

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSMSTITUT
AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Sonderveröffentlichung Nr. 4

Antonius Voss

Die Ausgleichsabgabe
zur Sicherung der
Elektrizitätsversorgung

Finanzw. Sem.

S 3

-4-

1.Ex.

FINANZWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSIINSTITUT AN DER UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Direktoren: Prof. Dr. K. H. Hansmeyer, Prof. Dr. K. Mackscheidt

Sonderveröffentlichung Nr. 4

Dipl.-Volksw. Antonius Voss

DIE AUSGLEICHSABGÄBE ZUR
SICHERUNG DER ELEKTRIZITÄTSVERSORGUNG

Die vorliegende Studie stellt eine Überarbeitung und Aktualisierung der im Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln bei Prof. Dr. K. H. Hansmeyer angefertigten Diplomarbeit des Verfassers dar.

Köln 1981

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einführung	1
A. Die gesetzlichen Grundlagen	7
I. Vorgeschichte	7
1. Die Entwicklung bis 1965	7
2. Das Erste Verstromungsgesetz von 1965	10
3. Das Zweite Verstromungsgesetz von 1966	11
II. Das Dritte Verstromungsgesetz	13
1. Ausgangssituation und Entwicklung	13
2. Zielsetzung	16
3. Maßnahmen zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes	17
4. Finanzierung durch die Ausgleichsabgabe	23
a) Objekt	23
b) Bemessungsgrundlage	24
c) Tarif	25
d) Subjekt und Veranlagung	27
e) Destinatar	29
f) Härteklausel	29
5. Verwaltung und Durchführung	31
6. Quantitative Entwicklung und Bedeutung	33
B. Einnahmesystematische Beurteilung der Ausgleichsabgabe	39
I. Die Bezeichnung als Ausgleichsabgabe	40
1. Zum rechtlichen Charakter der Ausgleichsabgabe	40
2. Finanzpsychologische Erklärung des Begriffs	43

	Seite
II. Die Rechtfertigung der Ausgleichsabgabe	46
1. Exkurs: Zum Ziel der Versorgungssicherheit	46
2. Rechtfertigung mit dem Äquivalenzprinzip	50
3. Rechtfertigung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip	57
4. Nichtfiskalische Zwecke der Abgabenerhebung	59
a) Beeinflussung des Produktionsmitteleinsatzes	59
b) Verteilung der Mehrkosten des veränderten Produktionsmitteleinsatzes	61
c) Demeritorisierung des Stromverbrauchs	62
d) Redistribution	65
5. Fiskalischer Zweck der Abgabenerhebung	66
III. Die Kennzeichnung der Ausgleichsabgabe als Steuer	68
1. Steuerbegriffsmerkmal "hoheitlich festgesetzte Abgabe"	69
2. Steuerbegriffsmerkmal "ohne Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung"	69
a) Zum Gebührencharakter der Abgabe	70
b) Zum Beitragscharakter der Abgabe	72
c) Exkurs: Die Sicherheit der Energieversorgung - eine gebühren- oder beitragsfähige Leistung?	74
d) Die Abgabe - eine Beitragsteuer?	77
e) Der Steuercharakter der Abgabe	79
IV. Die Ausgleichsabgabe im Steuersystem	81
1. Die Ausgleichsabgabe als Verbrauchsteuer	81
2. Die Ausgleichsabgabe - eine Verwendungszweck- oder Wirkungszwecksteuer?	83

	Seite
C. Haushaltswirtschaftliche Beurteilung der Ausgleichsabgabe	87
I. Steuererhebung und Verwaltung abseits vom Staatshaushaltsplan	87
II. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze	90
1. Vollständigkeit	90
2. Einheit	92
3. Non-Affektation	94
4. Öffentlichkeit	95
III. Eingeschränkte Budget- und Kontrollbefugnisse des Parlaments	97
IV. Zur Zweckmäßigkeit des Sondervermögens	101
D. Finanzpolitische Beurteilung der Ausgleichsabgabe	107
I. Allokative Wirkungen der Ausgleichsabgabe	108
1. Die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse der Elektrizitätswirtschaft und Überwälzungschancen der Abgabe	108
2. Mögliche Veränderungen der Allokation durch die Abgabe	112
a) Veränderungen des Produktionsmitteleinsatzes	112
b) Veränderungen der Produktionsstruktur	114
c) Veränderungen der räumlichen Allokation	118
3. Die Abgabe - ein Instrument zur allokatons-effizienten Internalisierung externer Effekte?	119
4. Die Couponlösung - eine Alternative zum Dritten Verstromungsgesetz	122
II. Distributive Wirkungen der Ausgleichsabgabe	123
1. Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung	123

	Seite
2. Beeinflussung der sektoralen Einkommens- verteilung	125
3. Beeinflussung der regionalen Einkommens- verteilung	126
Zusammenfassung	129
Literaturverzeichnis	135

Einführung

Knapp ein Jahr nach dem Schock der Ölkrise - Lieferboykott und Sonntagsfahrverbote waren noch in guter Erinnerung - wurde mit dem Dritten Verstromungsgesetz ¹⁾ vom 13.12.1974 eine "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" eingeführt, die seit dem 1. Januar 1975 erhoben wird.

Die Erhebung derartiger Ausgleichsabgaben bzw. die Deklaration öffentlicher Einnahmen als solche, ist keine Erfindung der neueren Zeit, sondern hat bereits eine lange Geschichte. Nach Eberlein dürfte die Zahl 50 noch nicht den Endpunkt aller im Bereich der Bundesrepublik bestehenden Einrichtungen markieren, für die Abgaben erhoben werden, die als Ausgleichsabgaben deklariert sind. ²⁾³⁾ Dabei fällt auf, daß sich die Erhebung von Ausgleichsabgaben sowie die Errichtung von Ausgleichsfonds und Sondervermögen gerade in den letzten Jahren wieder wachsender Beliebtheit erfreut: Altölausgleichsabgabe, Ausgleichsabgabe nach dem Benzinbleigesetz, Schwerbeschädigten-Ausgleichsabgabe, Abgabe zur Finanzierung des Konkursausfallgeldes, Filmförderungsabgabe, Berufsausbildungsabgabe und Abwasserabgabe stellen neben der Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung nur die zeitlich letzten Punkte in einer langen Kette zweckgebundener Sonderabgaben dar, die mit der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz nicht beendet ist: Mit dem Bevorratungsbeitrag zur Finanzierung der Erdölbevorratung wird seit dem 1.12.1978 eine weitere zweckgebundene

1) Vgl. Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) v. 13.12.1974 (BGBl. I, S. 3473).

2) Vgl. H. Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, Diss. Mainz 1975, S. 1.

3) Einen Überblick über die bis zum Jahre 1971 bestehenden Ausgleichseinrichtungen gibt R. Strauß, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen im System des allgemeinen Abgabenrechts, Diss. Erlangen-Nürnberg 1971, S. 4 ff. Siehe auch H. Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, a.a.O., S. 37 f.

Abgabe erhoben. ¹⁾ Mit rd. einem halben Pfennig pro Liter Mineralöl besitzt diese Abgabe ebenso wie die Ausgleichs-
abgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz und viele der
anderen Sonderabgaben einen relativ niedrigen Abgabesatz,
was zur Feststellung veranlassen könnte, die "homöopathi-
sche Dose" setze sich in der Besteuerung durch. ²⁾ Eine
derartige Betrachtung übersieht jedoch, daß das Aufkommen
der genannten Abgaben ansehnliche Summen erreicht, wobei
die Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsver-
sorgung mit einem Aufkommen von ca. 2,2 Mrd. DM im Jahre
1979 eine der quantitativ bedeutsamsten Sonderabgaben dar-
stellt.

Sowohl die Erhebung der Ausgleichsabgabe als auch die mit
dem Aufkommen der Abgabe finanzierten Maßnahmen des Drit-
ten Verstromungsgesetzes sind stark umstritten. Ein wesent-
licher Teil der Kritik richtet sich gegen die Kompliziert-
heit des Gesetzes, ³⁾ die auch in der parlamentarischen
Beratung durchaus anerkannt wurde: "Auch an ... der Erör-
terung dieser komplizierten Frage könnte man darlegen,
wie kompliziert dieses Gesetz in seinen Bestimmungen und
zugleich in seinen vielfältigen Wirkungen ist. Niemand
in diesem Hohen Hause wird behaupten wollen, daß er jedes
Gesetz, das wir hier verabschieden, verstanden hat. Aber
die Feststellung ist wohl berechtigt, daß dieses Gesetz
besonders kompliziert ist. Nur wenige haben es begriffen,
und wohl nur wenige werden es begreifen." ⁴⁾

-
- 1) Vgl. dazu Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen v. 25.7.1978, (BGBl. I, S. 1073).
 - 2) Vgl. o.V., Der Öl-Pfennig schlägt durch, in: Die Welt v. 12.5.1978, S. 11.
 - 3) Vgl. dazu I. Vogelsang, Eine Alternative zur Kohlepoli-
tik des Dritten Verstromungsgesetzes, in: Ordo, Jahr-
buch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft,
Bd. 28, Stuttgart, New York 1977, S. 195; H.-J. Burchard,
Das Dilemma der Verstromungsgesetze, in: OEL-Zeitschrift
für die Mineralölwirtschaft, H. 8/1970, S. 234; o.V.,
Anmerkungen zum Dritten Verstromungsgesetz, in VIK-
Mitteilungen, H. 2/1974, S. 55
 - 4) Freiherr Spies von Büllsheim (CDU/CSU), Verhandlungen
des Deutschen Bundestages, 8. Wahlperiode, 220. Sitzung
v. 12.6.1980, S. 17786.

Während die Beschäftigung mit derartigen Ausgleichsabgaben in der juristischen Literatur einen breiten Raum einnimmt, ¹⁾ werden sie in der finanzwissenschaftlichen Literatur nur spärlich behandelt. Auch die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz wurde anlässlich ihrer Einführung zwar in der Tagespresse diskutiert, eine finanzwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Abgabe fehlt aber bisher fast vollständig. "Name, Begründung und haushaltsmäßige Behandlung bieten ein hervorragendes Beispiel für eine 'sound finance', die sich der öffentlichen Diskussion bisher kaum gestellt hat." ²⁾ In der vorliegenden Arbeit wird deshalb der Versuch einer finanzwissenschaftlichen Beurteilung der "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" unternommen. Dabei soll die einnahmesystematische Beurteilung der Ausgleichsabgabe im Vordergrund stehen. Eine Erläuterung des energiepolitischen Hintergrundes der Abgabenerhebung und der aus dem Aufkommen der zweckgebundenen Abgabe finanzierten Maßnahmen kann jedoch nicht unterbleiben, da die Mittelverwendung nicht zuletzt auch für die Rechtfertigung der Abgabenerhebung von Bedeutung ist. Der Gang der Untersuchung verläuft folgendermaßen:

Im ersten Kapitel werden die gesetzlichen Grundlagen der Ausgleichsabgabe dargestellt. Um das Dritte Verstromungsgesetz in die Energiepolitik der Bundesregierung einordnen

1) Beispielhaft seien hier genannt: W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben, Diss., Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Bd. 7, hrsg. v. C. Starck, Baden-Baden 1977; H. Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, a.a.O.,; L.-U. Mai, Sonderabgaben, Diss., Göttingen 1959; R. Mussnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag hrsg. v. R. Schnur, 2. Aufl., Tübingen 1974, S. 259 ff.; M. Därr, Ist die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz eine unzulässige Steuer? in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 25. Jg. H. 1/2 1975, S. 35 ff.

2) K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. II, hrsg. v. F. Neumark unter Mitwirkung von N. Andel, H. Haller, 3. Aufl. Tübingen 1980, S. 841

zu können, wird zunächst ein kurzer Überblick über frühere finanzpolitische Maßnahmen des Staates zur Unterstützung des deutschen Steinkohlenbergbaus gegeben, wobei vor allem auf die Ziele und die wesentlichen Maßnahmen des Ersten und des Zweiten Verstromungsgesetzes eingegangen wird. Im Anschluß daran werden der energiepolitische Hintergrund, die Zielsetzung und die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes erläutert sowie die technische Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe und deren quantitative Bedeutung dargestellt.

Im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Beurteilung ist vor allem der Standort der Ausgleichsabgabe im Einnahmespektrum der öffentlichen Hand von Interesse, so daß im zweiten Kapitel eine einnahmesystematische Beurteilung der Abgabe erfolgt. Neben einem kurzen Abriß über den rechtlichen Charakter der Ausgleichsabgabe und der finanzpsychologischen Erklärung des Begriffs "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" wird hier zunächst die Rechtfertigung der Abgabenerhebung untersucht. Darauf aufbauend soll anschließend versucht werden, die Ausgleichsabgabe in das traditionelle System der öffentlichen Abgaben (Gebühren, Beiträge und Steuern) einzuordnen, obwohl die Abgabe vom Gesetzgeber neben die üblichen Abgabekategorien gestellt wird.

Da das Aufkommen der Ausgleichsabgabe nicht in den Bundeshaushalt fließt, sondern einem Sonderfonds zugeführt wird, schließt sich im dritten Kapitel eine haushaltswirtschaftliche Beurteilung an; dabei soll zunächst der Charakter des Sonderfonds und die Zulässigkeit der Abgabenerhebung durch diesen analysiert werden. Die Existenz von Fonds impliziert die Durchbrechung verschiedener Haushaltsgrundsätze, so daß anschließend zu prüfen ist, welche Auswirkungen sich hieraus insbesondere für die Budget- und Kontrollbefugnisse des Parlaments ergeben. Außerdem ist die Zweckmäßigkeit der Fondsbildung zu diskutieren.

Im Rahmen einer finanzpolitischen Beurteilung der Ausgleichsabgabe werden im vierten Kapitel schließlich die Wirkungen der Abgabenerhebung untersucht. Hier stellt sich die Frage nach dem Träger der Abgabenbelastung. Weiterhin wird versucht, mögliche Allokations- und Distributionswirkungen der Abgabenerhebung aufzuzeigen.

Die Willensbildung der Parlamente unterliegt - wie G. Schmölders anschaulich geschildert hat - charakteristischen Schwächen, wozu in erster Linie der Mangel an Sachkunde gehört, ¹⁾ so daß plausiblen Formeln und eindrucksvollen Schlagworten als Denkhilfen und Anknüpfungspunkten für die politisch-parlamentarische Argumentation und Meinungsbildung eine große Bedeutung zukommt. Da es gelte, die Eigenart dieser Meinungs- und Willensbildung zu erkennen und sich darauf einzustellen ²⁾, werden an verschiedenen Stellen der Arbeit charakteristische Äußerungen der Parlamentarier aus den Debatten über das Dritte Verstromungsgesetz und dessen Novellierungen zitiert. Damit sollen nicht nur die Differenzen in der politischen Beurteilung der Abgabe offenkundig, sondern auch Unterschiede zwischen der politischen und finanzwissenschaftlichen Beurteilung deutlich gemacht werden.

1) Vgl. G. Schmölders, Finanz- und Steuerpsychologie, Rheinbeck bei Hamburg 1970, S. 131 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 166.

A. Die gesetzlichen Grundlagen

I. Vorgeschichte

Die Energiewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland befindet sich seit Mitte der 50er Jahre in einem tiefgreifenden Strukturwandel. Das Dritte Verstromungsgesetz bildet ein Glied in einer Kette von Maßnahmen der öffentlichen Hand, die dem Steinkohlenbergbau die Anpassung an diesen Strukturwandel erleichtern sollen. Im folgenden soll ein kurzer Überblick über die energiepolitischen Maßnahmen sowie die energiewirtschaftliche Entwicklung bis zur Verabschiedung der Verstromungsgesetze gegeben werden.

1. Die Entwicklung bis 1965

Während der Wiederaufbauphase nach dem 2. Weltkrieg bestand in der Bundesrepublik Deutschland ein langjähriger Energiemangel. Dem Steinkohlenbergbau gelang es, seine Förderung von 35,5 Mio.t im Jahre 1945 auf 149,5 Mio.t im Jahre 1957 zu erhöhen.¹⁾ Die Situation änderte sich jedoch 1958 recht plötzlich: Aus einem Nachfrageüberhang war ein weltweiter Angebotsüberhang an Energie geworden. Der deutsche Steinkohlenbergbau stürzte in eine schwere Absatzkrise, die zunächst als kurzfristige, konjunkturbedingte angesehen wurde, bis sich ab 1959 immer deutlicher ein Strukturwandel auf dem deutschen Energiemarkt

1) Vgl. Statistik der Kohlenwirtschaft e.V., Der Kohlenbergbau in der Energiewirtschaft der Bundesrepublik im Jahre 1979, Essen und Köln 1980, S. 32.
H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Gesetze zur Förderung und Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft und ihre wirtschaftspolitische Bedeutung, Diss. Köln 1971, S. 3.

zeigte. ¹⁾ Das Mineralöl gewann als Primärenergieträger immer mehr an Bedeutung, während sich der Steinkohlenabsatz seit 1957/58 stark rückläufig entwickelte. ²⁾ Bis zum Jahre 1957 ergänzten sich Steinkohle und Mineralöl: Die Steinkohle versorgte den Wärmeenergiemarkt, und das Mineralöl beherrschte den Treibstoffmarkt. Infolge der schnell steigenden Benzinproduktion drängte das Kuppelprodukt Heizöl zunehmend auf den Wärmeenergiemarkt. Aufgrund seines günstigen Preises konnte es die Kohle immer stärker als Heizenergie im Haushalt und in der Industrie verdrängen. Hauptabsatzbereiche der Steinkohle sind heute die eisenschaffende Industrie und die Elektrizitätswirtschaft. ³⁾ Neben dem Heizöl traten als weitere Konkurrenten der deutschen Steinkohle die kostengünstige amerikanische Importkohle und ab Mitte der 60er Jahre das Erdgas auf. In jüngster Zeit kommt noch die Kernenergie als Konkurrent der Steinkohle hinzu.

Angesichts dieses massiven Wettbewerbsdrucks versuchte sich der Bergbau durch Eigenanstrengungen an die veränderte Marktlage anzupassen. ⁴⁾ In Anbetracht des weiteren Absatzrückganges und der größer werdenden Halden traf die Bundesregierung eine Reihe wirtschafts- und finanzpolitischer Maßnahmen mit dem Ziel, eine längerfristige Stabilisierung des Steinkohlenabsatzes zu erreichen. ⁵⁾

-
- 1) Vgl. dazu H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen ..., a.a.O., S. 3 ff.
 - 2) Zu den Ursachen des Strukturwandels siehe: M. Meyer-Renschhausen, Energiepolitik in der BRD von 1950 bis heute, Köln 1977, S. 31 ff.
 - 3) Während der deutsche Steinkohlenbergbau im Jahre 1957 nur 13,5 % seines Gesamtabsatzes an die Kraftwerke absetzte, waren es im Jahre 1978 bereits 38,5 %. Vgl. Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, Daten und Tendenzen 1978/19, Essen 1979, S. 14 ff.
 - 4) Vgl. dazu H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen, a.a.O., S. 10 ff.
 - 5) Siehe dazu: M. Meyer-Renschhausen, Energiepolitik in der BRD ... a.a.O., S. 79 ff.; Zu den Finanzhilfen für den Steinkohlenbergbau siehe besonders D. Machens, Primärwirkungen finanzieller Hilfen für die Energiewirtschaft, Frankfurt, Zürich 1975, S. 19 ff.

Unter anderem wurde zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der Steinkohle im Jahre 1960 eine Heizölsteuer von 25,- DM/t für schweres Heizöl und 10,- DM/t für leichtes Heizöl, zunächst bis 1963 befristet, eingeführt. Die Heizölsteuer wurde jedoch bis heute mehrmals verlängert, ¹⁾ "ihre verbrauchslenkende Wirkung ist inzwischen, wie dies das Schicksal derartiger 'nichtfiskalischer Steuern' zu sein pflegt, längst hinter ihrer erfreulichen Leistungsfähigkeit als Staatseinnahme zurückgetreten, so daß von ihrer Wiederabschaffung, wie sie seinerzeit fest zugesagt war, kaum noch die Rede ist." ²⁾

Trotz zahlreicher Maßnahmen konnte die Krise im Steinkohlenbergbau nicht überwunden werden. So suchte man nach Möglichkeiten, den Steinkohlenverbrauch in den zwei großen Absatzbereichen - der Eisen- und Stahlindustrie sowie der Elektrizitätswirtschaft - langfristig zu stabilisieren. Da man der Elektrizitätswirtschaft für die kommenden Jahre große Wachstumschancen voraussagte, schien sie für eine Absatzstabilisierung besonders geeignet zu sein, zumal sie im Gegensatz zu anderen Abnehmern nur geringe Qualitätsanforderungen an die Kohle stellt und die Verwendungsnachteile der Steinkohle hier von geringerer Bedeutung sind als in anderen Absatzbereichen. ³⁾ Die Förderung des Kohlenabsatzes in der Elektrizitätswirtschaft

-
- 1) Die Erhebung der Heizölsteuer wurde zuletzt durch das Neunte Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes v. 25.7.1978 (BGBl. I, S. 1105) bis 1981 verlängert und der Steuersatz für leichtes Heizöl von 10,- DM/t auf 20,- DM/t verdoppelt. Das Aufkommen soll dazu beitragen, die Aufwendungen des Bundes zur Energieeinsparung und Sicherung der Energieversorgung zu decken. Die Steuererhöhung sollte zugleich ein Signal für einen sparsameren Energieverbrauch sein. Vgl. Zweite Fortschreibung des Energieprogramms, BTag-Drucks. 8/1357, TZ 17.
 - 2) G. Schmolders, Steuern als Mädchen für alles? in: Wirtschaftsdienst, 55. Jg. VII/1975, S. 345.
 - 3) In jüngerer Zeit ergibt sich allerdings aus Gründen des Umweltschutzes das Problem, die für eine Kohleverstromung erforderlichen Kraftwerke auch rechtzeitig genehmigt zu bekommen.

wurde auch als die relativ billigste Möglichkeit zur Absatzstabilisierung angesehen.¹⁾

2. Das Erste Verstromungsgesetz von 1965

Die Diskussionen über staatliche Hilfsmaßnahmen zur Stützung des Absatzes von Kraftwerkskohle führten im Jahre 1965 zur Verabschiedung des Ersten Verstromungsgesetzes.²⁾ Ziel des Gesetzes war es, dem Steinkohlenbergbau einen jährlichen Gesamtabsatz von etwa 140 Mio. t Steinkohle zu ermöglichen.

Nach dem Gesetz wurde der Bau von Steinkohlenkraftwerken gefördert, die in der Zeit vom 1.7.1964 bis zum 30.6.1971 in Betrieb genommen wurden. Unter der Voraussetzung, daß diese Kraftwerke 10 Jahre lang ausschließlich mit Gemeinschaftskohle betrieben wurden, konnte für sie eine steuerfreie Rücklage von maximal 45 % der Investitionskosten gebildet werden.³⁾ Durch die Möglichkeit der erfolgsneutralen Auflösung der Rücklage nach 10 Jahren wurde die bisherige Minderung der Steuerlast zu einem entgeltigen Steuererlaß.

Die beabsichtigte Stützung des Steinkohlenabsatzes wurde damit jedoch nicht erreicht, weil durch die steuerfreie Rücklage zwar der Bau von Steinkohlenkraftwerken gefördert wurde, nicht aber der tatsächliche Einsatz von Kohle in diesen. Die steuerfreie Rücklage ermöglichte den Unternehmen eine günstige Finanzierung von Reservekapazitäten, die vornehmlich zur Spitzenlastdeckung eingesetzt wurden,

1) Vgl. H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen ..., a.a.O., S. 13.

2) Vgl. Gesetz zur Förderung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken v. 12.8.1965 (BGBl. I, S. 777).

3) Vgl. ebenda, § 1; siehe zu den einzelnen Vorschriften auch H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen ..., a.a.O., S. 23 ff.

so daß der zusätzliche Steinkohleneinsatz gering blieb. ¹⁾
Der Steuerausfall aufgrund des Ersten Verstromungsgesetzes
wird auf folgende Werte geschätzt:

Tab. 1: Steuermindereinnahmen aufgrund des Ersten Ver-
stromungsgesetzes (in Mio. DM)

Jahr	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Betrag	120	135	165	180	200	210	200

Quelle: 1. Subventionsbericht, BTag-Drucks. V/2423, S. 62 f;
2. Subventionsbericht, BTag-Drucks. VI/391, S. 76 f;
3. Subventionsbericht, BTag-Drucks. VI/2994, S.144 f;
4. Subventionsbericht, BTag-Drucks. 7/1144, S.166 f.
Für die Jahre nach 1972 werden in den Subventions-
berichten über die Steuerausfälle aufgrund des
Ersten Verstromungsgesetzes keine Angaben mehr ge-
macht, obwohl auch in den Jahren nach 1972 weite-
re Steuerausfälle eingetreten sind. In der Begrün-
dung des Gesetzentwurfs für das Dritte Verstro-
mungsgesetz werden die weiteren Steuerminderein-
nahmen folgendermaßen geschätzt (in Mio. DM): 1975 =
250, 1976 = 170, 1977 = 110, 1978 = 60, vgl. BRat-
Drucks. 99/74, Teil 3, S. 4.

3. Das Zweite Verstromungsgesetz von 1966

Da in der Folgezeit nach Inkrafttreten des Ersten Verstro-
mungsgesetzes der erhoffte Mehrverbrauch von Steinkohle
in Kraftwerken ausblieb, begann alsbald eine erneute Suche
nach Maßnahmen zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in

1) Vgl. H. Gröner, Die "flankierenden Maßnahmen" der
Kohlepolitik, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von
Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 20, Düsseldorf und
München 1969, S. 230 f.

der Elektrizitätswirtschaft. ¹⁾ Die Diskussion fand ihren vorläufigen Abschluß mit der Verabschiedung des Zweiten Verstromungsgesetzes. ²⁾ Ziel dieses Gesetzes war es, der Gemeinschaftskohle einen Anteil von ca. 50 % an der Elektrizitätserzeugung zu erhalten. Zu diesem Zweck wurde Kraftwerksbetreibern ein Zuschuß zu den Kosten des Einsatzes von Gemeinschaftskohle gewährt, wodurch die Mehrkosten gegenüber dem Einsatz von schwerem Heizöl ausgeglichen werden sollten. ³⁾ Außerdem wurden in bestimmten Fällen Stromtransportkostenzuschüsse gewährt. Um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen abzusichern, wurde für den Einsatz von Heizöl in Kraftwerken eine Genehmigungspflicht eingeführt.

An der Finanzierung des Zweiten Verstromungsgesetzes beteiligten sich der Bund mit zwei Dritteln und die Bergbauländer Nordrhein-Westfalen und Saarland zusammen mit einem Drittel.

-
- 1) Zu den verschiedenen Vorschlägen siehe H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen ..., a.a.O., S. 26 ff. Unter anderem wurde eine Maßnahme vorgeschlagen, die große Ähnlichkeiten mit der späteren Regelung durch das Dritte Verstromungsgesetz hat. Danach sollten die EVU zu einem öffentlich rechtlichen Zweckverband mit Zwangsmitgliedschaft zusammengeschlossen werden. Gleichzeitig war beabsichtigt, die Strompreise für Tarifabnehmer mittels einer Zwangsabgabe von 0,1 Pf/kwh zu erhöhen. Die Mehreinnahmen waren an eine Ausgleichskasse abzuführen, aus der dann den Kraftwerken die zusätzlichen Kosten des Steinkohlenverbrauchs erstattet werden sollten. Vgl. dazu o.V., Bonn will den Haushaltsstrom verteuern, in: FAZ v. 7.2.1966, S. 11; o.V., Mehr Kohle für Kraftwerke, in: FAZ v. 2.3.1966, S. 19.
 - 2) Vgl. Gesetz zur Sicherung der Verwendung von Steinkohle in Kraftwerken v. 5.9.1966, (BGBl. I, S. 545).
 - 3) Vgl. dazu im einzelnen ebenda, § 1.

Tab. 2: Aufwendungen zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft nach dem Zweiten Verstromungsgesetz (in Mio. DM)

Jahr	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
Betrag	20,7	22,7	57,8	84,8	45,2	106,5	196,5	290,9

Quelle: 2. Subventionsbericht, a.a.O., S. 34 f;
3. Subventionsbericht, a.a.O., S. 76 f;
4. Subventionsbericht, a.a.O., S. 92 f;
5. Subventionsbericht, BTag-Drucks. 7/4203, S. 96 f.
Den in den Subventionsberichten angegebenen Zahlen für die Finanzhilfen des Bundes wurden die entsprechenden Länderanteile zugeschlagen.

II. Das Dritte Verstromungsgesetz

1. Ausgangssituation und Entwicklung

Für Steinkohlenkraftwerke, die nach dem 1. Juli 1971 in Betrieb genommen wurden, war aufgrund der beiden ersten Verstromungsgesetze keine Förderung des Kohleneinsatzes möglich. Als Ersatz für eine nicht zustande gekommene gesetzliche Regelung wurde deshalb 1972 die sogenannte Anschlußregelung getroffen,¹⁾ aufgrund der erstens Investitionskostenzuschüsse zum Bau neuer Kohlenkraftwerke in Höhe von 110,- DM je kw installierter Leistung und zweitens Zuschüsse zu den Mehrkosten des Kohleneinsatzes bis zu einer Höhe von 35,- DM je t eingesetzter Steinkohle gewährt wurden. Die erforderlichen Finanzmittel wurden zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Bergbauländern Nordrhein-Westfalen und Saarland aufgebracht.

1) Siehe dazu Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft und Finanzen über die Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in neuen Kraftwerken v. 14.6.1972 (BAnz. Nr. 114 v. 13.6.1972) geändert am 14.12.1972 (BAnz. Nr. 238 v. 20.12.1972).

Trotz der Anschlußregelung drohte der Anteil der Steinkohle an der Stromerzeugung bis 1980 sowohl absolut als auch relativ zurückzugehen. ¹⁾ Um die fortschreitende Substitution der Steinkohle durch schweres Heizöl zu stoppen und dadurch die Abhängigkeit von fremden Energieträgern zu mindern, sprach sich die Bundesregierung in dem - noch vor der Ölkrise - 1973 vorgelegten Energieprogramm für eine gesetzliche Neuregelung der Kohleverstromung aus. 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 Mio. t Ende 1973 auf 3,7 Mio. t Ende 1974 abbauen. Zeitweise stellte sich sogar die Frage, ob die heimische Steinkohle langfristig in der gewünschten Menge verfügbar sein werde. Kurzfristig waren daher gesetzliche Maßnahmen zur Förderung der Kohleverstromung und damit auch die Erhebung der Ausgleichsabgabe unnötig. Die Bundesregierung hielt jedoch weitere Maßnahmen für erforderlich, um den Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung auch langfristig abzusichern. Sie brachte deshalb am 1.2.1974 den Gesetzentwurf für das Dritte Verstromungsgesetz im Bundesrat ein. ³⁾

Federführend war dabei nicht - wie bei Abgabengesetzen üblich - der Bundesfinanzminister, sondern der Bundeswirtschaftsminister. Der Grund dafür ist, daß die Ausgleichsabgabe nach Ansicht der Bundesregierung keine Steuer ist, sondern eine Maßnahme, die in den Bereich des Wirtschaftslenkungsrechts fällt. Die Gesetzgebungshoheit leitet der Bund demgemäß für sich aus Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der

1) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 1; H.-J. Burchard, Drittes Verstromungsgesetz wenig flexibel, a.a.O., S. 1.

2) Vgl. Energieprogramm der Bundesregierung, BTag, Drucks. 7/1057, TZ 56 ff.

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

Energiewirtschaft) ab. ¹⁾ Bezüglich der Ausgleichsabgabe hat der Bund wie schon bei ähnlichen zweckgebundenen Abgaben "jede Berufung auf seine steuerrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 105 GG geflissentlich vermieden und sich stattdessen allein auf den Kompetenzkatalog des Art. 74 GG gestützt, um damit allen Versuchen der Länder, die Ertragshoheit für die betreffende Abgabe unter Hinweis auf Art. 106 GG für sich in Anspruch zu nehmen, einen Riegel vorzuschieben." ²⁾ Handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe um eine Verbrauchsteuer, so wäre der Bund ebenfalls - nach Art. 105 Abs. 2 GG - für die Gesetzgebung zuständig und nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 1 ertragsberechtigt. ³⁾

Das Dritte Verstromungsgesetz, ⁴⁾ das am 1.1.1975 in Kraft trat, beinhaltete eine umfassende Neuregelung der Absatzerhöhung für Kraftwerkskohle. Der angestrebte jährliche Einsatz von 33 Mio. t SKE Steinkohle in der Elektrizitätswirtschaft wurde aber schon 1975 mit nur 24,6 Mio. t SKE drastisch verfehlt, ⁵⁾ so daß bereits Anfang 1976 eine erste Gesetzesänderung notwendig war. ⁶⁾ Weitere Gesetzesnovellierungen erfolgten in den Jahren 1977 ⁷⁾.

-
- 1) Vgl. ebenda, Teil 3, S. 3; vgl. auch M. Därr, Ist die Ausgleichsabgabe ..., a.a.O., S. 35 f; L.-U. Mai ist der Ansicht, daß sich die Gesetzgebungskompetenz für ein Abgabengesetz keinesfalls aus Art. 74 Nr. 11 GG ergebe. Vgl. L.U. Mai, Sonderabgaben, a.a.O., S. 158 ff.
 - 2) R. Mussnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, a.a.O., S. 264 f.
 - 3) Vgl. dazu M. Därr, Ist die Ausgleichsabgabe ..., a.a.O., S. 35 f; R. Mussnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, a.a.O., S. 264 f.
 - 4) Vgl. Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft (Drittes Verstromungsgesetz) v. 13.12.1974 (BGBl. I, S. 3473).
 - 5) Vgl. Statistik der Kohlenwirtschaft e.V., Der Kohlenbergbau ..., a.a.O., S. 69. Siehe auch BTag-Drucks. 7/4577, S. 1.
 - 6) Vgl. Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes, v. 29.3.1976 (BGBl. I, S. 749).
 - 7) Vgl. Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften v. 19.12.1977 (BGBl. I, S. 2750). Die diesem Änderungsgesetz zugrundeliegende Vereinbarung zwischen dem Steinkohlenbergbau und der Elektrizitätswirtschaft sah eine jährliche Abnahme von durchschnittlich 25 Mio. t SKE in den Jahren 1978 bis 1987 vor. Vgl. BTag-Drucks. 8/1030, S. 9.

und 1980 ¹⁾ auf der Basis von Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft und dem deutschen Steinkohlenbergbau.

