



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

ARGUMENTATIONSLEITFADEN KERNBRENNSTOFFSTEUER

DIE HÄUFIGSTEN FRAGEN UND ANTWORTEN

Im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 hat die Bundesregierung im Oktober 2010 parallel zur Verlängerung der Restlaufzeiten von Atomkraftwerken die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer beschlossen, die im Zeitraum 2011 bis 2016 von Atomkraftwerksbetreibern zu entrichten ist. Dieser Argumentationsleitfaden beantwortet die häufigsten Fragen zu Hintergrund, Ausgestaltung und Auswirkungen der Steuer.

Was ist die Kernbrennstoffsteuer?

Im Zeitraum 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2016 wird der Verbrauch von Kernbrennstoffen (Uran 233 und 235 sowie Plutonium 239 und 241) in Atomkraftwerken besteuert, vorausgesetzt sie werden zur gewerblichen Erzeugung von elektrischem Strom verwendet. Zu Forschungszwecken eingesetzter Kernbrennstoff unterliegt damit nicht der Besteuerung. Grundlage für die Besteuerung ist die erstmalige Einsetzung der Kernbrennstoffe im Kernreaktor, gefolgt von einer sich selbst tragenden Kettenreaktion. Die Steuer beträgt 145 Euro pro eingesetztem Gramm Plutonium bzw. Uran und soll ein Steueraufkommen von 2,3 Mrd. Euro jährlich bewirken.

Die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer fließen in das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“, das sich zudem aus Erlösen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und ab 2017 aus strommengen- und strompreisabhängigen Förderbeiträgen von AKW-Betreibern speist. Der Fonds soll Maßnahmen im Rahmen des Energiekonzepts der Bundesregierung (z.B. im Bereich Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Klimaschutz) sowie Maßnahmen im Bereich des internationalen Klima- und Umweltschutzes finanzieren.

Warum sollte eine Kernbrennstoffsteuer eingeführt werden?

Die Bundesregierung nennt zwei Gründe für die Einführung der Kernbrennstoffsteuer:

1. Zusätzliche Einnahmen für den Bund zur Haushaltskonsolidierung
2. Finanzielle Beteiligung der AKW-Betreiber an Weiterbetrieb und Stilllegung der Schachtanlage Asse II, die sonst der Bund allein tragen müsste

Obwohl mit dieser Begründung bereits wesentliche Aspekte abgedeckt sind, sprechen aus Sicht des FÖS zwei weitere grundlegende Argumente für die Kernbrennstoffsteuer:

3. Hohe externe Kosten der Atomenergie

Die Nutzung der Atomenergie verursacht hohe gesellschaftliche Folgekosten. Entlang der gesamten Prozesskette vom Uranbergbau über Verarbeitung, Anreicherung, Transport, Atomkraftwerksbetrieb und Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle entstehen externe Kosten, die den Verursachern bisher unzureichend in Rechnung gestellt werden. Allein Stilllegung und Rückbau von kerntechnischen Anlagen kosten den Bund voraussichtlich mehr als 10,6 Mrd. Euro.¹ Verfügbare Schätzungen zur Höhe der gesamten externen Kosten der Atomenergie weichen stark voneinander ab (0,1 – 270 Cent/kWh), nicht zuletzt da sie unter anderem die unzureichende Haftung der Atomkraftwerksbetreiber für einen nuklearen Unfall quantifizieren müssen.²

4. Abbau von Wettbewerbsverzerrungen im Energiemarkt

Die Kernbrennstoffsteuer stellt keine Diskriminierung von atomaren Brennstoffen gegenüber anderen Energieträgern dar, sondern leistet vielmehr einen Beitrag zur wettbewerblichen Gleichstellung. Während die Energieerzeugung aus fossilen Brennstoffen wie Kohle und Gas vom europäischen Emissionshandel erfasst ist, unterliegt die risikobehaftete Atomenergie keiner vergleichbaren Regelung. Durch den Emissionshandel werden die Verursacher von CO₂-Emissionen an den Folgekosten des Klimawandels beteiligt, doch die Kernkraftwerksbetreiber mussten die Folgekosten (z.B. des Atommülls oder des Unfallrisikos) bisher nicht in entsprechender Weise tragen – im Gegenteil: Die Atomkraftwerksbetreiber profitieren durch den Emissionshandel von höheren Strompreisen und erwirtschaften so „leistungslose Zusatzgewinne“ (engl. „Windfall Profits“).

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Atomenergie seit Jahrzehnten finanzielle Vorteile durch staatliche Förderungen genießt. Im Zeitraum 1950 bis 2010 betrugen nach Berechnungen des FÖS die Finanzhilfen rund 82,4 Mrd. Euro, Steuervergünstigungen beliefen sich auf etwa 112,5 Mrd. Euro und der Förderwert des Europäischen Emissionshandels schlug mit ca. 8,7 Mrd. Euro zu Buche (alle Werte in Preisen 2010).³

Neben den von der Bundesregierung genannten Gründen trägt die Kernbrennstoffsteuer also dazu bei, dass zumindest ein Teil der hohen gesellschaftlichen Folgekosten von den Verursachern getragen werden und Wettbewerbsverzerrungen im Energiemarkt zugunsten der Atomenergie abgebaut werden.

