



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

Eckpunktepapier
**ÖKONOMISCHE INSTRUMENTE IM
UMWELTSCHUTZ UND SOZIALE GERECHTIGKEIT
EUROPÄISCHE VORBILDER
UND PERSPEKTIVEN FÜR DEUTSCHLAND**

Oktober 2009

Die ökologischen Herausforderungen sind nach wie vor dramatisch. Allein eine Reduktion des CO₂-Ausstoßes um 80-95 Prozent in den nächsten 40 Jahren macht tief greifende Änderungsprozesse in unserer Art und Weise zu produzieren und zu konsumieren nötig. Aber auch weitere Probleme wie Artenschwund und Flächenverbrauch harren einer Lösung. Wirtschaftliches Handeln beeinträchtigt heute Umwelt und Natur in einem Ausmaß, das seine eigenen existenziellen Grundvoraussetzungen – wie die Verfügbarkeit von Ressourcen oder ein gewisses Maß an Sicherheit – zunehmend bedroht. Die Bundesregierung hat die Chancen zusätzlicher Staatsausgaben im Rahmen ihrer Konjunkturpolitik für die Ökologisierung des Wirtschaftens nur unzureichend genutzt. Nach einer Studie des FÖS können gerade einmal 13 Prozent der Konjunkturpakete als nachhaltig bezeichnet werden.¹ Weitere Ausgabenpakete stoßen an die Grenzen der finanziellen Machbarkeit. Neben der Bewältigung von Umwelt- und Wirtschaftskrise müssen in absehbarer Zeit Beiträge zur Konsolidierung des Haushalts geleistet werden, um als demokratischer Staat handlungsfähig zu bleiben.

Zentrale Frage in den nächsten Monaten wird daher sein, wie der Staat die gewaltigen Mehrausgaben für Konjunkturprogramme mittelfristig gegenfinanziert. Bekommen wir weiteren Sozialabbau und eine erneute Erhöhung der Mehrwertsteuer, oder nutzen wir den finanziellen Mehrbedarf für intelligente Steuerpolitik? Nach unserer Auffassung sollte zumindest die Finanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben im Sinne von mehr sozialer Gerechtigkeit und stärkerer ökologischer Anreize genutzt werden.

Wir brauchen Steuern, die helfen Probleme zu lösen, und nicht Steuern, die Probleme verschärfen oder schaffen. Noch immer finanziert sich der Staat zu mehr als zwei Dritteln durch die Belastung des Faktors Arbeit mit Steuern und Abgaben, während Steuern auf Naturverbrauch zu weniger als

Vorstand

Dr. Anselm Görres (Vorsitz)
Dipl.-Vw. Kai Schlegelmilch
(Stellvertretender Vorsitz)
Florian Prange M.Sc. (Schatzmeister)
Dr. jur. Dörte Fouquet
Dipl.-Vw. Bettina Meyer
Dipl.-Pol. Martin Weiß

Geschäftsführung

Damian Ludewig
Andrea Sauer (in Elternzeit)
Sebastian Schmidt

Beirat des FÖS

Dr. Gerhard Berz
Prof. Dr. H.-C. Binswanger, CH
Dr. Martin Bursík, Vize-Premier, CZ
Prof. Dr. Frank Convery, IRE
Dr. Henner Ehringhaus, CH
Dr. Franz Fischler, EU-
Agrarkommissar a.D., AT
Josef Göppel, MdB
Prof. Dr. Hartmut Graßl
Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, CH
Norbert Mann
Dr. Paul E. Metz, NL
Prof. Janet E. Milne, USA
Yannis D. Paleocrassas, GR
Prof. Dr. Albert J. Rädler
Christine Scheel, MdB
Matthias Max Schön
Prof. Dr. Ulrich Steger
Prof. Dr. Norbert Walter
Prof. Dr. E. U. von Weizsäcker
Prof. Dr. Wolfgang Wiegand
Anders Wijkman MdEP, S
Dr. Angelika Zahrt

¹ http://www.foes.de/pdf/WWF_Konjunkturstudie_250609a.pdf

zehn Prozent (Tendenz rückläufig) zu den Staatsfinanzen beitragen.² Wir werden unsere ökologischen Probleme in einer Marktwirtschaft aber nicht lösen, so lange die finanziellen Anreize dagegen stehen.

