



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES KERNBRENNSTOFFSTEUERGESETZES (KERNBRStG) SOWIE ZUM
ENTWURF EINES ENERGIE- UND KLIMAFONDS (EKFG)

Aktualisierte Fassung vom 21. Oktober 2010

A. ZUSAMMENFASSUNG

Die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer unterstützen wir ausdrücklich. Die Begründung rein als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung halten wir allerdings für verkürzt. Ziel muss vielmehr die Verursachergerechte Anlastung aller Folgekosten der Produktion der Atomenergie, mindestens aber die vollen Kosten durch Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle und die Abschöpfung der leistungslosen Zusatzgewinne infolge der Preiseffekte des Europäischen Emissionshandels sein. Angesichts der staatlichen Förderungen der Atomenergie sind die Kernbrennstoffsteuer und der Energie- und Klimafonds ein erster Schritt, gerade bei der Höhe des Steuersatzes und des Fonds sehen wir jedoch einen deutlich größeren Spielraum. Im Folgenden werden die einzelne Elemente der Gesetzesentwürfe beurteilt.

B. BEWERTUNG DER GESETZESENTWÜRFE

1. Kernbrennstoffsteuergesetz

Begründung der Kernbrennstoffsteuer

Als Argument für die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer wird im Gesetzentwurf die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen zur Haushaltskonsolidierung genannt. Wir schlagen dagegen vor, die Kernbrennstoffsteuer für die verursachergerechte Anlastung von Folgekosten der gesamten Prozesskette der Atomenergieerzeugung vom Uranbergbau über Verarbeitung, Anreicherung, Transport, Kernkraftwerksbetrieb bis zur Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle zu nutzen.

Nach Meinung des FÖS sollte die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer zudem dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Energiemarkt dienen. Seit den 1950er Jahren wurde die Kernenergie staatlich massiv gefördert. Bis 2010 betragen nach Berechnungen des FÖS die Finanzhilfen rund 82,4 Mrd. €, Steuervergünstigungen beliefen sich auf etwa 112,5 Mrd. € und der Förderwert

des Europäischen Emissionshandels schlug mit ca. 8,7 Mrd. € zu Buche (alle Werte in Preisen 2010).¹

Ein angemessener Steuertarif

Den von der Regierung vorgesehene Steuertarif von 145 € pro Gramm Plutonium (241, 239) und Uran (233, 235) beurteilen wir als zu gering. Das entspricht einer Belastung von rund 1,0-1,5 Ct/kWh.² Konzeptionell sollte eine Besteuerung der Atomenergie an der Höhe der externen Kosten orientiert werden. Die Identifizierung und Quantifizierung von externen Kosten ist jedoch sehr stark von den Annahmen und der angewendeten Methodik geprägt und werden in der Literatur zwischen 0,1 und 270 Ct/kWh geschätzt.³ Wir schlagen vor, als Untergrenze der Besteuerung die konkret bekannten Kosten für zukünftige Altlasten sowie die neu entstandenen Vorteile der Atomenergie aus dem Emissionshandel einfließen zu lassen. Allein der Rückbau und die Stilllegung alter Atomanlagen (wie etwa Kosten für die Atommüll-Endlager Asse und Morsleben) werden den Bund mindestens 7 Mrd. € kosten.⁴ Wenn die Kernbrennstoffsteuer diese Kostenbelastung vollständig abdecken soll, ist dafür mindestens ein Steuersatz von umgerechnet 0,6 Ct/kWh zu erheben. Hinzukommen sollte ein angemessener Satz für die Abschöpfung der Zusatzgewinne im Rahmen des Emissionshandels. Ein für die zweite Handelsperiode 2008-2012 erwarteter durchschnittlicher Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO₂ impliziert eine Strompreiserhöhung (und damit einen Zusatzgewinn) von 1-4 Ct/kWh.⁵ Ab 2013 – dem Beginn der dritten Handelsperiode mit voller Versteigerung der Emissionszertifikate in der Energiewirtschaft und einer weiteren Verknappung der Emissionszertifikate rechnet die EU-Kommission mit Zertifikatspreisen von 30-39 €/t CO₂. Je nach Grenzkraftwerk impliziert dies eine Strompreiserhöhung von 2-5,9 Ct/kWh. Der Atomsteuersatz sollte also in der dritten Handelsperiode ab 2013 angemessen höher sein als bis 2012.

