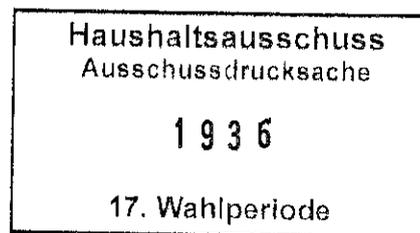


Haushaltsausschuss
- Sekretariat –



Zusammenstellung
der schriftlichen Stellungnahmen,
die dem Haushaltsausschuss ohne Aufforderung
zu seiner öffentlichen Anhörung am 14. Oktober 2010
zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens
"Energie- und Klimafonds" (EKFG) (Drs. 17/3053)
und
zum Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes (KernbrStG) (Drs. 17/3054)
zugeleitet wurden

- Deutsches Atomforum e.V.
- ver.di Bundesverwaltung
- VGB PowerTech e.V.
- BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.



Deutsches
Atomforum e. V.

Der Generalbevollmächtigte

Deutsches Atomforum e. V. · Robert-Koch-Platz 4 · 10115 Berlin

Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss
Petra Merkel, Vorsitzende
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Robert-Koch-Platz 4
10115 Berlin
Tel.: +49 30 498555-10
Fax: +49 30 498555-19
www.kernenergie.de

vorab per E-Mail: haushaltsausschuss@bundestag.de

Berlin, 12. Oktober 2010

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Frau Merkel,

anlässlich der am 14. Oktober 2010 im Haushaltsausschuss stattfindenden Öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen der CDU/CSU und FDP, hier Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes (BT-Drucksache 17/3054) sowie Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" (BT-Drucksache 17/3053), darf ich Ihnen die Stellungnahme des Deutschen Atomforum e.V. übersenden. Ich bitte Sie, die Stellungnahme auch an die Mitglieder des Haushaltsausschusses weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Dieter H. Marx

Anlage



Berlin, 12. Oktober 2010

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetz

Wir halten die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer aus den nachfolgend aufgeführten Gründen für rechtlich bedenklich.

I. Europarechtliche Bedenken gegen die Kernbrennstoffsteuer

1. Verstöße gegen den EURATOM-Vertrag

a) Pflicht zur Beseitigung von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen (Art. 93 Abs.1 lit. a) des Vertrages)

Gemäß Art. 93 Abs. 1 lit. a) EURATOM-Vertrag müssen die Mitgliedstaaten untereinander alle Einfuhr- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr für die in den Listen A 1 und A 2 aufgeführten Erzeugnisse beseitigen.

Bei der Kernbrennstoffsteuer handelt es sich zwar nicht um Einfuhr- und Ausfuhrzölle, aber um eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH. Als Maßnahme gleicher Wirkung ist die Kernbrennstoffsteuer nur rechtmäßig, wenn ein geschriebener oder ungeschriebener Rechtfertigungsgrund vorliegt. Ein geschriebener Rechtfertigungsgrund kommt vorliegend nicht in Betracht, da die Kernbrennstoffsteuer weder aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, oder der Gesundheit oder einem anderen genannten Rechtfertigungsgrund erhoben werden soll.

b) Ausgestaltung als direkte Steuer – Verstoß gegen Art. 3 Abs.1 des Protokolls

Eine direkte Steuer kann als Veranlagungssteuer beim Steuerpflichtigen oder als Abzugssteuer (z.B. Kapitalertragsteuer, Lohnsteuer) bei einem Dritten erhoben werden. Nach dem Entwurf-KernbrStG soll die Steuer anlässlich der Einbringung der im Eigentum von EURATOM stehenden Kernbrennstoffe in den Kernreaktor erhoben werden. Mithin liegt es nahe, in der Besteuerung eine direkte Steuer auf die Kernbrennstoffe selbst zu sehen, die lediglich beim Kraftwerksbetreiber als Steuerschuldner i.S.v. § 5 Abs. 2 Entwurf-KernbrStG einbehalten wird. Schließt man sich dieser Sichtweise an, ist die Steuer wegen eines unmittelbaren Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union rechtswidrig.

