

KURZANALYSE IM AUFTRAG VON NATURSTROM AG

Kernbrennstoffsteuer nach 2016?

Argumente für eine Verlängerung der Kernbrennstoffsteuer und Abschätzung der finanziellen Auswirkungen

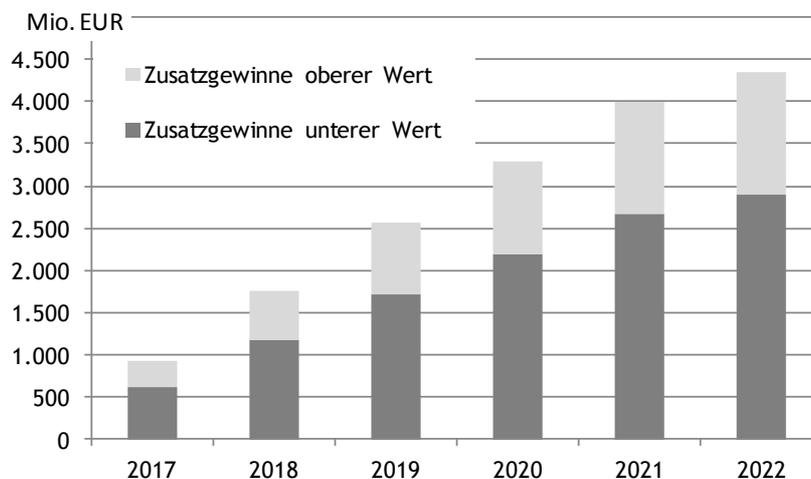
von Swantje Fiedler

unter Mitarbeit von Nikolaus von Andrian

ZUSAMMENFASSUNG

Die Kernbrennstoffsteuer wird seit 2011 erhoben, um die Betreiber von Atomkraftwerken an den gesellschaftlichen Kosten der Atomenergie zu beteiligen und die Zusatzgewinne durch den Europäischen Emissionshandel auszugleichen. Nach geltender Rechtslage wird die Steuer Ende 2016 auslaufen, obwohl die Gründe für ihre Einführung nach wie vor Bestand haben. Wenn die Steuer bis zum Abschalten der letzten Atomkraftwerke fortgeführt würde, könnte im Zeitraum 2017 bis 2022 ein zusätzliches Steueraufkommen von rund 3,9 bis 5,8 Mrd. EUR generiert werden. Wird sie wie geplant abgeschafft, können die Betreiber mit rund 2,9 bis 4,4 Mrd. EUR an zusätzlichen Gewinnen rechnen.

Abbildung 1 Kumulierte Zusatzgewinne der AKW-Betreiber durch Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer 2017 bis 2022



INHALT

1	Hintergrund: geplantes Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer 2017	2
2	Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer 2017 bis 2022	3
3	Zusätzlicher Gewinn der Atomkraftwerke 2017 bis 2022	4
4	Quellen	6

1 Hintergrund: geplantes Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer 2017

Die Kernbrennstoffsteuer (auch „Brennelementesteuer“ oder „Atomabgabe“ genannt) wurde von der christlich-liberalen Koalition eingeführt und wird seit dem 1. Januar 2011 erhoben. Die Steuer bemisst sich am Gewicht der Brennelemente und fällt bei Neueinsatz im Kraftwerk an (etwa alle drei bis vier Jahre). Der Steuersatz von 145 EUR/g Brennstoff brachte dem Bund bis Anfang 2015 rund 5 Mrd. EUR Steuereinnahmen (Destatis 2016; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2015). Ursprünglich sollten die Einnahmen in das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ fließen. Die Kernbrennstoffsteuer sollte zu Jahresende 2016 auslaufen und durch strommengen- und strompreisabhängige Förderbeiträge der AKW-Betreiber ersetzt werden.¹ Mit dem erneuten Beschluss zum Atomausstieg im Jahr 2011 wurde diese Regelung für die Zeit ab 2017 jedoch revidiert (CDU/CSU/FDP 2011). Somit ist die Nicht-Verlängerung der Kernbrennstoffsteuer eine ersatzlose Streichung der Steuer.

