mengen, einer Sonderregelung unterliegende Mengen und die abzugsfähigen Kosten (= Feldesbehandlungskosten) an, sodass das System dann die zu zahlende Förderabgabe errechnen kann.

Auf Basis dieser Angaben und Berechnung setzt das LBEG anschließend die vom Abgabepflichtigen zu leistende Förderabgabe fest und erteilt den Förderabgabebescheid für einen Bodenschatz in einem Erhebungszeitraum. Dieser Förderabgabebescheid kann binnen eines Monats nach Bekanntgabe mit einer Klage angefochten werden.

Der Förderabgabebescheid ergeht i. d. R. gemäß § 4 Abs. 3 NFördAVO unter dem Vorbehalt der Nachprüfung, da oft die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Abgabenerhebung für den Erhebungszeitraum nicht abschließend geprüft sind. Solange der Vorbehalt wirksam ist, kann die Abgabefestsetzung aufgehoben oder geändert werden, weshalb auch Änderungsanträge der Abgabepflichtigen möglich sind.

Eine Änderung der tatsächlichen Erhebungsgrundlage im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 NFördAVO folgt insbesondere aus korrigierten Förderabgabeerklärungen der Abgabepflichtigen (Korrekturerklärung) und aus den Ergebnissen der Außenprüfung durch das LBEG. Mit der Außenprüfung prüft das LBEG gemäß § 6 NFördAVO den in der Förderabgabeerklärung vorgetragene abgaberelevanten Sachverhalt. Diese Prüfung nimmt aufgrund ihrer Komplexität einige Zeit in Anspruch.

Das Ergebnis der Außenprüfung ist gemäß § 6 Abs. 4 NFördAVO dem Abgabepflichtigen schriftlich mitzuteilen. Zu dieser Mitteilung erhält der Abgabepflichtige die Gelegenheit zur Stellungnahme. Nach Abschluss des Prüfverfahrens wird der Prüfbescheid i. d. R. unter Aufhebung des Vorbehalts der Nachprüfung erteilt. Dieser Prüfbescheid ist ebenfalls binnen eines Monats nach Bekanntgabe mittels Klage anfechtbar. Sobald der Prüfbescheid unanfechtbar geworden ist, ist der Erhebungszeitraum für den betreffenden Bodenschatz und jeweiligen Abgabepflichtigen endgültig abgeschlossen.

Derzeit sind in Niedersachsen die Erhebungszeiträume für den Bodenschatz Erdöl bis einschließlich 2014 komplett abgeschlossen und für den Bodenschatz Erdgas/Erdölgas (Naturgas) bis einschließlich 2012.

## **6. Wie groß wären die haushalterischen Auswirkungen, sollte eine höhere Abgabe als die im BBergG vorgesehenen 10 % als nicht zulässig erklärt werden und wenn eine Rückerstattung notwendig werden würde?**

Mit dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, dem ein Normenkontrollantrag zugrunde lag, sind nicht nur Regelungen zur Höhe des Abgabesatzes auf Erdgas und Erdöl, sondern auch dort bestehende Sonderregelungen aufgehoben worden, die zu einer Reduzierung der zu leistenden Förderabgabe führen.

Auch in Niedersachsen sind nicht nur gegenüber den bundesgesetzlichen Regelungen erhöhte Abgabesätze festgelegt, sondern die NFördAVO enthält auch mehrere Sonderregelungen, die sich minderdend auf die zu leistende Förderabgabe auswirken. Eine die Regelungen der NFördAVO betreffende Gerichtsentscheidung hätte deshalb voraussichtlich auch Auswirkungen auf die in Niedersachsen

bestehenden Sonderregelungen. Vor diesem Hintergrund sind die haushalterischen Auswirkungen eines möglichen Gerichtsurteils derzeit nicht zuverlässig abschätzbar, zumal die Unternehmen für die erhobenen Klagen bislang keine Klagebegründungen vorgelegt haben.

Nach einer ersten Einschätzung des LBEG könnte sich das mögliche Volumen einer Rückerstattung für die Erhebungszeiträume 2013 bis 2018 auf etwa 1 Milliarde Euro belaufen. Diese Einschätzung basiert auf einem Abgabesatz von 10 % ohne Berücksichtigung der vorgenannten Sonderregelungen. Aufgrund der dargestellten Unwägbarkeiten und nicht verlässlich zu prognostizierenden gerichtlichen Bewertung der NFördAVO ist dieser Betrag jedoch kaum belastbar.

**7. Mit welchen Mitteln würde die Landesregierung die gegebenenfalls entstehenden haushalterischen Auswirkungen decken?**

Die Steuerung des niedersächsischen Landeshaushalts - und damit auch die Mittelfristige Finanzplanung - folgt dem System der erweiterten Kameralistik. Die Kameralistik beruht auf der Abbildung von Zahlungsströmen, in der zahlungswirksame Einnahmen und Ausgaben eine Verbuchung auslösen. Insbesondere ein Ausweis von Rückstellungen im kaufmännischen Sinne ist systematisch nicht angelegt, da Einnahmen und Ausgaben einer Rechnungsperiode gegenübergestellt werden. Daraus folgend werden aufgrund von Rechtsverpflichtungen zu leistende Zahlungen nicht als Verbindlichkeit bzw. Rückstellungen bilanziert, sondern erst im Jahr ihrer Verausgabung berücksichtigt.

Gleiches würde gelten, falls sich die in Frage 6 angesprochenen möglichen haushalterischen Risiken tatsächlich verwirklichen würden. Die so entstehenden Ausgaben - gleich welchen Umfangs - wären im Rahmen der Gesamtdeckung des Landeshaushalts zu tragen.

**8. Gibt es bereits Bestrebungen, Unternehmungen oder Ähnliches der Landesregierung, die sich mit dieser Thematik beschäftigen?**

Anlässlich der genannten Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern und des Bundesverwaltungsgerichts fanden mehrere Gespräche mit dem Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e. V. (BVEG) statt, u. a. im Juli 2019 ein Gespräch mit Herrn Staatssekretär Dr. Lindner und im November 2019 mit Herrn Minister Dr. Althusmann sowie Herrn Minister Hilbers. Weiterhin fanden zwei Gespräche auf Arbeitsebene im November 2019 und Februar 2020 statt.

Zudem ist die Thematik aufgrund mehrerer, aber noch nicht konkret begründeter Klagen, Widersprüche und Abänderungsanträge sowohl beim Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie als auch auf ministerieller Ebene präsent.