



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

ATOMSTEUER: KONZEPT FÜR DIE VERURSACHERGERECHTE ANLASTUNG VON FOLGEKOSTEN DER ATOMENERGIE UND FÜR DIE ABSCHÖPFUNG VON LEISTUNGSLOSEN ZUSATZGEWINNEN

FÖS-STUDIE IM AUFTRAG VON GREENPEACE

Autorinnen: Swantje Küchler, Bettina Meyer

Berlin, 12. Oktober 2009

INHALTSÜBERSICHT

A.	ZIEL UND BEGRÜNDUNG EINER ATOMSTEUER	2
B.	BESTEuerung DER ATOMENERGIE IN ANDEREN LÄNDERN	3
C.	VORSCHLAG ZUR AUSGESTALTUNG	4
	1. Bemessungsgrundlage	4
	2. Höhe des Steuersatzes	5
D.	EINNAHMEN UND VERWENDUNG	7
	1. Einnahmen	7
	2. Verwendung	9
E.	WIRKUNGEN	9
F.	RECHTLICHE ASPEKTE	10
	1. Vereinbarkeit mit der EU-Energiesteuer-Richtlinie	10
	2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	10
	3. Vereinbarkeit mit der „Atomkonsensvereinbarung“ vom 14.6.2000	10
	LITERATUR	11

13.10.2009

A. ZIEL UND BEGRÜNDUNG EINER ATOMSTEUER

Zur Realisierung des Verursacherprinzips sollten Betreiber von Atomkraftwerken stärker an den Folgekosten der Atomenergie für die Allgemeinheit beteiligt werden. In diesem Kurzgutachten entwickeln wir einen Vorschlag für Eckpunkte einer Atomsteuer. Diese Bezeichnung wird im Folgenden als Oberbegriff über verschiedene mögliche Bemessungsgrundlagen wie Kernbrennstoffe, installierte Leistung oder Atomstromerzeugung verwendet. Eine umfassende rechtliche Prüfung konnte nicht vorgenommen werden, so dass insbesondere die genaue Bemessungsgrundlage einer Atomsteuer noch weiter konkretisiert werden muss.

Grundsätzlich sollte Atomenergie die vollen Kosten ihrer Produktion tragen. Dies ist in mehrfacher Hinsicht bislang nicht der Fall:

- **Staatliche Förderungen begünstigen historisch seit 1950 und auch heute noch die Atomenergie**
Atomenergie genießt als besonders riskante Form der Energieerzeugung bereits seit Jahrzehnten zahlreiche finanzielle Vorteile. In einer jüngst veröffentlichten Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft¹ wurden die staatlichen Förderungen der Atomenergie seit 1950 offen gelegt: Im Ergebnis sind rund 60,8 Mrd. Euro Finanzhilfen, 64,8 Mrd. Euro Steuervergünstigungen sowie 39,1 Mrd. Euro Förderwert budgetunabhängiger staatlicher Regelungen zu verzeichnen. Zudem sind bei heute geltendem Rechtsstand zukünftige Vorteile der Atomenergie aus staatlichen Regelungen in Höhe von 92,5 Mrd. € zu erwarten.
- **Zukünftige Kosten für den Bund durch Altlasten der Atomenergie**
Der Bundeshaushalt wird allein für die Stilllegung und den Rückbau von kerntechnischen Anlagen mit voraussichtlich mindestens 7,7 Mrd. Euro belastet (z.B. für die Endlager Asse II und Morsleben).² Und ob die Rückstellungen für Stilllegung und Entsorgung im Bedarfsfall in ausreichender Höhe zur Verfügung stehen, ist durch die innerbetriebliche Verwendung für andere Projekte nicht hinreichend abgesichert.³
- **Nicht internalisierte externe Kosten der Atomenergie**
Externe Kosten sind Kosten, die nicht die Nutznießer einer Leistung, sondern Dritte tragen. Sie entstehen auf jeder Stufe der Prozesskette der Atomenergienutzung: Vom Uranbergbau über die Verarbeitung, Anreicherung, Transport, Kernkraftwerksbetrieb bis zur Zwischen- und Endlagerung der verbrauchten Brennelemente und von sonstigen kontaminierten Stoffen. Wesentlicher Einflussfaktor bei den externen Kosten der Atomenergie sind die zu erwartenden Kosten und Risiken eines nuklearen Unfalls.

Zur Realisierung des Verursacherprinzips und für die Herstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den verschiedenen Energieträgern ist es dringend geboten, die externen Kosten der Atomkraft den Betreibern aufzuerlegen. 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. Zu den externen Kosten der Atomenergie liegen in der wissenschaftlichen Literatur Schätzungen in der Bandbreite von 0,1 Ct/kWh bis hin zu 270 Ct/kWh vor – die verschiedenen Schätzungen weichen also um den Faktor 2.700 voneinander ab.⁴ Aus dieser Bandbreite einen methodisch fundierten „Best Guess“ abzuleiten, ist unseres Erachtens wenig zielführend.