Die Gründe für die Erhebung der Kernbrennstoffsteuer laufen jedoch nicht aus, sondern gelten auch über 2016 hinaus:

- **Kostenbeteiligung der AKW-Betreiber an den gesellschaftlichen Kosten der Atomenergie:**
Die Atomenergie profitiert seit Jahrzehnten von hohen staatlichen Förderungen. Sie belaufen sich auf 219 Mrd. EUR zwischen 1970 und 2014, wovon rund 190 Mrd. EUR dem Bereich der Stromerzeugung (BRD) zuzurechnen sind. Darin sind auch Folgekosten z.B. durch Rückbau von Kraftwerken und Sanierung der Schachanlage Asse II enthalten, die nicht von den Betreibern, sondern von der öffentlichen Hand getragen werden (FÖS 2015). Hinzu kommt die potentiell unzureichende finanzielle Absicherung der Konzerne für langfristige Folgekosten der Atomenergie. Im Falle einer Insolvenz oder einer unzureichenden Ausstattung des Fonds müsste dann ebenfalls die öffentliche Hand einspringen (FÖS 2014).
- **Leistungslose Zusatzgewinne durch den Europäischen Emissionshandel:** Der EU-weite Zertifikathandel für CO₂-Emissionen deckt die Atomenergie nicht ab und es gibt in dem Bereich keine vergleichbare Lösung zur verursachergerechten Beteiligung der Erzeuger an Risiken und Folgekosten. Da der Strompreis aufgrund des Emissionshandels steigt, kommen die AKW-Betreiber in den Genuss sogenannter „leistungsloser Zusatzgewinne“. Die Kernbrennstoffsteuer stellt somit keine Diskriminierung dar, sondern wirkt im Gegenteil ausgleichend auf einen verzerrten Wettbewerb (siehe auch Öko-Institut 2011).

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie sich eine Verlängerung der Kernbrennstoffsteuer finanziell auswirken würde:

- Wie hoch wären die Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer ab 2017 bis Laufzeitende der Atomkraftwerke 2022?
- Welche zusätzlichen Gewinne erwirtschaften die Atomkraftwerksbetreiber noch bis Laufzeitende, wenn keine Kernbrennstoffsteuer mehr erhoben wird?

¹ Im sogenannten „Förderfondvertrag“ vom 27.09.2010 wurde zwischen Bundesregierung und den Kernkraftwerksbetreibergesellschaften vereinbart, dass der Beitrag zum Energie- und Klimafonds 0,9 Ct./kWh Atomstrom beträgt und an den Verbraucherpreisindex und die Börsenstrompreise angepasst werden soll.

2 Einnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer 2017 bis 2022

Würde die Kernbrennstoffsteuer nicht Ende 2016 auslaufen, würde sie im Zeitraum 2017 bis 2022 ein beträchtliches Steueraufkommen generieren. Die Steuereinnahmen können anhand des durchschnittlichen Steuersatzes je Kilowattstunde und der zukünftigen Strommengen geschätzt werden. Aufgrund der Erfahrungswerte der Jahre 2011 bis 2015 (vgl. Tabelle 1) wird für den durchschnittlichen Steuersatz konservativ eine Bandbreite zwischen **1 und 1,5 Ct/kWh** angenommen. Dies deckt sich auch mit Berechnungen des Öko-Instituts, die die Kernbrennstoffsteuer mit 1,4 Ct/kWh angeben (Öko-Institut 2011).