2. Zielsetzung

Während bei früheren gesetzlichen Eingriffen in den Markt für Kesselkohle der Schutz der heimischen Kohle im Vordergrund stand, hat seit dem Dritten Verstromungsgesetz die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung in der offiziellen Begründung des Gesetzentwurfes Vorrang. ²⁾ Die Stromerzeuger tragen nach Auffassung des Gesetzgebers bei einer am Markt orientierten Deckung des Bedarfs an Primärenergie der Versorgungssicherheit nicht genügend Rechnung: Sie setzen zuviel billiges, aber unsicheres Öl, hingegen zu wenig teure, jedoch sicher verfügbare heimische Steinkohle ein. Im Interesse der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung soll deshalb der Anteil der Steinkohle an der Erzeugung von elektrischer Energie und Fernwärme in Kraftwerken erhöht und der Einsatz von schwerem Heizöl und Erdgas in der Stromerzeugung zurückgedrängt werden. Die Glaubwürdigkeit dieses Hauptmotivs soll hier nicht ausführlich diskutiert werden, es steht jedenfalls fest, daß mit der Stabilisierung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft ein wesentlicher Beitrag zur Konsolidierung des deutschen Steinkohlenbergbaus geleistet werden soll. Daß die Förderung der Kohleverstromung über

1) Vgl. Zweites Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften v. 25.8.1980 (BGBl. I, S. 1605). Die dieser Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes zugrundeliegende Vereinbarung zwischen dem Steinkohlenbergbau und der Elektrizitätswirtschaft sieht von 1981 bis 1995 einen Einsatz von insgesamt 511,5 Mio. t SKE deutscher Steinkohle in der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft vor. Vgl. dazu o.V., Ausverkauf der deutschen Kohle, in: Zeitung für kommunale Wirtschaft v. 5.4.1980, S. 1.

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

den Sicherheitsgedanken hinaus auch aus sozial- und regionalpolitischen Gründen erfolgt, wird sowohl im Energieprogramm der Bundesregierung ¹⁾ als auch in der Begründung des Gesetzentwurfs ausdrücklich erwähnt. ²⁾

Durch das Dritte Verstromungsgesetz sollte ursprünglich ein jährlicher Einsatz deutscher Steinkohle durch die Elektrizitätswirtschaft in Höhe von durchschnittlich 33 Mio. t SKE gewährleistet werden. ³⁾ Dieses Ziel wurde durch die jüngste Gesetzesänderung wesentlich erweitert: Die jährliche Abnahme soll von 36 Mio. t SKE im Jahre 1981 stufenweise auf 47,5 Mio. t SKE im Jahre 1995 steigen, so daß in diesem Zeitraum insgesamt 638,5 Mio. t SKE deutscher Steinkohle zur Erzeugung elektrischer Energie und Fernwärme eingesetzt werden. ⁴⁾

3. Maßnahmen zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes

Im folgenden sollen kurz die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes dargestellt werden. Da die Abgabe nach dem Repartitionsprinzip ⁵⁾ erhoben wird, bestimmen die für die Maßnahmen erforderlichen Mittel unmittelbar die Höhe des Abgabesatzes. Auch für die Diskussion der Rechtfertigung der Abgabenerhebung ist die Mittelverwendung bedeutsam. Aufgrund der sehr umfassenden und komplizierten Vorschriften ist aber an dieser Stelle keine vollständige Darstellung der Maßnahmen möglich, weshalb zu den Einzelheiten auf die erlassenen Richtlinien und Verordnungen verwiesen werden muß. ⁶⁾

1) Vgl. Energieprogramm der Bundesregierung, BTag-Drucks. 7/1057, TZ 52.

2) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 2 und S. 8.

3) Vgl. § 1 Abs. 1, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 13.12.1974.

4) Vgl. § 1 Abs. 1, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980; o.V., Ausverkauf der deutschen Kohle, in: ZfK v. 5.4.1980, S. 1.

5) Vgl. dazu S. 25.

6) Siehe dazu H. Zydek, W. Heller, Energiemarktrecht, Bd. 1, Essen (Loseblattsammlung, Stand Januar 1981).

Ansatzstelle der Absatzförderung des Steinkohlenbergbaus ist eine Verbilligung der Kohleverwendung in der Elektrizitätswirtschaft. Da der Montan-Vertrag Subventionen an den Steinkohlenbergbau verbietet oder von Genehmigungen abhängig macht, ¹⁾ deklarieren die Verstromungsgesetze die Stromerzeuger zum Subventionsempfänger.

Zur Sicherung des Einsatzes deutscher Steinkohle ²⁾ in Kraftwerken können nach dem Dritten Verstromungsgesetz folgende Subventionen an Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft gezahlt werden:

(1) Zuschüsse zum Ausgleich der Mehrkosten

Durch die Zuschüsse zum Ausgleich der Mehrkosten, die durch den Einsatz von Gemeinschaftskohle bei der Erzeugung von Elektrizität und Fernwärme gegenüber dem Einsatz von schwerem Heizöl entstehen, wird in erster Linie die Wärmepreisdifferenz frei Kraftwerk zwischen Kohle und schwerem Heizöl ausgeglichen. ³⁾ Daneben werden nach dem Alter der Steinkohlenkraftwerke gestaffelte Zuschüsse zu den sonstigen fixen und variablen Betriebsmehrkosten gezahlt. Mehrkosten, die durch eine aus Umweltgründen erforderliche Entschwefelung der Rauchgase entstehen, können ebenfalls ausgeglichen werden.

-
- 1) Vgl. § 4 und § 67 des Vertrages über die Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (BGBl. II, 1952 S. 447). Siehe auch Michaelis, H., Energiewirtschaft und Wettbewerb, in: Die Sicherheit der Energieversorgung - Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert?, hrsg. v. V. Emmerich, R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S. 166 ff.
 - 2) Im Gesetz steht Gemeinschaftskohle (§ 2 Abs. 2 Drittes Verstromungsgesetz). Gemeint ist aber wie auch in der Zielsetzung des Gesetzes deutsche Kohle. Die Einbeziehung von Gemeinschaftskohle ist in der Praxis unbedeutend, aber gesetzlich notwendig, da der Montan-Vertrag eine Diskriminierung in den Absatzbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verbietet.
 - 3) Siehe dazu im einzelnen § 3 Abs. 1 bis 4 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980. Bei der gegenwärtigen Preisrelation Kohle/Öl löst dieser Subventionsbestand nur noch in Randgebieten Zuschußzahlungen aus. Vgl. BTag-Drucks. 8/3917, S. 14.

(2) Zuschüsse zu den Investitionskosten

Der Bau neuer Steinkohlenkraftwerke wird durch einen Investitionskostenzuschuß in Höhe von 180,- DM je kw installierter Kraftwerksleistung verbilligt. Ab 1981 wird auch bei der Umrüstung ölbefeuerteter Heizkraftwerke auf den Einsatz von Steinkohle ein Investitionskostenzuschuß bis zu 130,- DM je kw installierter Kraftwerksleistung gewährt. ¹⁾

(3) Zuschüsse zu den Stromtransportkosten

Ein Zuschuß zu den Stromtransportkosten kann EVU in revierfernen Gebieten bis 1987 gewährt werden, sofern der Strombezug zur Sicherung des Kohleneinsatzes beiträgt. ²⁾

(4) Zuschüsse für Zusatzmengen

Das Ziel des Dritten Verstromungsgesetzes, einen jährlichen Einsatz von 33 Mio. t SKE Gemeinschaftskohle abzusichern, wurde in den ersten Jahren nach Verabschiedung des Gesetzes nicht erreicht. Durch Novellierungen des Gesetzes wurden deshalb weitere Subventionstatbestände geschaffen. ³⁾ In den Jahren 1978 bis 1980 wurde durch den Zuschuß für einen zusätzlichen Bezug von Gemeinschaftskohle etwa ein Drittel der jährlichen Kohlebezüge (Zusatzmenge nach § 3 b Abs. 6) annähernd auf die Hälfte des Kohlepreises frei Kraftwerk verbilligt. ⁴⁾ Seit dem 1.1.1981 wird für diese

1) Siehe zu den Investitionskostenzuschüssen im einzelnen § 3a Abs. 1 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980.

2) Siehe dazu § 3a Abs. 2 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980.

3) In den Jahren 1976 und 1977 wurde ein sogenannter "Mehrkostenausgleich in besonderen Fällen" gewährt, der eine massive Erweiterung des Anreizsystems darstellte. Siehe dazu § 3a Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 29.3.1976. Aufgrund dieser Vorschrift konnten sich Zuschüsse bis zu 140,- DM pro t bei einem Listenpreis von 153,- DM pro t Kraftwerkskohle ergeben. Vgl. BRat-Drucks. 144/2/76, S. 2.

4) Siehe dazu § 3b Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977.

Zusatzmenge je t SKE nur noch ein Zuschuß in Höhe der Differenz zwischen dem Preis für deutsche Kohle frei Kraftwerk und dem um 6,- DM erhöhten Durchschnittspreis für Importkohle aus Drittländern frei Grenze gezahlt. ¹⁾ Für die aufgrund der Vereinbarung zwischen dem Steinkohlenbergbau und der öffentlichen Elektrizitätswirtschaft vom März 1980 zusätzlich kontrahierten Mengen (Neumengen) werden grundsätzlich keine Subventionen gezahlt. Die Abnehmer erhalten als Ausgleich einen limitierten Zugang zur Importkohle. ²⁾

- (5) Zuschüsse für niederflüchtige Kohle und zum Ausgleich von Revierunterschieden

Die unterschiedlich hohen angemessenen Preise der einzelnen Bergbauunternehmen wurden, solange die Ölpreise unter den Kohlepreisen lagen, im Rahmen des Mehrkostenausgleichs nach § 3 ausgeglichen. Um auch nach der veränderten Energiemarktsituation einen Revierausgleich zu erzielen, kann ein von der Wärmepreisdifferenz Kohle/Öl unabhängiger Zuschuß für die Einsatzerschwerungs bei niederflüchtiger Kohle gewährt werden. ³⁾

- (6) Zuschüsse für eine Verstromungsreserve

Bis 1985 ist die Einlagerung von 6 Mio. t SKE zwecks Bildung einer Verstromungsreserve vorgesehen. Zum Ausgleich der Lager-, Zins- und Kreditbeschaffungskosten wird eine besondere Finanzierungshilfe gewährt. ⁴⁾

-
- 1) Siehe dazu § 3b Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980.
2) Durch Artikel 3 des Zweiten Gesetzes zur Änderung energierechtlicher Vorschriften vom 25.8.1980 (BGBl. I. S. 1605 ff) sind den Kraftwerksbetreibern über den bisherigen Umfang hinausgehende zollfreie Einfuhrkontingente eröffnet worden, die von zunächst 4 Mio. t auf 12 Mio. t p.a. in den 90er Jahren ansteigen sollen.
3) Siehe dazu im einzelnen § 3c Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980.
4) Vgl. dazu § 3d Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 25.8.1980.

(7) Zuschüsse zur Ablösung von Minderpreisverträgen

Ein Zuschuß zur Ablösung von Minderpreisverträgen kann Kraftwerksbetreibern gezahlt werden, die für zwischen dem 1.1.1974 und dem 31.12.1981 bezogene Kohle den üblichen - vom Bundesminister für Wirtschaft festgesetzten - Preis nach § 3 Abs. 7 des Dritten Verstromungsgesetzes zahlen, obwohl sie aufgrund eines Minderpreisvertrages zu einem niedrigeren Preis beliefert werden müßten. ¹⁾

Neben der Förderung des Kohleneinsatzes durch direkte Subventionen an die Elektrizitätswirtschaft wird durch das Dritte Verstromungsgesetz die Genehmigungspflicht des Heizöleinsatzes gegenüber dem Zweiten Verstromungsgesetz erweitert und für den Erdgaseinsatz neu eingeführt. Auch die Errichtung von Kraftwerken, die mit Heizöl oder Erdgas betrieben werden können, bedarf der Genehmigung. ²⁾

Ordnungspolitisch und auch für die Höhe der Abgabe bedeutsam ist die Frage, wie die Mehrkosten des Steinkohleneinsatzes errechnet werden. Um zu verhindern, daß der Preis für Kraftwerkskohle, von dem bei der Ermittlung der Mehrkosten auszugehen ist, unangemessen hoch festgesetzt wird, ist der Bundeswirtschaftsminister berechtigt, den für die Ermittlung der Mehrkosten maßgeblichen Kohlepreis zu bestimmen. Dabei hat er insbesondere zu berücksichtigen, ob die Preiserhöhungen für Kohle mit Kostensteigerungen begründet werden, die höher sind als die Kapital- und Lohnkostensteigerungen je Produkteinheit in der Industrie und

-
- 1) Vgl. dazu § 12 Abs. 2 Drittes Verstromungsgesetz. Derartige Minderpreisverträge hatte der Steinkohlenbergbau aufgrund der Absatzschwierigkeiten mit der Elektrizitätswirtschaft abgeschlossen. Die dabei vereinbarten Preise lagen bis zu 48 % unter den jeweiligen Listenpreisen. Vgl. dazu o.V., Strom soll 1975 teurer werden, in FAZ v. 8.11.1974, S. 13; o.V., Drittes Verstromungsgesetz und Verlängerung der Heizölsteuer, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 24. Jg. H. 11/1974, S. 580.
- 2) Siehe dazu § 8 Abs. 1 und 2 und § 14 Nr. 2 Drittes Verstromungsgesetz.

ob die Preise für Kraftwerkskohle nicht stärker steigen als die Preise für andere Kohlearten. 1)2)

- 1) Vgl. § 3 Abs. 7, Drittes Verstromungsgesetz; Zur Ermittlung des angemessenen Preises siehe weiterhin: Richtlinien des Bundesministers für Wirtschaft zu § 3 Abs. 7 des Dritten Verstromungsgesetzes, v. 25.6.1975 (BAnz. Nr. 115 v. 28.6.1975), i.d.F. v. 8.5.1978 (BAnz. Nr. 95 v. 24.5.1978).
- 2) Bei konsequenter Fortführung dieser Überlegungen müßten die Kostensteigerungen des Bergbaus auch daraufhin überprüft werden, inwieweit sie auf die schwache Marktstellung der Bergbauunternehmen auf ihren Beschaffungsmärkten und auf ihre durch das Dritte Verstromungsgesetz verbesserte Wettbewerbsposition auf den Absatzmärkten zurückzuführen sind. Von einer Garantie kostendeckender Preise geht die Versuchung aus, "Kosten zu produzieren". Wenn auch die Vorschriften des § 3 Abs. 7 einem Mißbrauch bei der Ermittlung des Kostenpreises vorbeugen sollen, so geht doch von dieser Vorschrift kein Anreiz zur Kostensenkung aus. Z.B. kann der Kapitaleinsatz trotz des § 3 Abs. 7 verschwenderisch erhöht werden. Auch erscheint es durchaus realistisch, daß vom Bergbau in Lohnverhandlungen höhere Zugeständnisse gemacht werden, als ohne die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft. Da im Steinkohlenbergbau Probleme der Kostenzurechnung auf die Kostenträger infolge von Kuppelproduktionsprozessen (z.B. gleichzeitige Förderung von Koks- und Kraftwerkskohle) bestehen, dürfte eine an sich schon schwierige und mit mancherlei Problemen behaftete staatliche Kostenkontrolle im Bergbau außerdem schnell an ihre Grenzen stoßen. Bemerkenswert ist, daß die Preise für Kraftwerkskohle trotz der Vorschriften des § 3 Abs. 7 im Jahre 1976 um 12,5 % stiegen, während die Preise für Koks- und Kraftwerkskohle nur um 4,5 % angehoben wurden. Vgl. o.V., Forcierter Steinkohleeinsatz und Preiserhöhung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 26. Jg. H./1 1976, S. 54. Wenn es nicht gelingt einen Mißbrauch der Garantie kostendeckender Preise für Kraftwerkskohle zu vermeiden, so schafft das Dritte Verstromungsgesetz selbst teilweise den Bedarf, für den es tätig wird, nämlich die infolge der Absatzhilfen erhöhten Preise der Steinkohle wieder auf den niedrigeren Wärmeäquivalenzpreis des schweren Heizöls herunter zu subventionieren. Hieraus ergäben sich unmittelbare Folgerungen für die Rechtfertigung der Erhebung der Ausgleichsabgabe von den Stromverbrauchern, durch die diese Subventionen finanziert werden. Der Abgeordnete Graf Lambsdorff (FDP) äußerte sich zu dem Problem der Preisermittlung für Kraftwerkskohle wie folgt: "Ich möchte ... hier klar und deutlich sagen, daß wir nicht der Meinung sind, daß hier etwa ein Selbstbedienungsladen für die Ruhrkohle AG und für die IG Bergbau in Kooperation errichtet werden darf." Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8711. Zu dem Problem der Preisermittlung für Kraftwerkskohle

4. Finanzierung durch die Ausgleichsabgabe

Die für die Subventionen nach dem Dritten Verstromungsgesetz erforderlichen Mittel werden durch die Ausgleichsabgabe aufgebracht. In den folgenden Ausführungen soll die technische Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe erläutert werden. ¹⁾

a) Objekt

Die Abgabepflicht wird begründet durch die Lieferung von Elektrizität unmittelbar an den Endverbraucher im Inland und durch den Selbstverbrauch von Elektrizität der Eigenherzeuger. ²⁾ Das Gut Elektrizität zeichnet sich durch die Besonderheit aus, daß Erzeugung und Verbrauch zeitlich zusammenfallen, jedoch sind die erzeugten und verbrauchten Mengen nicht gleich groß, da bei der Weiterleitung Transportverluste entstehen, deren Höhe von der Entfernung und technischen Ausstattung der Transportleitung abhängig ist. Als Gegenstand der Abgabenerhebung wurde deshalb bewußt nicht die erzeugte Elektrizität gewählt: Dies "würde zu erheblichen praktischen Schwierigkeiten führen, da bei der Weitergabe der Belastung sämtliche weiterverteilenden Unternehmen berücksichtigt werden müßten und der Stromhandel zwischen den Unternehmen gestört würde.

- Fortsetzung S. 22 -

vgl.: K. Bund, Preisbildung für die Steinkohle - Prinzipien und Praxis, a.a.O., S. 85 ff.; I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 189 f.; W. Mönig, Determinanten des Elektrizitätsangebots und volkswirtschaftliche Kriterien zu seiner Beurteilung, Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts, hrsg. v. Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln, Bd. 18, München 1975, S. 110.

- 1) Zu den Grundbegriffen der Steuertechnik vgl. G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, 4. Aufl., Berlin 1965, S. 75 ff; H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System der Besteuerung, Tübingen, Düsseldorf 1976, S. 55 ff.
- 2) Vgl. § 4 Abs. 2, Drittes Verstromungsgesetz.

Zusätzliche Schwierigkeiten ergäben sich aus dem Stromimport bzw. -export." 1)

b) Bemessungsgrundlage

Bei EVU bilden die im Inland aus der Lieferung von Elektrizität an den Endverbraucher erzielten Erlöse die Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe. 2) Die Bemessungsgrundlage umfaßt somit neben dem Arbeitspreis auch den Grundpreis, wodurch eine Verzerrung der Belastung aufgrund verschiedener Tarife vermieden wird.

Bei Eigenerzeugern ist der Wert der selbsterzeugten und verbrauchten Elektrizität die Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe, wobei der Kraftwerkseigenbedarf außer Betracht bleibt. Der Wert des selbsterzeugten Stroms ist nach der Eigenverbrauchsverordnung zu ermitteln. 3) Die Grundlage dieser Berechnung bildet der Durchschnittserlös, den die EVU aus der Lieferung von Elektrizität an Sondervertragskunden je kwh erzielt haben. Dieser Durchschnittserlös wird vom Bundeswirtschaftsminister jährlich ermittelt und veröffentlicht. Zur Wertermittlung der selbsterzeugten Elektrizität wird der Durchschnittserlös um verschiedene Abschläge vermindert, deren Höhe von der Engpaßleistung der Anlage, der technischen Ausgestaltung der Anlage, den eingesetzten Brennstoffen und den Selbstkosten abhängig ist.

1) BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 15.

2) Zum Erlösbegriff siehe § 4 Abs. 3 Nr. 1 Drittes Verstromungsgesetz. Verordnung über die Ermittlung und Zahlung der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz, v. 20.12.1976, (BGBl. I, S. 3612).

3) Vgl. Verordnung über das Verfahren zur Ermittlung des Wertes der von den Eigenerzeugern selbst verbrauchten Elektrizität (Eigenverbrauchsverordnung) v. 18.12.1974, (BGBl. I, S. 3701).

Die Bemessungsgrundlage der Ausgleichsabgabe ist somit sowohl bei den EVU als auch bei den Eigenerzeugern eine Wertgröße.

c) Tarif

Die Höhe des Abgabesatzes wird jeweils für ein Kalenderjahr im voraus durch den Bundesminister für Wirtschaft festgelegt, lediglich Prozentsätze über 4,5 % bedürfen der Zustimmung des Bundestages.¹⁾ Es besteht also die Möglichkeit einer Abgabesatzvariation durch die Exekutive. Bei der Festsetzung des Abgabesatzes hat der Bundesminister für Wirtschaft zu berücksichtigen, daß das Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe den vom BAW zu schätzenden Mittelbedarf decken soll. Der Prozentsatz ergibt sich, indem der geschätzte Mittelbedarf ins Verhältnis zur Summe der voraussichtlichen Erlöse der EVU aus Lieferungen an Endverbraucher und des voraussichtlichen Gesamtwertes der von den Eigenerzeugern selbst verbrauchten Elektrizität gesetzt wird (sogenannter Repartitionstarif).²⁾

Um eine unterschiedliche absolute Abgabebelastung aufgrund der regionalen Strompreisdifferenzen zu vermeiden, erfolgt seit 1978 eine regionale Differenzierung des zuvor nach dem Repartitionsprinzip ermittelten durchschnittlichen

1) Vgl. § 4 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977. Ursprünglich war diese Grenze auf 3,5 % festgelegt. Über die grundsätzliche Berechtigung der Abgabenerhebung sollte frühestens im Laufe des Jahres 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.

2) Ein Repartitionstarif ist dadurch gekennzeichnet, daß der Tarif nur als Umlageschlüssel dient, um das Gesamteinnahmesoll auf die in Betracht kommenden Abgabepflichtigen zu verteilen. Vgl. G. Schmolders, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1970, S. 319.

Abgabeszatzes. ¹⁾ Für Bundesländer mit überdurchschnittlichen Strompreisen ergibt sich dadurch ein niedrigerer und für Bundesländer mit unterdurchschnittlichen Strompreisen ein höherer Abgabeszatz. Auch aufgrund dieser Regelung ergibt sich keine gleiche regionale Belastung, da die Strompreisunterschiede innerhalb der einzelnen Bundesländer nicht berücksichtigt werden und bei der Ermittlung der differenzierten Prozentsätze auf die Strompreise des Vorjahres abgestellt wird.

1) Zum Verfahren der Ermittlung der differenzierten Abgabeszätze siehe § 4a Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977; BTag-Drucks. 8/1030, S. 13.

Tab. 3: Prozentsätze der Ausgleichsabgabe in den einzelnen Bundesländern seit 1978.⁺⁾

Bundesland	Satz der Ausgleichsabgabe in %			
	1978	1979 1.1.-30.9.	1979 1.10.-31.12.	1980
Baden Württemberg	4,0	5,5	4,0	4,0
Bayern	3,9	5,4	3,9	4,0
Berlin	3,5	4,9	3,6	3,5
Bremen	4,0	5,6	4,1	4,1
Hamburg	4,8	6,7	4,9	5,1
Hessen	4,1	5,6	4,1	4,1
Niedersachsen	4,2	5,8	4,2	4,3
Nordrhein-Westfalen	5,4	7,5	5,4	5,3
Rheinland-Pfalz	4,6	6,3	4,6	4,6
Saarland	5,2	7,1	5,1	5,1
Schleswig-Holstein	3,5	4,8	3,5	3,6
Durchschnittssatz	4,5	6,2	4,5	4,5

+) Vom 1.1.1975 bis zum 31.3.1976 galt ein bundeseinheitlicher Abgabesatz in Höhe von 3,24 %, und vom 1.4.1976 bis zum 31.12.1977 galt ein einheitlicher Abgabesatz in Höhe von 4,5 %.

Quelle: § 12 Abs. 3 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 9.12.1977; Verordnung über den Prozentsatz der Ausgleichsabgabe für das Jahr 1979 vom 18.12.1978 (BGBl. I, S. 2026) Verordnung über den Prozentsatz der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz für die Zeit vom 1. Oktober 1979 bis 31. Dezember 1980 vom 14.12.1979, (BGBl. I, S. 1590).

d) Subjekt und Veranlagung

Subjekt und gleichzeitig Schuldner der Ausgleichsabgabe sind die EVU, die Elektrizität an Endverbraucher liefern sowie Eigenerzeuger von Strom, soweit sie diesen selbst

verbrauchen. ¹⁾ Ein großer Teil der abgabepflichtigen kommunalen Versorgungsunternehmen erzeugt keinen Strom, sondern bezieht diesen von anderen Unternehmen, so daß die Abgabe nicht generell auf der Produktionsstufe erhoben wird, wie dies bei Verbrauchsteuern aus Gründen einer effizienten Steuerkontrolle üblich ist. ²⁾ Da durch die Ausgleichsabgabe aber nur der tatsächliche Verbrauch belastet werden soll, erscheint dieses Verfahren angesichts der Besonderheiten des Produktes Elektrizität als zweckmäßig.

Die Ausgleichsabgabe ist eine Veranlagungsabgabe. Die Abgabeschuldner haben die Höhe der Abgabeschuld selbst zu ermitteln. Sie besitzen ein Wahlrecht zwischen monatlicher und jährlicher Ermittlung und Zahlung. ³⁾ Bei einer jährlichen Ermittlung sind monatliche Vorauszahlungen zu leisten. ⁴⁾

1) Vgl. § 4 Abs. 2 Drittes Verstromungsgesetz

2) Vgl. dazu G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 83.

3) Siehe zu dem Verfahren der Veranlagung im einzelnen Verordnung über die Ermittlung und Zahlung der Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz, v. 20.12.1976, (BGBl. I, S. 3612).

4) Die Erhebung der Ausgleichsabgabe ist mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden und erfordert sowohl bei den Unternehmen (ca. 1700 Abgabeschuldner) als auch beim BAW einen hohen Arbeits- und Verwaltungsaufwand. Diese Schwierigkeiten resultieren zum Teil aus zeitlichen Abgrenzungsproblemen, dem vom handelsrechtlichen Erlösbegriff abweichenden Erlösbegriff des Dritten Verstromungsgesetzes sowie aus der Tatsache, daß die Stromkostenvorauszahlungen an die kommunalen Versorgungsunternehmen oft in einer Summe mit Gas- und Wassergeld u.a. erhoben werden. Auch hinsichtlich der Kontrolle der Abgabenerhebung bestehen Probleme. Die komplizierte Erhebung der Abgabe steht somit im Gegensatz zur immer wieder geforderten Steuervereinfachung.

e) Destinatar

Die sich aus der Ausgleichsabgabe ergebende Belastung wird vom Gesetzgeber dem Endverbraucher der Elektrizität zugedacht. Das Gesetz sieht die Weitergabe der Belastung an den Stromverbraucher sogar ausdrücklich vor, ¹⁾ indem es den EVU eine Anhebung des Entgeltes für Stromlieferungen bis zur Höhe des Abgabesatzes gestattet. Die Versorgungsunternehmen werden andererseits verpflichtet, bei einer Herabsetzung des Abgabesatzes ihre Preise ebenfalls entsprechend zu senken. Überwälzen die EVU die Abgabe auf die Endverbraucher, müssen sie den Prozentsatz der Abgabe und den absoluten Abgabebetrag unter der Bezeichnung "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung nach dem Dritten Verstromungsgesetz" in den Stromrechnungen gesondert ausweisen. ²⁾

f) Härteklausel

Um Existenzgefährdungen von Unternehmen aufgrund der Abgabenbelastung zu vermeiden, beinhaltet das Dritte Verstromungsgesetz eine Härteklausel. Danach dürfen EVU eine Anhebung des Entgeltes zwecks Überwälzung der Ausgleichsabgabe nicht verlangen, wenn ein Unternehmen, das als Endverbraucher Strom abnimmt, durch eine Bescheinigung des BAW nachweist, daß die sich aus der Anhebung des Entgeltes ergebende Belastung eine unbillige Härte bedeuten würde. ³⁾ Ob die Abgabenbelastung eine unbillige Härte darstellt, entscheidet das BAW auf Antrag des Unternehmens. Ist einem EVU aufgrund der Härteklausel eine Überwälzung der Abgabe auf den Endverbraucher nicht möglich, kann das EVU dies bei der Ermittlung seiner Abgabeschuld berücksichtigen, so daß es keinesfalls selbst die Abgabenbelastung trägt. ⁴⁾

1) Vgl. § 6 Abs. 1 Drittes Verstromungsgesetz

2) Vgl. § 6 Abs. 3 Drittes Verstromungsgesetz

3) Vgl. § 7 Abs. 1 Drittes Verstromungsgesetz

4) Vgl. § 7 Abs. 3 Drittes Verstromungsgesetz

Nach der Fassung des Gesetzes vom 13.12.1974 war eine unbillige Härte nur dann gegeben, "wenn durch die Belastung die wirtschaftliche Existenz des einzelnen Unternehmens oder eines Unternehmensteils oder einer Betriebsstätte gefährdet wird." ¹⁾ Da diese Fassung der Härteklausel es dem Antragsteller bei einer restriktiven Auslegung durch das BAW fast unmöglich machte, den Nachweis der Existenzgefährdung zu führen, ²⁾ wurden die Anforderungen für eine Befreiung von der Abgabe im Jahre 1976 gemildert. Danach liegt eine unbillige Härte dann vor, "wenn die Belastung wesentlich dazu beiträgt, daß eine Gefährdung der wirtschaftlichen Existenz des einzelnen Unternehmens oder eines Unternehmensteils oder einer Betriebsstätte droht." ³⁾ Diese Änderung bedeutet, daß als Kriterium für eine Befreiung künftig nicht nur eine reale, sondern bereits eine drohende Existenzgefährdung ausreicht. Weiterhin braucht die Abgabenbelastung nicht mehr Alleinverursacher der Existenzgefährdung zu sein, sondern es muß nur ein Kausalzusammenhang zwischen der Existenzgefährdung und der Abgabenbelastung bestehen. Auch mit der gelockerten Fassung wird keine generelle Freistellung bestimmter Branchen angestrebt, sondern weiterhin auf die Entlastung in besonders schwerwiegenden Einzelfällen abgestellt. Selbst für die stromintensiven Industriezweige wurde bei

1) § 7 Abs. 2, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 13.12.1974.

2) Der Abgeordnete Graf Lambsdorff (FDP) zitierte in der Debatte über das Gesetz zur Änderung des Dritten Verstromungsgesetzes aus einem ihm vorliegenden Bescheid des BAW: "Eine Existenzgefährdung ist erst dann gegeben, wenn wegen der Ausgleichsabgabe mit so ernstlichen Zahlungsschwierigkeiten zu rechnen ist, daß der Eintritt der Zahlungsunfähigkeit droht." Dazu äußerte er sich anschließend folgendermaßen: "So hatten wir uns das, wenn ich mich recht erinnere, im Wirtschaftsausschuß nicht gedacht, daß man erst pleite sein muß, bevor die Härteklausel angewandt werden darf. Mir scheint, daß hier durch die Verwaltung die Absichten des Gesetzgebers unterlaufen werden." Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 215. Sitzung v. 22.1.1976, S. 14857.

3) § 7 Abs. 2, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 29.3.1976.

der Novellierung des Gesetzes angenommen, daß sie die Abgabenbelastung trotz der Erhöhung von 3,24 % auf 4,5 % in der Regel tragen können und eine Befreiung die seltene Ausnahme bleibt. ¹⁾

Da infolge der Härteklausel nicht alle Stromverbraucher mit der Ausgleichsabgabe belastet werden, ist die Allgemeinheit der Abgabe durchbrochen. Bei der Befreiung aufgrund der Härteklausel handelt es sich um eine subjektive Abgabenbefreiung, da die Gründe hierfür im Bereich der Person des Destinatars liegen.

Die sehr restriktive Auslegung der Härteklausel deutet darauf hin, daß die Klausel eine politische Kompromißformel ist, die nicht vielmehr als eine Alibifunktion besitzt: Der Gesetzgeber greift einerseits durch Subventionen und die Erhebung der Abgabe in den Marktmechanismus ein, um den Produktionsmitteleinsatz und die Investitionen nach politischen Zielen zu beeinflussen, will aber andererseits mit Hilfe der Härteklausel signalisieren, daß die Eingriffe in den Marktmechanismus nicht so gravierend sind, daß Unternehmen aufgrund des Eingriffs aus dem Markt ausscheiden müssen.

5. Verwaltung und Durchführung

Die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe fließen in das unselbständige Sondervermögen des Bundes mit dem Namen "Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes". ²⁾ Das Sondervermögen wird vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft (BAW) in Eschborn verwaltet. Das

1) Vgl. Ausführungen von Bundeswirtschaftsminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode 215. Sitzung v. 22.1.1976, S. 14837 f.
2) Vgl. § 2 Abs. 1, Drittes Verstromungsgesetz.

BAW war bereits für die Auszahlung der Zuschüsse nach dem Zweiten Verstromungsgesetz zuständig und konnte darüber hinaus bei der Durchführung des Altölgesetzes einschlägige Erfahrungen mit der Verwaltung eines Sondervermögens sammeln. ¹⁾

Der für die Durchführung des Dritten Verstromungsgesetzes erforderliche Personalmehrbedarf des BAW wurde in der Begründung des Gesetzentwurfes mit ca. 50 Stellen angegeben. Ferner wird das für die Aufgaben des Zweiten Verstromungsgesetzes bewilligte Personal für die Durchführung des Dritten Verstromungsgesetzes eingesetzt. ²⁾ Die Verwaltungskosten von jährlich rd. 4 Mio. DM werden aus den Mitteln des Sondervermögens bestritten.