Ist der Steuersatz von 145 Euro/Gramm angemessen?

Der von der Bundesregierung beschlossene Steuertarif entspricht in etwa einer Belastung von 1,0-1,5 Cent/kWh.⁴ Das FÖS hält einen rund doppelt so hohen Steuersatz von 2,5 Cent/kWh (umge-

¹ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD „Finanzielle Belastungen und haushalterische Risiken aus der Stilllegung und dem Rückbau von Atomreaktoren sowie der im Ausland lagernden radioaktiven Altabfälle für den Bundeshaushalt“, BT-Drucksache 17/2646 vom 26.07.2010

² ausführlicher siehe FÖS 2010 „Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950-2010“ im Auftrag von Greenpeace e.V., S. 89 ff;

URL: http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf

³ FÖS 2010

⁴ 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“; 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.

rechnet ca. 350 Euro/Gramm) für angemessen. Das Bundesfinanzministerium selbst hatte zunächst einen höheren Steuersatz von 220 Euro/Gramm vorgesehen. Die Steuer sollte zumindest die heute schon bekannten gesellschaftlichen Kosten für zukünftige Altlasten abdecken und den Wettbewerbsvorteil durch die leistungslosen Zusatzgewinne ausgleichen. Dies wird mit dem geplanten Tarif von 145 Euro/Gramm nicht annähernd erreicht. Ab dem Jahr 2013, wenn die Emissionszertifikate von Energieversorgern vollständig ersteigert werden müssen und der Vorteil für die Atomkraftwerksbetreiber noch größer wird, ist sogar ein entsprechend höherer Steuersatz von 3,5 Cent/kWh zu befürworten.⁵

Gleicht die Kernbrennstoffsteuer alle finanziellen Vorteile durch die AKW-Laufzeitverlängerung aus?

Parallel zum Gesetzgebungsverfahren des Haushaltbegleitgesetzes verhandelten Bundesregierung und AKW-Betreiber Anfang September eine Verlängerung der Restlaufzeiten von Atomkraftwerken im Umfang von 8 bis 14 Jahren. Die daraus entstehenden Zusatzgewinne aus Stromerlösen und Finanzierungsvorteilen bei Rückstellungen für die AKW-Betreiber werden auf rund 50 bis 80 Mrd. Euro geschätzt. Diesen Zusatzgewinnen stehen das Aufkommen der Kernbrennstoffsteuer von insgesamt 13,8 Mrd. Euro im Zeitraum 2011 bis 2016 sowie Einzahlungen in den Energie- und Klimaschutzfonds von 9 bis 17 Mrd. Euro gegenüber.⁶ Während die Bundesregierung von einer Abschöpfung von rund 60 Prozent der Zusatzgewinne ausgeht, berechnen die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) und das Öko-Institut, dass die AKW-Betreiber lediglich 55 bzw. 29 Prozent ihrer zusätzlichen Erträge abgeben müssen. Dies entspricht verbleibenden Zusatzgewinnen von 19 bis 56 Mrd. Euro. Die finanzielle Belastung der Kernbrennstoffsteuer gleicht demnach die zusätzlichen Einnahmen der AKW-Betreiber infolge der Laufzeitverlängerung nicht annäherungsweise aus.

Wie hoch die Zusatzgewinne tatsächlich sein werden und welcher Teil durch Kernbrennstoffsteuer und Energie- und Klimaschutzfonds letztlich abgeschöpft wird, ist von einer Reihe von Rahmenbedingungen abhängig. Es muss insbesondere angezweifelt werden, ob das geplante Steueraufkommen der Kernbrennstoffsteuer von jährlich 2,3 Mrd. Euro tatsächlich erreicht wird. Im Referentenentwurf zum Gesetz sollten diese Einnahmen noch mit einem deutlich höheren Steuertarif von 220 Euro/Gramm erreicht werden. Mit dem nun deutlich niedrigeren Tarif von 145 Euro/Gramm dürften nach unseren Berechnungen gerade einmal 1,5 Mrd. Euro an Steuern eingenommen werden.⁷ Hinzu kommt, dass die Kernbrennstoffsteuer bis zum Jahr 2016 befristet ist, während das letzte Atomkraftwerk voraussichtlich nicht vor dem Jahr 2035 abgeschaltet wird. Um die gesellschaftlichen Kosten der Atomenergie zu kompensieren und die wirtschaftlichen Privilegierungen der Atomener-

