

Dickertmann, Dietrich; Voss, Antonius

Article — Digitized Version

Der Kohlepfenning - eine getarnte Steuer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dickertmann, Dietrich; Voss, Antonius (1979) : Der Kohlepfenning - eine getarnte Steuer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 1, pp. 41-46

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135276>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Kohlepfennig – eine getarnte Steuer

Dietrich Dickertmann, Antonius Voss, Köln

Selten hat eine fiskalische Abgabe innerhalb so kurzer Zeit einen so großen finanzpolitischen Wirbel verursacht wie der sogenannte Kohlepfennig, der zum 1. 1. 1979 auf 6,2 % des Strompreises angehoben wurde. Der nachfolgende Beitrag zeichnet die Entwicklung dieser Abgabe nach und unterzieht sie einer finanzwissenschaftlichen Würdigung.

Trotz des Ersten und Zweiten Verstromungsgesetzes und trotz der 1972 getroffenen Anschlußregelung drohte der Anteil der Steinkohle an der Stromerzeugung wegen zu hoher Preise bis 1980 sowohl absolut als auch relativ zurückzugehen. Um die fortschreitende Substitution der Steinkohle durch schweres Heizöl zu stoppen und dadurch die Abhängigkeit von fremden Energieträgern zu mindern, sprach sich die Bundesregierung deshalb in dem – noch vor der Ölkrise – 1973 vorgelegten Energieprogramm für eine gesetzliche Neuregelung der Kohleverstromung aus, deren Finanzierung durch eine Ausgleichsabgabe erfolgen sollte^{1) 2)}.

Infolge der drastischen Ölpreissteigerungen während und nach der Ölkrise im Winter 1973/74 entfiel allerdings zunächst der Wettbewerbsnachteil der Steinkohle, so daß ein umgekehrter Substitutionsprozeß in Gang gesetzt wurde. Der Bergbau konnte seine Halden – trotz mehrfacher Preiserhöhungen – von 15,7 Mill. t Ende 1973 auf 3,7 Mill. t Ende 1974 abbauen. Zeitweise stellte sich sogar die Frage, ob die heimische Steinkohle langfristig in der gewünschten Menge verfügbar

1) Vgl. Energieprogramm der Bundesregierung, BTag-Drucks. 7/1057, Ziff. 56 ff.

2) Dabei ist zu bedenken, daß das Heizöl bereits durch die Mineralölsteuer belastet ist. Von der für den 31. 12. 1979 vorgesehenen Abschaffung dieser Steuer ist nun längst keine Rede mehr.

3) Vgl. BRat-Drucks. 99/74.

sein werde. Kurzfristig waren daher gesetzliche Maßnahmen zur Förderung der Kohleverstromung und damit auch die Erhebung der Ausgleichsabgabe unnötig.

Subventionsausmaß

Die Bundesregierung hielt jedoch weitere Maßnahmen für erforderlich, um den Steinkohleeinsatz zur Stromerzeugung auch langfristig abzusichern. Sie brachte deshalb am 1. Februar 1974 den Gesetzentwurf für das Dritte Verstromungsgesetz im Bundesrat ein³⁾. Das mit Wirkung vom 1. Januar 1975 in Kraft getretene Dritte Verstromungsgesetz⁴⁾ sah zunächst die Gewährung folgender Subventionen zur Förderung des Steinkohleeinsatzes an die Elektrizitätswirtschaft vor:

Den Stromerzeugern wird für die durch den Steinkohleeinsatz entstehenden höheren Kosten ein Mehrkostenausgleich in Höhe der Wärmepreisdifferenz frei Kraftwerk zwischen der Steinkohle und dem schweren Heizöl gezahlt. Der Mehrkostenausgleich beinhaltet außerdem eine nach dem Alter der Kraftwerke gestaffelte Erstattung der gegenüber Ölkraftwerken höheren sonstigen Betriebsmehrkosten.

Der Bau neuer Steinkohlekraftwerke wird durch einen Investitionskostenzuschuß in Höhe von 180 DM je kW (vor dem 1. April 1976 nur 150 DM je kW) neu installierter Kraftwerksleistung verbilligt, sofern mit dem Bau bis zum 31. Dezember 1981 begonnen wird.

Revierfernen Elektrizitätsversorgungsunternehmen kann ein Stromtransportkostenzuschuß ge-

4) Vgl. Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) vom 13. 12. 1974 (BGBl. I, S. 3473).