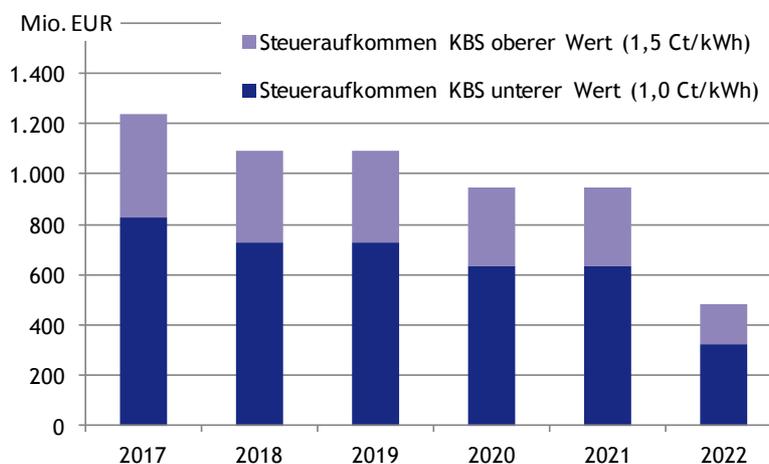
Tabelle 1 Steuereinnahmen aus der Kernbrennstoffsteuer 2011-2015

Jahr	Einnahmen in Mio. EUR	Erzeugte Menge Atomstrom in Mrd. kWh	Steuer in Cent je kWh Atomstrom
2011	922	108,0	0,85
2012	1.577	99,5	1,58
2013	1.285	97,3	1,32
2014	708	97,1	0,73
2015	1.371	91,8	1,52

Quelle : eigene Berechnung auf Grundlage des Steueraufkommens (Destatis 2016)

Die zukünftige Stromerzeugung aus Atomenergie bis 2022 wird anhand der bisher erzeugten Strommengen der laufenden Atomkraftwerke in den Jahren 2013 bis 205 geschätzt (BfS 2016). Es wird angenommen, dass die einzelnen Kraftwerke bis zum jeweiligen Jahr der Abschaltung weiterhin auf hohem Niveau ausgelastet sein werden, da sie auch unter Beibehaltung der Steuer zu vergleichsweise geringen Preisen Strom anbieten können. Unter dieser Annahme werden im Zeitraum 2017 bis 2022 rund **387 TWh** Atomstrom produziert. Dies liegt noch deutlich unter den „verbleibenden Elektrizitätsmengen“, die mit den Betreibern vereinbart wurden und die im Atomgesetz 2011 (Anlage 3 zu § 7 Absatz 1a) festgeschrieben sind (vgl. BfS 2016). Es ist durchaus möglich, dass einzelne Kraftwerke in der Praxis bereits etwas früher vom Netz gehen oder auch nicht mehr bis zum Ende ihrer Laufzeit voll ausgelastet sein werden. Diese Ungenauigkeit in der Schätzung wird durch die angenommene Spanne der Steuer (1,0 bis 1,5 Ct/kWh) ausgeglichen. Das mithilfe der Strommenge von rund 387 TWh ermittelte Steueraufkommen summiert sich bis 2022 auf **3,9 und 5,8 Mrd. EUR**.

Abbildung 2 Geschätztes Steueraufkommen aus Verlängerung der Kernbrennstoffsteuer bis 2022 pro Jahr



Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 2 Geschätztes Aufkommen aus Verlängerung der Kernbrennstoffsteuer 2017 bis 2022

Jahr	Strom- erzeugung	Aufkommen bei 1,0 Ct/kWh		Aufkommen bei 1,5 Ct/kWh	
		pro Jahr	kumuliert	pro Jahr	kumuliert
2017	83 TWh	827 Mio. EUR	827 Mio. EUR	1.241 Mio. EUR	1.241 Mio. EUR
2018	73 TWh	729 Mio. EUR	1.556 Mio. EUR	1.094 Mio. EUR	2.335 Mio. EUR
2019	73 TWh	729 Mio. EUR	2.286 Mio. EUR	1.094 Mio. EUR	3.428 Mio. EUR
2020	63 TWh	632 Mio. EUR	2.918 Mio. EUR	949 Mio. EUR	4.377 Mio. EUR
2021	63 TWh	632 Mio. EUR	3.550 Mio. EUR	949 Mio. EUR	5.326 Mio. EUR
2022	32 TWh	321 Mio. EUR	3.872 Mio. EUR	482 Mio. EUR	5.807 Mio. EUR

