ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stern, Volker

Article — Digitized Version

Die Reform der Konzessionsabgabe

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stern, Volker (1992) : Die Reform der Konzessionsabgabe, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 1, pp. 42-48

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136842

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Volker Stern

Die Reform der Konzessionsabgabe

Seit Jahren wurde eine Reform der Konzessionsabgabe gefordert. Zum 1. Januar 1992 ist nun eine Neuregelung in Kraft getreten. Werden die Schwächen der bisherigen Konzessionsabgabenregelung damit beseitigt?

Bevor ein Unternehmen in einer Gemeinde die öffentliche Versorgung mit Strom, Gas oder Wasser aufnehmen kann, muß es sich durch einen im Rahmen der bürgerlich-rechtlichen Vertragsfreiheit mit der Gemeinde ausgehandelten privatrechtlichen Vertrag (sogenannter Konzessionsvertrag) Benutzungsrechte an gemeindeeigenen Wegen einräumen lassen. Gleichzeitig wird meistens auch ein ausschließliches Versorgungsrecht für das betreffende Unternehmen vereinbart. Damit verzichtet die Gemeinde darauf, selbst eine Versorgung zu betreiben und/oder einem anderen Unternehmen entsprechende Benutzungs- und Versorgungsrechte im Gemeindegebiet einzuräumen. Wenn ein Entgelt für die Einräu-

Volker. Stern, 38, Dipl.-Vokswirt, ist Abteilungsleiter im Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler.

mung der Wegebenutzungsrechte und/oder für das Ausschließlichkeitsrecht vereinbart wird, wird dieses als Konzessionsabgabe bezeichnet.

Bemessen wurden die Konzessionsabgaben[1] bisher als Prozentsatz der Roheinnahmen der Versorgungsunternehmen (ausschließlich Mehrwertsteuer und Kohlepfennig). Für Einnahmen aufgrund von Sonderverträgen (vor allem mit gewerblichen Großabnehmern) durften die Gemeinden von den Versorgungsunternehmen bis zu 1,5% Konzessionsabgabe verlangen. Für Einnahmen aus Lieferungen an allgemeine Tarifkunden (also vor allem Privathaushalte) galten Höchstsätze, die nach der Größe der Gemeinden gestaffelt waren. Der niedrigste Satz von 10% galt für Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern, der höchste Satz von 8% für Gemeinden mit mehr als 500 000 Einwohnern. Schuldner der Konzessionsabgaben sind die Versorgungunternehmen. Wirtschaftlich belastet werden durch die Abgabe letztlich aber die Verbraucher. Auf sie wird die Abgabe im Regelfall nämlich von den Versorgungsunternehmen in Form erhöhter Strom-, Gas- und Wasserpreise abgewälzt.

Die bisher gültigen Rechtsgrundlagen des Konzessionsabgabewesens stammen im wesentlichen noch aus der Zeit vor 1945. Tenor und ausrückliches Ziel der kriegsrechtlichen Regelungen war eine fortschreitende Verbilligung von Elektrizität, Gas und Wasser, indem die zulässige Höhe von Konzesionsabgabezahlungen begrenzt, stufenweise reduzirt und die Abgabe letztlich dann völlig abgeschafft werden sollte[2]. Im Interesse dieser Zielsetzung wurde die (vorläufige) Weitererhebung nur noch in denjenigen Fällen gestattet, in denen die Konzessionsabgabe vor dem Stichtag 1.4.1941 bereits erhoben wurde. Nur in Ausnahmefällen sollte die Neueinführung zulässig sein.

Für die Erteilung solcher Ausnahmegenehmigungen sind heute die Wirtschaftsminister der Länder zuständig. Dabei wurde in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich verfahren. Einer restriktiven Genehmigungspraxis in Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen steht eine recht großzügige Handhabung in den übrigen Ländern gegenüber. Ergebnis ist, daß in den erstgenannten Ländern bisher vergleichsweise wenige Gemeinden eine Konzessionsabgabe erheben (durften)[3], wohingegen die Abgabe ansonsten weit verbreitet ist. Das Gesamtaufkommen aus der Konzessionsabgabe ist von rund 1 Mrd. DM im Jahr 1968[4] auf 3,5 Mrd. DM im Jahr 1990[5] angestiegen. Dieses Aufkommen stammt zum weit überwiegenden Teil aus dem Bereich Stromversorgung[6]. Bei der Gas- und Wasserversorgung hat die Konzessionsabgabe nur eine untergeordnete Bedeutung. Die bisherige geringe Beachtung der Konzessionsabgabe in der Öffentlichkeit steht also im Gegensatz zu ihrem nicht unerheblichen Aufkommen.