Dr. Dietrich Dickertmann, 37, ist Privatdozent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln. Cand. rer. pol. Antonius Voss, 24, steht vor dem Abschluß seines volkswirtschaftlichen Studiums an der Universität zu Köln.

währt werden, sofern sie Strom von Kohlekraftwerken in den Kohlerevieren beziehen.

Ein Zuschuß zur Ablösung von Minderpreisverträgen kann Kraftwerksbetreibern gezahlt werden, die für zwischen dem 1. Januar 1974 und dem 31. Dezember 1981 bezogene Kohle den üblichen (vom Bundesminister für Wirtschaft festgesetzten) Preis zahlen, obwohl sie aufgrund eines Minderpreisvertrages zu einem niedrigeren Preis beliefert werden müßten⁵⁾.

Zur Finanzierung dieser Leistungen wurde für die Stromabgabe ein Abgabesatz von genau 3,24 % auf den Strompreis festgesetzt.

Novellierungen

Aufgrund des rezessionsbedingt verminderten Stromverbrauchs im Jahre 1975 wurde aber der angestrebte Einsatz von 33 Mill. t SKE schon im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes mit nur rd. 22 Mill. t SKE⁶⁾ drastisch unterschritten, so daß bereits Anfang 1976 eine erste Novellierung des Dritten Verstromungsgesetzes erfolgte⁷⁾. Durch sie wurden zusätzliche finanzielle Anreize für den Steinkohleeinsatz in der Elektrizitätswirtschaft geschaffen⁸⁾. Zur Finanzierung des zunehmenden Mittelbedarfs wurde eine Erhöhung des Abgabesatzes von 3,24 % auf 4,5 % zum 1. April 1976 notwendig.

Durch eine abermalige Änderung des Gesetzes Ende 1977⁹⁾ wurden die Kosten für den Kohleeinsatz in Kraftwerken nochmals erheblich gesenkt: Ab 1978 wird ein Drittel der jährlichen Kohlebezüge und eventuell zusätzlich eine Menge von 2,3 Mill. t SKE nahezu auf den halben Preis verbilligt¹⁰⁾. Aufgrund dieser massiven Erweiterung des Anreizsystems und der größer gewordenen Wärmepreisdifferenz zwischen Steinkohle und schwerem Heizöl wurde zum 1. Januar 1979 eine weitere Erhöhung der Abgabe auf 6,2 % erforder-

⁵⁾ Derartige Minderpreisverträge hatte der Steinkohlebergbau wegen der Absatzschwierigkeiten mit der Elektrizitätswirtschaft abgeschlossen. Die dabei vereinbarten Preise lagen bis zu 48 % unter den jeweiligen Listenpreisen. Vgl. o. V.: Drittes Verstromungsgesetz und Verlängerung der Heizölsteuer, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 24. Jg. (1974), S. 580.

⁶⁾ Vgl. BTag-Drucks. 7/4577, S. 1.

⁷⁾ Vgl. Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes vom 29. 3. 1976 (BGBl. I, S. 749).

⁸⁾ Aufgrund des neu geschaffenen Mehrkostenausgleichs in besonderen Fällen nach § 3a des geänderten Gesetzes konnten sich in der Spitze Zuschüsse von 140 DM pro t bei einem Listenpreis von 153 DM pro t Kraftwerkskohle ergeben. Vgl. BTag-Drucks. 144/2/76, S. 2.

⁹⁾ Vgl. Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften vom 29. 3. 1976 (BGBl. I, S. 749).

¹⁰⁾ In diesem Zusammenhang ist es schon verwunderlich, wenn der Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus sich die mit dieser Abgabe bewirkten Subventionsleistungen nicht zurechnen lassen will (vgl. o. V.: „Echte“ Subventionen nur 1,8 Milliarden DM im Jahr, in: Handelsblatt, Nr. 202 vom 27./28. 10. 1978, S. 16; vgl. aber ergänzend o. V.: Ende der Fahnenstange, in: Der Spiegel, Nr. 9/1978, S. 81 f.), sondern der Elektrizitätswirtschaft zuschlagen möchte. Zur Verschleierung der Subventionierung schlägt der Verband vor, den Kohlepfennig in „Strom-Pfennig“ umbenennen (vgl. o. V.: Strompfennig der bessere Name, in: Handelsblatt, Nr. 207 vom 6. 11. 1978, S. 8).

lich, um die Mittel für die zugesicherte Kostenausgleichsfinanzierung weiterhin über den Ausgleichsfonds aufbringen zu können.

Nur vier Jahre nach Verabschiedung des Dritten Verstromungsgesetzes ergibt sich für den Kohlepfennig zunächst folgende Zwischenbilanz:

Der Abgabesatz ist von 3,24 % auf 6,2 % fast verdoppelt worden.