¹ FÖS 2009

² Nach Angaben des BMU, vgl. http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php

³ Ausführlich zur Problematik der Rückstellungen der Atomwirtschaft siehe FÖS 2009, S. 50ff.

⁴ Ausführlich dazu siehe FÖS 2009, S. 69ff

Daher müssen andere Kriterien für die Internalisierung der externen Kosten der Atomenergie gefunden werden. Wir schlagen vor, als Untergrenze die neu entstandenen Vorteile der Atomenergie aus dem Emissionshandel sowie die konkret bekannten Kosten für zukünftige Altlasten in die Höhe der Atomsteuer einfließen zu lassen. Diese Kriterien für die Höhe der Atomsteuer werden in Abschnitt C.2. näher konkretisiert.

B. BESTEUERUNG DER ATOMENERGIE IN ANDEREN LÄNDERN

In **Schweden** wird eine Steuer auf die maximal mögliche thermische Leistung der Atomkraftwerke erhoben (FÖS 2008, S. 14). 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.⁵ Es gibt keinen Grenzsteuerausgleich; d.h. importierter Strom wird nicht belastet.

In den **Niederlanden** wurde von 1997 bis 2000 eine Kernbrennstoffsteuer erhoben. Die Steuer entstand mit dem Einsatz im Reaktorkern und wurde nach der eingesetzten Menge berechnet. Steuerschuldner war der Betreiber des Atomkraftwerks. Seit dem 1.1.2001 wurden alle Steuern auf Einsatzstoffe in der Stromerzeugung abgeschafft.

In **Finnland** ist geplant, einen Teil der Gewinne aus dem Emissionshandel zu besteuern.⁶ Betroffen sind die zusätzlichen Gewinne aus Kraftwerken, die kein Kohlendioxid freisetzen und die vor 1997 gebaut worden sind. Das sind die vier in Betrieb befindlichen Atomreaktoren und die großen Wasserkraftanlagen in Nordfinland. Sie wurden alle vor Jahrzehnten errichtet und sind mittlerweile abgeschrieben. Kleine Wasserkraftwerke, Windkraftanlagen und Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung bleiben außerhalb des Systems, weil künftige Investitionen in CO₂-freie Stromerzeugung nicht belastet und die Steuer zu keiner Erhöhung der Strompreise führen sollen. Die genaue Höhe der Steuer steht noch nicht fest. Die Regierung nannte ein Niveau von bis zu 10 Euro pro produzierter Megawattstunde dieser Kraftwerke. So könnten Steuereinnahmen von jährlich bis zu 330 Millionen Euro zusammenkommen. Die Steuer soll ab 2010, spätestens ab 2011 gelten. Die Einnahmen sollen für regenerative Energiequellen verwendet werden.

In **Belgien** hat das Parlament im Dezember 2008 beschlossen, ab dem Jahr 2008 eine Kernkraftwerkssteuer einzuführen. Diese wird die dortigen Kernkraftwerksbetreiber nach Angaben der Betreiber mit 250 Mio. EUR pro Jahr belasten.⁷

In **Japan** erheben die Provinzen Fukushima and Ishikawa lokale Steuern in Höhe von 11.000 Yen (ca. 86 EUR) pro Kilogramm Kernbrennstoff.⁸

⁵ <http://www.world-nuclear.org/info/inf42.html>

⁶ taz 06.04.2009: Finnland besteuert Windfall-Profits,
<http://www.taz.de/1/zukunft/umwelt/artikel/1/finnland-besteuert-windfall-profits/>

⁷ Antwort der Bundesregierung auf die mündliche Frage von MdB Hans-Josef Fell Nr. 40 in der Fragestunde am 18.3.2009 sowie
http://www.derelectie.be/cm/vrtnieuws.deutsch/nachrichten/091002_Ausstieg%2Baus%2Bdem%2BAtomausstieg

⁸ Antwort der Bundesregierung auf die mündliche Frage von MdB Hans-Josef Fell Nr. 40 in der Fragestunde am 18.3.2009.