⁵ ausführlicher siehe FÖS 2009 „Atomsteuer: Konzept für die verursachergerechte Anlastung von Folgekosten der Atomenergie und für die Abschöpfung von Leistungslosen Zusatzgewinnen“ im Auftrag von Greenpeace e.V.; URL: http://www.foes.de/pdf/2009-10-Konzept_Atomsteuer_final%20%282%29.pdf

⁶ Die Einzahlungen in den Fonds setzen sich zusammen aus Festbeträgen im Zeitraum 2011-2016 (jährliche Beträge 2011/2012: 300 Mio. Euro, 2013-2016: 200 Mio. Euro) sowie strommengen- und preisgekoppelten Einzahlungen ab 2017. Die Bundesregierung geht von einer Gesamtsumme der Abschöpfung durch den Fonds von 16,9 Mrd. Euro aus, LBBW und Öko-Institut rechnen mit niedrigeren Beträgen (14,3 bzw. 9,3 Mrd. Euro). Ein Vergleich der Berechnungen bietet FÖS 2010, S. 23ff.

⁷ 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 die schriftliche Frage von Sylvia Kottling-Uhl (MdB) und BMF-Rechenweg zur Ressortabstimmung vom 15. Juli 2010, sowie Kalkulation des Büros Kottling-Uhl vom 29.09.2010; URL: http://www.kottling-uhl.de/cms/default/dok/355/355935.drohendes_haushaltsloch_in_milliarde.html

gie gegenüber anderen Energieträgern auszugleichen, sollte die Kernbrennstoffsteuer zumindest bis zum Ende der dritten Handelsperiode des europäischen Emissionshandels im Jahr 2020 erhoben und dann ggf. nachjustiert werden.

Steigt mit der Kernbrennstoffsteuer auch der Strompreis?

Verbraucher müssen sich aufgrund der Kernbrennstoffsteuer nicht auf künftig höhere Strompreise einstellen. Denn der für den Endkundenpreis maßgebliche Strompreis ist der Preis, der sich an der Strombörse bildet. Dieser wird durch das so genannte „Grenzkraftwerk“ gebildet, d.h. das letzte Kraftwerk, das zugeschaltet wird, um die Stromnachfrage zu befriedigen. Dieses Grenzkraftwerk ist – je nach Brennstoffpreisen – ein Kohle- oder ein Gaskraftwerk, höchst selten jedoch eines der (abgeschriebenen) Atomkraftwerke. Insofern führt eine Atomsteuer nicht zu einer Mehrbelastung der Stromverbraucher, sondern es werden lediglich die Mitnahmegewinne der AKW-Betreiber abgeschöpft. Solange ausreichend Wettbewerb auf dem Strommarkt herrscht, können die AKW-Betreiber die erhöhten Betriebskosten nicht auf den Verbraucher überwälzen. Um dies zu erreichen, sollte die Bundesregierung für mehr Wettbewerb eintreten und Strompreisentwicklungen stärker überwachen.⁸

Verstößt eine Kernbrennstoffsteuer gegen EU-Recht?

Die Kernbrennstoffsteuer verstößt nicht gegen EU-Recht: Zwar sind gemäß EU-Energiesteuerrichtlinie grundsätzlich alle Energieträger von Energiesteuern ausgenommen, wenn sie zur Stromerzeugung eingesetzt werden (Art. 14). Für atomare Brennelemente gilt diese Regelung jedoch nicht, da sie nicht in den Geltungsbereich der Energiesteuerrichtlinie fallen. Die Tatsache, dass in Schweden seit den 1980er Jahren eine „Atomsteuer“ erhoben wird, bestätigt diesen Zusammenhang.

Welche anderen Länder besteuern noch Atomenergie?

Das prominenteste Beispiel ist Schweden, wo seit den 1980er Jahren eine Steuer auf Atomenergie erhoben wird. Berechnungsgrundlage für die Steuer ist seit dem Jahr 2000 die maximal mögliche thermische Leistung der Atomkraftwerke, wodurch die Steuer unabhängig von der tatsächlich produzierten Strommenge erhoben wird. Der Steuersatz beträgt seit 2008 monatlich rund 1.300 Euro pro MW, dies sind umgerechnet rund 0,6 Cent je erzeugter Kilowattstunde.

In den Niederlanden wurde 1997 eine Energiesteuer auf Kernbrennstoffe eingeführt, um eine steuerliche Gleichbehandlung mit fossilen Energieträgern zu erreichen. Als im Jahr 2001 alle Einsatzstoffe zur Stromerzeugung nicht mehr besteuert werden sollten, wurden auch atomare Brennstoffe wieder von der Steuer befreit.

Kernkraftwerkbetreiber in Belgien werden seit 2008 jährlich mit ca. 250 Mio. Euro belastet. Der Beitrag richtet sich nach dem Anteil des jeweiligen AKW-Betreibers an der gesamten national installierten Kapazität.

⁸ vgl. DIW 2010 „Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes und zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ vom 12.10.2010; URL: http://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/diw_01.c.362709.de/20101014_stellungnahme_kernfert.pdf