Quelle : eigene Berechnung

3 Zusätzlicher Gewinn der Atomkraftwerke 2017 bis 2022

Wie hoch die Gewinne der AKW Betreiber bis Laufzeitende insgesamt sein werden, ist nur mit einer großen Unsicherheit abschätzbar. Es fehlen transparente Daten zu den Stromgestehungskosten (mit und ohne Kernbrennstoffsteuer) und auch für die möglichen Erlöse durch den Verkauf des Stroms ist eine große Bandbreite möglicher Strompreisentwicklungen denkbar.

Verschiedene Angaben liegen bisher für die realisierten Gewinne im Jahr 2011 vor: Aus den Schadenersatzklagen der AKW-Betreiber infolge des dreimonatigen Moratoriums 2011², einer Stellungnahme von Vattenfall³ sowie der Einschätzung von Experten⁴ ergibt sich ein mittlerer Gewinn nach Steuern von rund 740.000 EUR pro Kraftwerk pro Tag. Allerdings waren die Strompreise im Jahr 2011 höher als in jüngster Zeit, so dass sich auch die Gewinne verringert haben. Weiterhin stellt sich die Frage, inwiefern sich die Betriebskosten der Kraftwerke in Zukunft ändern werden. Vor diesem Hintergrund kann unabhängig von einer konkreten Schätzung der Gewinne davon ausgegangen werden, dass die Kraftwerksbetreiber auch mit Kernbrennstoffsteuer Gewinne erwirtschaften würden, solange sie den Strom für mindestens 3 Ct/kWh verkaufen können.

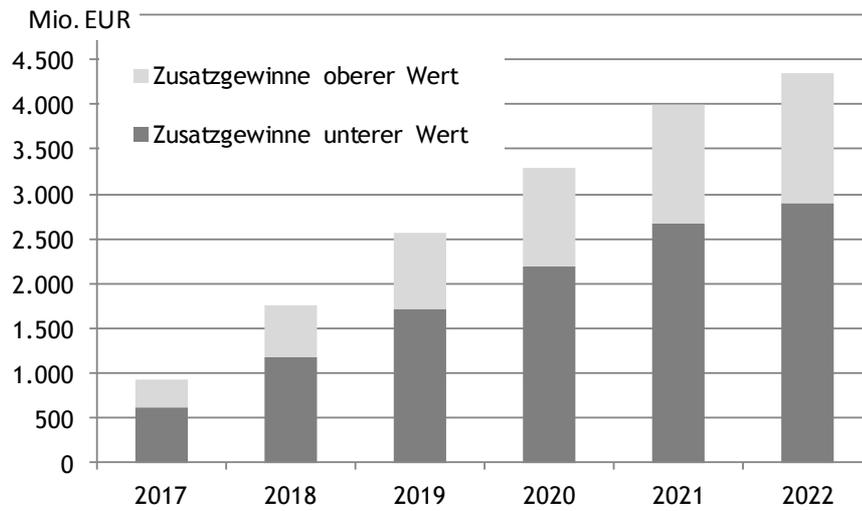
Während die absolute Gewinnspanne sehr unsicher ist, lassen sich die **zusätzlichen Gewinne durch Auslaufen der Steuer** besser eingrenzen. Mit Wegfall der Kernbrennstoffsteuer sinken die Betriebskosten und dadurch verbessert sich die Wirtschaftlichkeit von Atomstrom erheblich. Die zusätzlichen Gewinne sind etwas niedriger als das potenzielle Aufkommen aus der Kernbrennstoffsteuer, da auf die höheren Deckungsbeiträge Ertragsteuern (Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer, Solidaritätszuschlag) gezahlt werden müssen. Auch hier sind zukünftige Änderungen bei den politischen Rahmenbedingungen möglich, die aber hier nicht quantifiziert werden können. In Anlehnung an (Öko-Institut 2010) wird von durchschnittlichen Ertragsteuern in Höhe von 25 % ausgegangen. Unter dieser Annahme **summieren sich die zusätzlichen Gewinne der AKW Betreiber durch Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer auf 2,9 bis 4,4 Mrd. EUR** (vgl. Abbildung 3).