C. VORSCHLAG ZUR AUSGESTALTUNG

1. Bemessungsgrundlage

Als Bemessungsgrundlage kommen vier Optionen in Betracht:

a) Steuer auf Kernbrennstoffe

Ausgestaltung: Das Bundesumweltministerium hat im Juli 2009 einen konkreten Vorschlag für eine Kernbrennstoffsteuer vorgelegt (BMU 2009b). Die Steuer soll 100 Euro pro eingesetztem Gramm Uran 235 oder Plutonium-239 betragen. Die Steuerschuld soll dann entstehen, wenn Uran-235 oder Plutonium-239 in einem Atomkraftwerk zur Erzeugung von Strom eingesetzt wird. Relevant ist der Moment, in dem ein Brennstab in den Reaktorkern eingebracht wird. Der Gehalt dieser Isotope in den abgebrannten Brennstäben soll unerheblich sein, da das Brennelement nach Einsatz im Reaktor benutzt wurde. Die genannten Steuersätze entsprechen nach Abschätzung des BMU einer Belastung des Atomstroms mit 1 Ct/kWh; bei höherer gewünschter Belastung müssten also entsprechend höhere Steuersätze auf Uran 235 oder Plutonium-239 angesetzt werden.

Kurzbewertung: Eine Kernbrennstoffsteuer wäre eine Art Primärenergiesteuer. Diese Bemessungsgrundlage würde am ehesten Lenkungseffekte im Sinne von Anreizen für eine Minderung des Brennstoffverbrauchs bewirken. Zudem könnte diese Bemessungsgrundlage EU- und verfassungsrechtlich am wenigsten angreifbar sein, weil an einen für Atomenergienutzung spezifischen und umweltrelevanten Tatbestand angeknüpft wird. Mögliche Nachteile und Probleme könnten in dem Erhebungsaufwand der tatsächlich verbrauchten Uranmengen liegen.

b) Steuer auf die installierte thermische Leistung von Atomkraftwerken

Ausgestaltung: Die Steuer wird auf die installierte thermische Leistung von Atomkraftwerken erhoben. Die Stromerzeugung ist – abgesehen von Stillstandszeiten – grundsätzlich proportional zur installierten Leistung. Bei längeren Stillstandszeiten könnte (wie in Schweden) ein Erlass bzw. eine Erstattung der Steuer vorgesehen werden.

Kurzbewertung: Erhebungstechnisch ist dies eine besonders einfache, transparente und unkomplizierte Bemessungsgrundlage.

c) Steuer pro Kilowattstunde erzeugtem Atomstrom

Ausgestaltung: Die Steuer wird pro Kilowattstunde erzeugtem Atomstrom erhoben. Konkret könnte die Atomstrommenge nach demselben Verfahren ermittelt werden wie die Reststrommenge, d.h. im Kern wird die Nettostromerzeugung zugrunde gelegt. Ihre genaue Ermittlung wird durch Sachverständige und Wirtschaftsprüfer testiert.⁹

Kurzbewertung: Erhebungstechnisch wäre auch diese Variante einfach, transparent und unkompliziert. Da die Gewinne aus den Stromerlösen grundsätzlich bezogen auf die Einspeisung in das öffentliche Netz anfallen, würde diese Bemessungsgrundlage eine direkte Proportionalität zwischen Steuerschuld und Gewinnen herstellen.

d) Freiwillige Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Energieversorgungsunternehmen

Ausgestaltung: Hier müsste in einer Freiwilligen Vereinbarung die Gesamtsumme der Kompensation und ihre Verteilung auf die AKW-Betreiber festgelegt werden.

⁹ Siehe Informationen des Bundesamtes für Strahlenschutz zur Ermittlung der Reststrommengen der AKW <http://www.bfs.de/de/kerntechnik/strommengen.html>

Kurzbewertung: Es sind dabei erhebliche Verteilungskonflikte zu erwarten; außerdem ist die Verbindlichkeit und Zuverlässigkeit von Freiwilligen Vereinbarungen problematisch (Matthes 2008). Zudem würden die Mittel in einen Fonds oder eine Stiftung eingezahlt und stünden für die öffentlichen Haushalte nicht zur Verfügung.

Fazit:

Da die Lenkungsimpulse einer wie auch immer gestalteten Atomsteuer wie einleitend begründet nicht im Vordergrund stehen, sollte die konkrete Wahl der Bemessungsgrundlage im Wesentlichen davon abhängig gemacht werden, wo die Steuer administrativ am einfachsten erhoben und kontrolliert werden kann und in welcher Form sie rechtlich am wenigsten angreifbar ist. Es kommen aus unserer Sicht alle drei erstgenannten Varianten in Betracht; die Auswahl sollte nach einer rechtlichen Analyse getroffen werden.

Im Folgenden drücken wir die angemessene Höhe des Steuersatzes einheitlich pro Kilowattstunde Atomstrom aus, um eine allgemein verständliche Größe zu verwenden. Damit soll keine Festlegung auf die Bemessungsgrundlage der Stromerzeugung verbunden sein. Sollte sich in der weiteren Prüfung erweisen, dass aus rechtlichen Gründen eine Kernbrennstoffsteuer zu favorisieren ist, sollten die Steuersätze so festgelegt werden, dass die im Folgenden dargestellte Belastung pro Kilowattstunde Atomstrom resultiert.