Das BAW wird bei der Durchführung des Gesetzes von einem Beirat beraten, in dem unter dem Vorsitz des Präsidenten des BAW 18 Mitglieder ehrenamtlich tätig sind. ³⁾ Dieser Beirat soll außerdem den Bundesminister für Wirtschaft bei der Festsetzung des Abgabesatzes beraten.

Damit bei der Abwicklung des Dritten Verstromungsgesetzes keine Liquiditätsschwierigkeiten auftreten, ist das BAW ermächtigt, mit Einwilligung des Finanzministers Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 500 Mio. DM aufzunehmen. ⁴⁾ Mit Hilfe dieses Kreditrahmens sollen Schwankungen des Zuschußbedarfs ausgeglichen werden, ohne daß der Prozentsatz der Abgabe geändert werden muß.

1) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 9.

2) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 7.

3) Vgl. dazu § 10, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 29.3.1976.

4) Vgl. § 2 Abs. 7, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977.

6. Quantitative Entwicklung und Bedeutung

Bei der quantitativen Entwicklung der Zuschüsse fällt besonders auf, daß die Ausgaben für die Subventionierung der Kohleverstromung rapide gestiegen sind, seitdem die dafür erforderlichen Mittel nicht mehr durch die öffentlichen Haushalte, sondern durch die Ausgleichsabgabe aufgebracht werden: Während im Jahre 1974 aufgrund des Zweiten Verstromungsgesetzes aus Haushaltsmitteln lediglich 290,4 Mio. DM aufgewendet wurden, waren es 1976 schon 1 173,5 Mio. DM und 1979 bereits 2 678,9 Mio. DM, die aus Mitteln des Sonderfonds gezahlt wurden.¹⁾

Fünf Jahre nach Einführung der Ausgleichsabgabe erreichte die Höhe der Subventionen damit nahezu den zehnfachen Betrag dessen, was vorher aus Haushaltsmitteln gezahlt wurde (siehe Tab. 4 und Tab. 5).

Mit dem starken Anstieg der Subventionen geht aber kein entsprechend erhöhter Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung einher: Der relative Anteil der Steinkohle an der Stromerzeugung - und damit auch der Beitrag der Steinkohle zur Versorgungssicherheit - hat trotz Subventionen in Milliardenhöhe von 45,5 % im Jahre 1965 auf 28,6 % im Jahre 1978 abgenommen.

Die Hauptursachen für die ständig steigenden Subventionen sind erstens die starken Preissteigerungen für Kraftwerkskohle seit der ersten Ölkrise und zweitens die durch Gesetzesänderungen nachträglich eingeführten Subventionstatbestände (Zuschüsse für den Mehrkostenausgleich in besonderen Fällen (§ 3a) und Zuschüsse für einen zusätzlichen Bezug von Gemeinschaftskohle (§ 3b)). Allein für die

1) In der Begründung des Gesetzentwurfs des Dritten Verstromungsgesetzes heißt es an einer Stelle lapidar: "Die aus Haushaltsgründen derzeit bestehende Begrenzung der Zuschußhöhe ... entfällt ... für die ab 1. Januar 1975 eingesetzten Steinkohlenmengen." BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 11.

Tab. 4: Einnahmen, Ausgaben und Vermögen des Ausgleichsfonds in Mio. DM

Wirtschaftsjahr	1975	1976	1977	1978	1979
Aufkommen der Ausgleichsabgabe	776	1262	1549	1577	2181
Zuschüsse zu					
1. Ausgleich der Mehrkosten		411	602	931	988
2. Investitionskosten	230	43	212	-	156
3. Stromtransportkosten	2	65	42	32	49
4. Mehrkostenausgleich in besonderen Fällen	-	390	404	124	26
5. Zusätzlichem Bezug von Gemeinschaftskohle				307	1178
6. Ablösung von Minderpreisverträgen	204	262	339	208	281
Zuschüsse insgesamt	436	1171	1599	1601	2678
Verwaltungskosten	3	3	4	4	5
Gesamtausgaben	439	1174	1603	1605	2713 ⁺
Vermögen am Jahresende	338	436	393	386	-141

Quelle: BTag-Drucks. 7/5416; 8/758; 8/3060; 8/4514 (Anträge des Bundesministers für Wirtschaft, Rechnungslegung über das Sondervermögen des Bundes "Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes" für die Wirtschaftsjahre 1975 bis 1979).

+) Die Gesamtausgaben des Jahres 1979 beinhalten eine Erstattung überzahlter Ausgleichsabgaben früherer Jahre in Höhe von 29,5 Mio. DM.

Tab. 5: Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung und Subventionen an die Elektrizitätswirtschaft aufgrund der Verstromungsgesetze.

Jahr	Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung in 1) Mio. t SKE	Steuermindererinnahmen aufgrund des 1. Verstromungsgesetzes 2) in Mio. DM	Subventionen aufgrund des 2. Verstromungsgesetzes in Mio. DM 2)	Subventionen aufgrund des 3. Verstromungsgesetzes in Mio. DM 3)	Anteil der Steinkohle an der Stromerzeugung in % 1)
1965	30,7				45,5
1966	29,3	120			45,8
1967	29,7	135	20,7		45,8
1968	30,7	165	22,7		44,2
1969	33,7	180	57,8		43,2
1970	32,7	200	84,8		39,3
1971	36,4	210	45,2		41,5
1972	35,1	200	106,5		38,4
1973	33,9		196,5		33,9
1974	32,2		290,9		31,0
1975	24,6			439	24,4
1976	30,7			1.171	27,9
1977	30,2			1.599	27,4
1978	32,5			1.601	28,6
1979	34,4			2.678	28,6

Quellen: 1) Statistik der Kohlenwirtschaft e.V., Die Kohlenwirtschaft ... a.a.O., lfd. Jgg. und eigene Berechnungen.

2) Erster bis Fünfter Subventionsbericht. 3) BTag-Drucks. 7/5416, 8/758, 8/2043, 8/3060, 8/4514

3) BTag-Drucks. 7/5416, 8/758, 8/2043, 8/3060, 8/4514.

Zuschüsse für einen zusätzlichen Bezug von Gemeinschaftskohle, durch die ein Drittel der Kohlebezüge nahezu auf den halben Kohlepreis frei Kraftwerk verbilligt wird, wurden 1979 rd. 1 178 Mio. DM (= 43,4 % der Gesamtausgaben) verwendet. Da 1979 außerdem die Aufwendungen für den Ausgleich der Mehrkosten des Steinkohleneinsatzes, deren Höhe vor allem von der Entwicklung der Wärmepreisdifferenz abhängig ist, trotz der im Frühjahr 1979 einsetzenden expansiven Ölpreisentwicklung nochmals gestiegen sind, ¹⁾ erhöhte sich das Gesamtzuschußvolumen gegenüber 1978 um 67,3 %.

Einen bedeutsamen Ausgabenblock bilden auch die Zuschüsse für die Ablösung der Minderpreisverträge, für die von 1975 bis 1979 insgesamt rd. 1 295 Mio. DM ausgegeben wurden; der Anteil an den Gesamtausgaben in den einzelnen Jahren lag zwischen 46,5 % im Jahre 1975 und 10,4 % im Jahre 1979. Die für die Ablösung der Minderpreisverträge verwendeten Mittel sichern dem Bergbau höhere Preise für Kohlenmengen, die ohnehin abgenommen worden wären und bewirken insofern nur eine Verbesserung der Ertragslage des Bergbaus. ²⁾ Diese Subventionen dienen hingegen nicht der Erhöhung der Versorgungssicherheit und können deshalb als eine Zweckentfremdung der "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" bezeichnet werden.

Aufgrund von Verzögerungen beim Kraftwerksbau blieben die Ist-Ausgaben für Zuschüsse zu den Investitionskosten in den letzten Jahren stark hinter den Ansätzen im Wirtschaftsplan zurück. ³⁾ Im Jahre 1978 wurden für diesen Verwendungszweck überhaupt keine Mittel ausgegeben, im Jahre 1979 lediglich 155,6 Mio. DM (= 5,8 % der Gesamtausgaben).

1) Der Anstieg der Zuschüsse zum Ausgleich der Mehrkosten ist zum Teil darauf zurückzuführen, daß im Jahre 1979 Restansprüche aus Vorjahren ausgezahlt wurden. Vgl. BTag-Drucks. 8/4514, S. 5.

2) Siehe dazu auch BRat-Drucks. 734/2/74/, S. 7.

3) Vgl. BTag-Drucks. 8/3060, S. 5 und 8/4514, S. 5.

Die Einnahmen aus der Ausgleichsabgabe stiegen von 776 Mio. DM im Jahre 1975 auf 2 181 Mio. DM im Jahre 1979. Sie übersteigen damit das Aufkommen vieler "klassischer" Verbrauchsteuern, die oft als Bagatellsteuern bezeichnet werden. Die Belastung der Stromverbraucher ist tatsächlich noch höher, da auf die Abgabe Mehrwertsteuer erhoben wird. "Ein neuer, beklagenswerter Fall einer 'Steuer auf die Steuer' ist also geschaffen worden." ¹⁾ Die Erhebung der Ausgleichsabgabe führt somit auch noch zu Mehreinnahmen in den öffentlichen Haushalten. Der starke Anstieg des Abgabesaufkommens ist vor allem auf die Erhöhung des Abgabesaftes von 3,24 % auf 4,5 % (vorübergehend sogar auf 6,2 %) zurückzuführen. Außerdem ist die Bemessungsgrundlage der Abgabe aufgrund von Strompreissteigerungen und Stromverbrauchszunahmen stark gestiegen. ²⁾ Der Ausgleichsfonds besitzt bei den überdurchschnittlichen Wachstumsraten, die für die Elektrizitätswirtschaft erwartet werden, ³⁾ auch bei einem konstanten Abgabesaft beträchtliche Expansionsmöglichkeiten.

Mit der Erhebung der Ausgleichsabgabe ist eine nicht unerhebliche Ausweitung der Staatstätigkeit verbunden, die bei der Ermittlung der Steuerquote und der Staatsquotenermittlung auf der Basis der Finanzstatistik unberücksichtigt bleibt. ⁴⁾ Da die Subventionsberichte nur Auskunft über die budgetären Leistungen des Bundes geben, werden die aus dem Ausgleichsfonds gewährten Subventionen auch in den Subventionsberichten nicht erfaßt.

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

2) Vgl. BTag-Drucks. 8/758, S. 5 und 8/4514, S. 4 f.

3) Vgl. dazu Zweite Fortschreibung des Energieprogramms ..., a.a.O., Informationsanlage, Teil 1.

4) Zur Frage der Berücksichtigung der Sondervermögen bei der Staatsquotenbestimmung siehe: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, in: Bulletin, Nr. 90/1976, S. 852 ff.

B. Einnahmesystematische Beurteilung der Ausgleichsabgabe

Nach der Darstellung des energiepolitischen Hintergrundes und der gesetzlichen Grundlagen stellt sich im Rahmen einer finanzwissenschaftlichen Beurteilung der Ausgleichsabgabe zunächst die Frage nach der Einordnung der Ausgleichsabgabe in das Einnahmespektrum der öffentlichen Hand. Da diese Frage auch Gegenstand der parlamentarischen Beratung des Dritten Verstromungsgesetzes war und hier die verschiedenen Meinungen und teilweise auch Widersprüche über einnahmesystematische Beurteilung der Ausgleichsabgabe besonders deutlich hervortraten, seien zu diesem Problem zunächst einige Parlamentarier zitiert: 1)

Der "Sicherheits- und Zuordnungsaspekt rechtfertigt die Inanspruchnahme des Stromverbrauchers: es ist seine Versicherungsprämie für eine höhere Sicherheit bei der Energieversorgung." 2)

"Bei der Ausgleichsabgabe ... handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern um eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Abgabe. Es ist also eine Lastenumverteilung innerhalb eines geschlossenen Wirtschaftszweiges. Sie erfüllt das entscheidende Merkmal des Steuerbegriffs nicht, weil sie nicht der Gewinnung von Mitteln für den allgemeinen Staatsbedarf dient. Ihr ausschließlicher Zweck ist vielmehr die Finanzierung des Sondervermögens und damit der aus diesem Fonds zu erbringenden Leistungen. ... Bei der Sicherung der Elektrizitätsversorgung kommt den Abgabeschuldnern, den Elektrizitätsversorgungsunternehmen, eine besondere Verantwortung zu. Es ist daher gerechtfertigt, ihnen und nicht der Allgemeinheit die Finanzierung ... aufzuerlegen. ... Die Ausgleichsabgabe kann auch in ihrer wirtschaftlichen Auswirkung nicht einer Verbrauchsteuer gleichgesetzt werden. Eine Verbrauchsteuer belastet allgemein den Verbrauch bestimmter Güter und Leistungen zum Zwecke der staatlichen Einnahmeerzielung. Die Ausgleichsabgabe stellt demgegenüber nur sicher, daß die Verstromungskosten künftig in vollem Umfang in die Strompreise eingehen und die bisher aus dem öffentlichen Haushalt geleistete Subventionierung entfällt." 3)

-
- 1) Vgl. dazu Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8686 ff.
 - 2) Ebenda, Bundesminister Friderichs, S. 8703.
 - 3) Ebenda, v. Bülow, (SPD), S. 8703.

"Die Abgabe auf die Ebene einer privaten Versicherungsprämie zu schieben, ist doch eine totale Verkennung Es handelt sich in der Sache um eine steuerliche Abgabe. Es geht um nichts anderes als um eine Steuererhöhung." ¹⁾

"Das dies einer Verbrauchsteuer ähnelt - ... sogar noch einer mit einer Zweckbindung -, ist überhaupt nicht zu bestreiten." ²⁾

I. Die Bezeichnung als Ausgleichsabgabe

1. Zum rechtlichen Charakter der Ausgleichsabgabe

Die Abgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz wird in der offiziellen Begründung des Gesetzentwurfes als eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe bezeichnet, durch die wirtschaftliche Ungleichheiten innerhalb der Elektrizitätswirtschaft ausgeglichen werden sollen. Durch die Abgabenerhebung und Zahlung von Subventionen soll ein finanzieller Ausgleich zwischen den Elektrizitätserzeugern, die überwiegend kostengünstige Einsatzenergien zur Verfügung haben und denjenigen, die die kostengünstige Steinkohle verwenden, herbeigeführt werden. ³⁾

Von der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur werden die Ausgleichsabgaben teilweise nicht in das traditionelle System der öffentlichen Abgaben (Gebühren, Beiträge, Steuern) eingeordnet, sondern ihnen wird eine selbständige Bedeutung zuerkannt, da sie im Gegensatz zu den öffentlichen Abgaben nicht der Gewinnung von Mitteln für den öffentlichen Finanzbedarf zu dienen bestimmt

1) Ebenda, Zeitel, (CDU/CSU), S. 8704.

2) Ebenda, Graf Lambsdorff, (FDP), S. 8710.

3) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 3 f.

seien. ¹⁾ Das maßgebliche Abgrenzungskriterium der wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Ausgleichsabgaben zu den Steuern wird in der Durchführung eines "Ertragsausgleichs innerhalb der privaten Wirtschaft" gesehen. ²⁾ Derartige Abgaben, die durch die Abgabepflicht einerseits und ein aus dem Abgabenaufkommen gespeistes Zuschußsystem andererseits Ungleichheiten zwischen Wirtschaftssubjekten ausgleichen (Ausgleichsprinzip), seien eine "erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft" ³⁾ und somit ihrer Idee und Funktion nach eine Abgabe besonderer Art und keine Steuer. Dieser Gedanke einer erzwungenen Selbsthilfe der Wirtschaft ist auch in der Begründung des Gesetzentwurfes des Dritten Verstromungsgesetzes enthalten: "Es handelt sich dabei um eine auf ein Gesetz gegründete Selbsthilfe der Wirtschaft, die auf freiwilliger interner Basis nicht hätte zustande kommen können." ⁴⁾

Obwohl Därr das Abgrenzungskriterium "erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft" für sehr problematisch hält, schließt er sich der Argumentation des Gesetzgebers an und kommt zu dem Ergebnis, daß es sich bei der Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung nicht um eine Steuer, sondern um eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgabe handelt, die wirtschaftliche Ungleichgewichte in der Energiewirtschaft neutralisiere. ⁵⁾

-
- 1) Der Grundstein für die umstrittene Verselbständigung der Ausgleichsabgaben wurde durch das sogenannte Investitionshilfe-Urteil des Bundesverfassungsgerichts gelegt, auf das die Rechtsprechung seither ständig zurückgreift. Vgl. R. Strauß, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen im System des allgemeinen Abgabenrechts, Diss. Erlangen-Nürnberg 1971, S. 72 ff. Einen Überblick über die einnahmesystematische Beurteilung der Ausgleichsabgaben in der Rechtsprechung und juristischen Literatur gibt auch H. Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, a.a.O., S. 24 ff.
 - 2) Vgl. H. Eberlein, Die Ausgleichsabgabe, a.a.O., S. 25; R. Strauß, Die Abgaben der Ausgleichseinrichtungen ... a.a.O., S. 72 f.; H. Beckmann, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich zwischen Steuern und besonderen Abgaben, Diss. Köln 1976, S. 50.
 - 3) Vgl. R. Mussgnug, Die zweckgebundene öffentliche Abgabe, a.a.O., S. 274; H. Beckmann, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich ..., a.a.O., S. 52 f.
 - 4) BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 15.
 - 5) Vgl. M. Därr, Ist die Ausgleichsabgabe ..., a.a.O., S. 35 f.

Richter sieht in dem Ausgleichsprinzip lediglich ein typisches Merkmal der Ausgleichsabgaben, jedoch kein taugliches Unterscheidungskriterium zwischen Steuern und Ausgleichsabgaben, da auch mit Steuern der Ausgleichsgedanke verfolgt werden könne. ¹⁾ "Das Ausgleichsprinzip ist vielmehr erste Voraussetzung dafür, daß eine Abgabe als Ausgleichsabgabe charakterisiert werden kann. Es kann jedoch nicht ... darüber entscheiden, ob eine Abgabe als Steuer oder als Ausgleichsabgabe zu qualifizieren ist." ²⁾

Richter bezweifelt, daß es sich bei der Abgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz um eine Ausgleichsabgabe handelt, da diese nicht zum Zwecke eines Ertragsausgleichs in der Elektrizitätswirtschaft erhoben werde. ³⁾ Durch die Abgabe hätten die abgabepflichtigen EVU keine Vorteile, sondern es würden nur die Stromverbraucher als Abgabeträger begünstigt. Durch den ständigen Einsatz der Steinkohle bei der Stromerzeugung werde dafür gesorgt, daß die entsprechenden Steinkohlenkraftwerke auch dann zur Verfügung stehen, wenn die Verstromung von Erdöl infolge eines Lieferboykotts der Ölförderländer unmöglich wird. Insofern diene die Ausgleichsabgabe über den Weg der Finanzierung der Verstromungshilfen der Sicherheit der Energieversorgung, nicht aber einem Ertragsausgleich in der Elektrizitätswirtschaft. ⁴⁾

Auch Selmer bezweifelt, daß es sich bei der Abgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz um eine Ausgleichsabgabe handelt, die nicht in das traditionelle System der öffentlichen Abgaben eingeordnet werden kann. "Diese Bedenken laufen vor allem auf die Frage hinaus, ob es sich bei den

1) Vgl. W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit ..., a.a.O., S. 65 ff. So auch L.-U. Mai, Sonderabgaben, a.a.O., S. 146 f.

2) W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit ..., a.a.O., S. 66.

3) Vgl. ebenda, S. 159.

4) Vgl. ebenda, S. 159.

Abgaben nicht in Wirklichkeit um (Art. 105, 106 GG unterfallende) Steuern handelt." 1) Um eine Ausgleichsabgabe könne es sich schon deshalb nicht handeln, weil hier zunächst die gesamte Elektrizitätswirtschaft belastet werde, nicht aber Mittel von einer Unternehmensgruppe auf eine andere Unternehmensgruppe desselben Wirtschaftszweiges überführt würden. 2) In dem Umstand, daß es oft schlechthin unerfindlich bleibe, was als Ausgleichsabgaben bezeichnete Abgaben mit Ausgleich zu tun haben, sieht Selmer ein Anzeichen dafür, "daß sich der Begriff der 'Ausgleichsabgaben' zum bequemen Lückenbüßer für öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten zu entwickeln beginnt, die sich nicht sogleich in die überkommenen Kategorien einzuordnen scheinen." 3)

Die aufgezeigten unterschiedlichen Ansichten in der juristischen Literatur über den einnahmesystematischen Standort der Ausgleichsabgabe lassen es zumindest fragwürdig erscheinen, der Abgabe den Steuercharakter von vornherein abzusprechen. Keinesfalls kann der Bezeichnung der Abgabe als Ausgleichsabgabe für deren materielle Qualifikation eine Bedeutung zukommen.

2. Finanzpsychologische Erklärung des Begriffs

Die auf allen Rechnungen über Elektrizitätslieferungen an Endverbraucher unter der Bezeichnung "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung nach dem Dritten Verstromungsgesetz" gesondert auszuweisende Abgabe ist auch unter finanzpsychologischer Sicht von

-
- 1) P. Selmer, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe zur Sicherung der Energieversorgung, in: Die Sicherheit der Energieversorgung - Ist sie gegenwärtig gefährdet und durch welche Reformmaßnahmen wird sie vergrößert?, hrsg. v. V. Emmerich und R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1974, S. 22.
 - 2) Vgl. ebenda, S. 22.
 - 3) P. Selmer, Steuerinterventionismus und Verfassungsrecht, a.a.O., S. 206.

Interesse. ¹⁾ "Daß der Staat sich zur Abschwächung der ihm entgegnetretenden Steuerwiderstände für neu einzuführende Steuern gern möglichst harmlos klingender Bezeichnungen bedient, ... um seinen Bürgern die neuen Abgaben schmackhaft zu machen," ²⁾ wird bei der Abgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz besonders deutlich.

Der Terminus "Ausgleichsabgabe" erweckt die umgangssprachliche Assoziation, es handle sich hier um eine Zahlung zum Ausgleich eines nicht gerechtfertigten Sondervorteils, wobei sich die Höhe der Zahlung an dem auszugleichenden Vorteil orientiert und damit quantitativ durchaus im angemessenen Rahmen bleibt. Die offizielle Bezeichnung "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" deutet auf eine beitragsähnliche Abgabe hin: Der Stromverbraucher wird zu einer Beteiligung an den Aufwendungen des Staates für die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung herangezogen, da ihm aus der erhöhten Versorgungssicherheit Vorteile erwachsen. Der Bedeutungsinhalt des Begriffs "Ausgleichsabgabe" ist in Verbindung mit der in dem Zusatz (zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung) angedeuteten Zweckbindung durchaus geeignet, die Überwindung etwaiger Abgabenwiderstände zu erleichtern, ³⁾ da dem Stromverbraucher das Gefühl einer Gegenleistung vermittelt wird.

Die Bezeichnung der Abgabe muß auch im Zusammenhang mit der energiepolitischen Lage und der öffentlichen Meinung bei ihrer Einführung gesehen werden: Die Verabschiedung des Dritten Verstromungsgesetzes erfolgte knapp ein Jahr nach der ersten Ölkrise, als Lieferboykott, Sonntagsfahrverbote

-
- 1) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 841.
 - 2) G. Schmolders, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1970, S. 300.
 - 3) Zur Bedeutung der Bezeichnung oder des Namens einer Steuer für das Belastungsgefühl, die Mercklichkeit und Steuerwiderstände, vgl. G. Schmolders, Finanz- und Steuerpsychologie, a.a.O., S. 62 f.

und erhebliche Ölpreissteigerungen noch in guter Erinnerung waren. Die Einführung der Ausgleichsabgabe erfolgte also zu einem denkbar günstigen Zeitpunkt, da nach den Erfahrungen der Ölkrise in der Bevölkerung durchaus die Bereitschaft vorhanden war, für Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung einen finanziellen Beitrag zu leisten, zumal dieser mit zunächst 3,24 % der Stromkosten im Vergleich zu den Ölpreissteigerungen relativ gering ausfiel.

In diesem Zusammenhang ist auch der terminologische Unterschied zwischen der offiziellen Bezeichnung des Dritten Verstromungsgesetzes und der Bezeichnung der Abgabe sowie der des Sonderfonds hervorzuheben: Während die Gesetzesbezeichnung "Gesetz über die weitere Sicherung des Einsatzes von Gemeinschaftskohle in der Elektrizitätswirtschaft" darauf hindeutet, daß das Gesetz primär die Absatzsicherung von Steinkohle zum Ziel hat, wird mit dem Begriff "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" der Aspekt der Versorgungssicherheit und damit eine Gegenleistung für die Abgabe in den Vordergrund gerückt. Kurios ist, daß der Sonderfonds, dem das Abgabeaufkommen zugeführt wird, wieder als "Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes" bezeichnet wird.

Die Erklärung für diese abwechslungsreiche Ausdrucksweise des Gesetzgebers ist folgende: In dem am 1.2.1974 dem Bundesrat vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung, der bereits vor der Ölkrise weitgehend konzipiert war, wird das Sondervermögen bereits als "Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes" bezeichnet, ¹⁾ die geplante Abgabe hingegen schlicht als Ausgleichsabgabe ²⁾ ohne weiteren Zusatz. Erst in der entgültigen

1) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, § 2 des Gesetzentwurfs.

2) Vgl. ebenda, § 6 des Gesetzentwurfs. Die geplante Ausgleichsabgabe wird bereits im vor der Ölkrise vorgelegten Energieprogramm erwähnt. Vgl. BTag-Drucks. 7/1057, TZ 58.

Fassung des Gesetzes taucht nach der Änderung der energiewirtschaftlichen Situation für die Abgabe die Bezeichnung "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" ¹⁾ auf. Die Bezeichnung des Sonderfonds entsprechend zu ändern ist dabei wohl übersehen worden. Die durch die Ölkrise geänderte energiewirtschaftliche Lage ist also genutzt worden, um dem Stromverbraucher durch eine Änderung der Bezeichnung das Gefühl einer Gegenleistung zu vermitteln. Der Begriff "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" stellt somit eine finanzpsychologisch geschickt gewählte, der besonderen energiewirtschaftlichen Situation bei ihrer Einführung Rechnung tragende Bezeichnung für eine Abgabe dar, mittels der die Finanzierung der politisch für notwendig gehaltenen Kohleverstromung geräuschlos, ohne große Widerstände, auf eine bequeme Art und Weise gesichert worden ist.

In der Presse wird die Ausgleichsabgabe fast ausschließlich als "Kohlepfennig" bezeichnet, was einerseits die quantitative Bedeutung der Abgabe verniedlicht, andererseits aber deren Verwendung zur Unterstützung eines bestimmten Wirtschaftszweiges andeutet.

II. Die Rechtfertigung der Ausgleichsabgabe

1. Exkurs: Zum Ziel der Versorgungssicherheit

Die Ausgleichsabgabe nach dem Dritten Verstromungsgesetz wird mit der Begründung erhoben, die aus ihrem Aufkommen finanzierten Maßnahmen dienen der Versorgungssicherheit

1) Vgl. § 6 Abs. 3, Drittes Verstromungsgesetz. Erst gleichzeitig mit der Änderung der Bezeichnung wurde den EVU bei einer Überwälzung der offene Ausweis der Abgabe auf den Stromrechnungen vorgeschrieben. Die Ausweispflicht soll dem Verbraucherschutz dienen! "Der Verbraucher soll erkennen können ... zu welchem Zweck die Belastung aus der Ausgleichsabgabe an ihn weitergegeben wird." BTag-Drucks. 7/2623, S. 6.

mit elektrischer Energie und kämen insofern den Stromverbrauchern zugute. ¹⁾ Bevor die Rechtfertigung der Abgabenerhebung untersucht wird, soll deshalb der Charakter und die Bedeutung des Ziels der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung ²⁾ analysiert und anschließend geprüft werden, inwieweit die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes dem Ziel der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung dienen oder ob von ihnen neben den Stromverbrauchern nicht auch andere Wirtschaftssubjekte begünstigt werden.

"In einer hochentwickelten Industriewirtschaft ist es unmöglich, Energie als solche durch andere Güter (einschließlich Dienste) zu ersetzen. Ein Ausfall in den Energielieferungen muß daher wegen des komplementären Charakters der Energie einerseits zu Produktionseinschränkungen und andererseits zu Konsumeinschränkungen führen." ³⁾ Die Möglichkeiten ausfallende Energiequellen bzw. Lieferungen durch ein verstärktes Angebot anderer Energieträger auszugleichen, sind kurzfristig sehr begrenzt.

Vor allem der Energieträger Elektrizität, der in allen Bereichen der industriellen Produktion, im Handel, im Gewerbe, in der Landwirtschaft und in privaten Haushalten Verwendung findet, besitzt für die Funktionsfähigkeit entwickelter Industriegesellschaften eine elementare Bedeutung. Da eine Substitution durch andere Energieträger aufgrund der Bindung der Energieverwendung an spezifische Geräte kurzfristig gar nicht und langfristig nur sehr begrenzt erfolgen kann, sind an eine jederzeit ausreichende Stromversorgung besonders hohe Sicherheitsanforderungen zu

1) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 1 ff.

2) Zur Bedeutung des Ziels der Versorgungssicherheit für die Energiepolitik, vgl. H.K. Schneider, Zur Konzeption einer Energiewirtschaftspolitik, in: Ordnungsprobleme und Tendenzen in der deutschen Energiewirtschaft, Theodor Wessels zur Vollendung seines 65. Lebensjahres gewidmet, hrsg. v. F. Burgbacher, Essen 1967, S. 32 f.

3) H.K. Schneider, Zur Konzeption ..., a.a.O., S. 32.

stellen. ¹⁾ Neben dem Problem der ausreichenden Kapazitätsvorsorge besteht ein Risiko der Stromversorgung in der Unterbrechung der Primärenergiezufuhr, das bei importierten Energieträgern besonders groß ist, wie die politisch motivierten Lieferunterbrechungen im Winter 1973/74 gezeigt haben.

Die durch Lieferunterbrechungen verursachten Produktionsausfälle haben weitreichende Fernwirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft. "Der hohe politische Stellenwert einer gesicherten Stromversorgung ist darin begründet, daß die volkswirtschaftlichen Kosten von Stromunterbrechungen die privaten Kosten bei weitem übersteigen." ²⁾ Durch längerfristige Versorgungsstörungen können z.B. die Sicherheit der Arbeitsplätze, das System der sozialen Sicherung und letztlich sogar der Bestand der freiheitlich demokratischen Grundordnung gefährdet werden. Versorgungsstörungen bei elektrischer Energie verursachen also hohe externe Kosten. Die Stromanbieter und Nachfrager werden die externen Kosten aber nicht berücksichtigen, sondern nur diejenigen Kosten veranschlagen, die ihnen durch einen Stromausfall unmittelbar entstehen. Da die volkswirtschaftlichen Grenzkosten aufgrund der Existenz externer Kosten größer sind als die privaten Grenzkosten, die individuellen Unternehmen aber weiterhin gemäß ihrer privaten Grenzkosten disponieren, kommt das Risiko von Lieferunterbrechungen nicht im Marktpreis für Strom zum Ausdruck und wird in den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte ungenügend berücksichtigt. ³⁾ Aufgrund des mit der Existenz von externen Effekten verbundenen Marktversagens ⁴⁾ werden energiepolitische Maßnahmen des Staates zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung für erforderlich gehalten.

1) Vgl. W. Mönig, Determinanten ..., a.a.O., S. 105 f.

2) Ebenda, S. 106.

3) Vgl. ebenda, S. 105.

4) Vgl. dazu Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 100.

Umgekehrt gehen von staatlichen Maßnahmen zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung positive externe Effekte aus, die den privaten Wirtschaftssubjekten Aufwendungen für entsprechende Sicherheitsvorkehrungen ersparen. Nutznießer dieser externen Effekte sind nicht nur die Stromverbraucher, sondern auch die Allgemeinheit. Die Sicherheit der Elektrizitätsversorgung weist somit Eigenschaften eines öffentlichen Gutes auf, das marktwirtschaftlich nicht effizient angeboten werden kann. ¹⁾

Da durch das Dritte Verstromungsgesetz der Einsatz von Kohle zur Stromerzeugung gefördert wird, liegt es zunächst nahe, hierin ausschließlich eine Maßnahme zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung zu sehen. Eine isolierte Betrachtung des Ziels der Versorgungssicherheit im Hinblick auf nur einen Energieträger übersieht aber die zwischen den Märkten der verschiedenen Energieträger bestehenden Interdependenzen. ²⁾ Eine erhöhte Kohleverstromung dient nicht ausschließlich der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung, sondern die damit verbundene Reduzierung des Öl- und Gaseinsatzes zur Stromerzeugung erhöht gleichzeitig die Verbrauchsmöglichkeiten dieser Energieträger in anderen Verwendungsbereichen. Die Stabilisierung des Kohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft dient somit der Sicherung der allgemeinen Energieversorgung und nicht nur der Sicherheit der Elektrizitätsversorgung. ³⁾ Neben den Stromverbrauchern werden insofern auch die Verbraucher anderer Energieträger durch die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes direkt begünstigt.

Die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft verschafft neben den Energieverbrauchern auch dem Steinkohlenbergbau Vorteile, sie dient

-
- 1) Vgl. W. Mönig, Determinanten ..., a.a.O., S. 107.
 - 2) Vgl. dazu H. Gröner, Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 41, hrsg. v. E.-J. Mestmäcker, Baden-Baden 1975, S. 40.
 - 3) Vgl. H.G. Fabritius, Der fragwürdige Kohlepfennig, a.a.O., S. 51. Siehe auch BRat-Drucks. 99/1/74, S. 3.

teilweise sogar ausschließlich der Verbesserung der Ertragslage dieses Wirtschaftszweiges (z.B. die Ablösung der Minderpreisverträge und die Garantie kostendeckender Preise). Einen Überblick über die von den Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes begünstigten Personenkreise gibt Übersicht 1 auf S. 51.