Fragwürdige Rechtfertigung

Zur Begründung der Konzessionsabgabe wird angeführt, diese sei eine Gegenleistung der Versorgungsunternehmen für das ausschließliche Versorgungsrecht im Gemeindegebiet und für die Berechtigung, die gemeindeeigenen Straßen und Plätze zur Verlegung von Leitungen nutzen zu dürfen. Im Falle der Fremdversorgung, d.h. bei Versorgung durch ein nicht der Gemeinde gehörendes Unternehmen, mag dies bei wirtschaftlicher Betrachtung auf den ersten Blick plausibel erscheinen. Bei näherem Hinsehen kommen allerdings Zweifel, ob diese Betrachtung mit der Interessenlage der Bürger und Betriebe in der Gemeinde vereinbar ist. Im Regelfall ist nämlich davon auszugehen, daß die Konzessionsabgabe von den Versorgungsunternehmen in den Preisen weitergewälzt wird[7], so daß die Abgabe im Ergebnis eine Belastung der Bürger und Betriebe in der Gemeinde darstellt und von daher gegen deren Interesse verstößt.

Noch eklatanter ist die unzureichende Rechtfertigung

---

[1] Zur bisherigen Bemessung der Konzessiosabgaben siehe in § 2 der „Anordnung über die Zulässigkeit von Konzesionsabgaben der Unternehmen und Betriebe zur Versorgung mit Elktrizität, Gas und Wasser an Gemeinden und Gemeindeverbände" (KAE) vom 4. 3. 1941 (Reichsanzeiger 1941, Nr. 57 vom 8. 3. 1941, zuletzt eändert durch die Verordnung PR Nr. 11/67 vom 20. 12. 1967, Bundeanzeiger 1975, Nr. 49), zitiert in H. Immesberger: Recht der Knzessionsabgaben, Kommentar, Seite A7 f. in Anhang I 2.

[2] § 2 Absatz 3 der KAE schrieb dies fest: Die Konzessionsabgaben werden in den folgenden Jahren weiter herabgesetzt und in angemessener Frist beseitigt."

[3] Nach einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von Ende 1990 war die rechtliche Zulässigkeit für die Erebung der Konzessionsabgabe allerdings nicht mehr beschränkt. Siehe dazu unten.

[4] Siehe dazu den Bericht, den der Arbeitskis Konzessionsabgabenrecht im Auftrag der Wirtschaftsministerkoferenz 1968 erstattet hat (veröffentlicht unter dem Titel „Reform des Konzessionsabgabenwesens" und herausgegeben von der Vereiniung Industrielle Kraftwirtschaft, Essen), S. III.

[5] Angabe des Bundeswirtschaftsministers in BMWi Tagesnachrichten Nr. 9748 vom 5. 8. 1991, S. 3.

[6] Eine Aufschlüsselung der Konzessionsabgabe nach Einzelbereichen ist für Nordrhein-Westfalen bekannt. Dort resultierte das Aufkommen der Abgabe in den letzten Jahren zu etwa 75% aus der Stromversorgung, zu etwa 12% aus der Gasversorgung und zu 13% aus der Wasserversorgung. Siehe dazu V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter dem Aspekt der neuen Genehmigungspraxis des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt 1/90, S. 1. Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministers, a. a. O., entfielen bundesweit 1990 fast 80% der Konzessionsabgabe auf Tarifabnehmer von Strom.

[7] Davon ist vor allem deshalb auszugehen, weil die Preise sich wegen der Gebietsmonopole bei der Stromversorgung nicht als Ergebnis eines funktionierenden Preiswettbewerbs bilden können. Vielmehr werden die Preise in Abhängigkeit von den nachgewiesenen Kosten von den Preisaufsichtsbehörden genehmigt. Die Konzessionsabgabe erhöht indessen die Kosten und von daher auch die Preise.

in den zahlreichen Fällen[8], in denen die Konzessionsabgabe von gemeindeeigenen Versorgungsunternehmen erhoben wird. Denn hier kommt es nicht nur zu der gleichen fragwürdigen Belastung der Bürger und Betriebe wie im Falle der Fremdversorgung. Bei der Eigenversorgung kommt hinzu, daß ein echter Leistungsaustausch, der grundlegende Voraussetzung für ein Entgelt und damit auch für die Konzessionsabgabe ist, gar nicht vorliegt. Der wirtschaftliche Wert des ausschließlichen Wegenutzungs- und Versorgungsrechtes verbleibt hier nämlich bei der Gemeinde. Dies gilt bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise auch für den Fall der juristischen Verselbständigung des gemeindlichen Versorgungsbetriebes[9].

Daß die Konzessionsabgabe von gemeindeeigenen Stromversorgungsbetrieben überhaupt erhoben wird, hat im wesentlichen fiskalische Gründe. Aus Gemeindesicht ist die Abgabe nämlich in zweifacher Hinsicht ein fiskalisch interessantes Instrument. Zum einen geht die Abgabe in die Kostenkalkulation der gemeindeeigenen Versorgungsunternehmen ein und ermöglicht von daher höhere, von der Preisaufsichtsbehörde zu genehmigende Strompreisforderungen und folglich höhere Einnahmen aus dem Stromverkauf. Als weiterer Vorteil für die Gemeinde kommt hinzu, daß die Zahlung der Konzessionsabgabe vom eigenen Versorgungsunternehmen an die Trägergemeinde nicht als steuerpflichtige Gewinnabführung gilt[10]. Faktisch handelt es sich jedoch um eine Art verdeckter Gewinnausschüttung, bei der Erträge aus der Stromversorgung in Form der Abgabe steuerfrei in die Gemeindekasse fließen. Die Gemeinden können so die (Bund und Ländern zustehenden) Körperschaftsteuerzahlungen ihrer Versorgungsbetriebe mindern. Letztlich sind Konzessionsabgaben also „...ein finanz- und steuerpolitisches Instrument zur Manipulierung der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen Kommunalverwaltung und Versorgungsbetrieb zu Lasten des staatlichen Haushalts in Bund und Ländern"[11].