² RWE: 235 Mio. EUR entgangener Gewinn für Biblis 1 & 2
EON: 380 Mio. EUR finanzieller Schaden für Unterweser und Isar 1
EnBW: 261 Mio. EUR finanzieller Schaden für Neckarwestheim & Phillipsburg

³ Zitiert in der Süddeutschen Zeitung (2009)

⁴ Matthias Heck, Analyst der Investmentbank Macquarie (Hamburger Abendblatt 2011), PD Dr. Lutz Mez FU Berlin (Süddeutsche Zeitung 2009)

Abbildung 3 Kumulierte Zusatzgewinne der AKW-Betreiber durch Auslaufen der Kernbrennstoffsteuer 2017-2022



Quelle : Eigene Darstellung

4 Quellen

BfS (2016): Jahresmeldung 2015 - Vom 1. Januar 2000 bis 31. Dezember 2015 erzeugte, übertragene und verbleibende Elektrizitätsmengen. Bundesamt für Strahlenschutz. Abrufbar unter: http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/berichte/kt/elektrizitaetsmenge-2015.html;jsessionid=AE90A2DD66E2D2184D3BFD463F0AD48E.1_cid349. Letzter Zugriff am: 13.9.2016.

CDU/CSU, FDP (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG-ÄndG. Abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/060/1706075.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.8.2016.

Süddeutsche Zeitung (2009): Die Gelddruckmaschinen. Artikel von Oliver Das Gupta vom 6. Juli 2009. Abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/alte-atomkraftwerke-die-gelddruckmaschinen-1.808263>. Letzter Zugriff am: 22.8.2016.

Destatis (2016): Umweltschutzmaßnahmen: Gesamtaufkommen aus umweltbezogenen Steuern. Abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Umweltschutzmassnahmen/Tabellen/GesamtaufkommenSteuern.html>. Letzter Zugriff am: 1.9.2016.

FÖS (2014): Atomrückstellungen für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung. Kostenrisiken und Reformvorschläge für eine verursachergerechte Finanzierung. Studie im Auftrag des BUND. Abrufbar unter: http://www.foes.de/pdf/2014-09_FOES_Atomrueckstellungen.pdf. Letzter Zugriff am: 13.9.2016.

FÖS (2015): Was Strom wirklich kostet. Vergleich der staatlichen Förderungen und gesamtgesellschaftlichen Kosten von konventionellen und erneuerbaren Energien. Studie im Auftrag von Greenpeace Energy eG. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2015-01-Was-Strom-wirklich-kostet-kurz.pdf>. Letzter Zugriff am: 31.7.2015.

Öko-Institut (2010): Auswertungsaktualisierung des am 5. September 2010 ausgehandelten Modells für die Laufzeitverlängerung der deutschen Kernkraftwerke.

Öko-Institut (2011): Zur aktuellen Diskussion um die Kernbrennstoffsteuer. Abrufbar unter: <http://www.oeko.de/oekodoc/1142/2011-024-de.pdf>. Letzter Zugriff am: 13.9.2016.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2015): Aktueller Begriff - Die Kernbrennstoffsteuer. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/390426/1cb5139773f20d71b961850dff92bac7/kernbrennstoffsteuer-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.8.2016.