2. Rechtfertigung mit dem Äquivalenzprinzip

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 Versorgungssicherheit mit elektrischer Energie erhoben. Aufgrund der Zweckbindung des Abgabenaufkommens, dessen Zuführung zu einem Sonderfonds und der damit bestehenden engen Verbindung zwischen Einnahmen und Ausgaben scheint die Abgabenerhebung zunächst durchaus dem Äquivalenzprinzip zu entsprechen. So waren auch die Parlamentarier bei der Rechtfertigung der Abgabenerhebung bemüht, diese mit dem Äquivalenzprinzip in Verbindung zu bringen:

"Der Sicherheits- und Zuordnungsaspekt rechtfertigt die Inanspruchnahme des Stromverbrauchers: es ist seine Versicherungsprämie für eine höhere Sicherheit bei der Energieversorgung. Eine weitere Haushaltsfinanzierung, die undifferenziert jeden Steuerzahler träfe, wäre weder an der Sicherheit noch an dem Einzelverbraucherinteresse orientiert. Sie würde auf eine durch Subventionen verfälschte Zuordnung der Kosten der Stromerzeugung hinauslaufen." 1)

1) Bundesminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8703.

Übersicht 1: Nutznießer der Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes

Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft durch das Dritte Verstromungsgesetz

begünstigt

Steinkohlenbergbau	Stromverbraucher	Elektrizitätswirtschaft	Verbraucher anderer Energieträger	Allgemeinheit
Subventionen an die Elektrizitätswirtschaft bewirken Kohlenmehrabsatz zu kostendeckenden Preisen, Folge: Verbesserung der Ertragslage des Bergbaus, höhere Einkommen für die Faktoren Arbeit und Kapital.	erhöhte Sicherheit der Stromversorgung infolge verringerter Importabhängigkeit bei der Versorgung mit Primärenergie-trägern.	kostengünstigere Versorgung mit Primärenergie-trägern, es werden auch Kohlemengen subventioniert, die ohne oder zu geringeren Subventionen eingesetzt würden (Mitnahmereffekt).	erhöhte Sicherheit der Energieversorgung, da die Zurückdrängung des Öl- und Gaseinsatzes bei der Stromerzeugung die verstärkte Nutzung dieser Energieträger in anderen Verwendungsbe-reichen ermöglicht (z.B. in der chemischen Industrie).	sichere Energieversorgung hat positive Wirkung hinsichtlich: - Wachstumsziel, - Beschäftigungsziel, - sozialer Sicherheit, - politischer Stabilität.

"Da die Sicherung der Elektrizitätsversorgung das spezifische Ziel des Steinkohleeinsatzes ist, erscheint es uns gerechtfertigt, den Stromverbraucher als den eben auch unmittelbar Begünstigten mit den Kosten der Steinkohleverstromung zu belasten." 1)

"Es ist sachlich gerechtfertigt, daß der Stromverbraucher die verhältnismäßig geringfügigen Belastungen trägt, die sich aus der Sicherung der Elektrizitätsversorgung durch den Steinkohleeinsatz ergeben. Die Versorgungssicherheit kommt ihm zugute. Sie dient in erster Linie seinen Interessen. Eine langfristig gesicherte Elektrizitätsversorgung ist für den Verbraucher mehr wert als eine Versorgung, die mit allen politischen und wirtschaftlichen Risiken unserer Zeit belastet ist." 2)

Da sich die staatliche Leistung des Dritten Verstromungsgesetzes nicht an "den in der marktmäßigen Nachfrage zum Ausdruck kommenden Präferenzen der Staatsbürger" 3) orientiert, sondern nach "politischen Gesichtspunkten" 4) bemessen ist und "lediglich versucht wird, eine Entsprechung zwischen den Abgaben und den Kosten für die empfangenen Dienste herbeizuführen," 5) kann für die Rechtfertigung der Ausgleichsabgabe nur eine partielle kostenmäßige Äquivalenz in Betracht kommen, die in den beiden Untervarianten der individuellen und gruppenmäßigen Äquivalenz auftreten kann. 6)

Voraussetzung für die Anwendung des Äquivalenzprinzips im Sinne einer partiellen kostenmäßigen Äquivalenz ist, daß die betreffende Staatsleistung, für die eine Sonderabgabe erhoben wird, nicht sämtlichen Bürgern in gleicher

-
- 1) Minister Halstenberg, Nordrhein-Westfalen, Verhandlungen des Bundesrates, 402. Sitzung v. 8.3.1974, S. 89.
 - 2) Minister Schön, Saarland, ebenda, S. 86.
 - 3) H. Haller, Die Steuern, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 22. Der zwecks Sicherung der Elektrizitätsversorgung für notwendig gehaltene Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung würde aufgrund der Präferenzen der Nachfrager gerade nicht erreicht. Die Präferenzen werden hier durch eine politische Entscheidung korrigiert.
 - 4) H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 22.
 - 5) Ebenda, S. 13.
 - 6) Zu den verschiedenen Varianten des Äquivalenzprinzips siehe H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 13 ff.; P. Bohley, Gebühren und Beiträge, Tübingen 1977, S. 116 f.

Weise zugute kommt (allgemeine Staatsleistung), sondern es muß sich um eine spezielle Staatsleistung handeln, die einem Teil der Staatsbürger einen Sondernutzen verschafft. ¹⁾ Den Stromverbrauchern müßte somit als Trägern der Ausgleichsabgabe aus der Subventionierung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft ein Sondernutzen entstehen, der es rechtfertigt, von ihnen eine entsprechende Sonderabgabe zu fordern, die in der Höhe den Kosten der in Anspruch genommenen staatlichen Leistung entspricht.

Wie bereits im Zusammenhang mit der Diskussion des Ziels der Versorgungssicherheit festgestellt wurde, dient die Förderung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft nicht nur der Versorgungssicherheit der Stromverbraucher, sondern auch der Versorgungssicherheit der Verbraucher anderer Energieträger. Von den Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung gehen weiterhin externe Effekte aus, die der Allgemeinheit zugute kommen, und deren Kosten deshalb nicht von den Stromverbrauchern zu tragen sind. Die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes stellen somit keine spezielle Staatsleistung dar, deren Nutznießer lediglich die Stromverbraucher sind, sondern sie sind eine allgemeine Staatsleistung, von der die Gesamtheit der Staatsbürger profitiert.

Es wäre daher gerechtfertigt, die Kosten der Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung zumindest teilweise aus dem öffentlichen Haushalt zu bestreiten, und den anderen Teil der Kosten der Gesamtheit der Energieverbraucher anzulasten. ²⁾ Die Finanzierung der Maßnahmen durch die

-
- 1) Vgl. zu den Voraussetzungen einer partiellen kostenmäßigen Äquivalenz H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 21 ff.
 - 2) Für eine Kostenzurechnung stellt sich hierbei die Frage, wie hoch die den Energieverbrauchern anzulastenden Kosten sind und welcher Anteil der Gesamtkosten von der Allgemeinheit aus Haushaltsmitteln zu tragen wäre. Dieses Problem dürfte kaum exakt lösbar sein. Vgl. dazu P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 117; H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 26 ff.

ausschließlich die Gruppe der Stromverbraucher belastende Ausgleichsabgabe entspricht deshalb auch nicht dem gruppenmäßigen Äquivalenzprinzip, ¹⁾ nach dem die Kosten der Sicherung der Energieversorgung zwischen der Gruppe der direkt Begünstigten (Energieverbraucher) und den indirekt Begünstigten (Allgemeinheit) aufgeteilt werden müßten. ²⁾ Gegen das gruppenmäßige Äquivalenzprinzip wird bei der Erhebung der Ausgleichsabgabe in zweifacher Hinsicht verstoßen: Erstens wird eine Aufteilung der Kosten auf die Energieverbraucher und die Allgemeinheit nicht vorgenommen, die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt vielmehr ausschließlich durch die Stromverbraucher. Zweitens ist die Gruppe der direkt Begünstigten, die zur Zahlung einer Sonderabgabe herangezogen werden müßten, falsch abgegrenzt, da neben den allein durch die Ausgleichsabgabe belasteten Stromverbrauchern auch die Verbraucher der in der Stromerzeugung zurückgedrängten Energieträger (Erdöl und Erdgas) direkt durch die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes begünstigt sind.

Die Ausgleichsabgabe stellt somit eine mit dem kostenmäßigen Äquivalenzprinzip nicht zu rechtfertigende einseitige Belastung der Stromverbraucher dar. ³⁾ "Die Befolgung des Äquivalenzprinzips verhindert .. nicht nur eine ungerechtfertigte Belastung der Allgemeinheit zugunsten einzelner, sondern ebenfalls eine ungerechtfertigte Belastung einzelner zugunsten der Allgemeinheit." ⁴⁾

-
- 1) Zum gruppenmäßigen Äquivalenzprinzip, vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 38 ff.; P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 117 ff. Bohley betrachtet das gruppenmäßige Äquivalenzprinzip im Unterschied zu Haller nicht nur unter lokalem und zeitlichem Aspekt. Dieser Erweiterung des gruppenmäßigen Äquivalenzprinzips wird auch im Rahmen dieser Arbeit gefolgt.
 - 2) Vgl. P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 117 f.
 - 3) Vgl. H.G. Fabritius, Der fragwürdige Kohlepfennig, a.a.O., S. 51.
 - 4) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 113.

Der Versuch, die Ausgleichsabgabe mit dem Äquivalenzprinzip zu rechtfertigen, scheidet vollends, wenn man die Unterstützung des deutschen Steinkohlenbergbaus als Ziel des Dritten Verstromungsgesetzes ansieht. Die aus dem Aufkommen der Abgabe gezahlten Subventionen dienen teilweise ausschließlich der Konsolidierung des Bergbaus (z.B. die Ablösung der Minderpreisverträge). Die Unterstützung des wirtschaftlich schwachen Bergbaus aus regional- bzw. sozialpolitischen Gründen obliegt aber nicht den Stromverbrauchern, sondern gehört zum Bereich der generellen Staatsaufgaben; deren Finanzierung muß aber aus den allgemeinen Abgaben erfolgen und nicht zu Lasten einer bestimmten Gruppe. ¹⁾ Hinsichtlich der Rechtfertigung der Abgabenhöhe ist festzustellen, daß einerseits die erforderliche Ermittlung der Gesamtkosten der Staatsleistung keine Schwierigkeiten bereitet, ²⁾ da die Einnahmen und Ausgaben haushaltsmäßig in Form des Sonderfonds getrennt verwaltet werden, andererseits die Bedingung der Kostenzurechnung nach dem kostenmäßigen Äquivalenzprinzip - Gleichheit von Abgabenhöhe und Kosten der in Anspruch genommenen Leistung ³⁾ - schon deshalb nicht mehr erfüllbar ist, weil den Stromverbrauchern sämtliche Kosten der erhöhten Kohleverstromung angelastet werden, hingegen auch andere Wirtschaftssubjekte die Vorteile dieser Maßnahmen in Anspruch nehmen.

1) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 24. Nach Selmer handelt es sich bei der Ausgleichsabgabe "um die Überbürdung einer der Allgemeinheit obliegenden Subventionierungsaufgabe auf eine sachwidrig abgegrenzte und verkleinerte Lastengemeinschaft." P. Selmer, Möglichkeiten und Grenzen ..., a.a.O., S. 22.

2) Zu den andernfalls auftretenden Problemen der Schlüsselung von Gemeinkosten auf die als Kostenstellen zu bezeichnenden Staatsleistungen vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 26; K.-H. Hansmeyer, D. Fürst, Die Gebühren, Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfrage lenkung bei öffentlichen Leistungen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 18, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968, S. 53.

3) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 25

Darüber hinaus bestehen Bedenken, ob das vom einzelnen Stromverbraucher zu zahlende Entgelt bzw. der Wert des eigenerzeugten Stroms geeignete Indikatoren ¹⁾ zur Messung der individuellen Beanspruchung der Staatsleistung "Versorgungssicherheit" und der dadurch verursachten Kosten sind. Mit einem höheren Strompreis pro kWh ist automatisch eine höhere Abgabenlast pro kWh verbunden; es erscheint aber nicht plausibel, daß ein Kleinverbraucher mit einem Tarif von 35 Pf/kWh höhere Kosten für die Sicherung der Stromversorgung pro kWh "verursacht" und deshalb eine höhere Abgabe entrichten muß, als ein Sonderabnehmer mit einem Tarif von 5 Pf/kWh. Der mengenmäßige Stromverbrauch dürfte hier ein besserer Indikator sein, da die eingesetzte Steinkohlenmenge und damit auch die Mehrkosten des Steinkohleneinsatzes nicht vom Strompreis, sondern von der verbrauchten Strommenge abhängig sind.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Idee zur Erhebung der Ausgleichsabgabe (den Stromverbrauchern sollen die Kosten einer erhöhten Versorgungssicherheit zugerechnet werden) und ebenso die Zweckbindung der aufkommenden Mittel durchaus dem Äquivalenzgedanken entsprechen. Da aber neben den Stromverbrauchern auch die Verbraucher anderer Energieträger sowie die Allgemeinheit und der Steinkohlenbergbau von den aus dem Abgabeaufkommen finanzierten Maßnahmen profitieren, ist die Finanzierung dieser Maßnahmen, durch die ausschließlich die Stromverbraucher belastende Ausgleichsabgabe, nicht mit dem Äquivalenzprinzip, im Sinne einer partiellen kostenmäßigen Äquivalenz zu rechtfertigen.

1) Zum Problem der Auswahl geeigneter Indikatoren bei schematischer Kostenzurechnung, vgl. H. Haller, Die Steuern, S. 27 ff. und S. 32 ff. Zur Bemessung von Gebühren nach Wirklichkeits- oder Wahrscheinlichkeitsmaßstäben, vgl. auch K.-H. Hansmeyer, D. Fürst, Die Gebühren, a.a.O., S. 45 ff.

Wenn auch in der politischen Diskussion zur Rechtfertigung der Abgabenerhebung das Äquivalenzprinzip herangezogen wurde, so wohl in erster Linie deshalb, weil dieses Prinzip geeignet ist, bei den erreichten hohen Steuerquoten einen finanzpsychologisch wichtigen Motivationszusammenhang zwischen der neuen öffentlichen Abgabe und einer Gegenleistung herzustellen. ¹⁾ Mit der Ausgleichsabgabe "dürfte ... ein Beispiel mehr dafür vorliegen, daß der Äquivalenzgedanke eher der Durchsetzbarkeit einer neuen Abgabe dient, die zwar einem Autarkieziel zugeordnet werden kann, nicht jedoch den einzelnen Steuerzahlern unmittelbare Vorteile bringt." ²⁾

3. Rechtfertigung mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip

Da die Leistungsfähigkeit bzw. der Grad der privaten Bedürfnisbefriedigung selbst nicht unmittelbar meßbar ist, sind bei der Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip meßbare Indikatoren notwendig, von denen der Umfang der Bedürfnisbefriedigung abhängt. ³⁾ Während das Einkommen allgemein als ein geeigneter Indikator für die Leistungsfähigkeit angesehen wird, ⁴⁾ weil es eine wichtige Bestimmungsgröße des Bedürfnisbefriedigungsumfangs ist, gilt der private Verbrauch nicht als ein geeigneter Indikator, da der Zusammenhang zur persönlichen Leistungsfähigkeit fehlt. ⁵⁾

1) Vgl. P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 115.

2) K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 729.

3) Vgl. dazu H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 14 ff. und S. 41 ff.; F. Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970, S. 121 ff.

4) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 41 ff.; F. Neumark, Grundsätze gerechter ..., a.a.O., S. 135 ff.

5) Vgl. H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 44 f. u. S. 150.; Zur Frage des Konsums als Indikator der Leistungsfähigkeit siehe auch R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, L. Kullmer, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, 2. Bd., Tübingen 1975, S. 30 ff.

Nach Schmölders kann hingegen bei entsprechender Ausgestaltung auch mit einer Verbrauchsteuer eine indirekte Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit verbunden werden. Dies gelte insbesondere dann, wenn in die Tarife und Sätze Elemente einer steuerlichen Progression eingefügt würden. ¹⁾ Dies ist bei der Ausgleichsabgabe aber nicht der Fall. Da der Durchschnittspreis pro verbrauchter kWh aufgrund der Tarifstruktur in der Bundesrepublik Deutschland mit steigendem Verbrauch sinkt, verringert sich mit zunehmendem Stromverbrauch auch der Betrag der Abgabe pro kWh. Die Abgabe führt daher unabhängig von der Verbrauchsstruktur, bereits durch die Wahl des Entgeltes als Bemessungsgrundlage, zu einer regressiven Belastung. Das Gut Elektrizität ist in einer hochentwickelten Industriegesellschaft von existentieller Bedeutung für die Lebensbedingungen der Bürger. Strom ist im privaten Verbrauch kein Luxusgut, sondern dient teilweise der Befriedigung unmittelbarer Grundbedürfnisse. Die Höhe des Stromverbrauchs bzw. das dafür zu zahlende Entgelt kann somit nicht als Ausdruck einer besonderen steuerlichen Leistungsfähigkeit des Stromverbrauchers angesehen werden. Nach empirischen Untersuchungen besitzt der Stromverbrauch nur eine geringe Einkommenselastizität, was auf die große Bedeutung des Grundbedarfs hinweist. ²⁾ Daß die Ausgleichsabgabe nicht nur den privaten Verbrauch belastet, sondern auch der betriebliche Stromeinsatz der Abgabe unterliegt, ist ebenfalls nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu rechtfertigen.

Da somit ein Zusammenhang zwischen dem Stromverbrauch und der persönlichen Leistungsfähigkeit fehlt, kann die Erhebung der Ausgleichsabgabe nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt werden.

1) Vgl. G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 215.; G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, a.a.O., S. 640 ff.

2) Vgl. P.H. Suding, R. Wohlgemuth, Möglichkeiten und Grenzen der Elastizitätsbetrachtung in der Energiewirtschaft, in: Elektrizitätsverwertung, 50. Jg., H. 2/1975, S. 36.

4. Nichtfiskalische Zwecke der Abgabenerhebung

Nachdem in den vorhergehenden Abschnitten gezeigt worden ist, daß sich die Erhebung der Ausgleichsabgabe weder mit dem Äquivalenzprinzip noch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen läßt, ¹⁾ soll im folgenden geprüft werden, inwieweit die Erhebung der Ausgleichsabgabe aufgrund nichtfiskalischer Zwecke erfolgt. ²⁾ Neben der Beeinflussung des Produktionsmitteleinsatzes und der angestrebten Verteilung der Mehrkosten des veränderten Produktionsmitteleinsatzes sollen dabei auch solche nichtfiskalische Zwecke der Abgabenerhebung diskutiert werden, die ursprünglich für die Einführung der Abgabe nicht entscheidend waren, denen aber zukünftig eine größere Bedeutung zukommen könnte. Dies ist zum einen im Zusammenhang mit dem Ziel der Energieeinsparung die Demeritorisierung des Stromverbrauchs und zum anderen die verteilungspolitisch motivierte Rechtfertigung der Abgabenerhebung.

a) Beeinflussung des Produktionsmitteleinsatzes

Mit dem Dritten Verstromungsgesetz beabsichtigt der Staat, den Produktionsmitteleinsatz bei der Stromerzeugung zu beeinflussen: Zwecks Sicherung der langfristigen Energieversorgung sollen in Kraftwerken mehr sicher verfügbare Steinkohle und weniger unsichere importierte Energieträger

1) "Die herrschenden Steuerrechtfertigungslehren zeichnen sich übereinstimmend dadurch aus, daß sie die charakteristische instrumentale Eigenschaft der staatlichen Abgaben, Mittel der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu sein, einengen oder gar leugnen." K. Littmann, Ein Valet dem Leistungsfähigkeitsprinzip, in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, F. Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. H. Haller, Tübingen 1970, S. 125.

2) Zu den nichtfiskalischen Zielen der Besteuerung vgl. K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 725 ff.

wie Erdöl und Erdgas eingesetzt werden. Es stellt sich somit die Frage, ob die Erhebung der Ausgleichsabgabe mit dem Ziel der Beeinflussung des Produktionsmitteleinsatzes gerechtfertigt werden kann. Dazu ist zunächst festzustellen, daß der erwünschte Steinkohleneinsatz und die Zurückdrängung des Öl- und Gaseinsatzes nicht unmittelbar durch die Erhebung der Ausgleichsabgabe erreicht werden. Die angestrebte Substitution von Öl und Gas durch Steinkohle wird vielmehr erst durch die aus dem Aufkommen der Abgabe gezahlten Subventionen bewirkt. ¹⁾ Die Erhebung der Abgabe ist also zur Erreichung der beabsichtigten Veränderung des Produktionsmitteleinsatzes nicht notwendig, sie dient lediglich der Finanzierung der dazu erforderlichen Maßnahmen. Nach Haller läßt sich die Erhebung einer Sondersteuer auf ein Gut nicht damit rechtfertigen, daß mit Hilfe ihres Aufkommens die Subventionierung eines anderen Gutes möglich gemacht werden soll. "Eine solche Kopplung ist deshalb nicht angebracht, weil ein allgemeines politisches Ziel nicht zu Lasten einer bestimmten Gruppe verfolgt werden kann." ²⁾ Die Erhebung der Ausgleichsabgabe läßt sich somit nicht mit dem Ziel der Veränderung des Produktionsmitteleinsatzes bei der Stromerzeugung rechtfertigen.

-
- 1) In der Versorgungssicherheit sieht Haller zwar ein eigenständiges politisches Ziel, die Begünstigung eines förderungswürdig erscheinenden inländischen Produktionsmittels kann nach seiner Ansicht aber mit Hilfe von Subventionen effizienter erreicht werden als mit einer Besteuerung, da bei Subventionen die Verfolgung von Nebenzielen möglich ist. Die Erhebung einer Sondersteuer zur Zurückdrängung des Substitutionsgutes, wie z.B. der Heizölsteuer, hält Haller deshalb nicht für gerechtfertigt. Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 212 f. und S. 283 f.
- 2) H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 284.

b) Verteilung der Mehrkosten des veränderten Produktionsmitteleinsatzes

Der energiepolitisch für notwendig gehaltene Steinkohleneinsatz könnte auch erreicht werden, indem der Staat den Stromerzeugern eine bestimmte Kohleneinsatzmenge pro Jahr gesetzlich vorschreiben würde, ohne die Mehrkosten durch Subventionen auszugleichen. Würde die Bundesrepublik Deutschland nur von einem EVU mit Strom versorgt, so könnte die Finanzierung des vorgeschriebenen Steinkohleneinsatzes ohne ein dem Dritten Verstromungsgesetz vergleichbares Kostenausgleichssystem sichergestellt werden, wenn die mit dem Einsatz von Steinkohle verbundenen Mehrkosten in der Kalkulation der Tarife für sämtliche Verbraucher berücksichtigt würden. Die Bundesrepublik Deutschland wird aber von einer Vielzahl von EVU versorgt, die einen unterschiedlichen Anteil der Elektrizität aus Steinkohle erzeugen. ¹⁾ EVU, die aufgrund staatlicher Vorschriften deutsche Steinkohle einsetzen müßten, hätten dadurch gegenüber anderen EVU, die kostengünstigere Primärenergien zur Stromerzeugung verwenden, einen Kostennachteil. Bei einer Weitergabe der höheren Stromerzeugungskosten im Preis würden ausschließlich die Stromverbraucher solcher Regionen, die mit Steinkohlenstrom beliefert werden, mit den Mehrkosten der Kohleverstromung belastet; Stromverbraucher in Regionen, die aus anderen Energieträgern erzeugten Strom beziehen, würden hingegen nicht an den Kosten der Kohleverstromung beteiligt, gleichwohl bei einem Lieferausfall importierter Energieträger von der erhöhten Versorgungssicherheit aufgrund des bestehenden Verbundnetzes profitieren. Die Erhebung der Ausgleichsabgabe, die alle Stromverbraucher belastet, trägt demgegenüber der Tatsache Rechnung, daß der Einsatz inländischer

1) Der Einsatz von Steinkohle erfolgt vorwiegend in den reviernahen Versorgungsgebieten, also in Nordrhein-Westfalen und im Saarland. Ein regional gleichmäßiger Kohleneinsatz würde aufgrund der hohen Transportkosten der Kohle eine ineffiziente Allokation bewirken.

Steinkohle zur Sicherung der Stromversorgung in der gesamten Bundesrepublik beiträgt, also auch zur Versorgungssicherheit in solchen Regionen, die nicht unmittelbar mit Steinkohlenstrom beliefert werden. In dieser Hinsicht übt die Ausgleichsabgabe in Verbindung mit den aus ihrem Aufkommen gewährten Subventionen eine "Ausgleichsfunktion" aus, da durch sie alle Stromverbraucher zur Finanzierung der Mehrkosten des Steinkohleneinsatzes herangezogen werden, so daß eine einseitige Belastung der Bezieher von Steinkohlenstrom vermieden wird. Innerhalb der Elektrizitätswirtschaft erfolgt der Ausgleich der Kostennachteile der Steinkohle einsetzenden Unternehmen allerdings durch die Subventionen. Die Ausgleichsabgabe erweist sich auch bei dieser Betrachtung nur als Instrument zur Aufbringung der für die Kohleverstromung erforderlichen Mittel. Die "Ausgleichsfunktion" bzw. "Kostenverteilungsfunktion" stellt insofern auch keine Rechtfertigung für die Erhebung der Ausgleichsabgabe dar, denn der Mehrkostenausgleich könnte auch aus dem allgemeinen Steueraufkommen - wie beim Zweiten Verstromungsgesetz - gezahlt werden, an dessen Aufbringung wiederum die Steuerzahler aller Regionen beteiligt wären.

c) Demeritorisierung des Stromverbrauchs

Eine Belastung der Elektrizität durch eine Sonderabgabe kann auch mit dem Ziel einer Demeritorisierung des Stromverbrauchs erfolgen. Wenn die aus der Abgabe resultierende Preiserhöhung für Strom bei den Nachfragern eine Mengenanpassung hervorruft, wird auf diese Weise ein Beitrag zur angestrebten Energieeinsparung geleistet.

Für eine stärkere steuerliche Belastung bestimmter Energieträger, insbesondere der Mineralölprodukte hat sich der Sachverständigenrat zur Begutachtung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ausgesprochen. ¹⁾
Nach seiner Auffassung schlagen sich die künftigen Marktbedingungen, die durch zunehmende Energieverknappung und erhebliche Preissteigerungen gekennzeichnet seien, in den gegenwärtigen Preise nicht ausreichend nieder. Folglich blieben die vom Markt erzwungenen Anstrengungen Energie zu sparen und ein zusätzliches Angebot aus neuen Energieträgern zu mobilisieren unzureichend. Die Marktwirtschaft sei zwar flexibel genug, sich selbst gegenüber einschneidenden Änderungen der Marktdaten anzupassen, jedoch sei es gefährlich, der Volkswirtschaft zuzumuten, die notwendige Umstellung auf höhere Energiepreise, einen geringeren Energieverbrauch und andere Energieträger abrupt zu leisten. Der Sachverständigenrat hält es deshalb für erforderlich, eine allmähliche Anpassung an künftige Marktbedingungen herbeizuführen und schlägt dazu eine künstliche Verteuerung jener Energieträger durch eine Steuer vor, die künftig nicht mehr verstärkt genutzt werden können oder sollen. ²⁾

Die vom Sachverständigenrat angestellten Überlegungen waren für die Einführung der Ausgleichsabgabe zwar nicht ausschlaggebend, dennoch stellt die Ausgleichsabgabe in der Tendenz einen - wenn auch quantitativ geringen - Schritt in die vorgeschlagene Richtung dar. Ist man einerseits der Ansicht, daß die Stromversorgung langfristig gefährdet ist und dies wegen gesamtwirtschaftlicher Rückwirkungen nicht hingenommen werden kann, so daß es staatlicher Maßnahmen zur Sicherung des zukünftigen Angebots bedarf, wäre es andererseits keine zielkonforme Maßnahme, den Strompreis in der Gegenwart niedrig zu halten, indem

1) Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78, Anlage V, S. 204 ff. und Jahresgutachten 1979/80, TZ 437 ff. Siehe auch: Wirtschaftspolitische Folgen aus der Ölverknappung, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI Studienreihe 27, Bonn 1980, TZ 27 ff.

2) Vgl. Jahresgutachten 1977/78 ..., a.a.O., S. 205.

man den zur Erzeugung des Stroms eingesetzten Primärenergieträger Steinkohle durch Subventionen aus dem öffentlichen Haushalt verbilligt. Unter dem Gesichtspunkt einer künftigen drohenden Energieverknappung erscheint es grundsätzlich gerechtfertigt, die Kosten der zur Sicherung der Energieversorgung ergriffenen staatlichen Maßnahmen, den Energieverbrauchern anzulasten und damit 1) einen verstärkten Anreiz zur Energieeinsparung zu geben, denn steigende Energiepreise stellen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht das wirksamste Instrument für einen sparsamen und rationellen Umgang mit Energie dar.

Eine Beschränkung der Abgabenerhebung auf den Energieträger Strom läßt sich allerdings mit dieser Argumentation nicht rechtfertigen. Erstens bleiben Anpassungseffekte bei den nicht belasteten Energieträgern aus. Zweitens ermöglicht gerade die verstärkte Nutzung der Elektrizität den Einsatz von Primärenergieträgern, deren Versorgung als gesichert gilt (Steinkohle, Braunkohle, Kernenergie). Eine fiskalische Sonderbelastung des Stroms behindert den Strom im Substitutionswettbewerb mit anderen Sekundärenergieträgern. Da Strom dort, wo Gas und Fernwärme nicht zur Verfügung stehen, der einzige Energieträger ist, der Mineralöl im Bereich der Raumheizung wirtschaftlich zu ersetzen vermag (bei Anwendung der Wärmepumpe), ist eine Demeritorisierung des Stromverbrauchs unter energiepolitischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll.

1) Eine Energiepolitik, die die Energiepreise künstlich niedrig hält, erzeugt ein Marktversagen und würde sich den Bedarf teilweise selbst schaffen, für den sie tätig ist. Vgl. Jahresgutachten 1977/78 ..., a.a.O., S. 204.

d) Redistribution

Während Verbrauchsteuern in der Vergangenheit wegen ihrer regressiven Verteilungswirkungen im Hinblick auf distributive Zielsetzungen vorwiegend negativ beurteilt wurden, ¹⁾ wird die Erhebung von Verbrauchsteuern in jüngerer Zeit zunehmend auch als eine Möglichkeit angesehen, die Progressionswirkung der Einkommensteuer zu dämpfen bzw. die Einkommensbesteuerung zu ergänzen. ²⁾ Auch die Erhebung der Ausgleichsabgabe führt bei einer regressiven Verteilungswirkung zu einer --allerdings quantitativ nur relativ geringen - Kompensation der progressiven Wirkung der Einkommensteuer. Weiterhin wird durch die Ausgleichsabgabe auch die Verwendung von Einkommen erfaßt, die der Einkommensteuer nicht unterliegen, so daß die Erhebung mit einer Ergänzung der Einkommensbesteuerung begründet werden könnte. Dies gilt um so mehr, als sich in der Bundesrepublik Deutschland ein Strukturwandel des Steuersystems (Zunahme des relativen Anteils der direkten und Abnahme des Anteils der indirekten Steuern am Steueraufkommen) vollzogen hat, mit der Folge, daß die immer größer werdenden öffentlichen Lasten von einem immer kleineren Teil der Bevölkerung zu tragen sind. ³⁾ Der von der Ausgleichsabgabe belastete Personenkreis umfaßt hingegen sämtliche Stromverbraucher und damit praktisch alle Wirtschaftssubjekte. ⁴⁾ Durch die Abgabe

-
- 1) So hält z.B. Neumark eine bis zu ihrer entgeltigen Beseitigung fortschreitende Verringerung der speziellen Verbrauchsteuern und eine Befreiung lebensnotwendiger Güter von der Umsatzsteuer für das erste Erfordernis einer Beachtung des Redistributionspostulats. Vgl. F. Neumark, Grundsätze gerechter ..., a.a.O., S. 208.
 - 2) Zur verteilungspolitischen Rechtfertigung der Besteuerung spezieller Güter vgl. K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 739 ff.
 - 3) Zum Strukturwandel des deutschen Steuersystems siehe K.-H. Hansmeyer, Umbau des Steuersystems?, Berlin 1979, S. 13 ff.
 - 4) Zur Frage der Beteiligung der Konsumenten an den Staatslasten vgl. auch H. Kolms, Finanzwissenschaft III, 3. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 163.

werden somit auch jene Wirtschaftssubjekte zur Finanzierung der Staatsleistungen herangezogen, die bei einer alternativen Finanzierung, z.B. durch eine Erhöhung der Einkommensteuer, nicht belastet würden. Gegen eine verteilungspolitisch motivierte Rechtfertigung der Abgabenerhebung spricht allerdings zum einen, daß auch der als Produktionsmittel eingesetzte Strom mit der Abgabe belastet wird, und zum anderen, daß elektrische Energie teilweise zur Befriedigung unmittelbar lebensnotwendiger Bedürfnisse verwendet wird.

5. Fiskalischer Zweck der Abgabenerhebung

Von den in den vorhergehenden Abschnitten diskutierten nichtfiskalischen Zwecken der Abgabenerhebung waren weder die Demeritorisierung des Stromverbrauchs noch die verteilungspolitischen Motive der tatsächliche Anlaß für die Erhebung der Ausgleichsabgabe. Weiterhin werden die eigentlichen Ziele des Dritten Verstromungsgesetzes, die Beeinflussung des Produktionsmitteleinsatzes sowie der angestrebte Ausgleich der Mehrkosten des Kohleneinsatzes nicht unmittelbar durch die Erhebung der Ausgleichsabgabe erreicht, sondern durch die aus ihrem Aufkommen gewährten Subventionen. Die Ausgleichsabgabe dient lediglich der Finanzierung der Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes, die grundsätzlich auch ohne die Erhebung der Ausgleichsabgabe durchgeführt werden könnten, wie es das Beispiel des Zweiten Verstromungsgesetzes zeigt. ¹⁾ Die Erhebung der Abgabe läßt sich deshalb mit außerfiskalischen Zwecken nicht begründen, "lediglich das fiskalische

1) Auch in der Einleitung zum Gesetzentwurf heißt es unter der Überschrift "Alternativen": "Die für die Verstromung erforderlichen Mittel könnten wie bisher über die öffentlichen Haushalte aufgebracht werden." BRat-Drucksache 99/74, Teil 1, S. 2.