Unter Berücksichtigung der genannten Einflussfaktoren schlagen wir einen Steuersatz von umgerechnet 2,5 Ct/kWh bis 2012 und von 3,5 Ct/kWh ab 2013 vor. Bezogen auf die Kernbrennstoffsteuer impliziert dies einen Steuersatz von mindestens 350 €/g Plutonium oder Uran bis 2012 und 500 €/g ab 2013.⁶ Bei entsprechender Umsetzung könnte ein Aufkommen von 4,0 bis 5,6 Mrd. € generiert werden.

Befristung der Kernbrennstoffsteuer

Im Eckpunktepapier zum Sparpaket schrieb die Bundesregierung: „Die Kernenergiewirtschaft ist im Vergleich zu anderen Energieproduzenten vom Emissionshandel nicht betroffen. Gleichzeitig sind

¹ Ausführlicher siehe FÖS (2010): „Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010“, URL: http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf

² Nach Angaben des Öko-Instituts beträgt das Bruttoaufkommen aus einer Kernbrennstoffsteuer von 145 €/g rund 1,6 Mrd. € jährlich (vgl. Öko-Institut 2010, „Auswertungsaktualisierung des Modells für die Laufzeitverlängerung“, S. 14). URL: <http://www.oeko.de/oekodoc/1066/2010-112-de.pdf>
Je nach Höhe der aus Atomenergie erzeugten Strommenge liegt der Steuersatz damit bei 1,0-1,5 Ct/kWh.

³ Ausführlicher siehe FÖS (2010): „Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010“, URL: http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf

⁴ Nach Angaben des BMU, vgl. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_atomkraft_lang_bf.pdf

⁵ Die große Spanne bezüglich der Strompreiserhöhung wird zum einen vom Zertifikatspreis bestimmt und hängt zum anderen davon ab, welches Kraftwerk den Marktpreis bestimmt. Ist das Grenzkraftwerk ein älteres Braunkohlekraftwerk, kann die Strompreiserhöhung bei einem Zertifikatspreis von 22-26 €/t bis zu 4 Ct/kWh betragen; bei emissionsarmen Grenzkraftwerken 1 Ct/kWh (oder sogar 0 Ct/kWh, falls das Grenzkraftwerk auf Basis von erneuerbaren Energien arbeitet).

⁶ Unter der Annahme, dass der Steuersatz von 145 €/g ein jährliches Aufkommen von 1,6 Mrd. € generiert vgl. Fußnote 2.

durch die Einpreisung der CO₂-Zertifikate in den Strompreis die Preise gestiegen, die Stromproduktionskosten hingegen nicht. Hierdurch entstehen bei den Betreibern beträchtliche Zusatzgewinne. Das rechtfertigt eine Besteuerung der Kernenergie aus ökologischen und ökonomischen Gründen.“⁷ Die Befristung der Kernbrennstoffsteuer bis zum Jahr 2016 ist aus dieser Argumentation heraus nicht nachvollziehbar. Unserer Meinung nach sollte die Kernbrennstoffsteuer zumindest bis zum Ende der dritten Handelsphase von Emissions-Zertifikaten im Jahr 2020 erhoben und dann ggf. nachjustiert werden.