Das Abgabeaufkommen wird mit rd. 2,4 Mrd. DM im Jahre 1979 mehr als das Dreifache des Aufkommens von 1975 (778 Mill. DM) betragen¹¹⁾.

Die Subventionen werden mit rd. 2,78 Mrd. DM im Jahre 1979 mehr als das Fünffache des Betrages von 1975 (436 Mill. DM) ausmachen.

Der Steinkohleeinsatz zur Stromerzeugung lag von 1971 bis 1974 durchschnittlich bei 34,8 Mill. t SKE pro Jahr, nach der Verabschiedung des Dritten Verstromungsgesetzes von 1975 bis 1977 durchschnittlich bei 28,5 Mill. t SKE pro Jahr.

Bagatellisierung

Die zweimalige Novellierung des Gesetzes aufgrund mangelhafter Zielerreichung innerhalb von knapp drei Jahren sowie eine Fülle von Richtlinienänderungen zu dem Gesetz zeigen, daß dem Dritten Verstromungsgesetz eine geschlossene Konzeption für eine Kohlepolitik, die den Einsatz finanzpolitischer Maßnahmen hätte rechtfertigen können, nicht zugrunde liegt. Es bestehen „Zweifel daran, ob über ein so kompliziertes Netz von Bestimmungen eine sachgerechte Steuerung des Steinkohleeinsatzes möglich ist“¹²⁾. Zudem wird dem Stromverbraucher mit der Ausgleichsabgabe eine durch Ineffizienzen bei der Subventionsgewährung überhöhte Last aufgebürdet¹³⁾. Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, wie sich diese Belastung des Stromverbrauchers in Milliardenhöhe rechtfertigen läßt.

Wie schon bei der Einführung wird auch anlässlich der neuesten Erhöhung die quantitative Bedeutung der Abgabe von offizieller Seite bagatellisiert: Verwies der damalige Bundeswirtschaftsminister Friderichs bei der Einführung der Abgabe noch darauf, die monatliche „Versicherungsprämie für eine höhere Sicherheit der Energieversorgung“ erfordere von einem Vierpersonenhaushalt kein größeres Opfer als den Preis für eine Schachtel

¹¹⁾ Die Belastung des Stromverbrauchers ist tatsächlich noch höher, da auf die Ausgleichsabgabe Mehrwertsteuer erhoben wird. Die Erhebung der Ausgleichsabgabe führt daher auch noch zu Mehreinnahmen in den öffentlichen Haushalten. Diese werden seitens des Bundesfinanzministers gegenüber der Öffentlichkeit gern vernachlässigt. Denkbar wäre es immerhin, daß diese Steuer Mehreinnahmen dem Ausgleichsfonds (zweckgebunden) zugeführt würden. Dadurch könnte die aus der Ausgleichsabgabe resultierende Gesamtbelastung teilweise vermindert werden.

¹²⁾ I. Vogelsang: Eine Alternative zur Kohlepolitik des Dritten Verstromungsgesetzes, in: ORDO, Bd. 28, Stuttgart, New York 1977, S. 188.

¹³⁾ Vgl. ebenda, S. 187.

Zigaretten¹⁴), so wird dem Stromverbraucher von der Bundesregierung heute vorgerechnet, aus der Erhöhung des Abgabesatzes ergebe sich für einen Vierpersonenhaushalt eine Stromkostenverteilung von nur 1 DM monatlich. Die wirksam werdende Gesamtbelastung bleibt bei einer derartig verkürzten Betrachtungsweise unberücksichtigt. Ein Vierpersonenhaushalt wird nach der Erhöhung des Abgabesatzes einschließlich Mehrwertsteuer mit 3,52 DM pro Monat belastet. Auch die von den Politikern wie auch von den Medien oftmals verwendete Bezeichnung „Kohlepfennig“ erweist sich angesichts eines Aufkommens von rd. 2,4 Mrd. DM (1979) als eine Verniedlichung des quantitativen Problems.