Die Tatsache, daß die Konzessionsabgabe in der geschilderten Form fiskalisch mißbraucht wird, kann ihr Fortbestehen indessen schwerlich rechtfertigen. Insgesamt ist nämlich festzustellen, daß eine wirtschaftliche Rechtfertigung der Konzessionsabgabe bei der Fremdversorgung äußerst zweifelhaft und bei der Eigenversorgung offenbar nicht vorhanden ist[12].

Ungerechte Belastungswirkung

Als weiterer Mangel kommt hinzu, daß die Konzessionsabgabe aufgrund ihrer Ausgestaltung eine ungerechte Belastungswirkung hat. So erscheint es willkürlich und ungerecht, daß Bürger und Betriebe in einer Reihe von Kommunen mit der Abgabe belastet werden, in anderen jedoch nicht. Auch innerhalb der Gruppe von Kommunen, die die Abgabe erheben, erscheint es willkürlich und ungerecht, daß die Höhe der Konzessionsabgabe von der Gemeindegröße abhängig gemacht wird. So stellt sich die Frage, warum ein Haushalt in einer Großstadt mit einer nahezu doppelt so hohen Konzessionsabgabe (Höchstsatz 18%) belastet werden kann, wie dies unter ansonsten gleichen Verhältnissen in einer kleineren Kommune (Höchstsatz 10%) der Fall ist. Weitere Ungerechtigkeiten ergeben sich aus der Bemessungsgrundlage der Abgabe. Sie bemißt sich bisher nach dem Erlös aus Strom-, Gas- und Wasserlieferungen. Das hat zur Folge, daß die Haushalte nicht gemäß ihrer Leistungsfähigkeit, sondern in Abhängigkeit von ihrem Energieverbrauch mit der Abgabe belastet werden. Wie fragwürdig die dadurch bedingte Lastenverteilung ist, zeigt sich unter anderem darin, daß Haushalte mit niedrigen Einkommen einen prozentual deutlich höheren Einkommensanteil für Elektrizität und Gas aufwenden als einkommensstärkere Haushalte. So geht aus den Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes hervor[13], daß der typische 2-Personen-Haushalt von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen (Haushaltstyp 1) 1989 einen rund doppelt so hohen Anteil seines Einkommens für Elektrizität und Gas ausgab wie der 4-Personen-Haushalt von Beamten und Angestellten mit höherem Einkommen (Haushaltstyp 3). Damit führt die in den Energiepreisen enthaltene Konzessionsabgabe zu regressiven und damit als ungerecht empfundenen Belastungswirkungen.

Es ist also festzustellen, daß die Belastungswirkung der Konzessionsabgabe in mehrfacher Hinsicht willkürlich ist und daß die Abgabe von daher in eklatantem Widerspruch steht zum Grundsatz einer gerechten Lastenverteilung gemäß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Aufgrund der absoluten Höhe der Konzessionsabgabenbelastung ist dieser Mangel durchaus nicht ge-

[8] In Nordrhein-Westfalen wurden 1988 im Strombereich 44,5% des Aufkommens aus der Konzessionsabgabe von gemeindeeigenen Energieversorgungsunternehmen gezahlt. Siehe dazu V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter Reformdruck, in: Der Gemeindehaushalt 4/1991, S. 82.

[9] Dazu ausführlicher der Bericht, den der Arbeitskreis Konzessionsabgabenrecht, a. a. O., erstattet hat, S. 16 f.

[10] Grenzen für die steuerliche Abzugsfähigkeit der Konzessionsabgabe als Betriebsausgabe ergeben sich allerdings aus Abschnitt 32 der Körperschaftsteuerrichtlinien (in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. 12. 1985, BStBl. 1986 I Sondernummer 1).

[11] H. Immesberger, a. a. O., S. 1 in Anhang I 3.

[12] In diesem Sinne auch V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter Reformdruck, a. a. O., S. 84.

[13] Siehe dazu Statistisches Jahrbuch 1990, S. 481 ff.

ring zu veranschlagen. Legt man eispielsweise das Strom- und Gasverbrauchsverhaltenes oben zitierten Haushaltstyps 3 zugrunde, dann schwankt seine jährliche Belastung infolge der Konzessinsabgabe je nach Gemeinde (und Abgabensatz) immeiin zwischen 0 DM und mehr als 300 DM[14].