Transparenz bei der Berechnung der Steuereinnahmen

Der Referentenentwurf geht bei einem Steuersatz von 220 €/g von Steuermehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte von jährlich 2,3 Mrd. € im Zeitraum 2011 bis 2014 aus. Im Gesetzentwurf indes wird mit gleich hohen Einnahmen argumentiert obwohl der Steuersatz auf 145 €/g Brennstoff gesenkt wurde. Die Bundesregierung sollte offen legen, wie die gleichen Steuereinnahmen bei einem verminderten Steuersatz erreicht werden können. Bei einem vierprozentigen Anreicherungsgrad und einem Steuersatz von 145 €/g eingesetzten Brennstoffs dürften nach unseren Berechnungen gerade einmal 1,5 Mrd. € an Steuern eingenommen werden.⁸

2. Energie- und Klimafonds

Zur Begründung des Energie- und Klimafonds

Negativ anzumerken ist, dass die Erwähnung der „beabsichtigten Laufzeitverlängerung“ im Begründungsteil einen kausalen Zusammenhang herstellt, der so nicht nötig ist. Die Einrichtung eines Energie- und Klimafonds ist unabhängig von den Laufzeiten der Atomkraftwerken vollständig begründbar und aus Gesichtspunkten des Umweltschutzes, der Generationengerechtigkeit und des fairen Wettbewerbs notwendig. Die kontrovers geführten Debatten um Laufzeitverlängerungen sollten die Einführung des Energie- und Klimafonds nicht beeinflussen. Wir halten daher die Streichung des Begriffs „Laufzeitverlängerung“ aus dem Gesetzentwurf für angebracht.

Angemessene Abschöpfung der Zusatzgewinne der Kernkraftwerksbetreiber

Zusätzlich zur Kernbrennstoffsteuer sollen von Kernkraftwerksbetreibern jährlich Zahlungen in Höhe von 300 Mio. € (2011 und 2012), bzw. 200 Mio. € (2013 bis 2016) geleistet werden. Insgesamt ergibt sich dadurch ein Sondervermögen in Höhe von 1,2 Mrd. € im Jahr 2016. Dieses Sondervermögen steht jedoch in keinem Verhältnis zu den Zusatzgewinnen die den Kernkraftwerksbetreibern durch die Laufzeitverlängerung entstehen. Angenommen die inflationsbereinigten Strompreise steigen gemäßigt, würde die Kernkraftbetreiber zusätzliche Gewinne in Höhe von ca. 94 Mrd. € (kalkuliert mit Preisen aus dem Jahr 2010) annehmen.⁹ Bei real konstanten Preisen wären es

Bundesregierung, Juni 2010, „Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung, S. 3, URL:

<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett.property=publicationFile.pdf>

⁸ Durchschnittlich lag der Austausch von Brennelementen in den Jahren 2004 bis 2009 bei ca. 344 Tonnen jährlich, daher folgende Rechnung: $0,145 * 0,04 * 344 = 1,995$ Mrd. €. Abzüglich des Sicherheitsabschlags in Höhe von 25% ergeben sich durchschnittliche Steuereinnahmen von $0,75 * 1,995 = 1,49$ Mrd. €.

Berechnungsgrundlage: BMU-Antwort vom 13.09.2010 auf schriftliche Frage von Kötting-Uhl und BMF-Rechenweg zur Ressortabstimmung vom 15. Juli 2010. Berechnung: Stand 29.9.2010, Büro Sylvia Kötting-Uhl MdB, Deutscher Bundestag

⁹ Ökoinstitut/ Matthes, Felix Chr. (2010), vgl. Referenz in Fußnote 2.

immer noch 58 Mrd. €¹⁰ Alleine der Kernbrennstoffsteuertarif wurde vom Referentenentwurf zum Gesetzentwurf von 220 €/g auf 145 €/g, d.h. um 25 % gesenkt. Diese Senkung dürfte für Mindereinnahmen von 0,8 Mrd. € sorgen.¹¹

¹⁰ Die angegebenen Zusatzgewinne der Kernkraftwerksbetreiber basieren auf einer Laufzeitverlängerung von 8, bzw. 14 Jahren sowie einer Kernbrennstoffsteuer in Höhe von 145 €/g eingesetzten Brennstoffs. (Öko-Institut 2010)

¹¹ Berechnungsgrundlage: BMU-Antwort vom 13.09.2010 auf schriftliche Frage von Kötting-Uhl und BMF-Rechenweg zur Ressortabstimmung vom 15. Juli 2010. Berechnung: Stand 29.9.2010, Büro Sylvia Kötting-Uhl MdB, Deutscher Bundestag