Technische Ausgestaltung

Die Ausgleichsabgabe wird bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen und bei den Eigenerzeugern von Strom (Abgabeschuldner) erhoben. Bemessungsgrundlage der Abgabe ist bei beiden Gruppen von Abgabeschuldnern eine Wertgröße: Bei den Elektrizitätsversorgungsunternehmen bilden die im Inland aus der Lieferung von Strom an

den Endverbraucher erzielten Erlöse die Bemessungsgrundlage¹⁵). Diese umfaßt somit neben dem Arbeitspreis auch den Grundpreis, um eine Verzerrung der Belastung aufgrund unterschiedlicher Tarifstrukturen zu vermeiden. Bei Eigenerzeugern ist der nach der Eigenverbrauchsverordnung ermittelte Wert der selbsterzeugten und verbrauchten Elektrizität die Bemessungsgrundlage, wobei der Kraftwerkseigenbedarf außer Betracht bleibt¹⁶). Die Abgabeschuldner haben die Höhe der Abgabeschuld selbst zu ermitteln; sie besitzen ein Wahlrecht zwischen monatlicher und jährlicher Ermittlung und Zahlung der Abgabe¹⁷).

¹⁴) Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8702.

¹⁵) Ausländische Stromabnehmer werden folglich durch die Stromabgabe nicht belastet. Deswegen sind in diesem Zusammenhang Überlegungen der EG-Kommission, zu einer gemeinschaftlichen Kohlepolitik und zu erhöhter Energiesicherheit zu kommen, besonders beachtenswert. Vgl. o. V.: Alle Länder sollen eine Sicherheitsprämie zahlen, in: Handelsblatt, Nr. 236 vom 18. 12. 1978, S. 6; H. R a d z i o : Kohle und Steuerzahler, in: Handelsblatt, Nr. 234 vom 14. 12. 1978, S. 2.

¹⁶) Vgl. Verordnung über das Verfahren zur Ermittlung des Wertes der von Eigenerzeugern selbst verbrauchten Elektrizität (Eigenverbrauchsverordnung) vom 18. 12. 1974 (BGBl. I, S. 3701).

¹⁷) Vgl. Verordnung über die Ermittlung und Zahlung der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz vom 20. 12. 1976 (BGBl. I, S. 3612).

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Muaffac Mously

ÖKONOMETRISCHE PREISMODELLE

Eine theoretische und empirische Analyse

Ökonometrische Preismodelle befassen sich vorwiegend mit der Erklärung empirisch ermittelter Preisindices. Dagegen bildet die Bestimmung der optimalen Preis-Absatz-Kombination eines Produktes, unter vorgegebenen abstrakten Annahmen, das Hauptanliegen der Preistheorie. Solche Unterschiede in den Ausgangsbedingungen, in der Fragestellung und vor allem in den Aggregationsstufen führten bislang zu einer breiten Kluft zwischen den in der Regel theoretisch wenig fundierten Ansätzen der empirischen Untersuchungen und den differenzierten, oft anspruchsvollen preistheoretischen Modellen. In der vorliegenden Studie wird der Versuch unternommen, eine Brücke zwischen beiden Modellarten zu schlagen.

Großoktav, 217 Seiten, 1978, Preis brosch. DM 39,—

ISBN 3-87895-175-2

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

Die Abgabeschuld ist an ein unselbständiges Sondervermögen („Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleeinsatzes“) des Bundes, das vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft verwaltet wird, abzuführen. Diese Behörde ist auch für die Gewährung der Zuschüsse zuständig¹⁸⁾. Die Elektrizitätsversorgungsunternehmen können die Abgabebelastung an die Stromverbraucher weitergeben. Es ist davon auszugehen, daß sie von dieser Kann-Vorschrift regelmäßig Gebrauch machen. Bei einer Überwälzung sind der Prozentsatz der Abgabe und der absolute Abgabebetrag unter der Bezeichnung „Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung nach dem Dritten Verstromungsgesetz“ in den Stromrechnungen offen auszuweisen.

Eine Anhebung des Strompreises zwecks Überwälzung der Abgabe dürfen die Elektrizitätsversorgungsunternehmen nicht verlangen, wenn die sich aus der Anhebung des Entgelts ergebende Belastung für ein stromabnehmendes Unternehmen eine unbillige Härte bedeuten würde. Ob eine unbillige Härte vorliegt, entscheidet das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft auf Antrag des Unternehmens. Aufgrund einer sehr restriktiven Auslegung dieser Härteklausele ist die Zahl der vorgenommenen Freistellungen bisher sehr gering. Dies deutet darauf hin, daß die Klausel den Charakter einer politischen Kompromißformel besitzt, der nicht viel mehr als eine Alibifunktion zukommt. Für private Haushalte gilt diese Härteklausele im übrigen nicht.