Verteuerung der Energievrsorgung

Ein zentrales Ziel des Energiewirtshaftsgesetzes[15] ist es, die Energieversorgung so billig wi möglich zu gestalten. Diese Zielsetzung wird durch di Präambel der bis Ende 1991 gültigen Konzessionsabgabenordnung ausdrücklich bestätigt[16]. Durch die Erhebung der Konzessionsabgabe wird dagegen aber massiv verstoßen. Wo die Abgabe mit ihrem Höchstsatz ehoben wird, hat sie nämlich eine 18%ige und damit erhelliche Erhöhung der Strompreise zur Folge[17]. Auch bei kleineren Kommunen mit einem Abgabensatz von 10% is die entsprechende Strompreiserhöhung immer noch eneblich.

Besonders problematisch erscheint die Dynamik des preistreibenden Effektes, der aus der bisherigen Ausgestaltung der Konzessionsabgabe resultiert. Da die Abgabe als Prozentsatz der Roheinnahmen (ausschließlich Umsatzsteuer und Kohlepfennig) berechnet wurde, führte jede Energiepreissteigerung, gleich aus welchen Gründen sie erfolgte (z.B. Umweltschutzkosten, Erdgassteuer, Ölpreisentwicklung), zu einer Erhöhung der Konzessionsabgabe[18]. Dadurch wurde der preissteigernde „Primäreffekt" infolge der Abgabe zusätzlich um 10% bis 18% verstärkt. „Die erheblichen Strompreiserhöhungen der Jahre 1985-1987, von denen allein 5% jährlich auf die Erfüllung der Umweltschutzauflage bei den Braunkohle- und Steinkohlekraftwerken entfallen, führen ohne Änderung der Rechtslage zu automatisch in eine nicht mehr vertretbare Höhe steigenden Konzessionsabgaben. Es läßt sich mit dem Sinn und Zweck der Konzessionsabgaben nicht vereinbaren, daß die Gläubiger der Konzessionsabgabe ohne eigene Gegenleistung aus den Milliarden-Kosten des aktiven Umweltschutzes Dritter ‚windfall profits' erzielen, die frei verwendbar sind."[19]

Insgesamt ist davon auszugehen, daß die – in Europa einmalige – Konzessionsabgabe nicht unerheblich dazu beiträgt, daß die Energiepreise und dabei vor allem die Strompreise in der Bundesrepublik Deutschland auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch sind. So zeigt der internationale Strompreisvergleich[20], daß der sogenannte Haushaltsstrom in der Bundesrepublik (je nach Abnahmefall) um 14% bis 38% teurer ist als die erfaßten europäischen Durchschnittspreise[21].

Erschwerung der Haushaltstransparenz

Oben wurde bereits ausgeführt, daß aufgrund der bisherigen Rechtslage nur ein Teil der Gemeinden eine Konzessionsabgabe erheben durfte. Dadurch wurden die kommunalen Einnahmemöglichkeiten verzerrt. Daß diese Verzerrung nicht unerheblich ist, geht bereits daraus hervor, daß das Aufkommen aus der Konzessionsabgabe etwa 5,5% der gesamten kommunalen Steuereinnahmen entspricht. Da eben nur ein Teil der Gemeinden die Abgabe erhebt, muß deren Finanzierungsanteil in Einzelfällen noch deutlich höher sein[22].

Ein weiterer finanzpolitischer Mangel besteht darin, daß die Haushaltstransparenz gering ist, wenn kommunale Aufgaben über die Konzessionsabgabe finanziert werden. In den parlamentarischen Haushaltsberatungen dürfte nämlich kaum – und in der Öffentlichkeit erst recht nicht – deutlich werden, daß und in welchem Umfang die Bürger und Betriebe über den Strompreis zur Finanzierung von Gemeindeaufgaben herangezogen werden. Ein Grund für diese Intransparenz dürfte nicht zuletzt darin liegen, daß die Konzessionsabgabe in den Energie- und Wasserrechnungen nicht ausgewiesen wird. Daher dürfte der nur vordergründig richtige Eindruck vorherrschen, daß es sich bei der Konzessionsabgabe um eine Belastung der Versorgungsunternehmen handelt. Tatsächlich wird die Abgabe im Regelfall aber auf die Energieverbraucher weitergewälzt, so daß diese letztlich belastet sind. Ein rationales Abwägen über Umfang und Prioritäten der wahrzunehmenden Gemeindeaufgaben setzt aber voraus, daß auch die damit einhergehende Belastung von Bürgern und Betrieben in zutreffender Weise

---

[14] Geht man von den Jahresausgaben für Gas und Strom des Haushaltstyps 3 in Höhe von 2075,16 DM aus und unterstellt, daß darin eine 18%ige Konzessionsabgabe enthalten ist, dann wäre die entsprechende Belastung ohne die Konzessionsabgabe um 316,55 DM niedriger. Dieser Differenzbetrag entfällt allerdings nicht nur auf die Konzessionsabgabe, sondern auch auf Mehrwertsteuer und Kohlepfennig, die auf die Konzessionsabgabe erhoben werden (Steuer von der Steuer).