2. Höhe des Steuersatzes

Wie in Abschnitt A. bereits aufgeführt, gibt es verschiedene Gründe für die Einführung einer Atomsteuer. Diese Gründe sind auch bei der Bemessung der Höhe des Steuersatzes heranzuziehen:

a) Abschöpfung der Vorteile („Windfall Profits“) aus dem Emissionshandel¹⁰

Im Rahmen des im Jahr 2005 EU-weit eingeführten Emissionshandels haben die AKW-Betreiber durch die Einpreisung der unentgeltlich zugeteilten Zertifikate in den Strompreis einen zusätzlichen Wettbewerbsvorteil in Milliardenhöhe erlangt.¹¹

Ein für die zweite Handelsperiode seit 2008 erwarteter Preis der Emissionszertifikate von 22-26 €/t CO₂ impliziert eine Strompreiserhöhung von 1-4 Ct/kWh¹², so dass auch eine Belastungswirkung einer Atomsteuer in dieser Größenordnung angemessen ist. 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 in ihrem Impact Assessment für den Emissionshandel mit Zertifikatspreisen von 30-39 €/t aus (mit bzw. ohne Clean Development Mechanism)¹³. 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.

¹⁰ Für eine ausführliche Erörterung der wirtschaftlichen Vorteile der Atomenergie aus dem Emissionshandel siehe FÖS 2009, S. 59ff.

¹¹ Nicht zuletzt haben die Betreiber von Atomkraftwerken in der ersten Handelsperiode Emissionsrechte für insgesamt 4,5 Mio. t CO₂ als Kompensation für den Atomausstieg erhalten.

¹² 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).

¹³ Für Richtlinie sowie weitere Dokumente zum EU-weiten Emissionshandel siehe http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/index_en.htm

Für die am Emissionshandel teilnehmenden Sektoren werden Gewinnmitnahmen durch die seit 2008 geltende anteilige Versteigerung von knapp 10% der Zertifikate und vor allem durch die ab 2013 in der Energiewirtschaft EU-weit beschlossene volle Versteigerung zukünftig stark begrenzt. Es verbleiben – durchaus als erwünschter klimapolitischer Lenkungseffekt – Vorteile für die Stromerzeugung aus Energieträgern, die zu geringeren CO₂-Kosten als der Grenzanbieter anbieten können.

Dass die Kernenergie von CO₂-orientierten Instrumenten wie dem Emissionshandel profitiert, erscheint auf den ersten Blick folgerichtig. Problematisch wird es allerdings dadurch, dass die spezifischen externen Kosten und Risiken der Atomenergie nicht gleichzeitig adäquat bewertet und durch andere Instrumente angelastet werden.

b) Abschöpfung der Vorteile durch Grenzkosten der Atomstromerzeugung unter dem Börsenpreis

Die Produktionskosten für Atomstrom liegen nach einer Studie der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) bei 2,2 Cent pro Kilowattstunde Strom. In ihrem konservativen Szenario mit moderaten Strompreisentwicklung geht die LBBW davon aus, dass der Strom für 5,1 Cent weiterverkauft werden kann. Gut möglich seien jedoch in Zukunft auch acht Cent.¹⁴ Die insgesamt mögliche und sinnvolle Abschöpfung von Windfall Profits der Atomenergie liegt laut LBBW also zwischen 2,9 und 5,8 Ct/kWh.

Dieser Betrag umfasst zwei konzeptionell verschiedene Tatbestände und schließt damit die unter a) genannten Vorteile aus dem Emissionshandel mit ein:

- Auch ohne Emissionshandel profitieren abgeschriebene Kraftwerke mit geringen Grenzkosten von der Preisbildung an der Strombörse. Da das Grenzkraftwerk den Strompreis bestimmt und dieser immer über den Grenzkosten (abgeschriebener) Atomkraftwerke liegt, erzielen diese Kraftwerke immer Windfall Profits. Verstärkt wird dieser Effekt durch den sowohl empirisch als auch theoretisch nachgewiesenen überhöhten Strompreise.¹⁵
- Der Emissionshandel führt zu einem zusätzlichen Strompreisanstieg und damit zusätzlichen Windfall Profits.

c) Anlastung der zukünftigen Kosten für Altlasten der Atomenergie

Um die heute schon bekannten Kosten für Altlasten (z.B. Asse II und Morsleben, s.o.) in Höhe von ca. 7,7 Mrd. Euro über die ab dem 1.1.2010 noch zu erwartende Restlaufzeit zu refinanzieren, müssten mindestens weitere 0,6 Ct/kWh erhoben werden.

d) Nachträgliche Anlastung der bisherigen staatlichen Ausgaben für die Atomenergie