Daher schlagen wir vor, verstärkt ökofiskalische Instrumente zur Staatsfinanzierung heran zu ziehen. Hier können wir von anderen europäischen Ländern lernen, die zum Teil wesentlich ambitioniertere Maßnahmen umgesetzt haben. Da das Geld in Form von Konjunkturpaketen bereits ausgegeben ist und die Spielräume für begleitende Entlastungs- oder Kompensationsleistungen dementsprechend sehr begrenzt sind, ist bereits bei der Aufkommenseite einer ökologischen Finanzreform ein besonderes Augenmerk auf soziale Ausgewogenheit zu legen. Sie muss also eine ökologisch-soziale Finanzreform werden – zumal ökofiskalische Instrumente allein mittelfristig ohnehin nicht ausreichen werden, das Defizit der öffentlichen Haushalte zu decken, wenn Kriterien wie wirtschaftliche und soziale Verträglichkeit berücksichtigt werden sollen. Daher ist auch über ergänzende Maßnahmen wie die Einführung einer Börsenumsatzsteuer oder einer Vermögensabgabe nachzudenken, um die Krisenkosten zu finanzieren.

Im vorliegenden Papier haben wir drei mögliche Kernbestandteile einer sozial verträglichen, ökologischen Finanzreform zusammengestellt, die alle auf Erfahrungen anderer europäischer Länder basieren.

INHALT	SEITE
I. TICKET-ABGABE IM FLUGVERKEHR	3
1. Ausgangslage	3
2. Europäische Vorbilder	3
3. Vorschlag zur Ausgestaltung	4
4. Voraussichtliche Einnahmen	4
5. Soziale Folgen	4
II. DIENST- UND FIRMENWAGENPRIVILEGIEN VERMEIDEN	4
1. Ausgangslage	5
2. Europäische Vorbilder	5
3. Vorschlag zur Ausgestaltung	6
4. Voraussichtliche Einnahmen	6
5. Soziale Folgen	6
III. KERNBRENNSTOFFSTEUER	7
1. Ausgangslage	7
2. Europäische Vorbilder	7
3. Vorschlag zur Ausgestaltung	7
4. Voraussichtliche Einnahmen	7
5. Soziale Folgen	8

² <http://www.foes.de/pdf/Steuerstruktur.pdf>

I. TICKET-ABGABE IM FLUGVERKEHR

1. Ausgangslage

Der Flugverkehr ist der am stärksten wachsende Verkehrssektor. Er profitiert von zahlreichen steuerlichen Vorzügen³. Dabei ist das Flugzeug das klimaschädlichste Verkehrsmittel⁴. Längst sind wirksame klimapolitische Instrumente im Flugverkehr überfällig. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel ab 2012 ist zwar beschlossen. Belastungs- und Lenkungswirkungen sind aber wesentlich schwächer als die einer Kerosinbesteuerung, zudem dauert es noch, bis sie zu greifen beginnen. So soll die Emissionsobergrenze im Jahr 2012 bei 97 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004-2006 liegen. Ab 2013 ist eine Absenkung auf zunächst 95 Prozent vorgesehen⁵. Der eigentliche Fortschritt liegt angesichts dieser sehr moderaten Caps also eher im Stopp der bisherigen Expansion der Flugverkehrsemissionen als in einer Umkehr des Trends.