[15] Siehe dazu die Präambel des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13. 12. 1935, RGBl. I, S. 1451, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften, vom 19.12.1977, BGBl. I, S. 2750.

[16] KAE, zitiert bei H. Immesberger, a a. O.

[17] Siehe dazu auch V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter Reformdruck, a. a. O., S. 81.

[18] Siehe dazu die Mitteilung des Bundeswirtschaftsministers, a. a. O., S. 4; dazu auch V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter Reformdruck, a. a. O., S. 83.

[19] H. Immesberger, a. a. O., I 3, S. 7.

[20] Siehe dazu im einzelnen Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e. V. (VDEW): Internationaler Strompreisvergleich – Stand 1. Januar 1990.

[21] Bei Industriestrom werden die europäischen Durchschnittspreise sogar um fast die Hälfte übertroffen. Siehe dazu VDEW, a. a. O.

[22] Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung vom 24. 6. 1991, BT-Drs. 12/875, S. 13.

ins Kalkül einbezogen wird. Eben davon ist im Fall der Konzessionsabgabe schwerlich auszugehen.

„Konzessionsabgaben haben vor dem Hintergrund des Auslaufens zahlreicher Strom- und Gaskonzessionsverträge zum 1. Januar 1995 eine neue Aktualität erhalten. Seit einigen Monaten wird deutlich, daß sie von den Fremdversorgern gegenüber den Gemeinden verstärkt als Wettbewerbsmittel eingesetzt werden, um auch nach Ablauf des Altvertrages weiterhin das Versorgungsrecht in einem Gemeindegebiet zu erhalten."[23]

Gegen diesen Ge- oder besser Mißbrauch der Konzessionsabgabe als Wettbewerbsinstrument sind indessen schwerwiegende Bedenken anzumelden. In der Sache droht dies nämlich darauf hinauszulaufen, daß Gemeinden und Versorgungsunternehmen sich regelmäßig auf die höchstzulässigen Abgabesätze verständigen, die Strom- und Gasverbraucher über entsprechend hohe Energiepreise letztlich aber die Zeche zu zahlen haben. Es handelt sich hier also um ein Geschäft zwischen zwei Vertragsparteien, bei dem das vereinbarte Entgelt von Dritten zu leisten ist. Daß eine solche Praxis nicht im Interesse der Bürger und Betriebe in den Gemeinden liegen kann, ist offensichtlich. Im Interesse der Energieverbraucher wäre es daher vorteilhaft, wenn das Wettbewerbsinstrument Konzessionsabgabe völlig wegfiele. Zum einen wären dann nämlich die Energiepreise niedriger. Hinzu kommt andererseits, daß die Gemeinden bei der Auswahl der Versorgungsunternehmen und bei der Aushandlung der Konzessionsverträge dann weniger versucht wären, auf eine höchstmögliche Konzessionsabgabe zu achten, anderen Aspekten der Versorgungsqualität[24] dafür aber ein höheres Gewicht beimessen würden.

Neuregelung notwendig

Eine Reform des Konzessionsabgabewesens ist seit Jahren immer wieder gefordert worden. Die Forderungen liefen insbesondere auf eine Abschaffung der Abgabe hinaus[25]. Zum Teil wurden allerdings auch lediglich Änderungen bei der Ausgestaltung vorgeschlagen. In den letzten beiden Jahren hat der Reformdruck aufgrund zweier Ereignisse entscheidend zugenommen. Das eine ist die deutsche Vereinigung mit der Konsequenz einer völligen Neuordnung der Energieversorgung in den neuen Bundesländern. Dort sollen zum 1.1.1992 für alle kommunalen Versorgungsgebiete neue Konzessionsverträge abgeschlossen werden, in deren Zusammenhang – soweit zulässig – auch die Höhe der Konzessionsabgabe zu regeln ist.

Das zweite Ereignis, das eine Reform erforderlich machte, ist ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20.11.1990[26]. Das Gericht hatte über die Klage einer hessischen Stadt zu entscheiden, die die Konzessionsabgabe neu einführen wollte, von der Aufsichtsbehörde dafür aber keine Genehmigung erhielt. Nach dem genannten Urteil durften die Länderwirtschaftsminister bzw. -senatoren die Neueinführung der Konzessionsabgabe (oder ihre Erhöhung bis zum zulässigen Höchstsatz) nicht mehr ablehnen. In der bisherigen Rechtslage sah das Gericht eine willkürliche Benachteiligung der Gemeinden, die die Abgabe in der Vergangenheit nicht erheben bzw. die Höchstsätze nicht ausschöpfen durften. Ohne eine gesetzliche Neuregelung wäre als Folge des Urteils zu befürchten gewesen, daß es in den nächsten Jahren zu einer flächendeckenden Erhebung der Konzessionsabgabe und zu einer weitgehenden Ausschöpfung der Höchstsätze gekommen wäre.

