

Positionspapier der Arbeitsgruppe Finanzen der SPD-Bundestagsfraktion

Besteuerung der Atomwirtschaft – Ausgleich für die weggefallene Kernbrennstoffsteuer schaffen

1. Ausgangslage

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 7. Juni 2017 (Az. 2 BvL 6/13) entschieden, dass das Kernbrennstoffsteuergesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar ist, und hat es rückwirkend für nichtig erklärt. Damit muss der Bund den Atomkonzernen die gezahlten Steuerbeträge zurückzahlen – rund 6,3 Milliarden Euro zuzüglich Zinsen (das BMF schätzt die Zinsen auf 1 bis 1,5 Milliarden Euro).

Auch nach dem Kippen der Kernbrennstoffsteuer muss die Atomwirtschaft einen angemessenen Finanzierungsbeitrag leisten. Die SPD setzt sich dafür ein, von der Atomwirtschaft als Ausgleich für die weggefallene Kernbrennstoffsteuer eine Sonderabgabe zu erheben, deren Ertrag als zusätzlicher Beitrag in den öffentlich-rechtlichen Fonds zur Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung einfließen muss und dadurch zweckgebunden wird.

2. Gründe für die Kernbrennstoffsteuer

Die Atomenergie ist eine Technologie, deren Schadenspotential im Fall einer Havarie ungleich größer ist als bei allen konkurrierenden Energieträgern und deren Risiko sich nicht sicher beherrschen lässt. In Deutschland ist ihre Nutzung bis heute gesellschaftlich wie politisch höchst umstritten. Bereits im Juni 2000 vereinbarte die damalige rot-grüne Bundesregierung mit den Energieversorgungsunternehmen die geordnete Beendigung der Stromerzeugung aus Atomenergie. Die schwarz-gelbe Bundesregierung vollzog 2010 einen Kurswechsel und setzte mit der Novelle des Atomgesetzes u.a. eine Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke durch. Nach der Katastrophe von Fukushima wurde schließlich im Juli 2011 ein „zweiter“ Atomausstieg bis zum Jahr 2022 beschlossen.

Die Kernbrennstoffsteuer wurde im Jahr 2010 eingeführt. Die Steuer wurde bis zum 31. Dezember 2016 befristet, ohne dafür sachliche Gründe zu nennen. Mit der Einführung der Steuer verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, zusätzliche Einnahmequellen zur Haushaltskonsolidierung des Bundes zu erschließen, insbesondere vor dem Hintergrund der Belastung des Bundes durch die Kosten zur Endlagerung radioaktiver Abfälle.

Die Einführung der Steuer wurde aber auch damit begründet, die direkte Bevorzugung der Atomindustrie gegenüber anderen Energieträgern zu beenden: Die Atomindustrie trägt in keiner Weise die Folgekosten, die mit ihrem Betrieb verbunden sind. Die Versicherungspflicht von Atomkraftwerken entspricht nur einem Bruchteil des Schadenspotentials. Hinzu kommt: Der für die Energiewirtschaft und die Industrie im Jahr 2005 EU-weit eingeführte Handel mit Emissionsrechten für Kohlendioxid (CO₂) begünstigt die Atomenergie ebenso wie regenerative Energieträger.

Der Wettbewerb zwischen den Energieerzeugern wurde durch diese Privilegien der Atomenergie erheblich verzerrt.

3. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juni 2017

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass es sich bei der Steuer um eine „Verbrauchssteuer im Sinn der Abgabenordnung“ handelte. Daraus folgte, dass der Bund sowohl die Gesetzgebungskompetenz als auch die Ertragshoheit über die Kernbrennstoffsteuer hatte.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass es sich bei der Kernbrennstoffsteuer nicht um eine Verbrauchssteuer handelt und deswegen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Steuer fehlte. Dementsprechend ist das Kernbrennstoffsteuergesetz mit Artikel 105 Absatz 2 GG in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 1 Nummer 2 unvereinbar und nichtig. Die Nichtigkeit bedeutet, dass das Gesetz rückwirkend nicht anwendbar ist. Die zwischen 2011 und 2016 erhobenen Steuereinnahmen müssen – zuzüglich 6 Prozent Zinsen p.a. – erstattet werden.

4. Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung

Die Empfehlungen der „Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Atomausstiegs (KFK)“ vom 27. April 2016 wurden mit dem o.g. Gesetz festgeschrieben. Damit sollten die Weichen für eine sichere und verlässliche Finanzierung des Ausstiegs aus der Atomenergie gestellt werden. Für die Zwischen- und Endlagerung der radioaktiven Abfälle übertragen danach die Energieunternehmen 23,3 Milliarden Euro auf den Bund. Darin enthalten sind die bisherigen Rückstellungen der Energieunternehmen und ein Risikoaufschlag in Höhe von 6,1 Milliarden Euro. Die operative und finanzielle Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung geht damit auf den Staat über, der auf diese Weise auf lange Sicht die Verluste der Atomenergieerzeuger übernimmt.

Das Risiko für Kostensteigerungen liegt damit beim Staat, soweit die Kosten den Risikoaufschlag übersteigen.

5. Einführung einer Sonderabgabe für die Atomwirtschaft

Die Gründe für eine Besteuerung der Atomwirtschaft bestehen fort. Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird die ohnehin bestehende Bevorzugung der Atomenergie gegenüber anderen Energieträgern massiv verstärkt, ohne dass dies vom Gesetzgeber beabsichtigt war. Daher setzt sich die SPD-Bundestagsfraktion für einen angemessenen Finanzierungsbeitrag der Atomwirtschaft ein: die Bundesregierung muss jetzt ein Gesetz vorlegen, mit dem dieser wieder erhoben werden kann – unter Berücksichtigung der Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts.

Die verfassungsfeste Wiedereinführung der Kernbrennstoffsteuer in ihrer bisherigen Form würde eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen; die Steuer könnte dabei nur für die Zukunft erhoben werden. Angesichts des Atomausstiegs haben wir Zweifel, ob bis zum Abschalten des letzten Atomkraftwerks in Deutschland im Jahr 2022 ein angemessener Steuerbetrag erzielt werden könnte. Hinzu kommt: eine Grundgesetzänderung ist kein Selbstläufer.

Wir fordern daher die Einführung einer Sonderabgabe für die Atomwirtschaft, mit der die Atomwirtschaft einen zusätzlichen Beitrag in Höhe der jetzt weggefallenen Steuer leisten muss. Dies ist einfachgesetzlich möglich, weil der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken nach Artikel 73 Absatz 1 Nummer 14 GG hat. Die Kompetenz für die Erhebung der Sonderabgabe hängt an der sachlichen Zuständigkeit (Annexkompetenz). Voraussetzung für die Erhebung einer Sonderabgabe ist eine Zweckbindung der Mittel, daher muss die Sonderabgabe in den Fonds zur Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung einfließen.