Argument konnte zur Rechtfertigung dienen." ¹⁾ Daß die Erhebung der Ausgleichsabgabe letztlich fiskalisch motiviert ist, kommt auch in den folgenden Aussagen der Politiker zum Ausdruck:

"Der Haushalt /kann/ wegen mangelnder Flexibilität nicht mehr als geeignetes Finanzierungsinstrument angesehen werden. ... /Es/ muß ein taugliches, das heißt möglichst flexibles Instrument für die Finanzierung gefunden werden. Hierfür bietet sich die Umlage an." ²⁾

"Eine Haushaltslösung, d.h. die Finanzierung über die öffentlichen Haushalte, kann nach unserer Überzeugung ohne Steuererhöhungen oder ohne Verletzung anderer gleichrangiger Aufgaben nicht verwirklicht werden." ³⁾

"Die sogenannte Haushaltslösung würde letztlich die Haushalte aller Bundesländer tangieren. Der Bund würde bei den nächsten Verhandlungen über die Neuverteilung der Umsatzsteuer mit Sicherheit auf diesen Mehrkostenausgleich in Milliardenhöhe hinweisen. Unter diesen Umständen würde schließlich eine Kostenbeteiligung aller Bundesländer im Raum stehen. Sie alle werden aber wohl, wie wir auch, weitere erhebliche Belastungen der Landeshaushalte nicht hinnehmen wollen." ⁴⁾

Die Ausgleichsabgabe ist den Stromverbrauchern also primär auferlegt worden, um die für die Kohleverstromung erforderlichen Finanzmittel zu gewinnen; weder der Bund noch die Länder waren bereit, die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes aus Haushaltsmitteln zu finanzieren.

Wenn somit auch der eigentliche Zweck der Ausgleichsabgabe die Erzielung von Einnahmen ist, so stellt die Einnahmeerzielung doch keinen Selbstzweck dar, ⁵⁾ denn die

1) K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 839.

2) Bundesminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8700.

3) Minister Halstenberg, Nordrhein-Westfalen, Verhandlungen des Bundesrates, 402. Sitzung v. 8.3.1974, S. 85.

4) Minister Schön, Saarland, ebenda, S. 86.

5) Zur Bedeutung des fiskalischen Ziels der Besteuerung siehe K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 723 ff; K. Littmann, Ein Valet ..., a.a.O., S. 125 ff; M. Rose, Das fiskalische Ziel der Besteuerung, in: Kyklos Bd. XXVI/1973, S. 815 ff. Zum Instrumentalcharakter der Steuer vgl. auch F. Neumark, Vom Wesen der Besteuerung, in: Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates hrsg. v. F. Neumark, Tübingen 1961, S. 342.

Ausgleichsabgabe ist letztlich nur das Mittel, bzw. das Instrument zur Deckung des für die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes erforderlichen Finanzbedarfs.

III. Kennzeichnung der Ausgleichsabgabe als Steuer

Nachdem die Rechtfertigung der Abgabenerhebung untersucht worden ist, soll in den folgenden Ausführungen geprüft werden, ob die Abgabe unter den finanzwissenschaftlichen Steuerbegriff subsumiert werden kann. Da der gesetzestechnisch orientierte Steuerbegriff der Abgabenordnung den Steuerbegriff in mehrfacher Hinsicht einengt,¹⁾ hat die Finanzwissenschaft diesem Steuerbegriff eine Definition entgegengesetzt, die sich auf die beiden wichtigsten Merkmale beschränkt, durch die sich die Steuern von anderen Einnahmearten der öffentlichen Hand unterscheiden lassen. Dazu gehört zum einen, daß die Steuer einseitig durch einen hoheitlichen Akt festgesetzt wird und zum anderen, daß mit der Steuerzahlung kein Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung begründet wird.²⁾ Es ist nunmehr zu untersuchen, ob die Ausgleichsabgabe im Hinblick auf die beiden Begriffsmerkmale unter den finanzwissenschaftlichen Steuerbegriff subsumiert werden kann.

1) Zur Kritik der Steuerdefinition der Abgabenordnung vgl. G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 63 f.

2) Zum finanzwissenschaftlichen Steuerbegriff siehe: G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 63 ff.; H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 2 ff.; H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 41.

1. Begriffsmerkmal "hoheitlich festgesetzte Abgabe"

Wegen des ersten wesentlichen Begriffsmerkmals der Steuer "daß ... ihre Höhe und Zahlungsweise von der öffentlichen Hand durch hoheitlichen Akt einseitig festgesetzt wird,"¹⁾ werden Steuern in der finanzwissenschaftlichen Literatur auch als "Zwangsabgaben" bezeichnet.²⁾ Durch das Merkmal der hoheitlichen Festsetzung werden die Gebühren, Beiträge und Steuern von den Erwerbseinkünften abgegrenzt; der Hoheitsakt findet seinen Ausdruck in der Regel in einem Gesetz oder in einer auf ein Gesetz gestützten Verordnung.³⁾ Da die Verpflichtung zur Zahlung der Ausgleichsabgabe im Dritten Verstromungsgesetz normiert ist, erfüllt die Ausgleichsabgabe das Steuerbegriffsmerkmal der einseitigen Festsetzung durch einen hoheitlichen Akt.

2. Begriffsmerkmal "ohne Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung"

Das zweite entscheidende Begriffsmerkmal des finanzwissenschaftlichen Steuerbegriffs besteht darin, daß mit der Entrichtung der Steuer kein Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung verbunden ist.⁴⁾ Anders als beim marktlichen Tauschakt, der durch die Übereinstimmung von Leistung und Gegenleistung gekennzeichnet ist, bedeutet die Steuerzahlung einen Transfer ökonomischer Ressourcen vom Steuerpflichtigen auf den Staat, ohne daß der Steuerzahler vom Gemeinwesen für die Abgabe eine ihm direkt zurechenbare

1) G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 64.

2) Zum Zwangscharakter der Steuern siehe G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 64; H.D. Hessler Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 3 f.

3) Vgl. R. Nöll von der Nahmer, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 1, Köln, Opladen 1964, S. 204.

4) Vgl. G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 64.

Gegenleistung erhält. ¹⁾

In dem fehlenden Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung liegt auch das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen den Steuern einerseits und den Gebühren und Beiträgen andererseits; ²⁾ in diesem Zusammenhang stellt sich somit die Frage, inwieweit die Ausgleichsabgabe Merkmale einer Gebühr oder eines Beitrages aufweist.

a) Zum Gebührencharakter der Abgabe

Der aus dem Aufkommen der Abgabe subventionierte Steinkohleneinsatz in der Elektrizitätswirtschaft und die daraus resultierende erhöhte Sicherheit der Energieversorgung stellen keine dem Stromverbraucher individuell zurechenbare Gegenleistung für die Abgabe dar, ³⁾ so daß eine Subsumierung der Ausgleichsabgabe unter den Gebührenbegriff ausscheidet, wenn man die Gebühr "als Abgabe, die für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen zu entrichten ist und deren Höhe sich nach politischen Zielen unter Berücksichtigung der Nachfragestruktur richtet," ⁴⁾ definiert. Eine den Stromverbrauchern individuell zurechenbare Leistung kann schon gar nicht in jenen Subventionen gesehen werden, die ausschließlich der Konsolidierung des Bergbaus dienen (z.B. die Ablösung der Mindestpreisverträge).

Eine Klassifizierung der Ausgleichsabgabe als Gebühr scheidet auch dann aus, wenn beim Gebührenbegriff der Aspekt der unmittelbaren Inanspruchnahme einer öffentlichen

1) Vgl. H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 3 f.

2) Vgl. dazu G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 304.

3) Vgl. K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 729.

4) K.-H. Hansmeyer, D. Fürst, Die Gebühren, a.a.O., S. 34.

Leistung in den Vordergrund gestellt wird: Die Gebührenpflicht wird danach durch die Veranlassung einer bestimmten Staatstätigkeit (provokatorischer Akt seitens des Gebührenpflichtigen) ausgelöst. ¹⁾ Nach dieser Definition kann sich der Bürger durch einen Verzicht auf die Inanspruchnahme der gebührenpflichtigen Staatstätigkeit der Gebühr entziehen. ²⁾ Hingegen kann der Stromverbraucher die Zahlung der Ausgleichsabgabe nicht mit der Begründung ablehnen, er verzichte im Falle von Versorgungsstörungen auf den Strombezug. Die Staatsleistung in Form der Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes wird dem Stromverbraucher praktisch aufgezwungen. Haller hält die Erhebung von Gebühren aber für problematisch, wenn der Staat die Inanspruchnahme von Sonderleistungen aufzwingt. ³⁾

Der Zwang zur Zahlung der Ausgleichsabgabe bzw. zur Mitfinanzierung der Subventionierung des Steinkohleneinsatzes ist für den Stromverbraucher, auf den nach dem Willen des Gesetzgebers die Abgabe überwältzt werden soll, unmittelbar mit dem Stromverbrauch verbunden. In dem Verbrauch von Strom kann aber keine unmittelbare Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung "Sicherheit der Energieversorgung" gesehen werden. Es erscheint außerdem fraglich, ob es sich bei der Versorgungssicherheit überhaupt um eine "bestimmte oder doch ohne weiteres bestimmbar Leistung der öffentlichen Hand" ⁴⁾ handelt, was erst eine unmittelbare Inanspruchnahme der Leistung und damit eine Gebührenerhebung möglich machen würde. Eine unmittelbare Inanspruchnahme der staatlichen Leistungen des Dritten Verstromungsgesetzes durch die Stromverbraucher ist auch deshalb nicht möglich, weil die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes teilweise ausschließlich der Unter-

-
- 1) Vgl. W. Gerloff, Die Gebühren, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. W. Gerloff und F. Neumark, 2. Aufl., Bd. II, Tübingen 1956, S. 203 f.; G. Zeitel, Gebühren, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965, S. 228.
 - 2) Vgl. G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 302.
 - 3) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 29 f.
 - 4) G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 300.

stützung des Bergbaus aus sozial- und regionalpolitischen Gründen dienen.

Münch sieht ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Steuern und Gebühren darin, daß die öffentliche Hand mit Steuern primär fiskalische Absichten verfolge, während der fiskalische Aspekt bei Gebühren lediglich als Nebeneffekt zu qualifizieren sei.¹⁾ Bei der Ausgleichsabgabe steht aber der fiskalische Zweck im Vordergrund; die Ausgleichsabgabe ist somit keine Gebühr.

b) Zum Beitragscharakter der Abgabe

Eine Subsumierung der Ausgleichsabgabe unter den Beitragsbegriff²⁾ ist im Unterschied zum Gebührenbegriff nicht von vornherein auszuschließen, da Beiträge als einseitig festgesetzte Abgaben definiert sind, die als Entgelt für mittelbare Vorteile³⁾ erhoben werden, die jemandem aus Leistungen der öffentlichen Hand erwachsen. Hinter diesem Beitragsbegriff steht "die Idee eines 'Ausgleichs' für einen oft nur vermuteten Sondervorteil aufgrund einer staatlichen Tätigkeit ... bei einem geschlossenen Personenkreis",⁴⁾ so daß die Ausgleichsabgabe auf den ersten Blick durchaus einen beitragsähnlichen Charakter zu

1) Vgl. K.N. Münch, Kollektive Güter und Gebühren - Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter, Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften, hrsg. v. H.C. Recktenwald, Bd. 11, Göttingen 1976, S. 105 ff.

2) Zum Beitragsbegriff vgl. W. Gerloff, Die Gebühren, a.a.O., S. 204; G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 302 f. P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 15 ff.

3) Für die Bemessung der Beiträge wird zwar auf die dem Beitragspflichtigen entstehenden Vorteile verwiesen, jedoch kann sich das Interesse des Beitragspflichtigen auf eine bloße gesetzliche Vermutung oder gar Fiktion des Vorteils verflüchtigen. Vgl. G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 302.

4) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 20.

besitzen scheint, zumal die Beitragspflicht im Unterschied zur Gebührenpflicht keine unmittelbare Inanspruchnahme der öffentlichen Leistung voraussetzt. ¹⁾

Wie im Zusammenhang mit dem Äquivalenzprinzip gezeigt wurde, verschaffen die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes der Gruppe der Stromverbraucher jedoch keine Sondervorteile, sondern sie nützen der Gesamtheit der Energieverbraucher. Der mit der Abgabe belastete Personenkreis ist also nicht mit dem Kreis der Begünstigten identisch, so daß die Ausgleichsabgabe nicht als Beitrag klassifiziert werden kann, wenn man auf eine Identität von belastetem und begünstigtem Personenkreis abstellt.

Nach Hedtkamp kommt es dagegen bei den Beiträgen nicht darauf an, wer außer den Beitragspflichtigen aus den gleichen öffentlichen Leistungen einen Nutzen zieht. ²⁾ Der Übergang zur Steuer wird nach Hedtkamp jedoch vollzogen, wenn die Vorteile, die durch die Abgabe ausgeglichen werden sollen, rein fiktiver Natur sind. ³⁾ Die Vorteile der Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes sind für die Stromverbraucher insoweit rein fiktiver Natur, als die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes u.a. aus sozial- und regionalpolitischen Gründen erfolgt; Nutznießer der Verstromungshilfen ist daher in erster Linie der Bergbau. Aus der Verwendung des Abgabeaufkommens zum Zwecke der Unterstützung des Steinkohlenbergbaus entsteht aber kein wirtschaftlicher Vorteil für die Stromverbraucher.

Wenn auch für die Beitragserhebung nicht das subjektive Vorteilsempfinden des Zahlers ausschlaggebend sei, so stellen jedoch nach Schmolders die an objektiven Tatbestandsmerkmalen anknüpfenden, regelmäßig wiederkehrenden

1) Vgl. W. Gerloff, Die Gebühren, a.a.O., S. 204.

2) Vgl. G. Hedtkamp, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Neuwied 1977, S. 288.

3) Vgl. ebenda, S. 288.

Beitragszahlungen im Grunde nicht anderes als veranlagte Steuern dar.¹⁾ Da auch die Ausgleichsabgabe an objektiven Tatbestandsmerkmalen anknüpft, kann sie nicht unter den Beitragsbegriff subsumiert werden.

c) Exkurs: Die Sicherheit der Energieversorgung - eine gebühren- oder beitragsfähige Leistung?

Der Gebühren- und auch der Beitragsbegriff sind in der finanzwissenschaftlichen Literatur durchaus nicht einheitlich,²⁾ so daß eine Einordnung neuer Abgaben in das System der öffentlichen Einnahmen oft Schwierigkeiten bereitet. Bohley hat den Versuch einer neuen Begriffsbestimmung der Gebühren und Beiträge unternommen, wobei er zum einen die Gebühren- und Beitragstheorie in Beziehung zur Theorie der öffentlichen Güter setzt und zum anderen die aus der Rechtswissenschaft entlehnten Begriffsbestandteile eliminiert.³⁾

Voraussetzung einer Gebühren- oder Beitragserhebung ist, daß überhaupt gebühren- oder beitragsfähige Leistungen vorliegen;⁴⁾ im folgenden soll deshalb geprüft werden, ob es sich bei der Sicherheit der Energieversorgung um eine gebühren- oder beitragsfähige Leistung im Sinne dieser neuen Begriffsbestimmung handelt.

Bei einer gebührenfähigen Leistung handelt es sich nach Bohley weder um ein rein privates noch um ein rein öffentliches Gut, sondern es "liegt jener spezielle Mischtypus

1) Vgl. G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 303.

2) Zur Kritik des klassischen Gebühren- und Beitragsbegriffs vgl. P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 12 ff.

3) Bohley wendet sich besonders gegen die Unterscheidung von Gebühren und Beiträgen aufgrund der Kriterien "mittelbarer Vorteil" (Beitrag) einerseits und "unmittelbare Inanspruchnahme" (Gebühr) andererseits. Vgl. P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 20.

4) Vgl. dazu ebenda, S. 32 f.

vor, der einerseits das Merkmal der Externalität besitzt und andererseits Ausschließbarkeit zuläßt." ¹⁾ Gebührenfähige Leistungen besitzen zum einen Effekte wie sie bei reinen öffentlichen Gütern vorliegen (externe Effekte) und zum anderen Effekte wie sie bei privaten Gütern auftreten (Privateffekte). Während die externen Effekte ein Kollektiv betreffen und niemand von ihnen ausgeschlossen werden kann, gilt für die Privateffekte das Ausschließbarkeitsprinzip. ²⁾

Der Unterschied zwischen Gebühren und Beiträgen liegt nach Bohley darin, "daß beitragsfähige Leistungen Kollektivgüter mit einem Gruppenadressaten sind und sich von den gebührenfähigen Kollektivleistungen nur dadurch unterscheiden, daß die Ausschließbarkeit nicht für einen einzelnen möglich oder gewollt ist, sondern nur für eine Gruppe, die eine Teilmenge der Gesamtheit aller Wirtschaftssubjekte darstellt." ³⁾ Das Ausschließbarkeitsprinzip präzisiert Bohley dahingehend, daß er zwischen einer technischen, wirtschaftlichen und ethischen Ausschließbarkeit unterscheidet, ⁴⁾ wobei die Ausschließbarkeit für die an einzelne oder Gruppen gerichteten Effekte jeweils in dreifacher Hinsicht möglich sein muß. Für die Kennzeichnung der Ausgleichsabgabe als Gebühr oder als Beitrag wäre es somit erforderlich, daß von den Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung nicht nur externe Effekte ausgehen, die die Allgemeinheit betreffen, sondern auch private Effekte, von denen ein Ausschluß entweder für einzelne Wirtschaftssubjekte oder für eine Gruppe möglich ist. Da die Gebühr nach der begrifflichen Abgrenzung Bohleys nur der Grenzfall des Beitrags ist, ⁵⁾ und auch die Ausgleichsabgabe laut offizieller Begründung von den Stromverbrauchern zur Abgeltung eines dieser Gruppe zufließenden Sondervorteils erhoben

1) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 27 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 29.

3) Ebenda, S. 43.

4) Vgl. ebenda, S. 29 ff.

5) Vgl. ebenda, S. 43.

wird, soll hier zunächst geprüft werden, ob es sich bei den Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes um eine beitragsfähige Leistung handelt. Dazu müßte diese "öffentliche Leistung mindestens eine Effektkomponente besitzen, die an die Adresse eines Teilkollektivs, das heißt an eine irgendwie abgegrenzte Gruppe gerichtet ist." ¹⁾ Für diese Effekte müßte die Ausschließbarkeit gelten.

Wie bereits gesagt, kommt die Sicherung des Steinkohleneinsatzes zur Stromerzeugung nicht nur der Gruppe der Stromverbraucher zugute, sondern auch den Verbrauchern anderer Energieträger. Die Erdöl- und Erdgasverbraucher kommen ebenfalls in den Genuß einer erhöhten Versorgungssicherheit und können hiervon auch nicht ausgeschlossen werden, obwohl sie keinen Beitrag zu den Kosten der Versorgungssicherung leisten. Ein solcher Ausschluß ist auch politisch nicht gewollt, vielmehr soll die Zurückdrängung des Erdöl- und Erdgaseinsatzes in der Stromerzeugung gerade bewirken, daß diese Energieträger für andere Verwendungsarten zur Verfügung stehen. Sofern die Erdöl- und Erdgasverbraucher bei Versorgungsstörungen mit Öl oder Gas diese Energieträger teilweise durch Strom substituieren, kommen sie sogar direkt in den Genuß der aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe finanzierten Kohlenkraftwerke. Die Ausschließbarkeit dürfte selbst dann, wenn sie gewollt ist, technisch nicht durchführbar sein, da die vorgenommenen Substitutionsprozesse praktisch nicht zu kontrollieren sind.

Von den Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes geht also keine private Effektkomponente aus, die sich an die abgegrenzte Gruppe der Stromverbraucher richtet, so daß diesen gegenüber eine beitragsfähige Leistung der öffentlichen Hand erbracht wird. Da die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes die Sicherheit der gesamten Energieversorgung erhöhen, geht hiervon allenfalls eine private Effektkomponente aus, die sich an die Gesamtheit der

1) Ebenda, S. 42.

Energieverbraucher richtet. Für gebühren- und beitragsfähige Leistungen ist es typisch, daß die private Effektkomponente sich an einzelne bzw. an eine Gruppe richtet, "die eine Teilmenge der Gesamtheit aller Wirtschaftssubjekte darstellt." ¹⁾ Die Gesamtheit der Energieverbraucher ist aber keine Teilmenge der Gesamtheit der Wirtschaftssubjekte, sondern praktisch mit dieser identisch; die Sicherheit der Energieversorgung stellt deshalb keine gebühren- oder beitragsfähige Leistung dar. ²⁾ Der Erhebung der "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" liegt somit keine gebühren- oder beitragsfähige Leistung zugrunde, sie kann daher nicht als Gebühr oder als Beitrag klassifiziert werden.

d) Die Abgabe - eine Beitragsteuer?

Nachdem gezeigt worden ist, daß die Ausgleichsabgabe weder eine Gebühr noch ein Beitrag ist, stellt sich die Frage, ob sie unter den Begriff der Beitragsteuern subsumiert werden kann, mit dem Haller in Anlehnung an Ritschl ³⁾ Sonderabgaben auf bestimmte Güter bezeichnet, die eine Übergangsform zwischen Gebühren und Beiträgen einerseits und Steuern andererseits darstellen. ⁴⁾ Eine Erhebung von Beitragsteuern kommt nach Haller in Betracht, wenn Sondernutzungen, die einzelnen Staatsbürgern oder bestimmten Gruppen zugute kommen, durch Sonderabgaben abgegolten werden sollen, aber einerseits die Berechnung

1) P. Bohley, Gebühren und Beiträge, a.a.O., S. 43.

2) Auch Haller hält die Erhebung von Gebühren und Beiträgen für problematisch, wenn der Kreis der Empfänger von Sonderleistungen so groß ist, daß ihm die überwiegende Mehrzahl der Staatsbürger angehört.
Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 29 f.

3) Vgl. H. Ritschl, Die Deckung der Straßenkosten und der Wettbewerb der Verkehrsmittel, Berlin, Köln 1956, S. 99 ff.

4) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 289 f. und S. 351 ff.

von Beiträgen an technischen Schwierigkeiten oder zu hohen Aufwendungen scheitert, andererseits jedoch eine enge Korrelation zwischen dem Verbrauch bestimmter Güter und dem anteiligen Empfang der Sondernutzungen besteht. "Dem Charakter der Abgabe nach handelt es sich ... um einen Beitrag (zur Abgeltung eines besonderen Nutzens aus allgemeinen Einrichtungen), der aus technischen Gründen in die Steuerform gekleidet ist." ¹⁾ Entscheidend für den Charakter der Beitragsteuer ist aber, daß deren Erhebung sich nur mit dem Äquivalenzprinzip rechtfertigen läßt, ²⁾ eine Abgabe, die aufgrund irgendwelcher Nebenziele der Besteuerung oder nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhoben wird, ist keine Beitragsteuer.

Die Erhebung der Ausgleichsabgabe wird zwar u.a. wegen ihrer Zweckbindung mit dem Äquivalenzgedanken in Verbindung gebracht, jedoch läßt sich die Abgabe letztlich nicht mit dem Äquivalenzprinzip im Sinne einer partiellen kostenmäßigen Äquivalenz rechtfertigen. Haller stellt bei der Rechtfertigung der Beitragsteuern mit dem Äquivalenzprinzip aber nicht so hohe Anforderungen, daß die Höhe der Steuer den Kosten der individuellen Inanspruchnahme entsprechen muß, sondern es reicht, wenn "der Sondernutzen, den sie die Konsumenten der belasteten Güter aus staatlichen Diensten und Einrichtungen ziehen, in etwa abgegolten wird", ³⁾ so daß die Erhebung von Beitragsteuern bereits dann erfolgen kann, "wenn ein weniger einfacher und sichtbarer Kausalzusammenhang vorliegt." ⁴⁾

Durch die erhöhte Kohleverstromung kommt über die Gruppe der Stromverbraucher hinaus auch den Verbrauchern anderer Energieträger ein Vorteil zugute; da trotzdem die Stromverbraucher die gesamten Kosten der Kohleverstromung tragen, werden die entstehenden Sondernutzen durch die Ausgleichsabgabe auch nicht "in etwa" abgegolten. Es bestehen

1) Ebenda, S. 289. f.

2) Vgl. ebenda, S. 290.

3) Ebenda, S. 290.

4) Ebenda, S. 290.

deshalb Bedenken, die Ausgleichsabgabe unter den Begriff der Beitragsteuer zu subsumieren. Die Zweckbindung des Abgabenaufkommens ist kein hinreichendes, sondern nur ein notwendiges Merkmal der Beitragsteuern. ¹⁾

Da die Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes zur Sicherung der gesamten Energieversorgung beitragen, dürfte eine Sonderabgabe zur Sicherung der Energieversorgung, die den Verbrauch aller Energieträger belastet, deren Versorgung als unsicher gilt, einer Beitragsteuer im Sinne von Haller näher kommen, als die einseitige Belastung der Stromverbraucher durch die "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung".

e) Der Steuercharakter der Abgabe

Der Staat erbringt zwar aufgrund des Dritten Verstromungsgesetzes eine Leistung, indem er aus den Einnahmen der Ausgleichsabgabe den Steinkohleneinsatz in der Elektrizitätswirtschaft subventioniert und auf diese Weise einen Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung leistet und/oder aus regional- und sozialpolitischen Gründen den Steinkohlenbergbau unterstützt, jedoch stehen diese staatlichen Leistungen nicht in einer unmittelbaren Verbindung zur Zahlung der Ausgleichsabgabe. Der einzelne Stromverbraucher, auf den die Abgabe nach dem Willen des Gesetzgebers überwälzt werden soll, erhält für die von ihm gezahlte Ausgleichsabgabe keinen Anspruch auf eine entsprechende, ihm zurechenbare Gegenleistung in Form einer erhöhten Sicherheit der Elektrizitätsversorgung. Da die Stromversorgung auch mit Hilfe anderer und billigerer Energiequellen (Importkohle, Kernenergie) gesichert werden könnte, bringt die Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft dem einzelnen

1) Vgl. H. Ritschl, Die Deckung der Straßenkosten ..., a.a.O., S. 105.

Stromverbraucher keine unmittelbaren Vorteile. ¹⁾ Die nach dem Dritten Verstromungsgesetz gewährten Subventionen werden auch mit dem Ziel der Unterstützung des Bergbaus gewährt, sie dienen teilweise sogar ausschließlich der Verbesserung der Ertragslage des Bergbaus (z.B. Ablösung der Minderpreisverträge). Hierin kann keine Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe durch die Stromverbraucher gesehen werden. Die Ausgleichsabgabe ist somit kein Entgelt für eine konkrete, dem Stromverbraucher zugute kommende Gegenleistung des Staates. Mit der Ausgleichsabgabe erzielt der Staat vielmehr entgeltlose Einkünfte, deren Verwendung zweckgebunden ist. Mit der zweckgebundenen Verwendung der Mittel als solcher ist noch keine spezielle Gegenleistung verbunden, die eine Subsumierung der Ausgleichsabgabe unter den Steuerbegriff ausschließen würde. Bräuer vertritt die Ansicht, daß es für das Wesen und den Charakter einer Steuer vollkommen unerheblich ist, ob diese in den allgemeinen Haushalt oder einen Sonderfonds fließt und ob die Verwendung zweckgebunden erfolgt oder nicht. ²⁾

Da die Ausgleichsabgabe somit trotz Zweckbindung keinen Entgeltcharakter besitzt, ist festzustellen, daß auch das zweite Begriffsmerkmal der Steuer, daß ihre Entrichtung "ohne Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung" erfolgt, bei der "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" gegeben ist. Die Ausgleichsabgabe ist deshalb eine Steuer, d.h. sie ist eine Zwangsabgabe der öffentlichen Hand ohne eine spezielle Gegenleistung des Staates im Einzelfall. Sie stellt ein "Mittel zur Verwirklichung von allgemeinen Staatsaufgaben" ³⁾ dar.

-
- 1) Vgl. K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 729.
 - 2) Vgl. K. Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zweckzuweisungen von Steuererträgen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, 174. Bd., München und Leipzig 1928, S. 2 ff.
 - 3) G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 65.

IV. Die Ausgleichsabgabe im Steuersystem

Nachdem gezeigt worden ist, daß die Ausgleichsabgabe die beiden wesentlichen Merkmale des finanzwissenschaftlichen Steuerbegriffs erfüllt, soll nunmehr untersucht werden, wo die Ausgleichsabgabe innerhalb der verschiedenen Steuerarten bzw. Steuerformen eingeordnet werden kann. Dabei soll zum einen geprüft werden, ob die Abgabe als Verbrauchsteuer klassifiziert werden kann und zum zweiten wird der Frage nachgegangen, ob die Ausgleichsabgabe als Verwendungszweck- oder als Wirkungszwecksteuer zu bezeichnen ist.

1. Die Ausgleichsabgabe als Verbrauchsteuer

Nach Schmölders ist das allein relevante Kriterium für die Gruppierung der Steuerformen die Belastungswirkung der Steuern, also die Frage, wer als Steuerträger wirtschaftlich zur Aufbringung der Steuerlast veranlaßt wird. ¹⁾ Zum Wesen der Verbrauchsteuern gehört es nach Schmölders, daß die Steuer nicht die Produktion des betreffenden Gutes belastet, sondern das gesetzlich die Überwälzung auf den Endverbraucher vorgesehen ist ²⁾ und bei der Steuertechnik Vorkehrungen getroffen werden, um die Überwälzung der Steuerlast zu gewährleisten. ³⁾

- 1) Zum Begriff der Verbrauchsteuer vgl. G. Schmölders, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. H. 10, hrsg. v. G. Schmölders, Berlin 1955; G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. W. Gerloff und F. Neumark, 2. Aufl., Bd. II, Tübingen 1956, S. 636 ff; K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 709 ff.
- 2) Vgl. G. Schmölders, Zum Begriff der Verbrauchsteuer, a.a.O., S. 22.
- 3) G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, a.a.O., S. 649.

Bei der Ausgleichsabgabe sind zwar die EVU Schuldner der Abgabe, jedoch ist im Gesetz explizit eine Überwälzung der Abgabe auf die Stromverbraucher vorgesehen. Da also den Verbrauchern die Abgabenbelastung zugedacht ist, ist ein Kriterium des Verbrauchsteuerbegriffs erfüllt. Auch hinsichtlich der Erhebungstechnik entspricht die Ausgleichsabgabe einer Verbrauchsteuer: Die Steuererhebung erfolgt nicht beim Verbraucher, sondern beim Lieferanten. ¹⁾

Das wesentlichste Merkmal des Verbrauchsteuerbegriffs liegt nach Schmölders jedoch in der Absicht des Gesetzgebers, die steuerliche Leistungsfähigkeit des Zensiten zu erfassen; er definiert die Verbrauchsteuern folglich als "Steuern auf die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit." ²⁾ Da der Elektrizitätsverbrauch nicht als Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Verbraucher angesehen werden kann, und neben dem konsumtiven Stromverbrauch auch der betriebliche Elektrizitätseinsatz durch die Abgabe belastet wird, kann die Ausgleichsabgabe nicht unter diesen Verbrauchsteuerbegriff subsumiert werden. Die Ausgleichsabgabe könnte nur zu dem Teil als Verbrauchsteuer anerkannt werden, mit dem sie den Stromverbrauch im privaten Haushalt direkt belastet. ³⁾ Da Strom auch für betriebliche Zwecke verwendet wird, ist die Ausgleichsabgabe sowohl Verbrauch- als auch Produktionsmittelsteuer: Soweit Strom im privaten Haushalt verbraucht wird, ist die entsprechende Abgabe eine Verbrauchsteuer, soweit Strom zu betrieblichen Zwecken eingesetzt wird, ist die Abgabe eine Produktionsmittelsteuer bzw. eine "uneigentliche Verbrauchsteuer". ⁴⁾

1) Vgl. G. Schmölders, Zur Begriffsbestimmung der Verbrauchsteuern, a.a.O., S. 86 f.

2) G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, a.a.O., S. 652.

3) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 712.

4) Vgl. G. Schmölders, Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, a.a.O., S. 651.

Wegen der Schwierigkeiten, aufgrund einer ziel- und wirkungsorientierten Abgrenzung des Verbrauchsteuerbegriffs, eine eindeutige und dauerhafte Zuordnung derartiger Steuern zu der einen oder anderen Gruppe vorzunehmen, stellt Hansmeyer die gemeinsame steuertechnische Eigenart dieser Steuern in den Vordergrund: "Es handelt sich um Steuern, die an spezielle Güter, Dienste und Rechte anknüpfen, und zwar zumeist an ihre Produktion und ihren Verkauf oder auch an ihren Gebrauch," ¹⁾ und definiert diese Steuern als "Steuern auf spezielle Güter, Dienste und Rechte." ²⁾ Da diese Definition sowohl den Einsatz in der Produktion als auch den Endverbrauch der Güter umfaßt, kann auch die Ausgleichsabgabe als Steuer auf das Gut Strom unter die Steuern auf spezielle Güter subsumiert werden. Die Ausgleichsabgabe kann daher auch als "Stromsteuer" ³⁾ bezeichnet werden.

2. Die Ausgleichsabgabe - eine Verwendungszweck- oder Wirkungszwecksteuer?

Im folgenden soll geprüft werden, ob die Ausgleichsabgabe eine Verwendungszweck- oder eine Wirkungszwecksteuer ist. Eine Verwendungszwecksteuer ist dadurch gekennzeichnet, daß das Aufkommen dieser Steuer jeweils nur der Finanzierung einer bestimmten staatlichen Maßnahme dient. ⁴⁾ Das Aufkommen wird nicht dem allgemeinen Budget als Deckungsmittel für die Gesamtheit der Staatsausgaben zugeführt, sondern sie bilden unter Durchbrechung des Nonaffektationsprinzips, mit den aus ihnen zu bestreitenden Ausgaben einen "Haushalt für sich". ⁵⁾ Da das Aufkommen der Ausgleichsabgabe einem Sonderfonds zugeführt wird und bis auf

1) K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 713.