Die Neuregelung

Im Jahreswirtschaftsbericht 1991[27] hat die Bundesregierung eine Neuregelung des Konzessionsabgabewesens angekündigt und im November dann auch den Entwurf für eine neugefaßte Konzessionsabgabenverordnung vorgelegt[28]. Der Bundesrat hat diesen Entwurf mit einigen Änderungen am 19.12.1991 abschließend beraten und verabschiedet. Die zum 1.1.1992 in Kraft getretene Neuregelung sieht im wesentlichen folgende Änderungen vor:

☐ Allen Kommunen wird das Recht eingeräumt, Konzessionsabgaben für Strom und Gas zu vereinbaren, und zwar sowohl im Falle der Fremdversorgung als auch bei Eigenversorgung durch ein Stadtwerk.

☐ Um die Konzessionsabgabe von der Preisentwicklung abzukoppeln, wird sie künftig als Festbetrag je Kilo-

[23] V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter dem Aspekt..., a. a. O., S. 1.

[24] Einen Überblick über Aspekte der Versorgungsqualität, die in Konzessionsverträgen geregelt werden können, gibt W. Dette: Konzessionsverträge mit Energieversorgungsunternehmen, in: Das Rathaus 8/90, S. 397 ff. Er nennt unter anderem die Mitwirkung der Versorgungsunternehmen an örtlichen Energieversorgungskonzepten, die Gewährleistungsverpflichtung bei Straßenbaumaßnahmen durch das Versorgungsunternehmen, angemessene Bedingungen für die Stromeinspeisung durch die Gemeinde (oder Dritte) in das öffentliche Netz, die Festschreibung klarer Schadenersatzverpflichtungen für das Versorgungsunternehmen.

[25] So unter anderem die Monopolkommission in ihrem ersten Hauptgutachten. Siehe dazu die Kurzfassung in BT-Drs. 8/702, S. 28.

[26] Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. 11. 1990 – 1 C 30. 89.

[27] Jahreswirtschaftsbericht 1991 der Bundesregierung, BT-Drs. 12/223, S. 27.

[28] Siehe dazu den Entwurf der Bundesregierung für eine Verordnung über Konzessionsabgaben für Strom und Gas (Konzessionsabgabenverordnung – KAV) vom 8. 11. 1991, BR-Drs. 686/91.

wattstunde bemessen. Dabei gelten bei der Stromlieferung an Tarifkunden (vor allem Privathaushalte) folgende Höchstbeträge je Kilowattstunde[29]:

in Gemeinden		
bis	25 000 Einwohner	2,60 Pfennig
bis	100 000 Einwohner	3,12 Pfennig
bis	500 000 Einwohner	3,91 Pfennig
über	500 000 Einwohner	4,69 Pfennig

□ Für Sondervertragskunden (gewerbliche Großabnehmer) ist der Höchstbetrag auf 0,22 Pfennig je Kilowattstunde festgesetzt.

□ Die Konzessionsabgabe muß künftig in Tarifblatt der Versorgungsunternehmen ausgewiesen werden.

□ Den Landkreisen ist das Recht zur Erhebung von Konzessionsabgaben insoweit eingeräumt, wie die Gemeinden die zulässigen Höchstbeträge nicht ausschöpfen[30].

Die skizzierte Reform verringert die Unzulänglichkeiten der Konzessionsabgabe in einigen Details. Die grundlegenden Mängel der Abgabe bleiben aber bestehen. Teilweise werden mit der Verwirklichung der Reform sogar neue Probleme geschaffen.

Hinsichtlich einer größeren Transparenz wäre es vorteilhaft, wenn die Abgabe – wie ursprünglich beabsichtigt – offen in den Energierechnungen ausgewiesen würde. Im Falle des nun beschlossenen Ausweises im Tarifblatt gilt dies nur sehr bedingt. Im Gegensatz zu den Rechnungen, die der Energiekunde gezwungenermaßen immer wieder in die Hand nimmt, dürfte dies beim Tarifblatt nämlich kaum der Fall sein, so daß der Gewinn an Transparenz schon insoweit begrenzt sein dürfte. Zudem ist es im Tarifblatt nur möglich, den jeweiligen Satz der Abgabe auszuweisen, nicht aber die absolute Höhe der Konzessionsabgabenbelastung für den einzelnen Tarifkunden. Eben dies ist wohl nur auf der Rechnung möglich und im Interesse einer größtmöglichen Transparenz daher unverzichtbar[31].

Die Verzerrung der kommunalen Einnahmemöglichkeiten ist geringer als bisher, weil nun allen Kommunen das Recht eingeräumt wird, Konzessionsabgaben zu erheben. Allerdings wird an der Staffelung der zulässigen Höchstsätze in Abhängigkeit von der Gemeindegröße festgehalten. Insoweit bleiben die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden aus der Konzessionsabgabe auch nach der Reform verzerrt. Dies wäre nicht der Fall, wenn die Konzessionsabgabe generell abgebaut würde. Das mehrfach zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes[32] läßt diese Möglichkeit ausdrücklich zu.