Noch problematischer ist allerdings die Vergabe der Zertifikate: Ab 2012 sollen 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden, die Menge kann ab 2013 im Rahmen der Verhandlungen zum Klimapaket der EU erhöht werden. 85 Prozent der Kosten werden dem Flugverkehr damit aber vorerst erlassen. Da der elektrische Schienenverkehr von 2013 an seine Emissionsrechte zu 100 Prozent ersteigern muss, führt der Emissionshandel, der eigentlich zum Ziel hat den Klimaschutz voran zu bringen, in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu einer weiteren Bevorzugung des Flugverkehrs gegenüber der Schiene.

Eines der wichtigsten klimapolitischen Instrumente, die Kerosinbesteuerung, kommt dagegen weiterhin nicht voran. Bisher wurde der Flugverkehr von der Mineralölsteuer befreit und hat dadurch einen Vorteil im Wettbewerb gegenüber anderen Verkehrsträgern. Laut EU-Recht ist eine Kerosinsteuer seit Januar 2004 im inländischen Flugverkehr möglich. Eine EU-weite Kerosinsteuer ist aufgrund des Vetorechts jedes EU-Mitgliedsstaates in Steuerfragen schwer umsetzbar.

2. Europäische Vorbilder

Das potenziell wirksamste Instrument, die internationale Kerosinbesteuerung, ist weiterhin politisch wenig aussichtsreich. Es ist also an der Zeit, zweit- und drittbeste Instrumentenkombinationen umzusetzen. Hierbei können wir auf Vorerfahrungen anderer europäischer Staaten zurückgreifen:

Die Niederlande verabschiedeten im Juli 2008 eine Steuerreform, die eine neue Ticketabgabe vorschreibt. Pro Flug innerhalb der Europäischen Union werden 11,25 Euro an Flugsteuer fällig, für alle Zielorte außerhalb Europas 49 Euro⁶. Diese Ticketabgabe wurde bereits ein Jahr später wieder abgeschafft, da die Niederländer Flughäfen jenseits der Grenze unter anderem in Düsseldorf nutzten und der niederländische Flughafen Schiphol deshalb einen starken Rückgang an Fluggästen verzeichnete. Deutschland tritt hier also als „Steuer-Oase“ auf und setzt so andere Länder indirekt unter Druck, fortschrittliche Klimaschutzinstrumente wieder abzuschaffen.

Ein Vorreiter in Sachen Flugsteuer ist Großbritannien. Es verfügt bereits seit 1994 über eine Flugsteuer. Die Steuerhöhe variiert je nach Entfernung und Klasse ab dem 1. November 2009 zwischen 11 und 110 Pfund. Kommendes Jahr werden die Sätze dann erneut angehoben und bewegen sich dann zwischen 12 und 170 Pfund⁷.

³ http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/presse/070503_VCD_Klimawandel_Verkehr.pdf

⁴ <http://www.germanwatch.org/rio/ab-flug.pdf>

⁵ http://www.izu.bayern.de/praxis/detail_praxis.php?pid=0203010100188

⁶ <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=58942&type=org>

⁷ http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/public_sector/article6804552.ece

Frankreich besitzt seit 2007 ebenfalls eine Flugsteuer. 3,92 Euro fallen auf Flüge innerhalb der EU an, 7,04 Euro außerhalb der EU. Jede Tonne Flugfracht wird mit 1,17 Euro besteuert.⁸