Die Höhe des Abgabesaizes wird jeweils für ein Kalenderjahr im voraus vom Bundesminister für Wirtschaft festgelegt, lediglich Prozentsätze über 4,5 % bedürfen der Zustimmung des Bundestages¹⁹⁾. Bei der Festsetzung des Abgabesaizes hat der Bundeswirtschaftsminister zu berücksichtigen, daß das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe den vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft zu schätzenden Mittelbedarf decken soll. Der Prozentsatz ergibt sich, indem der geschätzte Mittelbedarf ins Verhältnis zur Summe der voraus-

¹⁸⁾ Selbstverständlich mußten für den Ausgleichsfonds neue Stellen geschaffen werden. Vorgesehen waren zunächst 50 zusätzliche Mitarbeiter (BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 7). Bei zwischenzeitlich erhöhtem Personalbestand belaufen sich die gesamten Verwaltungskosten des Fonds auf 5 Mill. DM 1979 nach 2,6 Mill. DM 1975.

¹⁹⁾ Vgl. § 4 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz i. d. F. vom 19. 12. 1977. Ursprünglich war diese Grenze auf 3,5 % festgelegt. Über die grundsätzliche Berechtigung der Abgabenerhebung sollte frühestens im Laufe des Jahres 1980 neu nachgedacht werden, falls das Gesetz über den 31. 12. 1980 verlängert werden sollte. Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8711. Tatsächlich aber wurde der Satz dann schon im März 1976 zunächst auf 5 % angehoben und anschließend im Dezember 1977 auf 4,5 % gesenkt, wobei gleichzeitig die Laufzeit des Gesetzes bis zum 31. 12. 1987 verlängert wurde.

²⁰⁾ Im übrigen wurde, um die Erhöhung dieses Abgabesaizes möglichst niedrig zu halten, bei seiner Ermittlung die Inanspruchnahme eines Kassenkredits in Höhe von 420 Mill. DM einbezogen. Andernfalls wäre ein Abgabesaiz von 7,3 % notwendig gewesen. Vgl. BTag-Drucks. 8/2307, S. 3.

sichtlichen Erlöse der Elektrizitätsversorgungsunternehmen aus Lieferungen an Endverbraucher und des voraussichtlichen Gesamtwertes der von den Eigenerzeugern selbst verbrauchten Elektrizität gesetzt wird (sogenannter Repartitionstarif).

Regionale Differenzierung

Um eine unterschiedliche Abgabebelastung aufgrund der regionalen Strompreisdifferenzen zu vermeiden, erfolgt seit dem 1. Januar 1978 eine regionale Differenzierung nach der „Revierferne“ des zuvor nach dem Repartitionsprinzip ermittelten durchschnittlichen Abgabesaizes. Die Prozentsätze der einzelnen Bundesländer entsprechen danach dem umgekehrten Verhältnis der durchschnittlichen Strompreise des jeweiligen Bundeslandes zum Bundesdurchschnitt.

Bei dem geltenden durchschnittlichen Abgabesaiz von 6,2 %²⁰⁾ sind für das Jahr 1979 folgende regionale Abgabesaize vorgegeben:

Bundesland	Satz der Ausgleichsabgabe (in %)	
	1979	1978
Baden-Württemberg	5,5	4,0
Bayern	5,4	3,9
Berlin	4,9	3,5
Bremen	5,6	4,0
Hamburg	6,7	4,8
Hessen	5,6	4,1
Niedersachsen	5,8	4,2
Nordrhein-Westfalen	7,5	5,4
Rheinland-Pfalz	6,3	4,6
Saarland	7,1	5,2
Schleswig-Holstein	4,8	3,5
Durchschnittsaiz	6,2	4,5

Quelle: BTag-Drucks. 8/2307, S. 1.

Begriffsverwirrung

Die Abgabe wird in der Begründung des Gesetzesentwurfs nicht in das traditionelle System der öffentlichen Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Steuern) eingeordnet²¹⁾, sondern als eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe bezeichnet, durch die wirtschaftliche Ungleichheiten innerhalb der Elektrizitätswirtschaft ausgeglichen werden sollen²²⁾. Der einnahmesystematische Standort war bereits in der parlamentarischen Debatte über den Gesetzesentwurf des Dritten Verstromungsgesetzes umstritten²³⁾.

²¹⁾ Zur Stellung derartiger Abgaben im System der Finanzverfassung vgl. K. H. F r i a u f: Zur Zulässigkeit von außersteuerlichen Sonderabgaben, in: Der Bürger als Objekt der staatlichen Finanzpolitik, Festschrift für W. Haubrich, hrsg. von G. S c h m ö l d e r s u. a., 2. Aufl., Bad Wörishofen 1977, S. 103 ff.