Da die Konzessionsabgabe nicht mehr nach der Höhe der Roheinnahmen, sondern als Festbetrag je Kilowattstunde bemessen wird, ist die Abgabe künftig von der Energiepreisentwicklung abgekoppelt. Diesem Vorteil im Falle steigender Energiepreise steht allerdings ein entsprechender Nachteil bei fallenden Preisen (wie sie im Strombereich mittelfristig nicht ausgeschlossen werden) gegenüber. Im übrigen bleibt es auch nach der geänderten Bemessung der Abgabe grundsätzlich bei einer dadurch bedingten Verteuerung der Energiepreise, wobei diese Verteuerung in vielen Fällen sogar höher ausfallen dürfte als bisher[33].

Neue Mängel

Besonders zu bemängeln ist die auch weiterhin unzureichende Rechtfertigung der Konzessionsabgabe, weil sich daran mit der Reform nichts ändert. Da der Kreis der erhebungsberechtigten Gemeinden ausgeweitet wird, gewinnt dieser grundlegende Mangel der Abgabe im Gegenteil sogar noch an Bedeutung. Gleiches gilt für den problematischen Gebrauch der Konzessionsabgabe als Wettbewerbsinstrument. Mit zunehmender Zahl erhebungsberechtigter Kommunen verschärft sich auch diese Problematik.

Bleiben wird es auch bei den ungerechten Belastungswirkungen. Denn auch künftig wird die Belastung der Haushalte vom Energieverbrauch abhängig gemacht, nicht aber von ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Ungleichbehandlung infolge der unterschiedlichen Höhe der Höchstsätze ist ebenfalls weiterhin gegeben.

Sehr problematisch erscheint zudem die Energieverteuerung, die in den neuen Bundesländern durch die auch dort ermöglichte Einführung der Konzessionsabgabe droht. In Ostdeutschland werden die Energiepreise

---

[29] Die nachfolgend genannten Sätze gelten für den Normaltarif. Für Strom, der im Rahmen eines Schwachlasttarifes geliefert wird, gilt generell ein Höchstsatz von 1,2 Pfennig je Kilowattstunde.

[30] Zur Problematik einer solchen Regelung bereits frühzeitig U. Cronauge: Die Kreiskonzessionsabgabe – „Ein auslaufendes Modell", in: Stadt und Gemeinde, 7/1991, S. 268

[31] Von kommunaler Seite kam frühzeitig erbitterter Widerstand gegen den Vorschlag, die Konzessionsabgabe offen in den Rechnungen auszuweisen. Siehe dazu z. B. U. Cronauge, a. a O., S. 266. Die Argumente, die dabei von kommunaler Seite angeführt wurden, sind indessen in keiner Weise überzeugend. Vielmehr machen sie deutlich, wie schwer sich die Kommunen damit tun, die Abgabe ihren Bürgern gegenüber zu rechtfertigen. Es zeugt andererseits von einem merkwürdigen Verständnis von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, wenn die öffentliche Hand es ablehnt, die Bürger darüber zu informieren, in welcher Form und Höhe sie zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben herangezogen werden.

[32] Siehe dazu im Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. 11. 1990, a. a. O., S. 14 der maschinengeschriebenen Fassung.

[33] Die neuen Höchstsätze führen zumindest bei Stromversorgern mit unterdurchschnittlichen Strompreisen zu höheren Konzessionsabgabezahlungen als die bisherigen, an die Roheinnahmen gekoppelten Höchstsätze.

im Zuge der erforderlichen Anpassung an das westdeutsche Preisniveau gegenwärtig ohnehin deutlich angehoben. „In Großstädten wie Dresden oder Leipzig würde der Strompreis bei Zugrundelegung des Konzessionsabgaben-Höchstsatzes nach der schon vollzogenen umstellungsbedingten Anhebung von 8 Pf/kWh auf 24 Pf/kWh in absehbarer Zeit durchschnittlich um weitere 18% im Tarifabnehmerbereich steigen..., was den Bürgern in den neuen Ländern zumindest im gegenwärtigen Übergangsstadium kaum zugemutet werden kann."[34]

Wenn alle Kommunen von ihrem Recht zur Erhebung der Konzessionsabgabe Gebrauch machen, wäre insgesamt eine Zunahme des Abgabenaufkommens um 3 bis 4 auf dann 7 bis 8 Mrd. DM jährlich zu erwarten[35]. Dieses Mehraufkommen bedeutet eine entsprechende Verschärfung der Gesamtabgabenbelastung. Vor dem Hintergrund der sonstigen Abgabenerhöhungen, die in jüngster Zeit bereits beschlossen wurden und demnächst noch erwartet werden[36], erscheint dies belastungspolitisch überaus bedenklich.

Da sich die Mehrbelastung in entsprechend höheren Energiepreisen niederschlagen dürfte, ergeben sich daraus auch stabilitätspolitische Gefahren. Daß diese Gefahren vom Gewicht her durchaus nicht zu vernachlässigen sind, wird aus dem bereits genannten Volumen der drohenden Zusatzbelastungen deutlich. In der gegenwärtigen Phase sich beschleunigender Geldentwertungsraten sollte ein solcher zusätzlicher Inflationsimpuls nach Möglichkeit vermieden werden.