3. Vorschlag zur Ausgestaltung

Zumindest so lange keine Kerosinbesteuerung eingeführt wurde schlägt das FÖS auch für Deutschland die Einführung einer Ticketabgabe vor. Sie hat zwar keinen CO₂-spezifischen Lenkungsimpuls wie der Emissionshandel oder eine Kerosinbesteuerung, trotzdem macht ihre Umsetzung als second-best-Lösung Sinn: Unter den Ländern mit den vier größten EU-Flughäfen (London, Paris, Frankfurt/Main und Amsterdam) hat nur Deutschland noch keine Ticketabgabe eingeführt. Die Bundesregierung hatte bereits 2003 beschlossen, eine Ticketabgabe einzuführen, wenn die o. g. Wettbewerber eine entsprechende Abgabe einführen würden. Abhängig vom Satz der Ticketabgabe bzw. Flugsteuer ist für das besonders preissensible Segment der Billigflieger durchaus eine relevante Lenkungswirkung zu erwarten. Daneben kann eine Flugsteuer den Wettbewerbsvorteil des internationalen Flugverkehrs durch die Mehrwertsteuerbefreiung ausgleichen. Eine Flugsteuer kann z.B. in drei Kategorien nach der Fluglänge differenziert werden (Kurz-, Mittel- und Langstrecke). Selbst im Falle der Abschaffung der MwSt-Befreiung des internationalen Luftverkehrs könnte die MwSt aus EU-rechtlichen Gründen nur auf den (rechnerischen) deutschen Anteil des Flugpreises erhoben werden und wäre zudem auf den derzeitigen MwSt-Satz von 19 Prozent des Ticketpreises begrenzt. Aus Vereinfachungs- und Effizienzgründen sollte bei der Flugsteuer nicht das einzelne Ticket (also ein verkaufter Sitzplatz), sondern das zulässige Gesamtgewicht oder die vorhandene Sitzplatzanzahl des Flugzeugs als Bemessungsgrundlage gewählt werden. Damit bestände ein zusätzlicher Anreiz für hohe Auslastung und geringes Gewicht von Flugzeugen. Zusätzlich sollte ein Zuschlag für Business-Class-Plätze erhoben werden. Wir schlagen eine Steuerhöhe vor, die auf den Sitzplatz umgerechnet im ersten Schritt 20-40 Euro und in einem zweiten Schritt 50-100 Euro beträgt.

4. Voraussichtliche Einnahmen

Das Einnahmenpotenzial liegt in der Größenordnung von 2,3 Mrd. Euro für die erste Umsetzungsstufe und weiteren 3,5 Mrd. Euro für die zweite Stufe. Die Flugzeugsteuer eröffnet damit beträchtliche finanzielle Spielräume. Eine Verwendungsoption ist – neben der Konsolidierung der Haushalte – die Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit gemäß den internationalen Verpflichtungen und Ankündigungen der Bundesregierung zum Erreichen der Jahrtausendentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDG) sowie gemäß den notwendigen und sinnvollen finanziellen Leistungen der Industrieländer im Rahmen der internationalen Klimaschutzpolitik.

5. Soziale Folgen

Die Verteilungswirkung ist klar progressiv, da Personen mit mittlerem und vor allem hohem Einkommen das Flugzeug weit überproportional nutzen. Dies wird erst recht in einer globalen Betrachtung eutlich: 95 Prozent der Weltbevölkerung fliegen überhaupt nicht. Geflogen wird fast nur von der Mittelklasse an aufwärts. Selbst in Deutschland hat ca. die Hälfte der Bevölkerung noch nie ein Flugzeug benutzt⁹. Von den Folgen des Flugverkehrs wie Lärm und Klimawandel werden dagegen vor allem einkommensschwache Bevölkerungsgruppen getroffen.