²²⁾ Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 3 f. Dieser Ansicht schließt sich auch M. D ä r r: Ist die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz eine unzulässige Steuer?, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 25. Jg. (1975), S. 35 ff., in seinen juristischen Ausführungen an; er bezeichnet sie als eine Sonderabgabe.

²³⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8700 ff.

Die in der Debatte deutlich sichtbar gewordene „Begriffsverwirrung“ der Bundestagsabgeordneten ist nicht zuletzt dadurch zu erklären, daß es den Parteien zur damaligen Zeit besonders schwer fiel, dem Bürger eine neuerliche Abgabenbelastung aufzuerlegen, ohne dabei dessen Widerstände zu sehr herauszufordern. Denn der Rückgriff auf die (budgetär ausgegliederte und zweckgebundene) Abgabe erfolgte vor allem, weil „der Haushalt wegen mangelnder Flexibilität insoweit nicht mehr als geeignetes Finanzierungsinstrument angesehen“²⁴⁾ wurde. Diesem Vorgehen diene auch – neben dem niedrigen (und so genau ermittelten), nahezu unmerklichen Satz von 3,24 % bei der Einführung der Abgabe – die „Verpackung“ der Abgabe: Sie wurde nicht durch ein Abgaben- oder Steuergesetz eingeführt, sondern über das abgabenrechtlich nichtssagende „Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft“. Zuständig war und ist auch nicht der Bundesfinanz-, sondern der Bundeswirtschaftsminister. Demzufolge wurde diese Abgabe auch gar nicht erst bei der regelmäßigen Berichterstattung des Bundesfinanzministers über aktuelle Steuerrechtsänderungen erfaßt²⁵⁾.

Finanzwissenschaftliche Einordnung

Die Bedenken gegen die Charakterisierung der Abgabe als wirtschaftsverwaltungsrechtliche Abgabe geben Anlaß, unter finanzwissenschaftlichen Kriterien zu prüfen, ob es sich bei der Abgabe nicht in Wirklichkeit um eine Steuer handelt: Stand bei früheren Eingriffen in den Markt für Kesselkohle (Erstes und Zweites Verstromungsgesetz) der Schutz der heimischen Steinkohle im Vordergrund der Politik, so hat seit dem Dritten Verstromungsgesetz die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung in der offiziellen Begründung Vorrang²⁶⁾. Daß die Förderung der Kohleverstromung über den Sicherheitsgedanken hinaus im wesentlichen auch aus beschäftigungs-, sozial- und regionalpolitischen Gründen erfolgt, wird nur noch als Nebenziel erwähnt²⁷⁾.

Mit der Bezeichnung „Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung“ versucht der Gesetzgeber der Abgabe den Charakter eines Entgelts zu geben und sie so dem Stromverbraucher einsichtig zu machen. Ihm soll mit diesem Begriff offensichtlich der Eindruck vermittelt werden, die Ausgleichsabgabe werde als Gegenleistung für eine ihm zugute kommende spezielle Staatsleistung in Form einer erhöhten Versorgungssicher-

heit mit elektrischer Energie erhoben. So waren auch die Parlamentarier bei der Rechtfertigung der Abgabenerhebung bemüht, diese mit dem Äquivalenzsystem in Verbindung zu bringen²⁸⁾.

Eine isolierte Betrachtung des Ziels der Versorgungssicherheit im Hinblick auf nur einen Energieträger übersieht aber die zwischen den Märkten der verschiedenen Energieträger bestehenden Interdependenzen. Eine erhöhte Kohleverstromung dient nicht ausschließlich der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung, sondern die damit verbundene Reduzierung des Öl- und Gaseinsatzes zur Stromerzeugung und die Verhinderung einer weiteren Substitution der Kohle erhöht gleichzeitig die Verbrauchsmöglichkeiten dieser Energieträger in anderen Verwendungsbereichen, z. B. in der chemischen Industrie. Die Stabilisierung des Kohleinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft erhöht insofern die Sicherheit der allgemeinen Energieversorgung und nicht nur speziell die Sicherheit der Stromversorgung²⁹⁾. Da die Stromverbraucher also nicht die alleinigen Nutznießer des Dritten Verstromungsgesetzes sind, ist die Finanzierung des Gesetzes durch die ausschließlich die Stromverbraucher belastende Ausgleichsabgabe mit dem Verursacherprinzip nicht zu rechtfertigen. Eine Finanzierung über das Budget wäre durchaus angebracht.