2) Ebenda, S. 717.

3) Vgl. ebenda, S. 729.

4) Vgl. G. Schmölders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 68.

5) Ebenda.

die Verwaltungskosten ausschließlich zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft verwendet wird, muß in der Ausgleichsabgabe ein geradezu typisches Beispiel für eine Verwendungszwecksteuer ¹⁾ gesehen werden.

Im Gegensatz zur Verwendungszwecksteuer, bei der die Art der Verwendung ihres Ertrages im Vordergrund steht, ist es für den Charakter einer Wirkungszwecksteuer zunächst gleichgültig, wie das Steueraufkommen verwendet wird. Bei der Wirkungszwecksteuer soll bereits die Auferlegung der Abgabe als solche "auf das Verhalten der betreffenden Steuerpflichtigen einwirken, sie zu bestimmten Handlungen oder Unterlassungen bewegen," ²⁾ wodurch bestimmte wirtschaftspolitische, sozialpolitische oder sonstige nichtfiskalische Zwecke erreicht werden. Während z.B. die Heizölsteuer eine typische Wirkungszwecksteuer ist, die zum Schutze des Steinkohlenbergbaus eingeführt wurde, ³⁾ stellt die Ausgleichsabgabe keine Wirkungszwecksteuer dar: Das energiepolitische Ziel, den Öl- und Gaseinsatz in der Elektrizitätswirtschaft zurückzudrängen und den Einsatz von Steinkohle zu fördern, wird nicht durch die

-
- 1) Da es für das Wesen und den Charakter einer Steuer völlig unerheblich sei, ob der Steuerertrag zweckgebunden verwendet wird oder nicht, bezeichnet Bräuer die Verwendungszwecksteuern nicht als Zwecksteuer, sondern als "Zweckzuwendung von Steuererträgen", während er die Wirkungszwecksteuern als "Zwecksteuern im eigentlichen Sinne" bezeichnet. Vgl. K. Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern ..., a.a.O., S. 2 ff. Dieser Terminologie folgt auch G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 68. Nach Auffassung von Haller sollte man den Terminus Zwecksteuer im Sinne von "politischer Zwecksteuer" und nicht in der Bedeutung einer Verwendungszwecksteuer gebrauchen. Ein solches Verständnis des Begriffs Zwecksteuer rückt diese in die Nähe der Wirkungszwecksteuer. Vgl. H. Haller, die Steuern, a.a.O., S. 286.
 - 2) K. Bräuer, Finanzsteuern, Zwecksteuern ..., a.a.O., S. 9.
 - 3) Vgl. G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 68.

Erhebung der Ausgleichsabgabe erreicht, sondern durch die Subventionierung des Kohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft. Während es für eine Wirkungszwecksteuer typisch ist, daß ihre Erhebung nicht mit dem Ziel der Beschaffung von Finanzierungsmitteln begründet werden kann, ¹⁾ dient die Ausgleichsabgabe vorwiegend diesem Zweck. Die Ausgleichsabgabe kann somit als Verwendungszwecksteuer bzw. "Zweckzuwendung von Steuererträgen", nicht aber als eine Wirkungszwecksteuer bezeichnet werden.

1) Vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 286.

C. Haushaltswirtschaftliche Beurteilung der Ausgleichs- abgabe

Nachdem der einnahmesystematische Standort der Ausgleichs-
abgabe beurteilt worden ist, soll in diesem Kapitel der
Frage nachgegangen werden, wie die Zuführung des Aufkom-
mens der Stromsteuer zu einem Sonderfonds zu beurteilen
ist. Dabei werden zunächst die besonderen Kennzeichen
des Sondervermögens sowie die rechtlichen Grundlagen der
unmittelbaren Steuererhebung durch das Sondervermögen dar-
gestellt. Die Bildung eines Sonderfonds führt zwangsläuf-
ig zu Verstößen gegen verschiedene Haushaltsgrundsätze,
so daß die im Zusammenhang damit auftretenden Fragen ei-
ner Erläuterung bedürfen. Daran anschließend wird geprüft,
ob und inwieweit aufgrund der Verstöße gegen die Haus-
haltsgrundsätze, durch die Bildung des Sondervermögens
die Budget- und Kontrollbefugnisse des Parlaments beein-
trächtigt werden. Da ein vom allgemeinen Budget getrenn-
ter Fonds Vorteile aufweisen muß, um die Absonderung zu
rechtfertigen, soll abschließend die Zweckmäßigkeit der
Fondsbildung diskutiert werden.

I. Steuererhebung und Verwaltung abseits vom Staatshaushaltsplan

Das Aufkommen der Ausgleichsabgabe wird nicht dem Bundes-
haushalt zugeführt, sondern fließt in das Sondervermögen
des Bundes mit dem Namen "Ausgleichsfonds zur Sicherung
des Steinkohleneinsatzes". Als abgesonderter Bestandteil
des Bundesvermögens ist das Sondervermögen ausschließlich
zur Erfüllung der begrenzten Aufgaben des Dritten Verstro-
mungsgesetzes bestimmt und wird demgemäß getrennt vom

sonstigen Bundesvermögen verwaltet. ¹⁾ Das Sondervermögen, dessen Verwaltung dem BAW übertragen worden ist, stellt eine zwar wirtschaftlich, aber nicht rechtlich verselbständigte Einrichtung der unmittelbaren Bundesverwaltung dar. ²⁾ Die Trennung zwischen der eigentlichen Haushaltswirtschaft des Bundes und der Haushaltswirtschaft des Sondervermögens wird dadurch vollzogen, daß dem Ausgleichsfonds die Aufstellung eines eigenen Haushalts- bzw. Wirtschaftsplans außerhalb des Bundeshaushaltsplans zugestanden wird. ³⁾ Bemerkenswert ist, daß dieser jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan nicht der Feststellung durch das Parlament, sondern lediglich der Genehmigung durch den Bundesminister für Wirtschaft bedarf. Der Bundesminister für Wirtschaft hat dem Bundestag und dem Bundesrat über das Sondervermögen gesondert Rechnung zu legen, dies aber erst im Laufe des auf das betreffende Wirtschaftsjahr folgenden Jahres. ⁴⁾

Die Feststellung des Wirtschaftsplans gehört auch nicht zu den Aufgaben des beim BAW gebildeten Beirats. Der Beirat ist gegenüber der Exekutive mit keinerlei Rechten ausgestattet; er ist lediglich ein Gremium beratender Art, dessen Beschlüsse die Exekutive nur ausführen wird, wenn sie im Zuge der eigenen Politik als günstig angesehen werden. Dem Beirat kann deshalb keinesfalls der Status eines parlamentsähnlichen Gebildes zugestanden werden, das anstelle des Parlaments eine Kontrolle über die Wirtschaftsführung des Sondervermögens ausübt. ⁵⁾

-
- 1) Zu den Kriterien der Institution Sondervermögen vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht (Kommentar), Bd. I, II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz (Loseblattsammlung - Stand Januar 1980), Bd. I, RN 45 zu Art. 110 GG, Bd. II, RN 5 zu § 26 BHO, RN 1 zu § 113 BHO.
 - 2) Vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 1 zu § 113 BHO.
 - 3) Siehe dazu auch E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, RN 5 zu § 36 BHO
 - 4) Vgl. § 2 Abs. 5, Drittes Verstromungsgesetz.
 - 5) Zur Bedeutung derartiger Beiräte bei der Verwaltung von Sondervermögen siehe K. Kinder, Die sogenannten Sondervermögen des Bundes in finanzwissenschaftlicher Sicht, Diss., Köln 1966, S. 77 ff.

Die Mitglieder des Beirats werden durch den Bundeswirtschaftsminister, also durch die Exekutive, die es zu kontrollieren gilt, selbst berufen. Vorschlagsberechtigt sind der Bundesrat sowie verschiedene Verbände und Gewerkschaften. ¹⁾

In Kapitel B wurde gezeigt, daß es sich bei der Ausgleichsabgabe um eine Steuer handelt; "aus dem materiellen Steuercharakter dieser Ausgleichsabgabe könnte sich ergeben, daß ihre Einziehung zu einem Sondervermögen unzulässig ist." ²⁾ Das Grundgesetz erkennt in Art. 106 nur Bund, Länder und Gemeinden als berechnigte Empfänger von Steuern an. "Diese Ertragshoheit kann auch keiner der Beteiligten in der Weise delegieren, daß einer anderen Rechtspersönlichkeit der Steuerertrag zugesprochen wird." ³⁾ Die Zuführung der Ausgleichsabgabe zu dem Sondervermögen ist aber verfassungsrechtlich deshalb zulässig, weil es sich bei dem Sondervermögen um eine rechtlich unselbständige Einrichtung des Bundes handelt, und die Ausgleichsabgabe somit trotz ihrer unmittelbaren Zuführung zu dem Sondervermögen juristisch eine Einnahme des Bundes bleibt. Als solche wäre die Abgabe nur dann im Bundeshaushaltsplan zu veranschlagen, wenn Art. 110 GG keine Ausnahme zuließe. ⁴⁾

Da das Sondervermögen zur Wirtschaftsführung des Bundes gehört, erfolgt auch eine Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Sondervermögens durch den Bundesrechnungshof. ⁵⁾

-
- 1) Siehe dazu im einzelnen § 10 Abs. 2 Drittes Verstromungsgesetz.
 - 2) M. Därr, Ist die Ausgleichsabgabe ..., a.a.O., S. 36.
 - 3) H. Beckmann, Verfassungsrechtsfragen im Grenzbereich ..., a.a.O., S. 114.
 - 4) Vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. I, a.a.O., RN 43 zu Art. 110 GG.
 - 5) Vgl. dazu auch § 113 BHO und E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 2 zu § 113 BHO.

II. Verstöße gegen die Haushaltsgrundsätze

Die Existenz des Sondervermögens impliziert - geht man vom geltenden Haushaltsrecht aus - die Durchbrechung verschiedener Haushaltsgrundsätze ¹⁾ in mehr oder minder starkem Maße. Die Beurteilung des Ausgleichsfonds anhand der Haushaltsgrundsätze soll auf jene Grundsätze beschränkt werden, die von der Existenz des Sondervermögens besonders berührt werden.

1. Vollständigkeit

Die Existenz des Ausgleichsfonds betrifft zunächst den Grundsatz der Vollständigkeit, wonach grundsätzlich alle zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft in den Haushaltsplan einzustellen sind. ²⁾ Der Grundsatz der Vollständigkeit soll einen Gesamtüberblick und eine vollständige Planung der Staatstätigkeit ermöglichen und verhindern, daß "schwarze Kassen" entstehen. ³⁾ Grundsätzlich steht die Bildung von Fonds im Widerspruch zum Vollständigkeitsprinzip. Sondervermögen sind jedoch vom Vollständigkeitsprinzip gesetzlich ausgenommen; lediglich Zuführungen und Abführungen sind im Haushaltsplan

1) Schmölders hält die Haushaltsgrundsätze für "ein wichtiges Mittel, die aus der Natur der Sache resultierenden Mängel der finanzpolitischen Willensbildung nach Möglichkeit zu korrigieren und durch institutionelle Schranken ein Mindestmaß an Rationalität der politischen Entscheidung zu sichern." G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 65.

2) Vgl. Art. 110, Abs. 1 GG, §§ 8, 12 HGrG, §§ 11, 15 BHO., siehe dazu auch P. Senf, Kurzfristige Haushaltsplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. F. Neumark unter Mitwirkung v. N. Andel, H. Haller, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 1977, S. 393 ff.

3) Vgl. G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 65.

zu veranschlagen. ¹⁾ Dieser Vorschrift wird beim Ausgleichsfonds insofern entsprochen, als die Einnahmen zur Deckung der Verwaltungskosten des Sondervermögens, die aus dem Abgabebefehl bestritten werden, im Einzelplan 09 (Geschäftsbereich des Bundesministers für Wirtschaft) veranschlagt werden. ²⁾ Dem Bundeshaushaltsplan sind nach § 18 Abs. 2 HGrG und § 26 Abs. 2 BHO Übersichten über die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Sondervermögen als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen. ³⁾ Dieser Vorschrift des HGrG und der BHO wird beim Ausgleichsfonds nicht entsprochen. Das Dritte Verstromungsgesetz (§ 2 Abs. 5) sieht lediglich eine gesonderte nachträgliche Rechnungslegung des Wirtschaftsministers gegenüber dem Parlament vor. Der Wirtschaftsplan ist somit nicht dem parlamentarischen Bewilligungsprozeß unterworfen; Senf sieht in einer solchen Vorgehensweise einen Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit. ⁴⁾

Da nach § 48 Abs. 1 HGrG und § 113 BHO die Vorschriften dieser Gesetze nur insoweit anzuwenden sind, als nicht durch das Gesetz zur Errichtung des Sondervermögens etwas anderes bestimmt ist, entspricht die Vorgehensweise beim Ausgleichsfonds dem geltenden Haushaltsrecht. Piduch ist jedoch der Ansicht, daß gesetzliche Vorschriften der BHO, die das Verhältnis des Bundeshaushalts zu den Sonderhaushalten der Sondervermögen betreffen, wie beispielsweise die Verpflichtung des § 26 Abs. 2 BHO, durch Spezialvorschriften für Sondervermögen nicht ausgeschlossen werden

-
- 1) Vgl. Art. 110 Abs. 1 GG, § 18 Abs. 2 HGrG, § 26 Abs. 2 BHO. Siehe dazu auch die Ausführungen bei E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, a.a.O., Bd. I, RN 45, 46 zu Art. 110 GG, Bd. II, RN 5 zu § 26 BHO.
 - 2) Vgl. z.B. Bundeshaushaltsplan 1977, Einzelplan 09, Kapitel 05, Titel 11905; vgl. auch BTag-Drucks. 7/2627.
 - 3) Siehe dazu auch E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 5 zu § 26 BHO.
 - 4) Vgl. P. Senf, Kurzfristige Haushaltsplanung, a.a.O., S. 394.

können. ¹⁾

Die Bildung des Sonderfonds beeinträchtigt auch die politische Programmfunktion des Haushaltsplans, "derzufolge das Budget der 'ziffernmäßig exakte Ausdruck des politischen Handlungsprogramms der Regierung' sein soll." ²⁾ Ein wesentlicher Teil der für die Energiepolitik zur Verfügung stehenden Mittel wird im Bundeshaushaltsplan nicht ausgewiesen, so daß aus dem Haushaltsplan nicht vollständig ersichtlich ist, welche Mittel für welche finanzpolitischen Ziele vorgesehen bzw. eingesetzt worden sind.

2. Einheit

Die Existenz des Sondervermögens verstößt gegen den Grundsatz der Einheit, der verlangt, daß alle veranschlagten Einnahmen und Ausgaben einer Gebietskörperschaft in einem Haushaltsplan zusammengefaßt werden. ³⁾ Hinter diesem Grundsatz steht die Befürchtung, daß eine Aufspaltung des Haushaltsplans in verschiedene Teile die Wirksamkeit der parlamentarischen Kontrolle erschwert. ⁴⁾ Während in Ergänzungs- und Nachtragshaushalten im Prinzip kein Verstoß gegen den Grundsatz der Einheit gesehen wird, da ihre formelle Behandlung in der gleichen Art erfolgt wie bei der Aufstellung des Haushaltsplans und sie mit diesem bei der Durchführung zu einer Einheit verschmelzen, ⁵⁾ muß in dem Ausgleichsfonds ein Verstoß gegen den Grundsatz der

-
- 1) Vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 1 und 2 zu § 113 BHO.
 - 2) K.-H. Hansmeyer, B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, 2. Aufl., Düsseldorf 1975, S. 7.
 - 3) Vgl. P. Senf, Kurzfristige Haushaltsplanung, a.a.O., S. 394.
 - 4) Vgl. F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, hrsg. v. W. Gerloff und F. Neumark, 2. Aufl., Bd. I, Tübingen 1952, S. 578.
 - 5) Vgl. G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 72.

Einheit gesehen werden, da für das Wirksamwerden der Wirtschaftspläne nicht das gleiche Verfahren wie für den Haushaltsplan gilt: Im Gegensatz zum Haushaltsplan, der durch das Parlament festgestellt wird, wird der Wirtschaftsplan durch Beschlußgremien außerhalb der Legislative unter Mitwirkung der Bundesregierung (Wirtschaftsminister) festgesetzt und wirksam. Der Wirtschaftsplan des Ausgleichsfonds ist damit der parlamentarischen Willensbildung entzogen, was einer Kompetenzerweiterung der Exekutive gleichzusetzen ist. ¹⁾

Nach Keller wird der Verstoß gegen den Grundsatz der Budgeteinheit dort verstärkt, "wo die für die Finanzierung solcher Aufgaben erforderlichen Mittel aus besonderen Quellen geschöpft und ... um den allgemeinen Haushaltsplan ... herum den Sonderzwecken zugeleitet werden. ... Mit solchen neuerdings weit verbreiteten Verfahren feiert die alte Fondswirtschaft ... ihre Wiederauferstehung." ²⁾

Der Verstoß gegen das Einheitsprinzip beeinträchtigt auch die Budgetklarheit, ³⁾ "weil die finanzielle Gesamtbelastung der Bürger durch die Aussonderung aus dem Staatsbudget undurchsichtig wird, was diese Organisationsformen als 'willkommene' Instrumente für Zusatzbelastungen erscheinen läßt." ⁴⁾ Fabritius sieht in dem Ausgleichsfonds eine heimliche Ausweitung der Staatstätigkeit, die den Verdacht aufkommen lasse, daß der Bürger und Steuerzahler über das wahre Ausmaß der staatlichen Tätigkeit im unklaren gelassen werden soll. ⁵⁾

-
- 1) Vgl. D. Dickertmann, Investitionsbudgetierung durch revolvierende Fonds?, in: Das rationale Budget, hrsg. v. K.-H. Hansmeyer, Köln 1971, S. 178.
 - 2) T. Keller, Alte Budgetgrundsätze und neue Finanzpolitik in: Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, F. Neumark zum 70. Geburtstag, hrsg. v. H. Haller u.a., Tübingen 1970, S. 374.
 - 3) Vgl. F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, a.a.O., S. 578.
 - 4) W. Richter, Zur Verfassungsmäßigkeit ..., a.a.O., S. 13.
 - 5) Vgl. H.G. Fabritius, Der fragwürdige Kohlepfennig, a.a.O., S. 51.

3. Non-Affektation

Mit der Zweckbindung der dem Sondervermögen zufließenden Ausgleichsabgabe wird auch eine Durchbrechung des Non-Affektationsprinzips ¹⁾ vollzogen, nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben zu dienen haben und eine Zweckbindung von Einnahmen unzulässig ist, um die Gleichwertigkeit der Staatsaufgaben sicherzustellen.

Durch die Zuweisung einer besonderen Einnahmequelle und die Zweckbindung der Ausgleichsabgabe wird der Ausgabezweck "Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft" gegenüber anderen Aufgabengebieten des Staates privilegiert. Der Zwang zur jährlichen Auseinandersetzung über die Mittelverwendung und über die Abwägung der Dringlichkeit bzw. der Präferenzen im Vergleich zu anderen Ausgabezwecken ist nicht gegeben, vielmehr werden einmal bestehende Prioritäten zementiert. ²⁾

Der Verstoß gegen das Non-Affektationsprinzip läßt sich bei der Ausgleichsabgabe zum einen finanzpsychologisch und zum anderen finanzpolitisch begründen: ³⁾ Einerseits werden die Steuerwiderstände gegen die Abgabe durch deren Zweckbindung verringert, andererseits wird der Aufgabebereich "Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft" durch die Zweckbindung der Ausgleichsabgabe der jährlichen Haushaltsberatung mit ihren Wechselfällen entzogen. "Ein solches Verfahren funktioniert freilich nur bei scharfen sonstigen Kontrollen, weil ohne diese ein Rückfall in die Wirtschaft selbständiger Fonds denkbar wäre." ⁴⁾ Zwar rechtfertigen spezielle Zwecke

1) Vgl. § 7 HGrG, § 8 BHO. Siehe auch G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 74 f.

2) Vgl. dazu W. Krüger-Spitta, H. Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik, Darmstadt 1973, S. 103.

3) Vgl. K.-H. Hansmeyer, B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, a.a.O., S. 16.

4) Ebenda, S. 16.

der Sondervermögen nach herrschender Meinung eine Abtrennung vom Bundeshaushalt, ¹⁾ ob die mit dem Ausgleichsfonds verfolgten Zwecke eine Abtrennung vom Bundeshaushalt rechtfertigen, erscheint jedoch fraglich, zumal auch andere Maßnahmen zur Sicherung der Energieversorgung und Unterstützung des Bergbaus aus dem Haushalt finanziert werden.

Durch die Zweckbindung der Abgabe wird nicht nur die Gleichwertigkeit der Staatsaufgaben generell durchbrochen, auch innerhalb der energiepolitischen Maßnahmen wird für die Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft eine Dauerpriorität geschaffen. Dies kann zur Folge haben, daß andere, vielleicht wichtigere, Aufgaben zurückgestellt werden müssen, da über die Verwendung der Abgabe nicht jährlich neu zu entscheiden ist.

4. Öffentlichkeit

Der Grundsatz der Öffentlichkeit, dem neben der allgemeinpolitischen auch eine erhebliche finanz- und wirtschaftspolitische Bedeutung zukommt, fordert, "daß sämtliche Stadien der Haushaltsführung sich dergestalt im Lichte der Öffentlichkeit abspielen, daß jedermann prinzipiell in der Lage ist, sich ein zutreffendes Bild von der Finanzgebarung zu machen." ²⁾ Diesem Grundsatz wird dadurch Rechnung getragen, daß der Haushaltsplan im Parlament öffentlich beraten und das Budget als Gesetz festgestellt und veröffentlicht wird. ³⁾

1) Vgl. G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 75; K.H. Hansmeyer, B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, a.a.O., S. 16.

2) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, a.a.O., S. 593.

3) Vgl. dazu F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, a.a.O., S. 593 f. Zur Bedeutung des Grundsatzes der Öffentlichkeit siehe besonders G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 80 und S. 130 ff.

Da der Wirtschaftsplan des Ausgleichsfonds nur der Genehmigung des Bundeswirtschaftsministers bedarf und nicht als Gesetz festgestellt wird, fehlt bei dem Ausgleichsfonds auch der mit der Auseinandersetzung über die Mittelverwendung verbundene Öffentlichkeitseffekt. Der vom Wirtschaftsminister genehmigte Wirtschaftsplan des Ausgleichsfonds wird vor Beginn der Rechnungsperiode nicht einmal gegenüber dem Parlament veröffentlicht. Eine Veröffentlichung der Planzahlen erfolgt erst zusammen mit den Ist-Ergebnissen nach Abschluß des betreffenden Wirtschaftsjahres im Rahmen der Rechnungslegung des Bundeswirtschaftsministers gegenüber dem Bundestag und dem Bundesrat. Der Wirtschaftsplan ist also während der Aufstellungs- und Vollzugsphase weder dem Parlament noch dem interessierten Bürger zugänglich; dies entspricht nicht dem Grundsatz der Öffentlichkeit, der verlangt, daß sich alle Phasen des Budgetkreislaufs, also auch die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs, in voller Öffentlichkeit vollziehen. ¹⁾

Die jährliche Rechnungslegung wird parlamentarisch nicht beraten, so daß auch hier über das Parlament hinaus kein nennenswerter Öffentlichkeitseffekt auftritt; vielmehr dürfte die Rechnungslegung bei der Mehrzahl der Parlamentarier in der Flut der Berichte untergehen. ²⁾ Von der geforderten aktiven Publizität ³⁾ kann beim Ausgleichsfonds überhaupt nicht die Rede sein.

1) Vgl. P. Senf, Kurzfristige Haushaltsplanung, a.a.O., S. 415.

2) Bemerkenswert ist, daß dem Bundestag am 27.6.1980 der Antrag auf Entlastung des Wirtschaftsministers für 3 zurückliegende Wirtschaftsjahre (1976, 1977, 1978) gleichzeitig zugeleitet wurde. Vgl. BTag-Drucks. 8/4337.

3) Vgl. dazu besonders G. Schmolders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 142 ff.

III. Eingeschränkte Budget- und Kontrollbefugnisse des Parlaments

Gewinnt die Exekutive bereits - hervorgerufen durch die immer größer werdende Komplexität der Budgetmaterie und den folglich verstärkt zu institutionalisierenden Sachverstand - einen zunehmenden Einfluß auf die haushaltswirtschaftlichen Entscheidungen ¹⁾ zulasten der Legislative, so hat das Parlament bei der Bildung des Ausgleichsfonds seine Budget- und Kontrollrechte gesetzlich auf ein Minimum reduziert: Der vom BAW aufzustellende Wirtschaftsplan wird nicht durch das Parlament festgestellt, sondern bedarf lediglich der Genehmigung der Exekutive (Bundeswirtschaftsminister). "Dies erscheint um so bedenklicher, als das Gesetz selbst in der Handhabung der Instrumente einen weiten Ermessensspielraum läßt, der im einzelnen durch Richtlinien des Bundeswirtschaftsministers auszufüllen ist." ²⁾

Die Einschränkung der Kontrollbefugnisse des Parlaments war auch Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzung:

"Die veränderte Energiesituation hat deutlich werden lassen, daß wir künftig in der Lage sein müssen, schnell und wirksam zu handeln. Die Bundesregierung ist deshalb intensiv bemüht, die Energiepolitik zu straffen und hierfür ein schlagkräftiges Instrument zu entwickeln. ... Dazu gehört für den Bereich der Elektrizitätsversorgung das durch den vorliegenden Gesetzentwurf geplante Sondervermögen. Selbstverständlich bedürfen derartige Instrumente der wirksamen Kontrolle des Parlaments." ³⁾

"Das wäre doch die Folge des Sondervermögens; das wäre so, wenn man die Hand dazu gäbe, daß an diesem Parlament - jedenfalls teilweise - vorbeiregiert werden könnte. Können wir das eigentlich als Parlamentarier zulassen? Dürfen wir als Parlamentarier schweigen, wenn es darum geht,

1) Vgl. G. Schmölders, Finanzpolitik, a.a.O., S. 108 ff.

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

3) Bundesminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8700.

neue Schattenhaushalte zu bilden, dem Parlament einen Teil seiner Kontrollrechte zu nehmen? ... Ist das eigentlich verfassungspolitisch erwünscht, ist das verfassungsrechtlich überhaupt möglich?" 1)

"Die Beteiligung des Parlaments bei der Aufstellung des jährlichen Wirtschaftsplans des Sondervermögens könnte z.B. durch eine besondere Anhängung des Wirtschaftsplans an den Bundeshaushaltsplan erreicht werden. Eine derartige Regelung käme jedoch einer zeitlichen Anbindung an das Haushaltsverfahren des Bundes gleich und würde damit wegen der Einschränkung der notwendigen Beweglichkeit, insbesondere bei der Festlegung des Umlagesatzes die Zusammenarbeit mit der Elektrizitätswirtschaft in Frage stellen." 2)

"Insgesamt muß deshalb gesagt werden, daß die in dem zur Beratung anstehenden Gesetzentwurf vorgesehene Regelung eine Einengung des parlamentarischen Budgetrechts und der parlamentarischen Kontrolle für einen wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik des Bundes zur Folge hätte." 3)

"Der Vorwurf, die haushaltsrechtliche und parlamentarische Kontrolle sei nicht so gewährleistet, wie das bei den Haushaltsansätzen der Fall ist, ist sicher richtig, aber ... hier haben wir immerhin zwei entscheidende Schranken ... in dieses Gesetz eingebaut. ... Einmal muß der Bundestag zustimmen, wenn der Satz über 3,5 % angehoben wird, und zum anderen ... muß auch über den Grundsatz hier noch einmal entschieden werden, wenn das Gesetz über den 31.12. 1980 hinaus verlängert werden soll." 4)

Auf eine wirksame Kontrolle des Sondervermögens wurde also zugunsten der Flexibilität des neu zu schaffenden Instruments verzichtet. Die Umgehung der parlamentarischen Kontrolle sollte durch folgende Vorschriften entschärft werden:

- Ein Abgabesatz von über 3,5 % bedarf der Zustimmung des Bundestages. 5)
- Bei einer Abgabenerhebung über das Jahr 1980 hinaus ist die Höhe dieser Plafondsgrenze, von der an eine Zustimmung des Bundestages erforderlich ist, durch Gesetz neu zu bestimmen. 6)

1) Ebenda, Spilker, (CDU/CSU), S. 8702.

2) Ebenda, v. Bülow, (SPD), S. 8704.

3) Ebenda, Althammer (CDU/CSU), S. 8705 (Zitat aus einer Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Gesetzentwurf des Dritten Verstromungsgesetzes).

4) Ebenda, Graf Lambsdorff, (FDP), S. 8711

5) Vgl. § 4 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1974.

6) Vgl. ebenda.

- Der Bundeswirtschaftsminister hat dem Bundestag und dem Bundesrat im Laufe des nächsten Wirtschaftsjahres zur Entlastung gesondert Rechnung zu legen. ¹⁾

Diese Vorschriften ermöglichen jedoch keine effiziente parlamentarische Kontrolle: Die Plafondsgrenze ist inzwischen auf 4,5 % erhöht worden; die zeitliche Begrenzung - wonach bei einer Erhebung der Abgabe nach 1980 die Höhe der Plafondsgrenze durch Gesetz neu zu bestimmen ist - wurde aufgehoben. ²⁾

Auch die jährliche Rechnungslegung besitzt für die Kontrolle der Wirtschaftsführung des Ausgleichsfonds nur einen geringen Stellenwert: ³⁾ Zum einen werden derartige Rechnungsberichte vom Parlament weniger wichtig genommen als Voranschläge, ⁴⁾ zum anderen wird die Rechnungslegung parlamentarisch nicht beraten. Zur politischen Kontrollfunktion des Budgets gehört sowohl eine vorherige als auch eine nachträgliche politische Kontrolle des Regierungshandelns durch eine regelmäßig wiederkehrende Beratung und Beeinflussung der ausgabenwirksamen Regierungstätigkeit. ⁵⁾ Die jährliche Rechnungslegung stellt aber lediglich eine nachträgliche Berichterstattung für die zurückliegende Periode dar; die Möglichkeit zur vorherigen Kontrolle des Wirtschaftsplans ist nicht gegeben. "Der durch das Haushaltsverfahren institutionalisierte Zwang zur jährlichen Auseinandersetzung über die Mitteldotierung und der damit verbundene Öffentlichkeitseffekt stellen eine wesentlich wirksamere Kontrolle dar." ⁶⁾ Das normale Haushaltsverfahren hätte zumindest die Gefahr gemindert,

1) Vgl. § 2 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz

2) Vgl. § 4 Abs. 5 Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977.

3) Vgl. H.G. Fabritius, Der fragwürdige Kohlepfennig, a.a.O., S. 51.

4) Vgl. D. Dickertmann, Investitionsbudgetierung ..., a.a.O., S. 180.

5) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, B. Rürup, Staatswirtschaftliche Planungsinstrumente, a.a.O., S. 7 f.

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

daß die Instrumente längere Zeit unzweckmäßig eingesetzt und die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes zur Stromerzeugung zu einer Dauereinrichtung wird, auch wenn der eigentliche Zweck längst entfallen ist.

Auch die Möglichkeit zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten, die bis zur Höhe von 500 Mio. DM lediglich der Zustimmung des Bundesfinanzministers bedarf, ¹⁾ stellt eine - allerdings nach Art. 115 Abs. 2 GG bei Sondervermögen zulässige - Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts dar. "Da Art. 115 Abs. 1 der Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts dient, ... bedeutet jedwede Ausnahmeregelung aufgrund des Art. 115 Abs. 2 praktisch einen Verzicht auf die Ausübung dieses parlamentarischen Budgetrechts, eine Entlassung aus der parlamentarischen Kontrolle und einen Ausbruch aus dem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Normensystem." ²⁾

Wenn einerseits mit der Bildung des Ausgleichsfonds und der damit verbundenen Verletzung der Haushaltsgrundsätze eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutive verbunden ist, so ist andererseits darauf hinzuweisen, daß sich das Parlament seiner Kontrollmöglichkeiten durch die Zustimmung zum Dritten Verstromungsgesetz selbst begeben hat. "Jedenfalls aber macht es politisch wie rechtlich einen erheblichen Unterschied aus, ob gewisse Ausgaben und Einnahmen mit Zustimmung des Parlaments außerhalb des Budgets bleiben oder unter Nichtbeachtung gesetzlicher Vorschriften seitens der Exekutive der Parlamentskontrolle entzogen werden." ³⁾ Es liegt somit beim Parlament selbst, die ihm zustehenden Budget- bzw. Kontrollrechte wahrzu-

1) Vgl. § 2 Abs. 7, Drittes Verstromungsgesetz i.d.F. v. 19.12.1977.

2) E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. I, a.a.O., RN 33 zu Art. 115 GG.

3) F. Neumark, Theorie und Praxis der Budgetgestaltung, a.a.O., S. 575.

nehmen und einen Machtmißbrauch der Exekutive zu vermeiden. 1)

IV. Zur Zweckmäßigkeit des Sondervermögens

Die Delegation der Aufgabe "Sicherung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft" an das Sondervermögen kann nur dann sinnvoll sein, wenn sich hierfür gegenüber der allgemeinen Budget-Verwaltung besondere Vorteile aufzeigen lassen. Im folgenden soll deshalb geprüft werden, welche Gründe für die Bildung des Ausgleichsfonds sprechen; die Nachteile der Fondslösung dürfen dabei jedoch nicht übersehen werden.