⁸ <http://www.sueddeutsche.de/reise/222/411993/text/>

⁹ <http://www.germanwatch.org/klima/zldw04flug.pdf>

II. DIENST- UND FIRMIENWAGENPRIVILEGIEN VERMEIDEN

1. Ausgangslage

Der Anteil von Firmenwagen an den Neuzulassungen betrug im Jahr 2006 53 Prozent und im Jahr 2007 sogar 62 Prozent¹⁰. Bei Oberklassewagen mit besonders hohem Verbrauch sowie bei Geländewagen beträgt der Anteil der Firmenwagen an den Neuzulassungen über 70 Prozent und teilweise sogar über 90 Prozent, während er in kleineren Wagenklassen stark unterdurchschnittlich ist. Zwar waren von den 2007 insgesamt zugelassenen 46,6 Mio. Pkw nur 5,0 Mio. Firmenwagen. Sie haben aber trotzdem einen entscheidenden Einfluss auf die Zusammensetzung des Fahrzeugbestands in Deutschland, weil der größte Teil oft nach wenigen Jahren weiterverkauft wird und so den Gebrauchtwagenmarkt dominiert. Von den Firmenwagen sind nur 40 Prozent reine Betriebsfahrzeuge, 60 Prozent hingegen – rund 3 Mio. Pkw – werden anteilig oder ausschließlich privat genutzt. Diese bezeichnen wir entsprechend der umgangssprachlichen Konventionen als Dienstwagen. Die bisherigen steuerlichen Regelungen, sowohl der betrieblichen als auch der privaten Nutzung von Dienstwagen, sind weder ökologisch noch sozial: Von der deutschen Firmenwagenbesteuerung profitieren diejenigen am meisten, die am weitesten fahren, den höchsten absoluten und relativen Privatanteil aufweisen, die teuersten und neuesten Fahrzeuge nutzen, den verschwenderischsten Fahrstil aufweisen und den höchsten Grenzsteuersatz bei der Einkommensteuer haben.

2. Europäische Vorbilder

Die Firmenwagen-Regelungen mit den differenziertesten Anreizen findet man in Belgien, das durchaus als Vorbild gelten kann. Dort können bei Dieselfahrzeugen mit weniger als 105 g CO₂/km bzw. bei Benzinern mit weniger 120 g CO₂/km maximal 90 Prozent von den Anschaffungskosten abgesetzt werden. Gefolgt wird Belgien von Irland. Hier gelten mit drei Emissionsstufen zwischen 155 und 190 g CO₂/km weniger anspruchsvolle Regelungen. In Großbritannien und Frankreich besteht die Differenzierung nach CO₂ nur aus zwei Stufen, die noch dazu nicht sonderlich anspruchsvoll sind (F: über 200 g CO₂/km; GB: über 160 g CO₂/km). Jedoch muss hinzugefügt werden, dass Frankreich mit 18.300 Euro eine strenge Obergrenze für die Absetzbarkeit des Kaufpreises hat. Und in Großbritannien können bei Fahrzeugen mit mehr als 160 g CO₂/km nur noch 10 Prozent der Anschaffungskosten jährlich degressiv abgesetzt werden. Das führt bei betroffenen Fahrzeugen zu einer deutlich reduzierten Absetzbarkeit.

Eine ausschließende Obergrenze für die Anerkennung eines Fahrzeugs als Firmenwagen gibt es nur in Lettland, wo Fahrzeuge, die mehr als 25.424 Lats (36.600 Euro) kosten und nicht mehr als 8 Sitze (ohne Fahrersitz) haben, nicht als Firmenwagen anerkannt werden. Für sie können keine Kosten abgesetzt werden. Die Schweiz bildet insofern einen Sonderfall, als dass sie bei „Luxus“-Dienstwagen nur eine Teilabsetzung der Anschaffungskosten erlaubt. Die genauen Grenzbeträge werden auf Ebene der Kantone für jeden Einzelfall, in der diese Regelung zur Anwendung kommt, festgelegt. Durch die Bindung an die geschäftsmäßige Erforderlichkeit, variiert diese Grenzsetzung jedoch stark von Einzelfall zu Einzelfall. In den bisher im Kanton Thurgau entschiedenen Fällen wurden die überschüssigen Beträge dem Unternehmen zum deklarierten Unternehmensgewinn in den Folgejahren hinzugerechnet.¹¹ Damit hat sich das zu versteuernde Einkommen des Unternehmens in den Folgejahren erhöht. In Großbritannien muss der geldwerte Vorteil der Privatnutzung

¹⁰ <http://www.handelsblatt.com/technologie/news/neuwagen-in-deutschland-so-teuer-wie-nie-zuvor;1305508>