Zwangsabgabe ohne Gegenleistung

Bei der Rechtfertigung der Abgabenerhebung ist weiterhin zu bedenken, daß mit der Förderung der Kohleverstromung nicht nur ein Beitrag zur Versorgungssicherheit, sondern gleichzeitig ein Beitrag zur Konsolidierung des deutschen Steinkohlebergbaus geleistet werden soll³⁰⁾. Die für die Ablösung der Minderpreisverträge verwendeten Mittel (von 1975 bis 1977 allein 804 Mill. DM) sichern dem Bergbau höhere Preise für Kohlemengen, die ohnehin abgenommen worden wären. Sie dienen insofern der Verbesserung der Ertragslage des Bergbaus, nicht aber der Erhöhung der Versorgungssicherheit. Berücksichtigt man außerdem, daß die Energieversorgung auch mit Hilfe anderer und billigerer Energiequellen (z. B. Importkohle, Kernenergie) gesichert werden könnte, mangelt es an einer Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe gegenüber dem Stromverbraucher völlig.

Die Verwendung der Ausgleichsabgabe zur Subventionierung des Steinkohleinsatzes zum Zwecke der Stromerzeugung erweist sich also nicht als

²⁴⁾ Ebenda, S. 8700 (Bundeswirtschaftsminister Friderichs, FDP).

²⁵⁾ Vgl. Finanzbericht 1976, S. 46 ff.

²⁶⁾ Vgl. § 1 Abs. 1 Drittes Verstromungsgesetz; BRat-Drucks. 99/74, Teil 1, S. 1.

²⁷⁾ Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 2; Energieprogramm . . . , a. a. O., Ziff. 52.

²⁸⁾ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8703; Verhandlungen des Bundesrates, 402. Sitzung vom 8. 3. 1974, S. 85, 86, 93.

²⁹⁾ Vgl. H. G. Fabritius: Der fragwürdige Kohlepfennig, in: Der Steuerzahler, H. 5/1975, S. 5.

³⁰⁾ Vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 1 f., 8.

eine dem Stromverbraucher zugute kommende spezielle Gegenleistung des Staates für die Abgabe, so daß diese auch nicht als „Gebühr“ oder „Beitrag“ interpretiert und bezeichnet werden kann. Mit der Erhebung der Abgabe erzielt der Staat vielmehr entgeltlose Einnahmen, die er zweckgebunden verwendet. Aus der Sicht des Stromverbrauchers ist die Abgabe deshalb eine Zwangsabgabe ohne Anspruch auf eine spezielle, ihm unmittelbar zugute kommende Gegenleistung und damit eine (Verbrauch-)Steuer³¹⁾. Sie wäre zutreffend als Energiesteuer zu bezeichnen.

Tatsächlich waren vor allem fiskalische Motive der eigentliche Anlaß für die Abgabeerhebung³²⁾. Weder der Bund noch die Bundesländer mit Bergbau waren bereit, den wachsenden Mittelbedarf für die Subventionierung der Kohleverstromung weiterhin aus den öffentlichen Haushalten zu finanzieren. Sie sahen in der Schaffung des Ausgleichsfonds und der Erhebung der Ausgleichsabgabe ein politisch bequemes Instrument zur Finanzierung des Gesetzes³³⁾.

Der Begriff „Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung“ erweist sich insofern „lediglich“ als eine finanzpsychologisch geschickt gewählte, der besonderen energiewirtschaftlichen Situation bei ihrer Einführung (kurz nach der sogenannten Ölkrise) Rechnung tragende Bezeichnung für eine neue Steuer, mittels der die Finanzierung der politisch für notwendig gehaltenen Kohleverstromung geräuschlos, ohne große Widerstände, auf bequeme Art und Weise gesichert worden ist.

Reduzierte Kontrollrechte

Mit der Bildung des vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft verwalteten Ausgleichsfonds hat das Parlament seine Budget- und Kontrollrechte hinsichtlich der Wirtschaftsführung des Fonds auf ein Minimum reduziert. Der jährlich vom Bundesamt für den Ausgleichsfonds aufzustellende Wirtschaftsplan wird nicht durch das Parlament festgestellt, sondern bedarf lediglich der Genehmigung des Bundesministers für Wirtschaft. Bedenklich erscheint auch, daß das Bundesamt mit Ein-