Die Gefahr, daß die zulässigen Höchstsätze der Konzessionsabgabe schnell flächendeckend ausgeschöpft werden, ist deshalb groß, weil den Kreisen ein konkurrierendes Recht zur Erhebung von Konzessionsabgaben eingeräumt worden ist. Dies droht auf eine Art „Windhundverfahren" hinauszulaufen, das demjenigen die Konzessionsabgabe zugesteht, der sie zuerst erhebt bzw. ausschöpft[37]. Wo die Höchstsätze bisher nicht ausgeschöpft sind, würde für Gemeinden wie auch für Kreise damit ein Anreiz geschaffen, dies möglichst bald zu tun. Vor allem die genannten belastungs- und stabilitätspolitischen Gefahren können damit bald akut werden.

Schrittweiser Abbau wäre sachgerecht

Das Konzessionsabgabewesen bleibt also auch nach der Reform mangelhaft. Da die schwerwiegenden Mängel im wesentlichen auch nicht durch weitergehende Detailkorrekturen zu beheben sind, wäre es konsequent gewesen, die Konzessionsabgabe abzubauen. Für einen solchen Abbau spricht nicht zuletzt die Tatsache, daß nirgendwo sonst in Europa eine vergleichbare Abgabe erhoben wird, daß es durch die Abgabe in Deutschland mithin zu einer im internationalen Vergleich einzigartigen Zusatzbelastung der Energie- und Wasserversorgung kommt.

Das Haupthemmnis, das den Abbau letztlich scheitern ließ, ist das fiskalische Interesse der Kommunen. Dabei konnten sich auch diejenigen unter ihnen, die die Konzessionsabgabe bisher schon erhoben oder unter Berufung auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes neu eingeführt hatten, nicht auf das rechtsstaatliche Gebot des Vertrauensschutzes stützen. Darauf hat das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich hingewiesen[38]. Schließlich war der Abbau in der Konzessionsabgabenordnung, auf deren Grundlage die Abgabe bis Ende 1991 erhoben wurde, ausdrücklich festgeschrieben.

Es ist indessen einzuräumen, daß die sofortige Abschaffung der Konzessionsabgabe für eine Reihe von Gemeinden eine nicht unerhebliche fiskalische Härte bedeutet hätte. Von daher wäre es naheliegend gewesen, nicht einen abrupten, sondern einen schrittweisen Abbau vorzuschreiben. Wenn der Abbau beispielsweise in zehn gleichen Jahresschritten erfolgen würde, hätten die Gemeinden ausreichend Zeit, sich an die veränderte fiskalische Situation anzupassen. Rechtstechnisch wäre ein solcher stufenweiser Abbau möglich, indem den Gemeinden gestattet würde, den bisher erhobenen Satz der Konzessionsabgabe im ersten Jahr noch zu 90% auszuschöpfen und die zulässige Ausschöpfung dann in neun weiteren Jahresschritten um jeweils 10 Prozentpunkte zu reduzieren[39]. Der „Kapitalhunger" der öffentlichen Hand hat eine solche Lösung vorerst verhindert.

---

[34] V. Riechmann: Das Konzessionsabgabewesen unter Reformdruck, a. a. O., S. 81.

[35] Im Gegensatz zu V. Riechmann: Die Konzessionsabgabe unter Reformdruck, a. a. O., S. 81, der eine Erhöhung um etwa 4 Mrd. DM erwartet, geht die Bundesregierung im Entwurf der Konzessionsabgabenverordnung, a. a. O., S. 10, davon aus, daß das Aufkommen aus der Konzessionsabgabe bei Verwirklichung ihrer Reformpläne um etwa 3 Mrd. DM steigen kann.

[36] Im Jahr 1991 wurden den Bürgern und der Wirtschaft durch Beitragssteigerungen in der Sozialversicherung und durch Steuererhöhungen im Rahmen des Solidaritätsgesetzes Mehrbelastungen von etwa 29 Mrd. DM auferlegt. Diese Mehrbelastungen werden sich 1992 auf 32 bis 41 Mrd. DM erhöhen. Wird 1993 die Umsatzsteuer um 1 Prozentpunkt angehoben, so können die jährlichen Zusatzbelastungen ein Gesamtvolumen von 50 bis 62 Mrd. DM erreichen. Bei Einführung angekündigter Umweltabgaben (Kohlendioxyd- und Deponieabgabe) drohen sogar Höherbelastungen von insgesamt 60 bis 72 Mrd. DM pro Jahr. Siehe dazu ausführlich Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Rundschreiben 11/1991 vom 15. 7. 1991.

[37] Siehe dazu auch U. Cronauge, a. a. O., S. 268 f.

[38] Siehe dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. 11. 1990, a. a. O., S. 14.

[39] Ein vergleichbares Verfahren wurde beispielsweise 1989 in Niedersachsen beschlossen, um die Getränkesteuer stufenweise abzubauen. Siehe dazu das Gesetz zur Abschaffung der Getränkesteuer vom 19. 12. 1989, in: Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1989, S. 425.