¹¹ Bei einem Porsche, der CHF 79.000 gekostet hatte, wurden dem Unternehmensgewinn in den Folgejahren CHF 70.000 hinzugerechnet. Bei einem Mercedes, der CHF 203.000 gekostet hatte, wurden dem Unternehmensgewinn in den Folgejahren CHF 123.000 hinzugerechnet. Vgl.: Entscheid der Kantonalen Steuerkommission/Kantonalen Verwaltung für die direkte Bundessteuer des Kantons Thurgau vom 3. November 2000

von Firmenfahrzeugen durch Angestellte vom Nutzer abhängig vom durchschnittlichen CO₂-Ausstoß des Fahrzeugs versteuert werden. Der zu versteuernde geldwerte Vorteil beträgt bei und unter einem festgelegten Emissionswert 15% des Listenpreises. 2006 betrug dieser Emissionswert 140 g CO₂/km. Im Steuerjahr 2008/2009 wurde der Grenzwert auf 135 g CO₂/km und ab dem 6. April 2010 wird er auf 130 g CO₂/km gesenkt. Für darüber liegende Fahrzeuge erhöht sich die zu versteuernde Summe stufenweise.¹² Die Ermittlung des geldwerten Vorteils erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren.¹³

3. Vorschlag zur Ausgestaltung

Die Besteuerung von Dienstwagen muss auf mehr Umweltschutz und soziale Gerechtigkeit ausgerichtet werden. Unser Reformvorschlag setzt erstens an der betrieblichen Nutzung von Firmenwagen an. Über eine Bonus-/Malusregelung sollen Firmenwagen mit niedrigen Verbrauchswerten gefördert werden. Wer von 2009 bis 2011 ein Fahrzeug im Zielkorridor von 130 bis 140 g CO₂/km erwirbt, kann weiterhin alle Kosten voll absetzen. Wer aber besonders klimaschädigende Fahrzeuge kauft, kann künftig nur einen Teil der Anschaffungs- und Treibstoffkosten steuerlich geltend machen, und zwar umso weniger, je höher die CO₂-Emissionen sind.

Zweitens soll eine ähnliche Staffelung für die private Nutzung von Dienstwagen eingeführt werden. Bei Fahrzeugen im Zielkorridor ändert sich nichts an der Ermittlung des geldwerten Vorteils. Doch für Pkw mit höheren Emissionen muss ein höherer Vorteil versteuert werden (13 bis 26 Prozent vom Listenpreis statt wie derzeit 12 Prozent), für verbrauchsarme Fahrzeuge verringert sich der Faktor (auf 4 bis 10 Prozent vom Kaufpreis). Dieser Ansatz wird in Großbritannien bereits mit großem Erfolg umgesetzt. Bei beiden Reformelementen sollen nach 2011 die Zielwerte schrittweise auf 100 g CO₂/km abgesenkt werden.

4. Voraussichtliche Einnahmen

Bei einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 40 Prozent führt die derzeit bestehende volle Absetzbarkeit der Firmenwagen als Betriebsausgaben zu Steuermindereinnahmen von gut 9 Mrd. Euro. In dieser Größenordnung ist der Staat also an der Finanzierung von Firmenwagen beteiligt.

Wird die Absetzbarkeit der Anschaffungs- und Kraftstoffkosten als Betriebsausgaben durchschnittlich um etwa 20-30 Prozent gedeckelt, resultieren Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von 2-3 Mrd. Euro. Hinzu kommen die Mehreinnahmen bei der Versteuerung der geldwerten Vorteile der privaten Nutzung von Dienstwagen, die auf 0,5-1 Mrd. Euro geschätzt werden können. Insgesamt entstehen also Mehreinnahmen von 2,5-4 Mrd. Euro.¹⁴

5. Soziale Folgen

Es werden vor allem Besserverdienende und Fahrer von Autos mit hohen CO₂-Emissionen getroffen. Die Einschränkung der Absetzbarkeit von luxus- und komfortbedingtem Mehraufwand ist ein Schritt hin zu mehr sozialer Gerechtigkeit.