Der Ausgleichsfonds besitzt zunächst gegenüber der allgemeinen öffentlichen Verwaltung eine größere Flexibilität,²⁾ die in der parlamentarischen Auseinandersetzung als ein entscheidendes Argument für die Einrichtung des Sondervermögens angesehen wurde.³⁾ Die vorhandenen Mittel können unter Durchbrechung der Haushaltsgrundsätze der Spezialität⁴⁾ kurzfristig zwischen den verschiedenen Zuschußformen

-
- 1) Anlässlich der Novellierung des Dritten Verstromungsgesetzes im Jahre 1977 wurden von der CDU/CSU-Fraktion Änderungsanträge eingebracht, die eine Auflösung des Sondervermögens und einen Ausweis der Mittel im Bundeshaushalt bzw. eine Feststellung des Wirtschaftsplans durch das Parlament zum Ziel hatten. Die Anträge wurden aber von der Mehrheit des Bundestages abgelehnt. Vgl. BTag-Drucks. 7/4756 und 7/4758.
 - 2) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, D. Dickertmann, Lehren für die Landwirtschaft aus der Erfahrung mit "Revolving Fonds", in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 48/1970, S. 612
 - 3) Vgl. dazu Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung v. 8.11.1974, S. 8696 ff. Verhandlungen des Bundesrates, 402. Sitzung v. 8.3.1974, S. 85 ff.
 - 4) Zu den Grundsätzen der qualitativen, quantitativen und zeitlichen Spezialität siehe P. Senf, kurzfristige Haushaltsplanung, a.a.O., S. 409 ff.

umdisponiert oder erst in den folgenden Perioden verausgabt werden. Bei der Zuschußgewährung können zu enge haushaltspolitische Bindungen durch die Grundsätze der Spezialität die Finanzierung bestimmter Aufgaben und damit die Zielerreichung des Gesetzes in Frage stellen. ¹⁾

Besonders die Planung des von der Wärmepreisdifferenz abhängigen Mittelbedarfs zum Ausgleich der Mehrkosten des Kohleneinsatzes bereitet aufgrund der erheblichen Preisschwankungen des schweren Heizöls große Schwierigkeiten. Nicht vorhersehbare Verzögerungen des Baubeginns von Steinkohlenkraftwerken bewirken Minderausgaben für Investitionskostenzuschüsse in der Gegenwart, ziehen aber erhöhte Ausgaben in zukünftigen Perioden nach sich. Im Dritten Verstromungsgesetz ist deshalb vorgesehen, daß Überschüsse für den Mittelbedarf des folgenden Jahres verwendet werden; ²⁾ weiterhin sind die Ausgaben für die einzelnen Zuschußarten gegenseitig deckungsfähig. ³⁾ Da die Exekutive bei der Durchführung des Gesetzes einen weiten Ermessensspielraum besitzt, der durch Richtlinien auszufüllen ist, können auch die einzusetzenden Instrumente kurzfristig unter Beachtung der vorgegebenen Zielsetzung variiert werden.

Auch die Möglichkeit der Abgabesatzvariation durch die Exekutive wurde mit dem Argument der erhöhten Flexibilität begründet; ⁴⁾ sie soll gewährleisten, daß stets ausreichende Mittel für die Subventionierung der Kohleverstromung, auch bei veränderten Daten, zur Verfügung

-
- 1) Vgl. D. Dickertmann, Investitionsbudgetierung ..., a.a.O., S. 172. Nach T. Keller, Alte Budgetgrundsätze ..., a.a.O., S. 384, ist "das Budgetprinzip der Spezialität durch einen Grundsatz der Flexibilität zu ersetzen."
 - 2) Vgl. § 2 Abs. 6, Drittes Verstromungsgesetz.
 - 3) Vgl. dazu Rechnungslegung über den Ausgleichsfonds BTag-Drucks. 7/5416; 8/758; 8/2043; 8/3060; 8/4514.
 - 4) Vgl. Bundesminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahlperiode, 129. Sitzung, v. 8.11.1974, S. 8700. Zur Beurteilung einer Abgabesatzvariation durch die Exekutive siehe auch T. Keller, Alte Budgetgrundsätze, a.a.O., S. 383.

stehen. Die Anpassung des Mittelaufkommens an den Bedarf kann ohne Zweifel durch diese Regelung schneller erfolgen als durch eine Änderung eines Steuergesetzes, die erst den langen Gang des Gesetzgebungsverfahrens durchlaufen müßte. Ob allerdings nur durch das Sondervermögen und die Möglichkeit der Abgabesatzvariation durch die Exekutive die Flexibilität im Hinblick auf Schwankungen des Finanzbedarfs gewährleistet werden kann, erscheint insofern zweifelhaft, als die Schwankungen und Unsicherheiten der Ausgaben und Einnahmen, mit denen beim Bundeshaushalt zu rechnen ist, weitaus größer sind als der gesamte Finanzbedarf der Kohleverstromung.

Der Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes erreicht durch die ihm vom Parlament zugewiesene autonome Finanzierungsquelle in Form der Ausgleichsabgabe eine vollständige budgetpolitische Unabhängigkeit. Dies erlaubt eine zeitliche Kontinuität der Aufgabenerfüllung unabhängig von der jährlichen Budgetierung des allgemeinen Staatshaushalts. ¹⁾ Die Elektrizitätswirtschaft kann sich folglich auf eine längerfristige Subventionierung des Steinkohleneinsatzes einrichten, was sich auf die Bereitschaft, neue Steinkohlenkraftwerke zu errichten, positiv auswirken dürfte. Die Zielerreichung des Dritten Verstromungsgesetzes wird somit durch die Zweckbindung der Abgabe und die Bildung des Ausgleichsfonds unterstützt.

Dem Ausgleichsfonds haftet hingegen - wie jeder Fonds-Konstruktion - zumindest tendenziell die Schwäche an, ressortpartikulares Denken zu fördern, wenn die vom Fonds zu erfüllende Aufgabe zu eng definiert ist und wenn es nicht gelingt, die Fondsziele in den größeren Rahmen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu integrieren. ²⁾

-
- 1) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, D. Dickertmann, Lehren für die Landwirtschaft ..., a.a.O., S. 612.
 - 2) Vgl. dazu K.-H. Hansmeyer, D. Dickertmann, Lehren für die Landwirtschaft ..., a.a.O., S. 612.

Die Bundesregierung hat mit dem Energieprogramm und dessen Fortschreibungen den Versuch unternommen, eine energiepolitische Gesamtkonzeption vorzulegen; darin wird zwar das mit dem Ausgleichsfonds verfolgte Ziel eindeutig quantifiziert (jährliche Abnahme der Elektrizitätswirtschaft von 33 Mio. t SKE), jedoch läßt bereits die allgemeine Zielformulierung einer vorrangigen Nutzung heimischer Steinkohle ¹⁾ verschiedene Deutungsmöglichkeiten offen und kann deshalb zur Rechtfertigung immer neuer Subventionen herangezogen werden.

Um die Ziele der Versorgungssicherheit und der vorrangigen Nutzung der Steinkohle zu erreichen, wird ein umfangreiches, heterogenes Bündel von Subventions- und Lenkungsmaßnahmen ergriffen. ²⁾ Die einzelnen Subventionen werden aus unterschiedlichsten Quellen (Bundeshaushalt, Landeshaushalte, Ausgleichsfonds, Ölabgabe zur Finanzierung der Erdölbevorratung) finanziert. Eine sinnvolle Zusammenfassung aller für die Energiepolitik zur Verfügung stehenden Mittel ließe besser erkennen, welche Belastungen von wem und wofür getragen werden. Durch die Bildung des Ausgleichsfonds wird eine derartige vorteilhafte Zusammenfassung nicht erreicht, vielmehr wird einer weiteren Zersplitterung Vorschub geleistet, die sich mit der Erhebung eines "Öl-Pfennigs" zur Finanzierung der Ölbevorratung und der Zuführung der Mittel zu einem neuen Fonds (Bevorratungsverband mit Zwangsmitgliedschaft) fortgesetzt hat. ³⁾

Ein weiterer Nachteil von Fonds wird darin gesehen, daß die Fondstätigkeiten oft nicht in das konjunkturpolitische Zielsystem integriert werden und eventuell konjunk-

-
- 1) Vgl. Zweite Fortschreibung des Energieprogramms, a.a.O., TZ 4 und TZ 25.
 - 2) Siehe dazu ebenda.
 - 3) Vgl. dazu Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen v. 25.7.1978 (BGBl. I, S. 1073).

turpolitische Maßnahmen unterlaufen. ¹⁾ So ist Keller der Ansicht, daß es notwendig ist, "auf die ein oft nur vermeintlich konjunktur- und wachstumspolitisch neutrales, bisweilen aber den Absichten der für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Behörden zuwiderlaufendes Eigenleben führenden Nebenfisci verschiedenster Art möglichst weitgehend zu verzichten." ²⁾ Zwar enthält der § 13 des StabG für den Ausgleichsfonds im Gegensatz zu anderen Sondervermögen keine besonderen Vorschriften, jedoch wird das Sondervermögen als Teil des Bundesvermögens ohnehin von § 1 StabG erfaßt. ³⁾ Nach § 19 StabG kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die Kreditermächtigung des Sondervermögens beschränken; da die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten ohnehin der Zustimmung des Bundesfinanzministers bedarf, besteht aber auch ohne die Kreditlimitierung nach § 19 StabG die Möglichkeit, die Kreditaufnahme des Sondervermögens entsprechend den konjunkturpolitischen Zielsetzungen zu nutzen. ⁴⁾ Ob die Steuerungsmöglichkeiten der Exekutive sowie die Flexibilität des Sondervermögens tatsächlich unter konjunkturpolitischen Gesichtspunkten eingesetzt werden, bleibt dennoch fraglich und ist, da hierdurch die Kontinuität der Zielerfüllung des Sondervermögens gefährdet werden kann, eventuell auch nicht sinnvoll. ⁵⁾

Wenn die Aufgabenerfüllung durch den Ausgleichsfonds gegenüber der allgemeinen Budgetverwaltung auch gewisse Vorteile aufweist, so erscheint es doch fraglich, ob sich

-
- 1) Vgl. dazu D. Dickertmann, Investitionsbudgetierung ..., a.a.O., S. 176 f; W. Krüger-Spitta, H. Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht ..., a.a.O., S. 103.
 - 2) T. Keller, Alte Budgetgrundsätze ..., a.a.O., S. 383.
 - 3) Zur Einbeziehung der Sondervermögen in die Konjunktur- und Wachstumspolitik siehe E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 7 und 8 zu § 113 BHO.
 - 4) Vgl. E.A. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Bd. II, a.a.O., RN 8 zu § 113 BHO.
 - 5) Siehe dazu auch I. Vogelsang, Eine Alternative ... a.a.O., S. 184.

die angestrebten Ziele - unter Vermeidung der Nachteile des Ausgleichsfonds - nicht auch bei einer Finanzierung aus dem allgemeinen Budget erreichen lassen: Die Kontinuität der Aufgabenerfüllung könnte auch im Rahmen des Budgets (mittelfristige Finanzplanung) gewährt werden. Auch die gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel zwecks Erhöhung der Flexibilität könnte innerhalb des Haushaltsplans gewährleistet werden. Insgesamt gesehen erscheint es deshalb kaum gerechtfertigt, die Aufgabe der Sicherung des Steinkohleneinsatzes aus dem allgemeinen Budget auszugliedern und einem Sondervermögen zu übertragen. Der Verletzung der Haushaltsgrundsätze, insbesondere der daraus resultierenden Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts, stehen keine entsprechenden Vorteile des Sonderfonds gegenüber. Die Stromsteuer sollte deshalb zunächst dem allgemeinen Budget zugeführt werden; andernfalls sollte wenigstens die Feststellung des Wirtschaftsplans des Ausgleichsfonds durch das Parlament erfolgen.

D. Finanzpolitische Beurteilung der Ausgleichsabgabe

Bei der folgenden finanzpolitischen Beurteilung der Ausgleichsabgabe soll die Analyse der allokativen und distributiven Wirkungen der Abgabenerhebung im Vordergrund stehen. Bezüglich der Stabilisierungswirkungen sei an dieser Stelle lediglich angemerkt, daß sich die Strompreise bei einer Überwälzung der Abgabe und einem durchschnittlichen Abgabesatz von 4,5 % einschließlich Mehrwertsteuer um ca. 5 % erhöhen. In der Begründung des Gesetzentwurfes wurde der durch die Abgabe verursachte Anstieg beim Preisindex der Lebenshaltungskosten aller privaten Haushalte (bei einem Abgabesatz von 3,24 %) mit 0,75 % angegeben; die indirekten Preiswirkungen in allen Wirtschaftsbereichen wurden dabei nicht berücksichtigt. ¹⁾

Um die gesamten aus der Kohleverstromungsregelung resultierenden Allokations- und Distributionswirkungen zu untersuchen, wäre das durch die staatlichen Interventionen beeinflusste Marktgeschehen dem unbeeinflussten Marktgeschehen gegenüberzustellen. Eine Analyse der Wirkungen, die von den Ausgaben des Ausgleichsfonds, insbesondere auf die Struktur des Energiesektors ausgehen, geht jedoch über die Fragestellung dieser Arbeit hinaus. ²⁾

Weiterhin sei darauf hingewiesen, daß eine Quantifizierung der Allokations- und Distributionswirkungen der Abgabenerhebung in dieser Arbeit nicht möglich ist. Im folgenden sollen deshalb nur Wirkungsmöglichkeiten aufgezeigt und begründet werden. Quantitativ dürften die Effekte bei einem Abgabesatz von durchschnittlich 4,5 % nur von

1) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 8.

2) Zu den Wirkungen finanzieller Hilfen an die Energiewirtschaft siehe D. Machens, Primärwirkungen finanzieller Hilfen ..., a.a.O.; zu den Wirkungen der Subventionen des Ersten und Zweiten Verstromungsgesetzes vgl. H. Rudhart, Volkswirtschaftliche Auswirkungen ..., a.a.O., S. 38 ff.

geringer Bedeutung sein, allerdings sind im Unternehmensbereich oftmals bereits marginale Veränderungen der Kosten für Entscheidungen ausschlaggebend.

I. Allokative Wirkungen der Ausgleichsabgabe

Im Zusammenhang mit der Untersuchung der Allokationswirkungen der Abgabenerhebung erscheint es notwendig, zunächst kurz auf die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse in der Elektrizitätswirtschaft einzugehen, denen für die möglichen Wirkungen der Abgabe eine große Bedeutung zukommt. Anschließend wird der Frage nachgegangen, welche Veränderungen der Allokation der Ressourcen sich aufgrund der Abgabenerhebung ergeben können. Im zweiten Kapitel wurde gezeigt, daß von den Maßnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit externe Effekte ausgehen; es soll deshalb geprüft werden, ob durch die zusätzlich zum Strompreis erhobene Abgabe die Allokationseffizienz bei vorhandenen externen Effekten erhöht wird. Im Anschluß daran wird mit der sogenannten "Couponlösung" ein alternatives Instrument zum Dritten Verstromungsgesetz dargestellt, mit dem das Ziel der Sicherung des Steinkohleneinsatzes zur Stromerzeugung ohne die Erhebung der Ausgleichsabgabe und ohne Subventionen erreicht werden kann.

1. Die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse in der Elektrizitätswirtschaft und die Überwälzungschancen der Abgabe

Die Wettbewerbsverhältnisse in der Elektrizitätswirtschaft sind dadurch gekennzeichnet, daß der direkte Wettbewerb zwischen verschiedenen EVU durch Gebietsdemarkationsver-

einbarungen ¹⁾ ausgeschlossen ist; und somit die Elektrizitätswirtschaft lediglich in einem Substitutionswettbewerb mit anderen Energieträgern steht. ²⁾ Die Intensität des Substitutionswettbewerbs weicht für die drei verschiedenen Verwendungsformen der Energie (Nutzenergien) Wärme, Kraft und Licht erheblich voneinander ab. Bei der Nutzenergie Licht existiert ein Substitutionswettbewerb heute so gut wie nicht mehr; die Elektrizität besitzt in diesem Bereich praktisch ein Verwendungsmonopol. Auf dem Markt für die Nutzenergie Kraft nimmt das Mineralöl bei mobilen Motoren des Individualverkehrs eine monopolistische Position ein, während die Elektrizität bei stationären Antriebsaggregaten eine übermächtige Marktstellung besitzt. Insbesondere bei Klein- und Kleinstmotoren ist der elektrische Antrieb wegen seiner technischen Überlegenheit sowohl im Haushalt als auch im Gewerbe praktisch konkurrenzlos. Bei großen Kraftaggregaten ist zwar ein Substitutionswettbewerb zu beobachten, jedoch dringt auch in diesem Bereich der Elektromotor wegen seiner technischen Vorzüge immer mehr vor.

Am intensivsten ist der Substitutionswettbewerb am Markt für die Nutzenergie Wärme, auf die etwa zwei Drittel des gesamten deutschen Endenergieverbrauchs entfallen. ³⁾ Da sich nicht alle auf dem Wärmemarkt konkurrierenden Energieträger gleichmäßig für die Deckung des differenzierten Wärmebedarfs in Haushalt, Gewerbe und Industrie eignen, verfügen auch hier einzelne Energiearten in bestimmten Verwendungen über beträchtliche, technisch bedingte Präferenzen. So besitzt die Elektrizität aufgrund

-
- 1) Zum Problem der Demarkationsvereinbarungen siehe besonders U.v. Fricken, Gebietsschutz und Energiewirtschaftspolitik in der öffentlichen Versorgung der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Köln 1969.
 - 2) Zur Marktstellung der EVU vgl. H. Gröner, Die Ordnung, a.a.O., S. 351 ff; U.v. Fricken, Gebietsschutz ..., a.a.O., S. 101 ff.
 - 3) Vgl. H. Gröner, Die Ordnung ..., a.a.O., S. 353.

technischer Vorteile z.B. bei der Elektrolyse einen geschützten Absatzbereich, während sie in den Verwendungsbereichen Reaktions-, Heiz- und Kochwärme mehr oder weniger stark mit anderen Energieträgern konkurrieren muß. ¹⁾

Der für die Marktstellung der öffentlichen EVU ohnehin nicht sehr bedeutsame Wettbewerbsdruck, der von der Möglichkeit der industriellen Eigenerzeugung von Strom ausgeht, ²⁾ ist für die Wirkungen der Ausgleichsabgabe nicht relevant, da auch die Eigenerzeuger abgabepflichtig sind.

Um die Stromabnehmer vor der großen Marktmacht der EVU zu schützen, besteht für die EVU eine Anschluß- und Versorgungspflicht, ³⁾ die Strompreisbildung unterliegt außerdem staatlichen Kontrollen. ⁴⁾ Damit die Überwälzung der Abgabe auf die Verbraucher nicht an den tarif- und preisrechtlichen Vorschriften scheitert, ist in § 6 Abs. 2 des Dritten Verstromungsgesetzes festgelegt, daß die Ausgleichsabgabe nicht Bestandteil der Preise im Sinne der entsprechenden Rechtsvorschriften ist.

Aufgrund der Gebietsdemarkationsverträge zwischen den EVU ist für die Überwälzung der Ausgleichsabgabe bei einer mikroökonomischen Inzidenzanalyse der Fall der Überwälzung einer Wertsteuer unter Monopolbedingungen relevant. ⁵⁾ Die Überwälzungschancen sind neben der Marktform vor allem von der Elastizität der Nachfrage abhängig, ⁶⁾ die ihrerseits wiederum von den Substitutionsmöglichkeiten des besteuerten

-
- 1) Vgl. ebenda, S. 353. Unterteilt man den Wärmemarkt noch stärker, so treten durchaus noch weitere Präferenzen für die Elektrizität sowie allgemein eine stärkere Abstufung des Substitutionswettbewerbs hervor. Siehe dazu besonders U. v. Fricken, Gebietsschutz ..., a.a.O., S. 122 ff.
 - 2) Vgl. dazu U. v. Fricken, Gebietsschutz ..., a.a.O., S. 146 ff.
 - 3) Vgl. dazu H. Gröner, die Ordnung ..., a.a.O., S. 359 ff.
 - 4) Zu den Einzelheiten der Preiskontrollen für die verschiedenen Abnehmergruppen siehe H. Gröner, die Ordnung ..., a.a.O., S. 378 ff.
 - 5) Vgl. dazu H.C. Recktenwald, Steuerüberwälzungslehre, 2. Aufl., Berlin 1966, S. 145 ff.
 - 6) Zu den Kriterien für die Überwälzungschancen vgl. G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 153 ff.

Gutes, der Wertschätzung und den Einkommen der Nachfrager und anderen Faktoren abhängig ist.

Bei der empirischen Ermittlung von Elastizitätskoeffizienten für den Stromverbrauch kommen Suding/Wohlgemuth zu folgenden Ergebnissen: ¹⁾

- Der Stromverbrauch der Tarifabnehmer ²⁾ weist kurzfristig eine geringe, langfristig eine merkliche Preis- und Einkommenselastizität auf.
- Der Stromverbrauch der Sonderabnehmer ³⁾ ist preisunelastisch.
- Für den Gesamtstromverbrauch sind keine signifikanten Preiselastizitäten feststellbar. Dies liegt möglicherweise daran, daß sich unterschiedliche Wirkungen heterogener Abnehmergruppen kompensieren.

Aufgrund der kurzfristig geringen Preis- und Einkommenselastizität des Stromverbrauchs erscheint die Annahme plausibel, daß die Ausgleichsabgabe fast vollständig auf die Stromabnehmer überwältzt worden ist. Daraus folgt jedoch nicht, daß die tatsächliche Inzidenz der vom Gesetzgeber gewünschten Inzidenz entspricht, da die Strompreiserhöhung von den stromeinsetzenden Unternehmen eventuell weitergewältzt wird. ⁴⁾ Die Überwältzung der Abgabe wird auch durch den relativ niedrigen Abgabesatz von durchschnittlich 4,5 % erleichtert. ⁵⁾

-
- 1) Vgl. P.H. Suding, R. Wohlgemuth, Möglichkeiten und Grenzen ..., a.a.O., S. 36. Suding/Wohlgemuth weisen ausdrücklich auf die begrenzte Aussagefähigkeit empirisch ermittelter Elastizitätskoeffizienten hin. So gelten z.B. für die einzelnen Nutzenergiearten unterschiedliche Elastizitäten.
 - 2) Die Gruppe der Tarifabnehmer besteht aus Haushaltsabnehmern, gewerblichen und landwirtschaftlichen Abnehmern. Vgl. H. Gröner, Die Ordnung ..., a.a.O., S. 371
 - 3) Sonderabnehmer beziehen Strom aufgrund standardisierter oder individuell ausgehandelter Verträge. Vgl. H. Gröner, Die Ordnung ..., a.a.O., S. 373
 - 4) Zu den verschiedenen Formen der Überwältzung und der Inzidenz siehe H.C. Recktenwald, Steuerüberwältzungslehre, a.a.O., S. 38 ff.
 - 5) Zur Bedeutung der Steuerhöhe für die Überwältzbarkeit vgl. G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 154; H.C. Recktenwald, Steuerüberwältzungslehre, a.a.O., S. 169 ff.

2. Mögliche Veränderungen der Allokation durch die Abgabe

Die Ausgleichsabgabe verteuert neben dem privaten Stromverbrauch auch den als Produktionsmittel eingesetzten Strom. Bei einer teilweisen oder vollen Weiterwälzung der durch die Abgabe hervorgerufenen Stromkostensteigerungen schlägt sich die Abgabe in den Preisen der Endprodukte nieder. Die dadurch ausgelösten vielschichtigen Wirkungen lassen sich nicht verfolgen; ¹⁾ im Rahmen dieser Arbeit ist darüber deshalb keine Aussage möglich. Die folgenden Ausführungen beschränken sich daher darauf, mögliche primäre Wirkungen der Abgabe, also die unmittelbar durch die Erhöhung der Strompreise hervorgerufenen Veränderungen der Allokation, aufzuzeigen.

a) Veränderungen des Produktionsmitteleinsatzes

Eine selektive Besteuerung des Produktionsmittels Strom führt bei gelungener Überwälzung zu einer Änderung der relativen Produktionsmittelpreise. Welche Wirkungen die Preiserhöhung eines Produktionsmittels auf den Produktionsmitteleinsatz hat, hängt davon ab, ob ein substitutionaler oder ein limitationaler Produktionsprozeß vorliegt. Sofern Strom ein substitutionales Produktionsmittel ist, werden die stromnachfragenden Unternehmen ihre Faktoreinsatzrelation ändern, um eine neue Minimalkostenkombination zu realisieren: Der verteuerte Strom wird solange ersetzt, bis die Grenzrate der Faktorsubstitution gleich dem neuen Preisverhältnis der eingesetzten Produktionsmittel ist. ²⁾ Strom ist in vielen Fällen aber ein limitationales Produktions-

-
- 1) Vgl. zu diesem Problem H.C. Recktenwald, Steuerwirkungen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 10, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959, S. 184; G. Schmolders Das Verbrauch- und Aufwandsteuersystem, a.a.O., S. 637.
 - 2) Zu den Wirkungen der Besteuerung substitutionaler Produktionsmittel vgl. W. Albers, H. Weise, Wettbewerbsverschiebungen durch die unterschiedliche Steuerbelastung von Produktionsmitteln in der europäischen Integration, Kieler Studien, Bd. 55, hrsg. v. F. Baade, Kiel 1960, S. 106 ff.

mittel. Das bedeutet, auf eine Änderung der Faktorpreisrelationen können die Unternehmen kurzfristig nicht mit einer Variation der Mengenkombination der eingesetzten Produktionsmittel reagieren. ¹⁾ Eine Senkung des Stromverbrauchs ist dann nur langfristig zu erwarten, wenn bei Ersatzinvestitionen energiesparende Technologien (Substitution von Energie durch Sachkapital) zum Einsatz kommen. Mit Bemühungen die Kostenerhöhungen aufgrund der Ausgleichsabgabe durch Rationalisierungsmaßnahmen "einzuholen" ²⁾, ist vor allem in Unternehmen zu rechnen, die stromintensive Produktionsverfahren anwenden. Durch die starken Energiepreiserhöhungen hat eine kostengünstige Energieversorgung aber auch in weniger energieintensiven Betrieben einen hohen Stellenwert erhalten.

Eine unmittelbare Substitution von Strom durch andere Energieträger ist kurzfristig aufgrund der Bindung der Energieverwendung an spezifische Geräte nur in den (seltenen) Fällen zu erwarten, in denen bivalente Anlagen, die mit verschiedenen Energieträgern betrieben werden können, zur Verfügung stehen. Auch langfristig ist mit einer Substitution von Strom durch andere Energieträger bei einer Neuanschaffung der entsprechenden Geräte aufgrund der Verwendungsvorteile des Stroms und des relativ niedrigen Abgabesatzes nicht zu rechnen. ³⁾ Das durch die Abgabenerhebung künstlich erhöhte Strompreisniveau kann allerdings die Substitution von Öl und Gas durch Strom - vor allem auf dem Wärme- markt - behindern. Dadurch würde die Zielsetzung des Dritten Verstromungsgesetzes unterlaufen: Während zum einen aufgrund des verringerten Stromverbrauchs die Möglichkeiten des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft

-
- 1) Zu den Wirkungen der Besteuerung limitationaler Produktionsmittel siehe W. Albers, H. Weise, Wettbewerbsverschiebungen ..., a.a.O., S. 41 ff.
 - 2) Zum Begriff der Steuereinhaltung siehe G. Schmolders, Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 184 f.
 - 3) Zur Bestimmung von Substitutions- und Kreuzpreiselastizitäten für den Energieeinsatz in der Industrie vgl. D. Machens, Primärwirkungen finanzieller Hilfen ..., a.a.O., S. 195.

sinken, erhöht sich zum anderen infolge des gestiegenen Strompreises der Verbrauch von Öl und Gas. Die Ausgleichs-
abgabe steht also in dieser Hinsicht dem energiepolitischen
Ziel einer Verringerung der Importabhängigkeit der Ener-
gieversorgung entgegen.

b) Veränderungen der Produktionsstruktur

Bei der Analyse der Allokationswirkungen hinsichtlich einer
Beeinflussung der Produktionsstruktur sind die strukturel-
len Veränderungen innerhalb der Energiewirtschaft und die
Strukturveränderungen bei den stromnachfragenden Unterneh-
men zu unterscheiden.

Durch die einseitige Belastung des Energieträgers Strom mit
einer Sonderabgabe wird die Wettbewerbsposition des Ener-
gieträgers Elektrizität gegenüber anderen Energieträgern,
die nicht einer entsprechenden Abgabenbelastung unterlie-
gen, verschlechtert. Die Ausgleichsabgabe führt wegen ihres
selektiven Charakters zu einer Diskriminierung der Elek-
trizitätswirtschaft und steht damit im Widerspruch zur ge-
forderten Branchenneutralität der Besteuerung. ¹⁾ Die Folge
einer selektiven Verbrauchsteuer ist allgemein, daß von dem
besteuerten Gut aufgrund der Preiserhöhung weniger nachge-
fragt wird als ohne Besteuerung, so daß aus der Produktion
des besteuerten Gutes Produktionsfaktoren abwandern, während
in der Produktion der nicht besteuerten Substitutionsgüter
aufgrund der erhöhten Nachfrage zusätzliche Produktionsfak-
toren beschäftigt werden. ²⁾ Da die Preiselastizität des
Stromverbrauchs kurzfristig sehr gering ist und der Energie-

1) Zur Kritik der selektiven Besteuerung von Gütern wegen
ihres Verstoßes gegen den Grundsatz der Wettbewerbsneu-
tralität und der damit im Zusammenhang stehenden Theorie
der "excess burden" vgl. H. Haller, Die Steuern, a.a.O.,
S. 224 f. und S. 285; F. Neumark, Grundsätze gerechter
..., a.a.O., S. 261 ff.; H.D. Hessler, Finanzwissen-
schaftliches System ..., a.a.O., S. 151 f.

2) Vgl. E. Schmen, Allokationstheorie ..., a.a.O., S. 104;
W. Albers, D. Weise, Wettbewerbsverschiebungen ...,
S. 119 ff.

träger Elektrizität aufgrund seiner Verwendungsvorteile (z.B. Sauberkeit, Bequemlichkeit) beim Verbraucher zunehmend präferiert wird, dürfte die Ausgleichsabgabe bei dem Abgabesatz von 4,5 % keine wesentliche Veränderung des Produktionsniveaus der Elektrizitätswirtschaft und der anderen Energieträger hervorrufen. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß die Preise der anderen Energieträger in den letzten Jahren ebenfalls stark gestiegen sind, so daß auch von daher kein Anreiz zur Substitution von Strom durch andere Energieträger ausgeht. Die Abgabenerhebung bewirkt deshalb allenfalls, daß - bei einer geringfügigen Substitution und Stromeinsparung - die Wachstumsraten der Elektrizitätswirtschaft etwas geringer ausfallen als bei einem Verzicht auf die Abgabenerhebung.

Für die Analyse der Allokationswirkungen der Abgabe hinsichtlich möglicher Veränderungen der Produktionsstruktur bei den stromnachfragenden Unternehmen ist zunächst bedeutsam, daß der spezifische Stromverbrauch in den einzelnen Wirtschaftszweigen erhebliche Unterschiede aufweist. Ebenso verhält es sich mit der Stromkostenbelastung, die trotz günstiger Preise und Konditionen für stromintensive Branchen eine wesentlich größere Bedeutung hat als für Branchen mit relativ geringem Stromverbrauch. Sofern die EVU auch gegenüber den stromintensiven Unternehmen eine Strompreiserhöhung entsprechend dem Abgabesatz durchsetzen können, werden die stromintensiven Betriebe von der Stromkostenerhöhung durch die Abgabe stärker getroffen als weniger stromintensive Betriebe. Die Vermeidung einer höheren Belastung der stromintensiven Betriebe durch die Ausgleichsabgabe war ein entscheidendes Argument für die Ausgestaltung der Abgabe als Wertsteuer.¹⁾ Eine Ausgestaltung der Abgabe als Mengensteuer hätte bei einem einheitlichen

1) Vgl. dazu BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 21. "Mit einem festen Aufschlag hätten sie ... die Aluminiumindustrie und Teile der Metallurgie tödlich oder fast tödlich getroffen." Bundesminister Friderichs, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 7. Wahrperiode, 215. Sitzung, v. 22.1.1976, S. 14838.

Tab. 6: Stromverbrauch je 1.000,- DM Nettoproduktionswert ausgewählter Wirtschaftszweige im Jahre 1976

Branche	Stromverbrauch je 1 000,- DM Netto- produktionswert in kwh
Eisenschaffende Industrie	1 191,8
Nicht-Eisen-Metallindustrie	3 305,7
Chemische Industrie	972,8
Holzschliff, Zellstoff, Papier und Pappe erzeugende Industrie	2 094,4
Maschinenbau	144,4
Elektrotechnische Industrie	129,8
Textilindustrie	321,9
Nahrungs- und Genußmittelindustrie	175,9
Industrie insgesamt	466,1

Quelle: VIK-Mitteilungen, Nr. 1/1978, S. 3. Bei den in der Tabelle angegebenen Zahlen handelt es sich um Durchschnittswerte der betreffenden Industriezweige; einzelne Betriebe bzw. bestimmte Produkte weisen noch eine wesentlich höhere Stromintensität auf.

Zur unterschiedlichen Stromkostenbelastung der Wirtschaftsektoren siehe auch Gutachten des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, Die Energiekostenbelastung der Wirtschaftssektoren der Bundesrepublik in den Jahren 1961 bis 1964, 1968, 1971, 1973 und 1974, bearbeitet von G. Britschkat unter Mitarbeit von J. Kruse, P. Rammner und H. Schlegel, Bd. I, II, München 1976.

Abgabesatz zu einer wesentlich höheren Belastung für stromintensive Branchen geführt. Da die stromintensiven Betriebe in der Regel den Strom zu relativ niedrigen Tarifen beziehen, führt die Wahl des Erlöses als Bemessungsgrundlage zu einer geringeren Belastung stromintensiver Betriebe.