Wie in der FÖS-Studie für Greenpeace im einzelnen dargestellt werden, betragen die staatlichen Ausgaben für die Atomenergie im Zeitraum 1950 bis 2008 real (in Preisen 2008) 60,8 Mrd. € staatliche Ausgaben. Würden diese vollständig auf die Restlaufzeit der Atomkraftwerke ab 1.1.2010 umgelegt, müsste allein dafür ein Satz von 5,5 Ct/kWh erhoben werden. Da unter den staatlichen Ausgaben auch einige Ausgaben für gescheiterte Projekte sind und auch andere Bereiche Forschungsförderung erhalten, könnte auf eine vollständige Anlastung verzichtet werden. Werden nur 20% der bisherigen Ausgaben über eine Atomsteuer refinanziert, müssten 1 Ct/kWh erhoben werden. Da die Forderung nach einer Zurückzahlung von staatlichen Atomsubventionen der Vergan-

¹⁴ Die Studie ist noch nicht veröffentlicht, zentrale Ergebnisse wurden aber von der Berliner Zeitung am 4.7.2009 veröffentlicht, siehe <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0704/wirtschaft/0058/index.html>

¹⁵ Ausführlich dazu siehe Öko-Institut 2008 sowie FÖS 2009, S 63ff.

genheit auf verschiedene – vor allem rechtliche – Probleme stoßen wird, beziehen wir diesen Aspekt nicht in der Festlegung eines Steuersatzes ein.

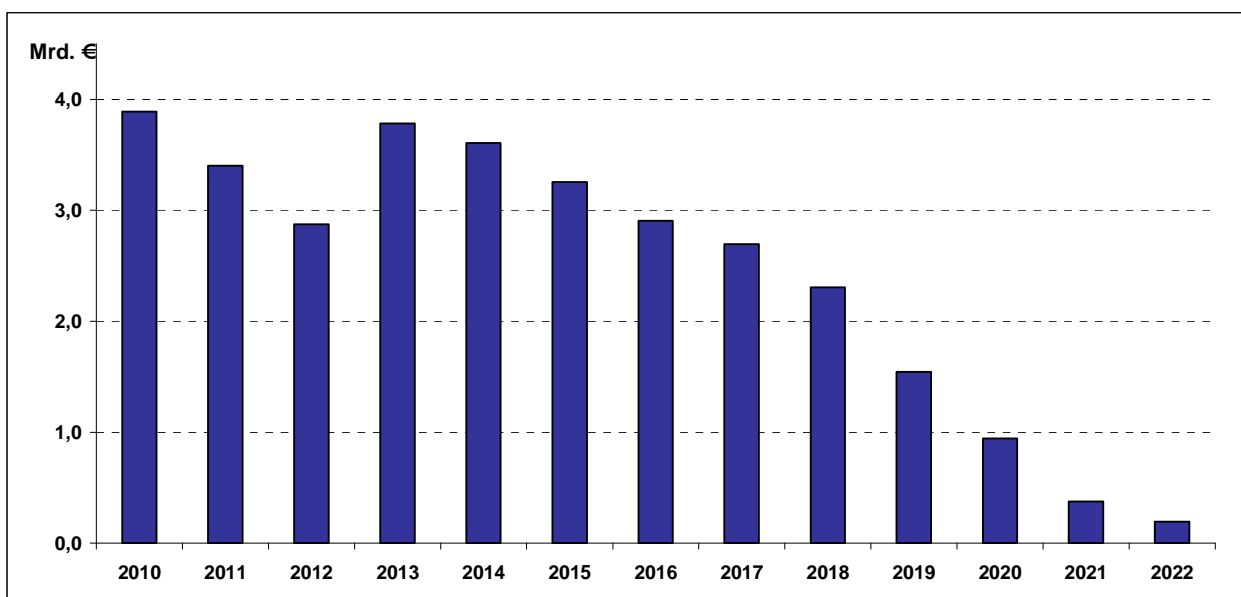
Unter Berücksichtigung der genannten Einflussfaktoren wird ein Steuersatz der Atomsteuer von 2,5 Ct/kWh bis 2012 und von 3,5 Ct/kWh ab 2013 vorgeschlagen.