¹² Der geldwerte Vorteil erhöht sich in Schritten von 1% pro zusätzlichen 5gCO₂/km. Die Obergrenze liegt bei 35% des Listenpreises des Wagens. Bei Dieselfahrzeugen beträgt der Aufschlag 3%, der Gesamtbetrag ist jedoch auch bei 35% des Listenpreises gedeckelt. Dieselfahrzeuge, die vor Januar 2006 registriert wurden und die Euro IV Norm erfüllen sind von den Zuschlägen ausgenommen. Seit 2006 müssen Dieselfahrzeuge die Norm IV regulär erfüllen und unterliegen auch den Zuschlägen.

¹³ Her Majesties Revenue and Customs (2009): <http://www.hmrc.gov.uk/manuals/eimanual/EIM23101.htm>

¹⁴ Für Details siehe das Kurzgutachten des FÖS für Greenpeace: Anselm Görres/ Bettina Meyer 2008: Firmen- und Dienstwagenbesteuerung modernisieren: Für Klimaschutz und mehr Gerechtigkeit., Fassung 2.0 vom 5.9.2008; <http://foes.de/de/dienstwagen.php>

III. KERNBRENNSTOFFSTEUER

1. Ausgangslage

Atomenergie genießt als besonders riskante Form der Energieerzeugung bereits seit Jahrzehnten zahlreiche finanzielle Vorteile. Deren Abbau ist in Deutschland jedoch durch den so genannten Atomkonsens schwierig. Da der im Konsens mit den Betreibern verhandelte Atomausstieg gesetzlich abgesichert ist, liegt das Hauptmotiv der Einführung einer Kernbrennstoffsteuer weniger in einer zusätzlichen Lenkungswirkung als in der wenigstens partiellen Abschöpfung wirtschaftlicher Privilegien für die Kernenergie. Der Atomkonsens wird allerdings von Teilen der Energiewirtschaft sowie CDU/CSU und FDP immer wieder in Frage gestellt. Insofern ist es auch angebracht, die Bevorzugung der Atomenergie und die Möglichkeiten des Einsatzes umweltökonomischer Instrumente in diesem Bereich wieder stärker zu betonen und ihre Umsetzung einzufordern. Zwar wurden zum 1. August 2006 mit dem Energiesteuergesetz die Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung und damit die bisherige Benachteiligung von Öl und Gas abgeschafft und insoweit eine Gleichstellung aller Energieträger erreicht. Jedoch hat die Atomenergie im Rahmen des Emissionshandels einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil ohne Gegenleistung in Milliardenhöhe erlangt, indem das Klimaschutzproblem fossiler Energieträger adressiert wird, ohne für die spezifischen Risiken und Kosten der Kernenergie eine analoge Belastung zu schaffen. AKW-Betreiber profitieren damit in besonderem Maße von dem Anstieg der Strompreise durch den Emissionshandel. Eine auf Abschöpfung der Vorteile aus dem Emissionshandel beschränkte Kernbrennstoffsteuer nach unserer Auffassung sogar mit dem Atomkonsens vereinbar.¹⁵

2. Europäische Vorbilder

In Schweden wird eine Steuer auf die maximal mögliche thermische Leistung der Atomkraftwerke erhoben¹⁶. Die Steuer ist damit unabhängig von der produzierten Strommenge. Sie beträgt ca. 1.300 Euro pro Megawatt der thermischen Leistungsfähigkeit im Monat. Dies führt zu einer Belastung des aus Atomenergie produzierten Stroms in Höhe von umgerechnet ca. 0,6 Ct/kWh. Wenn ein Kraftwerk für mehr als 90 Tage ausfällt, wird die Steuer für alle weiteren Tage ausgesetzt.¹⁷