Die Besteuerung des Produktionsmittels Strom führt zu einer Kostenerhöhung der Fertigprodukte; falls Strom ein substitutionales Produktionsmittel ist, fällt sie geringer aus, als wenn Strom ein limitationales Produktionsmittel dar-

stellt. ¹⁾ Besteht in stromintensiven Betrieben aufgrund der technischen Bedingungen keine Möglichkeit zur Substitution bzw. Einsparung von Strom und können die Betriebe die erhöhte Kostenbelastung auch nicht an ihre Abnehmer weiterwälzen, müssen sie ihre Produktion einschränken. Aufgrund der Härteklausel mögliche Befreiungen von der Ausgleichsabgabe sollen offensichtlich verhindern, daß stromintensive Betriebe, die als Grenzanbieter am Markt operieren, infolge der Ausgleichsabgabe vom Markt ausscheiden müssen. Durch die Befreiung von der Ausgleichsabgabe wird zwar einerseits die Diskriminierung stromintensiver Betriebe in Einzelfällen beseitigt, andererseits können aber durch die Härteklausel neue Wettbewerbsverzerrungen geschaffen werden. Wird z.B. ein Unternehmen eines stromintensiven Wirtschaftszweiges wegen einer drohenden Existenzgefährdung von der Ausgleichsabgabe befreit, während ein anderes Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges, dessen Existenz durch die Abgabe nicht gefährdet wird, eine Erhöhung der Stromkosten von 4,5 % zu tragen hat, so büßt das zweite Unternehmen einen vorher bestehenden Wettbewerbsvorteil gegenüber dem befreiten Unternehmen ganz oder zum Teil ein. Dies erscheint in allokationstheoretischer Hinsicht bedenklich, da durch die Entlastung aufgrund der Härteklausel eventuell bestehende Unwirtschaftlichkeiten in der Fertigung honoriert werden.

Wenn die Wirkungen einer steuerlichen Belastung des Energieträgers Elektrizität auch einerseits im Widerspruch zur geforderten Wettbewerbsneutralität der Besteuerung stehen, ²⁾ so entspricht ein durch die Abgabenerhebung bewirkter geringerer Stromverbrauch doch andererseits dem Ziel der Energieeinsparung. Von der Erhebung der Ausgleichsabgabe und der damit verbundenen Verteuerung des Produktionsmittels Strom geht langfristig die erwünschte Tendenz einer Veränderung der Struktur des Produktionspotentials aus: Aus den stromintensiven Branchen wandern Produktionsfaktoren in weniger

1) Vgl. W. Albers, D. Weise, Wettbewerbsverschiebungen ..., a.a.O., S. 110.

2) Vgl. dazu H. Haller, Die Steuern, a.a.O., S. 224 ff.; F. Neumark, Grundsätze gerechter ..., a.a.O., S. 261 ff.

stromintensive Branchen ab, so daß die Produktionsstruktur langfristig eine geringere Verwendungsintensität des Energieträgers Strom aufweist. Durch die relative Verteuerung des Energieträgers Strom wird der langfristig notwendige Anpassungsprozeß an einen geringeren Energieverbrauch beschleunigt.

c) Veränderungen der räumlichen Allokation

Durch die Ausgleichsabgabe kann auch die räumliche Allokation der Ressourcen beeinflußt werden, und zwar sowohl im nationalen als auch im internationalen Rahmen.

Die Bundesregierung steht mit ihrer Haltung, die teure Gemeinschaftskohle vorrangig zu nutzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft weitgehend allein. Andere Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft ermöglichen durch ihre Einfuhrpolitik den Einsatz kostengünstiger Steinkohle aus Drittländern, ¹⁾ oder nutzen wie z.B. Frankreich in stärkerem Maße die Kernenergie. Da die zur Finanzierung des Kohleneinsatzes erhobene Ausgleichsabgabe einer Erhöhung der Produktionskosten der inländischen Unternehmen gleichkommt, verschlechtert sie die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen auf den internationalen Märkten. Besonders betroffen sind hiervon natürlich wiederum die stromintensiven Branchen.

Durch die Ausgleichsabgabe werden die für die Standortwahl stromintensiver Branchen relevanten Strompreisdifferenzen zwischen dem Standort Bundesrepublik Deutschland und anderen möglichen Standorten verändert. Wenn auch der verhältnismäßig geringe Abgabesatz grundsätzlich nicht vermuten läßt, daß Unternehmen hierdurch zu einem Standortwechsel veranlaßt werden, so wird doch durch die Abgabe eine - bei steigenden inländischen Strompreisen langfristig durchaus vorhandene - Tendenz der Verlagerung stromintensiver Produk-

1) Vgl. dazu Zweite Fortschreibung des Energieprogramms, a.a.O., TZ 26.

tionszweige in sogenannte Billigstromländer verstärkt. ¹⁾

Die Ausgestaltung der Abgabe als Wertsteuer führt bei einem bundesweit einheitlichen Abgabesatz zu einer Erhöhung der innerhalb der Bundesrepublik bestehenden regionalen Strompreisdifferenzen. Dieser Tatbestand dürfte jedoch nur zu einer quantitativ geringfügigen Veränderung der räumlichen Allokation innerhalb des Bundesgebietes führen. Durch die Differenzierung des Abgabesatzes wird seit dem 1.1.1978 eine Erhöhung der regionalen Strompreisdifferenzen zwischen den Bundesländern außerdem weitgehend verhindert; dies gilt nicht für die zum Teil ebenfalls beträchtlichen Strompreisunterschiede innerhalb der Bundesländer.

3. Die Abgabe - ein Instrument zur alloka-tionseffizienten Internalisierung externer Effekte?

Wie bereits im zweiten Kapitel dargestellt, gehen von den Maßnahmen des Staates zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung externe Effekte aus. Bei der Existenz externer Effekte ist aber keine Realisierung einer pareto-optimalen Allokation der Ressourcen über Marktpreise möglich: ²⁾ Die externen Effekte führen zu einer Abweichung zwischen den privaten Grenzkosten und den volkswirtschaftlichen bzw. sozialen Grenzkosten; während die Unternehmen ihre Produktion soweit ausdehnen, daß ihre privaten Grenzkosten dem Preis entsprechen, wäre es zur Erreichung eines Pareto-Optimums erforderlich, daß die sozialen Grenzkosten mit dem Marktpreis in Übereinstimmung gebracht werden.

1) Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß andere Staaten (z.B. Frankreich) schon durch den zügigeren Ausbau der Kernenergie wesentlich günstigere Strompreise besitzen und somit im internationalen Standortwettbewerb einen Vorteil haben.

2) Vgl. dazu E. Sohmen, Allokationstheorie ..., a.a.O., S. 221 ff.; J. Schumann, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1976, S. 207.

Für die Strompreisbildung bedeutet dies: ¹⁾
Bleiben die Aufwendungen des Staates für die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes zwecks Sicherung der Elektrizitätsversorgung bei der Preisbildung unberücksichtigt, so ist der gesamte tatsächliche Ressourcenverzehr der Stromerzeugung höher als den Stromnachfragern durch den Preis signalisiert wird. Die Bedingung für eine pareto-optimale Allokation der Ressourcen - Gleichheit von sozialen Grenzkosten und Marktpreisen - ist somit bei einer Finanzierung der Aufwendungen zur Kohleverstromung aus allgemeinen Steuermitteln nicht gegeben. Der Verzicht auf eine Berücksichtigung der externen Kosten im Strompreis hat zur Folge, daß der Stromverbrauch über den Punkt, in dem die Höhe der sozialen Kosten dem Grenznutzen entspricht, hinaus ausgedehnt wird. ²⁾ Die knappen Ressourcen werden folglich nicht optimal eingesetzt: Der Zusatznutzen, der durch die Maßnahmen der öffentlichen Hand geschaffen wird (erhöhte Sicherheit der Versorgung), bleibt wertmäßig hinter dem dafür notwendigen Mehreinsatz an Ressourcen zurück.

Wenn somit das allein an den Marktpreisen orientierte individuelle Verhalten der Wirtschaftssubjekte aufgrund der Existenz externer Effekte nicht zu einem Pareto-Optimum führt, stellt sich die Frage, ob durch die zusätzlich zum Strompreis erhobene Ausgleichsabgabe eine effiziente Allokation der Ressourcen herbeigeführt wird, also die Beteiligten veranlaßt werden, "richtige" Mengen im Sinne des Pareto-Optimums zu produzieren und zu konsumieren. ³⁾ Damit den Stromnachfragern die "richtigen" Kosten

-
- 1) In den folgenden Ausführungen wird unterstellt, daß die Strompreise ausschließlich Ausgleichsabgabe den Grenzkosten der Anbieter entsprechen. Zur geforderten Grenzkostenpreisbildung in der Elektrizitätswirtschaft siehe H.K. Schneider, Über Grenzkostenpreise und ihre Anwendung im Energie- und Verkehrssektor, in: Jahrbücher für Sozialwissenschaft, 1963, S. 206 ff.
 - 2) Vgl. J. Schumann, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, a.a.O., S. 206.
 - 3) Vgl. dazu E. Sohmen, Allokationstheorie ..., a.a.O., S. 231 ff.

der Elektrizität signalisiert werden, müßte der Strompreis zuzüglich der Ausgleichsabgabe den volkswirtschaftlichen Grenzkosten entsprechen. Auf der Grundlage dieser Information könnten die Verbraucher den Stromeinsatz so lange ausdehnen, wie der Grenznutzen des Stromeinsatzes die sozialen Grenzkosten übersteigt. ¹⁾ Damit die privaten Grenzkosten zuzüglich Ausgleichsabgabe den sozialen Grenzkosten entsprechen, müßte die Abgabe so bemessen sein, daß ihre Höhe der Höhe der externen Kosten entspricht. ²⁾ Wie bereits bei der Behandlung des Äquivalenzprinzips ausgeführt wurde, gehen von den Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes externe Effekte aus, die nicht nur den Stromverbrauchern zugute kommen, so daß die Belastung der Stromverbraucher mit den gesamten Kosten der Kohleverstromung nicht einer kostenmäßigen Äquivalenz entspricht. ³⁾ Die Abgabenerhebung bewirkt somit nicht, daß die privaten Grenzkosten zuzüglich Abgabe den sozialen Grenzkosten entsprechen. Da den Stromverbrauchern lediglich ein Teil der Gesamtkosten des Dritten Verstromungsgesetzes zuzurechnen wäre, kommt durch die Erhebung der Ausgleichsabgabe keine pareto-optimale Allokation der Ressourcen zustande. ⁴⁾ Die Ausgleichsabgabe ist also kein geeignetes Instrument zur Internalisierung externer Effekte gemäß dem Verursacherprinzip.

An dieser Stelle könnte man die - hier nicht zu beantwortende - Frage stellen, ob eine Belastung der Stromverbraucher mit den gesamten Kosten des Dritten Verstromungsgesetzes eine effizientere Allokation bewirkt, als eine Finanzierung

1) Vgl. W. Mönig, Determinanten ..., a.a.O., S. 157.

2) Zur Vereinbarkeit des Kostenprinzips mit dem Effizienzziel vgl. K.N. Münch, Kollektive Güter ..., a.a.O., S. 120 ff.

3) Wie Münch zeigt, kommt noch keine effiziente Allokation zustande, wenn sich die Ausgaben der öffentlichen Hand für eine bestimmte Einrichtung und die dafür zweckgebundenen Steuern insgesamt entsprechen. Vgl. K.N. Münch, Kollektive Güter ..., a.a.O., S. 159 f.

4) Zu den praktisch unlösbaren Informationsproblemen der Quantifizierung der Abweichungen zwischen Preisen und sozialen Grenzkosten vgl. W. Mönig, Determinanten ..., a.a.O., S. 152 ff.

der Maßnahmen aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Bei einem Verzicht auf die Erhebung der Abgabe muß möglicherweise mit noch größeren Effizienzverlusten gerechnet werden.

4. Die Couponlösung - eine Alternative zum Dritten Verstromungsgesetz

Das Dritte Verstromungsgesetz bewirkt eine ungewollte Fehlallokation der Einsatzenergieträger in der Stromerzeugung. Dazu kommt es, weil den Stromerzeugern der Ausgleich der Wärmepreisdifferenz frei Kraftwerk zugesichert wird, wodurch die Kosten des Kohleneinsatzes stets auf die Kosten des Öleinsatzes verringert werden. Für Kraftwerksbetreiber besteht somit kein Anreiz, die Kohle an Standorten mit der geringsten Wärmepreisdifferenz einzusetzen, sondern der Kohleneinsatz wird am Standort mit dem niedrigsten Ölpreis erfolgen, da die Kraftwerksbetreiber auf diese Weise in den Genuß der höchsten Subvention kommen. "In ungünstigen Fällen subventioniert der Gesetzgeber Kohle dort, wo ihr Einsatz besonders hohe volkswirtschaftliche Kosten verursacht und verdrängt Öl dort, wo es besonders kostengünstig wäre."¹⁾

Diese Ineffizienzen führen aufgrund des größeren Mittelbedarfs zu einer höheren Abgabebelastung der Stromverbraucher. Als Alternative zum Dritten Verstromungsgesetz hat Vogelsang eine Marktlösung, die sogenannte Couponlösung, vorgestellt.²⁾ Da sich hierbei die Erhebung der Ausgleichsabgabe erübrigt, soll diese Alternative im folgenden kurz dargestellt werden.

Ausgangspunkt ist die Festlegung einer Kohleverstromungsmenge für einen bestimmten Zeitraum durch die Regierung. Die Elektrizitätswirtschaft wird zum Kohlenbezug verpflichtet, und zwar erhalten alle stromerzeugenden Unternehmen proportional zu ihrem bisherigen Anteil an der Stromerzeugung

1) I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 187.

2) Vgl. ebenda, S. 191 ff.

Verpflichtungscoupons zum Bezug eines entsprechenden Anteils an der Kohleverstromungsmenge. Die Couponabschnitte sind zum vorgesehenen Zeitpunkt durch Kauf und Bezug der dazugehörigen Kohlenmenge beim Steinkohlenbergbau einzulösen. Vor ihrer Einlösung sind die Coupons ähnlich einem Wechsel beliebig unter den Elektrizitätserzeugern transferierbar. Dadurch können sich für die Coupons Marktpreise bilden, die - sieht man vom Fall einer Brennstoffverknappung ab - einen negativen Wert haben werden. "Ein Stromerzeuger wird bereit sein, etwas dafür zu bezahlen, von seiner Kohlebezugsverpflichtung freizukommen. Ein anderer Stromerzeuger hingegen, der die Verpflichtung übernimmt, wird dafür eine Entschädigung erhalten wollen." ¹⁾ Die Aufwendungen der Stromerzeuger zur Kohleverstromung stellen Kostenbestandteile dar, die bei der Preisbildung bzw. der Genehmigung von Tarifierhöhungen durch die Aufsichtsorgane zu berücksichtigen sind. Die Marktpreise der Coupons sollen eine effiziente Allokation des Kohleneinsatzes unter der Bedingung einer vorgegebenen Gesamtmenge sichern; ²⁾ die Gewährung von Subventionen und die Erhebung der Ausgleichsabgabe sind dabei überflüssig.

II. Distributive Wirkungen der Ausgleichsabgabe

1. Beeinflussung der personellen Einkommensverteilung

Bei der Beurteilung der Distributionswirkungen stellt sich zunächst die Frage, ob und inwiefern sich die Abgabenerhebung auf die Einkommensverteilung der privaten Personen bzw. Haushalte auswirkt. ³⁾ Dabei sind die direkten Auswirkungen, die durch die Besteuerung des Stromverbrauchs der Haushalte entstehen, von den indirekten Auswirkungen, die durch Preiserhöhungen verschiedenster anderer Produkte infolge der Überwälzung der durch die Ausgleichsabgabe erhöhten Stromkosten entstehen, zu unterscheiden. Da Elektrizität

1) I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 192.

2) Vgl. ebenda. Zu den Wirkungen und Problemen der Couponlösung vgl. ebenda, S. 193 ff.

3) Vgl. H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 150 f.

in fast allen Branchen und auf allen Wirtschaftsstufen eingesetzt wird und die Abgabe sich somit bei einer Vielzahl von Überwälzungsvorgängen, die sich nicht genau verfolgen lassen, in den Preisen fast aller Endprodukte niederschlägt, ist eine Beurteilung der indirekten Auswirkungen auf die Einkommensverteilung im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich.

Die direkten Verteilungswirkungen hängen zunächst davon ab, inwieweit die Abgabe auf die Stromverbraucher überwältzt werden kann. Wie bereits gezeigt worden ist, kann aufgrund der geringen Preis- und Einkommenselastizität der Stromnachfrage mit einer fast vollständigen Überwälzung der Abgabe auf die Verbraucher gerechnet werden.

Für die Wirkungen der Abgabe auf die personelle Einkommensverteilung ist weiterhin die Verbrauchsstruktur der verschiedenen Einkommensschichten von Bedeutung: ¹⁾ Nimmt die besteuerte Elektrizität in einem einkommensschwachen Haushalt einen höheren Einkommensteil in Anspruch als bei einem einkommensstarken Haushalt, so ruft die Strombesteuerung eine Regressionswirkung hervor. Nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes nimmt der Anteil der Stromkosten an den Gesamtausgaben eines Haushalts mit zunehmendem Einkommen ab. ²⁾ Die Ursache dafür dürfte darin liegen, daß alle Haushalte unabhängig von ihrem Einkommen mit einem Grundbestand an Elektrogeräten ausgestattet sind, und die Nutzenergien Licht und Wärme teilweise der Befriedigung von Grundbedürfnissen dienen. Auch Suding/Wohlgemuth führen die geringe Preis- und Einkommenselastizität des Stromverbrauchs der Tarifabnehmer auf die relativ starke Bedeutung des Grundbedarfs zurück. ³⁾

1) Vgl. dazu H.D. Hessler, Finanzwissenschaftliches System ..., a.a.O., S. 150.

2) Vgl. Statistisches Bundesamt, Aufwendungen privater Haushalte für den privaten Verbrauch, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973, Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15, H. 5, Stuttgart, Mainz 1977, S. 24 ff.

3) Vgl. P.H. Suding, R. Wohlgemuth, Möglichkeiten und Grenzen ..., S. 36.

Die somit bereits aufgrund der Verbrauchsstruktur vorhandene Regressionswirkung wird durch die für den Haushaltsverbrauch geltende Tarifstruktur verstärkt: ¹⁾ Der Durchschnittspreis je kwh sinkt mit zunehmendem Verbrauch, so daß bei der Ausgestaltung der Abgabe als Wertsteuer auch der absolute Steuerbetrag pro kwh mit steigendem Verbrauch abnimmt.

Bei der Beurteilung der Verteilungswirkungen der Abgabe ist allerdings zu beachten, daß die Auswirkungen quantitativ von relativ geringer Bedeutung sind. So lagen beispielsweise bei einem 4-Personen-Haushalt im Jahre 1973 die monatlichen Ausgaben für Strom und Gas durchschnittlich in einer Höhe von 54,- DM. ²⁾ Bei einem Abgabesatz von 5 % einschließlich Mehrwertsteuer führt die Ausgleichsabgabe bei voller Überwälzung zu einer Mehrbelastung von 2,70 DM pro Monat. Die quantitative Bedeutung entspricht somit nicht einer möglichen qualitativen Bedeutung der Verteilungswirkungen.

2. Beeinflussung der sektoralen Einkommensverteilung

Laut offizieller Begründung soll durch das Dritte Verstromungsgesetz ein wirtschaftlicher Ausgleich zwischen den Stromerzeugern, die kostengünstige Einsatzenergien zur Verfügung haben und denjenigen, die die teure Steinkohle verwenden, herbeigeführt werden. ³⁾ Man könnte somit annehmen, daß der Elektrizitätswirtschaft aus dem Dritten Verstromungsgesetz keine Vorteile erwachsen, da durch die an sie gezahlten Subventionen lediglich die Mehrkosten des Steinkohleneinsatzes ausgeglichen werden sollen. Nach Ansicht von Vogelsang kann sich jedoch bei voller Überwälzung der Ausgleichsabgabe ein Verteilungseffekt zugunsten der Elektrizitätswirtschaft ergeben: "Solange sich die Elektrizitätswirtschaft mit ihrer Preispolitik wie bisher im Bereich unelastischer Nachfrage bewegt und damit ihren mono-

1) Vgl. dazu Bundestarifordnung Elektrizität, a.a.O..

2) Vgl. Statistisches Bundesamt, Aufwendungen privater Haushalte ..., a.a.O., S. 88.

3) Vgl. BRat-Drucks. 99/74, Teil 3, S. 3 f.

politischen Preisspielraum nicht voll ausgeschöpft hat, wälzt sie möglicherweise an ihre Verbraucher nach dem Dritten Verstromungsgesetz mehr ab, als die Kostenerhöhung durch die Kohleverstromung ausmacht." ¹⁾ Dieser Verteilungseffekt tritt zum einen dann auf, wenn Kohlemengen subventioniert werden, die auch ohne oder zu geringeren Subventionen eingesetzt worden wären, ²⁾ und ist zum anderen dann möglich, wenn das Gesetz in der Zurückdrängung des Öls besonders erfolgreich ist und deshalb der Ölpreis niedriger bleibt als ohne den Gesetzeseingriff. ³⁾

Da Strom in allen Wirtschaftszweigen eingesetzt wird, ist über die weiteren sektoralen Verteilungswirkungen aufgrund der vielfältigen Überwälzungsprozesse im Rahmen dieser Arbeit keine Aussage möglich.

3. Beeinflussung der regionalen Einkommensverteilung

Hinsichtlich der regionalen Verteilungswirkungen ist zunächst bedeutsam, daß durch die Erhebung der Ausgleichsabgabe alle Stromverbraucher innerhalb der Bundesrepublik Deutschland mit den Aufwendungen der Kohleverstromung belastet werden, während ohne das Dritte Verstromungsgesetz nur die Stromverbraucher in Regionen an den Kosten der Kohleverstromung beteiligt würden, die tatsächlich aus Steinkohle erzeugten Strom beziehen.

Bei einer Finanzierung der Kohleverstromung aus Haushaltsmitteln hätten hingegen die Steuerzahler die Kosten der Kohleverstromung zu tragen. Beim Zweiten Verstromungsgesetz waren neben dem Bund auch die Länder Nordrhein-Westfalen und Saarland an den Aufwendungen der Kohleverstromung

1) I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 186 f.

2) Nach Vogelsang liegt die Sockelmenge, die kurz- und mittelfristig nicht zu substituieren ist und daher auch ohne Subventionen eingesetzt wird, bei annähernd 20 Mio. t SKE pro Jahr. Vgl. I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 196.

3) Vgl. ebenda, S. 187.

beteiligt, wodurch sich für die Steuerzahler der Bergbauländer eine höhere Belastung ergab als für die der anderen Bundesländer.

Die Ausgestaltung der Abgabe als Wertsteuer mit dem ursprünglich einheitlichen Abgabesatz war für die regionalen Verteilungswirkungen insofern bedeutsam, als dadurch die Stromverbraucher in Gebieten mit höherem Strompreisniveau überproportional belastet wurden.¹⁾ Die Verbraucher in reviernahen Gebieten, die den Steinkohlenstrom vorwiegend beziehen, hatten hingegen aufgrund der unterdurchschnittlichen Strompreise bei gleichem Stromverbrauch eine geringere Abgabenlast zu tragen. Diese regionalen Belastungsunterschiede wurden durch die Abgabesatzdifferenzierung nach Bundesländern weitgehend abgebaut; bei unterschiedlichen Strompreisen innerhalb eines Bundeslandes bestehen sie jedoch weiterhin.

1) Vgl. dazu auch K.-H. Hansmeyer, Steuern auf spezielle Güter, a.a.O., S. 842.

Zusammenfassung

Bei der Absatzstabilisierung des deutschen Steinkohlenbergbaus haben finanzpolitische Maßnahmen seit Beginn der Kohlenkrise ihren festen Platz. Erfolgte der Einsatz dieser Maßnahmen zunächst aus regional- und sozialpolitischen Gründen, so hat seit der Verabschiedung des Dritten Verstromungsgesetzes das Argument der Sicherung der Energieversorgung in der offiziellen Begründung Vorrang. Auch die eingesetzten Instrumente zur Absatzstabilisierung für Kraftwerkskohle haben sich geändert: Waren es beim Ersten Verstromungsgesetz noch Abschreibungserleichterungen, die zu Steuermindereinnahmen führten und nicht offen in Erscheinung traten, so wurden beim Zweiten Verstromungsgesetz bereits direkte Subventionen aus Haushaltsmitteln des Bundes und der Bergbauländer gezahlt. Beim Dritten Verstromungsgesetz wurde zur Aufbringung der Mittel für die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes ein eigenes Finanzierungsinstrument in Form der zweckgebundenen Ausgleichsabgabe geschaffen. Der finanzielle Aufwand für die Subventionierung des Steinkohleneinsatzes in der Elektrizitätswirtschaft stieg von 120 Mio. DM im Jahre 1966 auf ca. 2,7 Mrd. DM im Jahre 1979; ohne daß sich der Steinkohleneinsatz nennenswert verändert hat.

Die Kohleverstromungsregelungen wurden im Laufe der Zeit immer umfassender, ein Hauptargument gegen das geltende Gesetz richtet sich deshalb gegen dessen Kompliziertheit. Das Dritte Verstromungsgesetz einschließlich der erlassenen Verordnungen und Richtlinien nährt Zweifel daran, ob mit einem so komplizierten Netz von Bestimmungen eine sachgerechte Steuerung des Steinkohleneinsatzes überhaupt möglich ist. Vogelsang ist der Ansicht, daß selbst die für die Brennstoffbeschaffung zuständigen Einkäufer der Elektrizitätswirtschaft durch das Gesetz überfordert sind, da sie nur schwer alle Möglichkeiten überschauen können, die das Gesetz ihnen bietet. ¹⁾ "Die Unternehmen müssen Juristen

1) Vgl. I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 19.

ansetzen, die die Möglichkeiten des Gesetzes prüfen. Sie müssen neue Computerprogramme entwickeln, um ihre Subventionsansprüche zu optimieren. ... Bei der kurzfristigen Lastverteilung weiß heute mancher Kraftwerksbetreiber gar nicht, wie hoch die Grenzkosten seiner Kohlekraftwerke sind." ¹⁾

Mit der Erhebung der Ausgleichsabgabe wird versucht, die Kosten der Kohleverstromung interpersonal von den Steuerzahlern auf die Stromverbraucher und interregional von den Stromabnehmern in reviernahen Gebieten auf solche in revierfernen Gebieten zu verlagern. Durch die nach dem Re-partitionsprinzip festgesetzte Abgabe wird den Stromverbrauchern dabei eine um mannigfaltige Ineffizienzen bei der Subventionsgewährung erhöhte Last aufgebürdet. Ist das Gesetz in der Zurückdrängung des schweren Heizöls besonders erfolgreich, so bleibt einerseits der Ölpreis niedriger als ohne den Gesetzeseingriff, andererseits wird durch das Verfahren zur Ermittlung des "angemessenen" Preises für Kraftwerkskohle und die erhöhte Kohlennachfrage der Kohlenpreis tendenziell erhöht. Die Wärmepreisdifferenz zwischen dem Öl- und Kohleneinsatz wird also zunächst durch das Gesetz vergrößert und anschließend durch Subventionen ausgeglichen. Es kann deshalb gesagt werden: Das Gesetz schafft zumindest teilweise den Bedarf selbst, für den es tätig wird.

Eine Prüfung der Rechtfertigung der Abgabenerhebung ergibt, daß sich die Ausgleichsabgabe nicht mit dem Äquivalenzprinzip im Sinne einer partiellen kostenmäßigen Äquivalenz rechtfertigen läßt, da ausschließlich die Stromverbraucher mit der Abgabe belastet werden, während die aus dem Abgabekommen finanzierten Maßnahmen die Sicherheit der gesamten Energieversorgung erhöhen, so daß von den Maßnahmen auch beträchtliche externe Effekte auf andere Gruppen ausgehen. Weiterhin ist unverkennbar, daß die mit der Versorgungssicherheit begründeten Maßnahmen zu einem wesentlichen Teil

1) I. Vogelsang, Eine Alternative ..., a.a.O., S. 195.

der Unterstützung des Steinkohlenbergbaus dienen. Die Abgabe führt insofern auch nicht zu einer allokatationseffizienten Internalisierung des externen Effektes "Sicherheit der Versorgung" im Sinne des Verursacherprinzips.

Von den nichtfiskalischen Zwecken der Besteuerung kann zwar das Ziel der Demeritorisierung des Stromverbrauchs mit der Abgabe in Verbindung gebracht werden, jedoch ist die Erhebung der Abgabe letztlich fiskalisch motiviert: Weder der Bund noch die Bergbauländer waren bereit, den stark zunehmenden Mittelbedarf für die Kohleverstromung aus ihren Haushalten aufzubringen. Zur Finanzierung der Maßnahmen des Dritten Verstromungsgesetzes wurde deshalb ein politisch bequemer Sonderfonds geschaffen, der aus dem Aufkommen der Abgabe finanziert wird.

Hinsichtlich ihrer Einordnung in das Einnahmespektrum der öffentlichen Hand ist die Ausgleichsabgabe als Steuer zu klassifizieren, da sie sowohl eine "Zwangsabgabe" darstellt als auch "ohne Anspruch auf eine spezielle Gegenleistung" zu entrichten ist. Die von den Maßnahmen zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes ausgehenden Effekte richten sich weder speziell an die Gruppe der Stromverbraucher noch an einzelne Wirtschaftssubjekte, so daß die Abgabe als Gebühr oder Beitrag bezeichnet werden könnte. Innerhalb der verschiedenen Steuerarten kann die Ausgleichsabgabe unter die Steuern auf spezielle Güter subsumiert werden.

Bei der Bezeichnung der Abgabe als "Ausgleichsabgabe zur Sicherung der Elektrizitätsversorgung" wurde das verstärkte Sicherheitsdenken unmittelbar nach der Ölkrise finanzpsychologisch geschickt genutzt. Bezüglich ihres rechtlichen Charakters ist anzumerken, daß die Abgabe in der Begründung des Gesetzentwurfes zwar als wirtschaftsverwaltungsrechtliche Sonderabgabe bezeichnet wird, jedoch kommen neuere juristische Ausführungen zu dem Ergebnis, daß es sich bei der Ausgleichsabgabe um eine Steuer handelt.

Die Zuführung des Abgabeaufkommens zu einem Sonderfonds verstößt gegen verschiedene Haushaltsgrundsätze, ist aber aufgrund der Ausnahmeregelungen für Sondervermögen mit dem geltenden Haushaltsrecht vereinbar. Mit der Bildung des Ausgleichsfonds ist eine Machtverschiebung zugunsten der Exekutive verbunden, da der Wirtschaftsplan des Fonds nicht vom Parlament festgestellt wird. Über die Wirtschaftsführung des Sondervermögens erfolgt außerdem nur eine nachträgliche Rechnungslegung gegenüber dem Parlament, so daß die Budget- und Kontrollbefugnisse des Parlaments erheblich eingeschränkt sind.

Wenn schon aus fiskalischen Gründen auf die Erhebung der Abgabe nicht verzichtet werden soll, so sollte das Abgabeaufkommen doch zunächst dem Bundeshaushalt zugeführt werden, um eine jährliche Überprüfung der Notwendigkeit der Mittelverwendung zu gewährleisten. Auf diese Weise könnte verhindert werden, daß die Mittel länger für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden, als es der Sache nach notwendig ist. Das Sondervermögen könnte auch dadurch der parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden, indem festgelegt wird, daß der Wirtschaftsplan der Beschlußfassung durch das Parlament bedarf.

Aufgrund der geringen Preis- und Einkommenselastizität der Stromnachfrage ist damit zu rechnen, daß die Ausgleichsabgabe fast vollständig auf die Stromverbraucher überwälzt wird. Die aus der Abgabenerhebung resultierenden Allokationswirkungen dürften außerhalb der stromintensiven Branchen bei dem relativ niedrigen Abgabesatz nicht sehr bedeutsam sein. Hinsichtlich der Distributionswirkungen der Abgabe ist festzustellen, daß die Abgabe zwar eine Regressionswirkung besitzt, die jedoch quantitativ nur von geringer Bedeutung ist.

Die weitere Entwicklung der Elektrizitätsbesteuerung ist ungewiß, handelt es sich bei der Abgabe doch um ein außerordentlich flexibles Instrument, das wechselnden Zwecken dienstbar gemacht werden kann. So ist nicht auszuschließen,

daß die Demeritorisierung des Stromverbrauchs im Zusammenhang mit dem Ziel der Energieeinsparung - wie die Diskussion über progressive Stromtarife und die Abschaffung des Grundpreistarifs II zeigt -¹⁾ auch für die Strombesteuerung stärker an Bedeutung gewinnt. Neue Verwendungszwecke für die Stromsteuer sind ebenfalls leicht zu finden: So wird bereits gefordert, die Stromverbraucher bzw. die Elektrizitätswirtschaft stärker an den Entwicklungskosten für die friedliche Nutzung der Kernenergie zu beteiligen.²⁾ Auch eine Umweltabgabe auf den Strompreis der privaten Haushalte wurde bereits vorgeschlagen.³⁾

Aus fiskalischer Sicht erscheint das Gut Elektrizität angesichts der erheblichen Wachstumsraten, die für die Elektrizitätswirtschaft erwartet werden, als ein interessantes Steuerobjekt, bei dem sich bereits mit niedrigen Steuersätzen ein beträchtliches Aufkommen erzielen läßt. Zudem werden mit einer Stromsteuer im Gegensatz zu den meisten anderen Steuern auf spezielle Güter nicht nur begrenzte Gruppen, sondern fast alle Wirtschaftssubjekte erfaßt. Die verschiedenen Zwecke einer Strombesteuerung können auch finanzpsychologisch geschickt, der aktuellen Situation entsprechend, kombiniert werden, so daß die Stromsteuer möglicherweise auch dann noch erhoben wird, wenn der eigentliche Zweck ihrer Einführung längst entfallen ist. "Es ist zu fürchten, daß diese als Abgabe getarnte Steuer das gleiche Schicksal erleidet, wie die 1902 von Kaiser Wilhelm zur Finanzierung seiner Kriegsmarine erhobene Sektsteuer. Die teuren Schiffe sind längst verrostet und verrottet, die Sektsteuer zahlen wir immer noch."⁴⁾

- 1) Vgl. dazu Zweite Fortschreibung des Energieprogramms, a.a.O., TZ 16; Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke VDEW e.V., Energie sparen durch Änderung der Tarife? 2. Aufl., Frankfurt 1977.
- 2) Vgl. o.V., Von Bülow droht mit einer Forschungssteuer, in: FAZ v. 22.11.1980, S. 13.
- 3) Vgl. o.V., Progressive Strompreise fast ohne Effekt, in: Blick durch die Wirtschaft, v. 19.3.1977, S. 1.
- 4) o.V., Geschräpfte Stromkunden, in: FAZ v. 31.12.1974, S. 11.