D. EINNAHMEN UND VERWENDUNG

1. Einnahmen

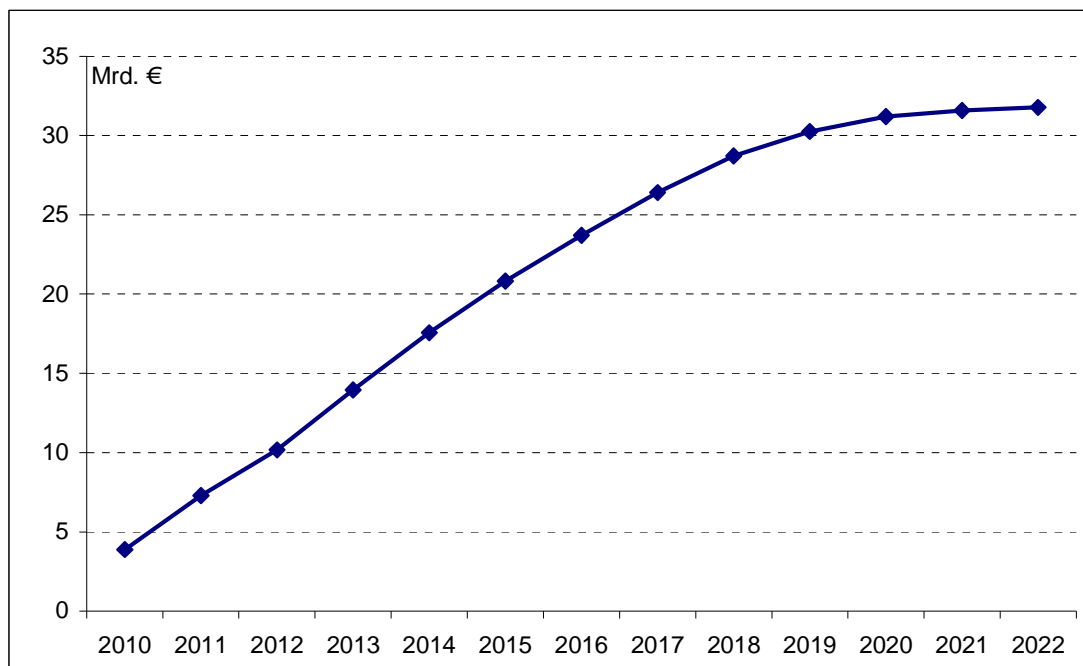
Eine Atomsteuer, die Atomstrom mit 2,5 Ct/kWh belastet, führt derzeit zu einem Aufkommen von etwa 4,0 Mrd. Euro. Für die Aufkommensschätzung der Folgejahre berücksichtigen wir die nach derzeitigem Stand zu erwartenden Stilllegungen von Atomkraftwerken gemäß der Begrenzung der Restlaufzeiten (BMU 2009a). Demnach wird das letzte AKW 2022 stillgelegt, das Aufkommen einer Atomsteuer steht also nicht dauerhaft zur Verfügung. Die Einnahmeverluste aus ersten Stilllegungen würden aber durch den höheren Satz von 3,5 Ct/kWh ab 2013 zunächst überkompensiert werden. Das Steueraufkommen wurde kalkuliert über Multiplikation der Steuersätze mit der gemäß Atomausstieg in den nächsten Jahren jeweils zu erwartenden Nettostromerzeugung. Danach könnten auf Basis der vorgeschlagenen Steuersätze innerhalb dieser Legislaturperiode (bis 2013) Steuereinnahmen von mehr als 13 Mrd. Euro erzielt werden.

Abb. 1: Erwartetes Steueraufkommen in den einzelnen Jahren



Insgesamt würde für die gesamte Restlaufzeit der Atomkraftwerke ein kumuliertes Aufkommen in Höhe von rund **32 Mrd. €** entstehen (Abb.2).

Abb. 2: Entwicklung des kumulierten Steueraufkommens



Sollte die neue Bundesregierung die **Restlaufzeiten der Atomkraftwerke** verlängern, würde eine Atomsteuer aus doppeltem Grund ein deutlich höheres Steueraufkommen erbringen müssen. 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.¹⁶

¹⁶ Zu den Zusatzgewinnen einer Laufzeitverlängerung gibt es unterschiedliche Schätzungen, die vor allem von den Annahmen bezüglich der Strompreisentwicklung und der Dauer der Laufzeitverlängerung abhängen.

- Die **Deutsche Umwelthilfe** kommt in einer Studie für die Heinrich-Böll-Stiftung für eine 12-jährige Laufzeitverlängerung auf einen Zusatzgewinn von etwa 30 Milliarden Euro (DUH 2006, S. 29).
- Die **Deutsche Energieagentur** (dena) wird in der Presse mit der Schätzung von 40 Mrd. € zusatzerträgen zitiert, siehe Stuttgarter Zeitung vom 10.10.2009, http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/2232469_0_9223_-_atomausstieg-koalition-plant-laengere-laufzeit.html?_print=1
- Das **Bundesumweltministerium** beziffert den möglichen Zusatzgewinn einer zehnjährigen Laufzeitverlängerung auf 61 Mrd. €, siehe BMU-Pressedienst Nr. 211/09, 24. Juni 2009, Gabriel: Von Laufzeitverlängerungen würden nur die Konzerne profitieren, http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/44430.php
- Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (**DIW**, Prof. Claudia Kemfert) beziffert den Zusatzgewinn auf 1 Mio. pro Tag und Kraftwerk. Das sind bei 17 AKW und 365 Tagen 6,2 Mrd. €
- Das **Öko-Institut** (Dr. Felix Chr. Matthes) wird in der Presse mit der Aussage zitiert, dass bereits eine achtjährige Laufzeitverlängerung Zusatzprofite von 64-80 Mrd. € erbringe, siehe <http://www.stimme.de/suedwesten/nachrichten/pl/art19070,1662959>
- Die Landesbank Baden-Württemberg (**LBBW**) schätzt die Zusatzgewinne auf 38-200 Mrd. €. Der geringere Wert wurde für eine zehnjährige Laufzeitverlängerung und für den Fall eines geringen Strompreisszenarios, der