willigung des Bundesfinanzministers berechtigt ist, Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 500 Mill. DM aufzunehmen³⁴⁾ ³⁵⁾.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat dem Bundestag und dem Bundesrat im jeweils folgenden Jahr über das Sondervermögen Rechnung zu legen³⁶⁾. Diese Rechnungslegung, die nicht einmal parlamentarisch beraten wird, besitzt für eine Kontrolle der Wirtschaftsführung des Ausgleichsfonds nur einen geringen Stellenwert: Zum einen besteht eine Neigung der Parlamente, derartige Rechnungsberichte weniger wichtig als Vorschläge zu nehmen, zum anderen gehört zur politischen Kontrollfunktion des Budgets sowohl eine vorherige als auch eine nachträgliche Kontrolle des Regierungshandelns. „Das normale Haushaltsverfahren hätte zumindest die Gefahr vermindert, daß die Instrumente längere Zeit unzweckmäßig eingesetzt und die Maßnahmen zu einer Dauereinrichtung werden, auch wenn deren eigentliche Basis entfallen ist.“³⁷⁾

Da das Abgabeaufkommen nicht den öffentlichen Haushalten, sondern dem Sondervermögen zugeführt wird, bleibt die mit der Erhebung der Ausgleichsabgabe verbundene Ausweitung der Staatstätigkeit bei der Bestimmung der Wachstumsraten des Bundeshaushalts und bei der Ermittlung der Staatsquoten auf der Basis der Finanzstatistik unberücksichtigt³⁸⁾. Die Abwicklung des Dritten Verstromungsgesetzes über den Sonderfonds läßt „den Verdacht aufkommen, daß hier der Bürger und Steuerzahler über das wahre Ausmaß der staatlichen Tätigkeit und seiner Ausdehnung im unklaren gelassen werden soll“³⁹⁾.

Damit sind – und die bisherige Entwicklung und parlamentarische Behandlung der Abgabe verdeutlicht das augenfällig – alle Voraussetzungen erfüllt, daß diese Steuer in absehbarer Zeit den „alten“ Steuern zugerechnet wird, an die sich die betroffenen Stromverbraucher gewöhnt haben. Alte Steuern sind – ein bewährter Steuergrundsatz – bekanntlich gute Steuern, insbesondere für den Fiskus. Und auch der einmal eingerichtete Ausgleichsfonds wird als Institution mit dafür sorgen, daß die vorgezeichnete Entwicklung ihren Lauf nimmt.

³¹⁾ Nach M. Därr (Ist die Ausgleichsabgabe . . . a. a. O., S. 35) legt die gesetzlich vorgesehene Überwälzung der Abgabe auf den Endverbraucher bereits die Vermutung nahe, daß es sich dabei um eine „getarnte Steuer“ handelt. Der Abgeordnete Spilker (CDU/CSU) spricht von einer „verkappten oder versteckten Steuer“; vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8702 f.

³²⁾ Vgl. dazu ergänzend o. V.: Vom Energiepfennig zum Notopfer Nord-Süd, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 42 vom 19. 2. 1977, S. 12.

³³⁾ Vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8710; Verhandlungen des Bundesrates, 402. Sitzung vom 8. 3. 1974, S. 85 f.

³⁴⁾ Ursprünglich war der Kreditplafond auf nur 200 Mill. DM begrenzt. Die Ermächtigung wurde durch § 2 Abs. 7 Drittes Verstromungsgesetz i. d. F. vom 19. 12. 1977 aufgestockt.

³⁵⁾ Vgl. auch Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung vom 8. 11. 1974, S. 8702 ff.

³⁶⁾ Zur Rechnungslegung über den „Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes“ für die Wirtschaftsjahre 1975, 1976, 1977 vgl. BTag-Drucks. 7/5416, 8/758, 8/2043.

³⁷⁾ H. G. Fabritius: Der fragwürdige Kohlepfennig, a. a. O., S. 51.

³⁸⁾ In den diesbezüglichen Statistiken des Finanzberichts (vgl. z. B. Finanzbericht 1979, S. 180 ff.) wird das Aufkommen aus der Abgabe nicht aufgeführt – nicht einmal nachrichtlich.

³⁹⁾ H. G. Fabritius: Der fragwürdige Kohlepfennig, a. a. O., S. 51. Anzumerken ist, daß die Bemühungen der CDU/CSU-Fraktion, den Ausgleichsfonds wegen des gestiegenen und weiterhin („automatisch“) steigenden Volumens sowie aufgrund haushaltsrechtlicher Vorschriften in Anlehnung an Art. 110 GG aufzulösen und die Abwicklung seiner Einnahmen und Ausgaben über den Bundeshaushalt vorzunehmen (vgl. BTag-Drucks. 7/4756, 7/4758; Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 224. Sitzung vom 19. 2. 1976, S. 15636 f., 15640), keine parlamentarische Mehrheit fand.