3. Vorschlag zur Ausgestaltung

Die Brennstoffsteuer sollte als Primärenergiesteuer auf den Brennstoffeinsatz oder auf die thermische Leistung ausgestaltet werden. Die Höhe des Steuersatzes könnte daran bemessen werden, wie hoch der Vorteil der Atomstromerzeugung aus der Strompreiserhöhung durch den Emissionshandel ist. Ein für die zweite Handelsperiode seit 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO₂ impliziert eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh,¹⁸ so dass auch die Belastungswirkung einer Steuer auf Kernbrennstoffe in dieser Größenordnung angemessen ist. Wir schlagen kurzfristig

¹⁵ Die Vereinbarung zur geordneten Beendigung der Stromerzeugung aus Kernenergie zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000 beinhaltet folgende Formulierung: "Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht."

¹⁶ http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf

¹⁷ <http://www.world-nuclear.org/info/inf42.html>

¹⁸ 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).

ein Kernbrennstoffsteuer von 2 Ct/kWh vor. Ab 2013 – dem Beginn der dritten Handelsperiode mit voller Versteigerung der Emissionszertifikate in der Energiewirtschaft und einer weiteren Verknappung der Emissionszertifikate – halten wir einen Satz von 3 Ct/kWh für angemessen. Die EU-Energiesteuer-Richtlinie steht einer Kernbrennstoffsteuer nicht entgegen, weil Kernbrennstoffe außerhalb ihres Regelungsrahmens liegen.

Sollte die neue Bundesregierung die Restlaufzeiten der Atomkraftwerke verlängern könnte eine Kernbrennstoffsteuer aus doppeltem Grund ein deutliches höheres Aufkommen erbringen:

Zum einen würde eine Laufzeitverlängerung dazu führen, dass die Besteuerungsgrundlage schwächer und später zurückgeht. Zum anderen sollte der Steuersatz dann höher gewählt werden, um auch die allgemeinen (nicht aus dem Emissionshandel resultierenden) Renten abzuschöpfen, die daraus entstehen, dass abgeschriebene Atomkraftwerke Strom zu geringeren Grenzkosten als dem Börsenpreis erzeugen können. Unserer Auffassung nach wäre dann ein Satz von 3 Ct/kWh in der Zeit bis 2012 und von 4 Ct/kWh ab 2013 angemessen.

4. Voraussichtliche Einnahmen

Eine Kernbrennstoffsteuer, die Atomstrom mit 2 Ct/kWh belastet, führt derzeit zu einem Aufkommen von etwa 3,2 Mrd. Euro. Für die Aufkommensschätzung berücksichtigen wir die nach derzeitigem Stand zu erwartenden Stilllegungen von Atomkraftwerken gemäß der Begrenzung der Restlaufzeiten. Demnach wird das letzte AKW 2022 stillgelegt, das Aufkommen einer Kernbrennstoffsteuer steht also nicht dauerhaft zur Verfügung. Die Einnahmeverluste aus ersten Stilllegungen würden aber durch den höheren Satz von 3 Ct/kWh ab 2013 ausgeglichen werden.

Wird die Restlaufzeit von Atomkraftwerken verlängert, würde bei der aktuellen Stromerzeugungsmenge von 160 TWh eine Kernbrennstoffsteuer von 3 Ct/kWh ein Aufkommen von 4,8 Mrd. Euro und bei 4 Ct/kWh von 6,2 Mrd. Euro pro Jahr erbringen.

Weitere Einnahmen könnten durch die Einführung einer Abwärme-Abgabe (auch für andere Kraftwerke) oder eine Besteuerung der Rückstellungen erzielt werden. Hier bevorzugen wir allerdings eine Lösung durch ein Fonds-Modell, das zu keinen zusätzlichen staatlichen Einnahmen führen würde.

5. Soziale Folgen

Durch eine Kernbrennstoffsteuer werden geringe bis keine sozialen Folgen entstehen. Zu erwarten ist vielmehr ein Rückgang der ungerechtfertigten, weil leistungslosen Gewinne der Atomindustrie.

Förderhinweis:

Diese Publikation wurde gefördert von:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.