2. Verwendung

Mit den Erlösen durch die Atomsteuer können erhebliche Mittel für den Bundeshaushalt generiert werden, ohne dabei die Steuerlast für die Bürger zu erhöhen. Im Gegenteil, die gezielte Besteuerung der Betreiber von Atomkraftwerken würde den Bundeshaushalt und damit die Steuerzahler deutlich entlasten. Aus dem Aufkommen kann zum einen die Sanierung der atomaren Altlasten finanziert werden, ein weiterer Teil der Mittel könnte für eine Erhöhung der Energieforschungsausgaben sowie für eine breite Markteinführung von Energieeffizienzmaßnahmen und Erneuerbaren Energien verwendet werden. Da hierfür jedoch auch die Erlöse aus dem Emissionshandel zur Verfügung stehen und für die Förderung der Erneuerbaren Energien mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ein wirksames Fördergesetz besteht, kann unseres Erachtens mindestens die Hälfte des gesamten Aufkommens in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen und damit zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beitragen.

E. WIRKUNGEN

Keine umweltpolitische Wirkung

Mit Blick auf die gesetzlich geregelte Laufzeitbegrenzung hat eine Steuer auf Atomenergie keine umweltpolitischen Lenkungswirkungen. Die Frage der Laufzeiten der Atomkraftwerke wird durch die gesetzlichen Regelungen bezüglich Sicherheit und Laufzeiten bestimmt. Die Atomsteuer hat damit ausschließlich die Funktion der Anlastung von externen Kosten der Atomenergie sowie der Abschöpfung von leistungslosen Zusatzgewinnen.

Erhöhung der Steuergerechtigkeit

Die Atomsteuer eröffnet Finanzierungsspielräume bzw. kann zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden. Anders als aufkommensstarke Steuern wie die Einkommen- und die Mehrwertsteuer belastet die Atomsteuer weder die privaten Haushalte noch den Mittelstand oder die Industrie und ist somit sozial- und industriepolitisch eine deutlich bessere Alternative zu anderen Möglichkeiten, den öffentlichen Haushalt zu finanzieren.

Keine Strompreiserhöhung

Die Abschöpfung von Zusatzgewinnen der Betreiber macht den Strom für die Verbraucher nicht teurer. 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 angeschaltet wird, um die Stromnachfrage zu befriedigen. Dieses Grenzkraftwerk ist – je nach Brennstoffpreisen – ein Kohle- oder ein Gaskraftwerk, niemals 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.¹⁷

hohe Wert für eine 25-jährige Laufzeitverlängerung und ein hohes Strompreisszenario geschätzt.
<http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0704/wirtschaft/0058/index.html>

¹⁷ So auch BMU 2009c
http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php

F. RECHTLICHE ASPEKTE

1. Vereinbarkeit mit der EU-Energiesteuer-Richtlinie

- Die EU-Energiesteuerrichtlinie 2003/96/EG schreibt obligatorisch die Besteuerung von Strom vor, allerdings mit einem sehr geringen Mindeststeuersatz von 1 €/MWh für die nicht-betriebliche Verwendung (Art. 10 in Verbindung mit Anhang 1 Tabelle C). Im Gegenzug sollen nach Art. 14 grundsätzlich alle Inputs in der Stromerzeugung ausgenommen werden; Art. 14 Absatz 1 Nr. a) stellt den Mitgliedstaaten allerdings frei, die bei der Stromerzeugung verwendeten Energieerzeugnisse aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern. Außerdem können die Mitgliedstaaten nach Art. 5 der Energiesteuer-Richtlinie gestaffelte Steuersätze anwenden, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen den gestaffelten Steuersätzen und der Qualität der Erzeugnisse besteht.
- Kernbrennstoffe wie Uran sind im Artikel 2 der Energiesteuerrichtlinie nicht als Energieerzeugnisse im Sinne der Richtlinie definiert und werden deshalb nicht von der Richtlinie erfasst. Weil sie nicht von der Richtlinie erfasst werden, fallen sie auch grundsätzlich nicht unter das Gebot der Befreiung der Inputstoffe in der Stromerzeugung.¹⁸
- Auch die Tatsache, dass Schweden nach Inkrafttreten der EU-Richtlinie zur Energiebesteuerung weiterhin eine Kernbrennstoffsteuer erhebt, ist ein Indiz für die EU-rechtliche Zulässigkeit. Zwar bestand diese Steuer schon vor Inkrafttreten der EU-Energiesteuerrichtlinie und könnte daher „Bestandsschutz“ genießen. Allerdings musste Deutschland z.B. die bestehenden Steuern auf Öl und Gas in der Stromerzeugung abschaffen und hatte in diesem Bereich keine Wahlmöglichkeit und damit keinen Bestandsschutz.

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Auch mit der **Finanzverfassung** ist eine Besteuerung von Kernbrennstoffen durch geeignete Ausgestaltung vereinbar. Sie könnte als **Produktabgabe** erhoben werden, also eine Abgabe auf Rohstoffe und Produkte, die bei ihrer Gewinnung oder Herstellung, ihrem Verbrauch oder ihrer Entsorgung Umweltbelastungen verursachen.

3. Vereinbarkeit mit der „Atomkonsensvereinbarung“ vom 14.6.2000

Eine auf Abschöpfung der Vorteile beschränkte Kernbrennstoffsteuer ist nach unserer Auffassung mit dem Atomkonsens vereinbar, da dieser nur eine *Diskriminierung* der Atomenergie in wirtschaftlicher/steuerlicher Hinsicht verbietet.¹⁹ Die Erhebung einer Kernbrennstoffsteuer führt jedoch lediglich zu einer Kompensation der oben genannten wirtschaftlichen Privilegierungen der Kernenergie, insbesondere für den Vorteil aus dem Emissionshandel, der zu den jahrzehntelang bestehenden weiteren Vorteilen noch hinzukommt.

¹⁸ Nach Auskunft von Kai Schlegelmilch (während der Verhandlungen der EU-Energiesteuer-Richtlinie zuständiger Referent im Bundesumweltministerium) wurde dieses Argument in den Verhandlungen zur Energiesteuer-Richtlinie explizit so diskutiert.

¹⁹ 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.“



GREEN BUDGET GERMANY

FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT

LITERATUR

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) **2009a**: Neues Denken – Neue Energie: Roadmap Energiepolitik 2020. Berlin, Januar 2009,
<http://www.bmu.de/energieeffizienz/downloads/doc/43103.php>

BMU 2009b: Beschleunigter Atomausstieg – Hintergrundinformationen vom 10.7.2009,
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/hintergrund_atomkraft_lang_bf.pdf

BMU 2009c: Dossier erneuerbaren Energien und Atomenergie,
http://www.bmu.de/dossier_ee_und_atomenergie/content/44570.php

DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin)/ Diekmann, Jochen; Horn, Manfred **2007**: Abschlussbericht zum Vorhaben „Fachgespräch zur Bestandsaufnahme und methodischen Bewertung vorliegender Ansätze zur Quantifizierung der Förderung erneuerbarer Energien im Vergleich zur Förderung der Atomenergie in Deutschland, Berlin, 2007,
<http://www.erneuerbare-energien.de/inhalt/39617>

Öko-Institut (Matthes, Felix Chr. / Hermann, Hauke) **2009**: Laufzeitverlängerungen für die deutschen Kernkraftwerke? Kurzanalyse zu den potenziellen Strompreiseffekten. Bericht des Öko-Institut e.V. für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Juni 2009,
<http://www.oeko.de/publikationen/forschungsberichte/studien/dok/657.php>

FÖS (Meyer, Bettina / Schmidt, Sebastian / Eidems, Volker) **2009**: Staatliche Förderungen der Atomenergie im Zeitraum 1950 - 2008. Studie im Auftrag von Greenpeace. Berlin,
<http://www.foes.de/publikationen/studien/>
<http://www.greenpeace.de/themen/atomkraft/publikationen/>

FÖS (Prange, Florian / Meyer, Bettina / Ahlswede, Jochen) **2008**: Umweltschädliche Subventionen und Steuervergünstigungen des Bundes, Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg,
http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/energie/Greenpeace_Subventionsstudie_final.pdf
<http://www.foes.de/publikationen/studien/>

13.10.2009

GREEN BUDGET GERMANY (GBG) • FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE MARKTWIRTSCHAFT e.V.
Seestraße 116 · D-13353 Berlin · Fon/Fax +49-30-510 530-80/-79 · foes@foes.de · www.foes.de
GLS Gemeinschaftsbank eG Konto 804 371 3000 · BLZ 430 609 67 · IBAN DE87430609678043713000
Gemeinnützig zur Förderung wissenschaftlicher Zwecke laut Finanzamt München für Körperschaften