c) Ausgestaltung als indirekte Steuer

Sieht man als Besteuerungsgegenstand i.S.v. § 1 Entwurf-KernbrStG nicht den Funktionsnutzen des Kernbrennstoffes, sondern den Verbringungsakt als (umsatzartiges) Verkehrsgeschäft, so müsste zur Herstellung der im Rahmen der Umsatzsteuer erreichten Besteuerungsneutralität dem Kraftwerksbetreiber ein Steuerentlastungsanspruch (wie der Vorsteueranspruch bei der Umsatzsteuer) zustehen. Bei Anwendung einer solchen Technik wäre aber weder ein Steuermehraufkommen zu generieren, noch könnten Erträge der Kraftwerksbetreiber besonders belastet werden. Beides findet sich aber als Ziel in der Begründung des Entwurf-KernbrStG. Es bliebe demnach nur die Ausgestaltung der Steuer als eine auf den Verbrauch des Eigentums der EURATOM ausgerichteten Abgabe. Eine nationale Einzelsteuer – wie eben die Kernbrennstoffsteuer – würde aber gegen die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Mitgliedschaft in der EURATOM-Gemeinschaft verstoßen und müsste von der Kommission nach Art. 71 EURATOM Vertrag unterbunden werden.

2. Ausgestaltung als harmonisierte Verbrauchsteuer (Art.1 Abs.1 SystemRL)

Kernbrennstoffe sind wegen ihrer Vergleichbarkeit mit Energieerzeugnissen verbrauchsteuerpflichtige Waren. Daraus folgt zunächst, dass eine Kernbrennstoffsteuer in den Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 1 SystemRL fallen würde. Der relevante Prüfungsmaßstab ist aufgrund des Verweises in Art. 1 Abs. 1 SystemRL die EnergieStRL. Die EnergieStRL unterscheidet zwischen Steuern auf Energieerzeugnisse und auf elektrischen Strom (Art. 1, 2 Abs. 1 und 2 EnergieStRL).

Nach der Ausgestaltung der Kernbrennstoffsteuer im Entwurf-KernbrStG spricht viel dafür, in der Kernbrennstoffsteuer eine Steuer auf Energieerzeugnisse zu sehen. Da in § 1 Entwurf-KernbrStG und bei der Bemessung des Steuertarifes in § 3 Entwurf-KernbrStG jeweils konkret auf den verwendeten Kernbrennstoff abgestellt wird, kommt eine Eingruppierung der Kernbrennstoffsteuer als eine Steuer auf Strom nicht in Betracht.

a) EnergieStRL ist entsprechend anwendbar

Brennelemente unterfallen zwar nicht unmittelbar der EnergieStRL. Gleichwohl sind die Regelungen der EnergieStRL auf Kernbrennstoffe entsprechend anwendbar. Das gebietet die weitgehende Vergleichbarkeit von Kernbrennstoffen mit Energieerzeugnissen.

Kernbrennstoffe und fossile Energieträger sind einander gleichzusetzen, so dass die Regelungen der EnergieStRL auf Kernbrennstoffe entsprechend anzuwenden sind.

b) Besteuerung verstößt gegen Grundsatz der Doppelbelastung

Eine Besteuerung der eingesetzten Kernbrennstoffe würde eine europarechtlich unzulässige Doppelbelastung darstellen. Der europäische Gesetzgeber will im Bereich der Stromerzeugung jedoch eine Doppelbelastung gerade vermeiden. Besteuert werden soll entweder die verwendete Primärenergie (Input) oder der als Sekundärenergie hergestellte Strom (Output). Unzulässig ist demgegenüber die Besteuerung von Input und Output (Art. 14 Abs. 1 lit. a, 21 Abs. 5 UAbs. 3 EnergieStRL).

Auf eine Besteuerung beider Stufen würde aber eine Kernbrennstoffsteuer hinauslaufen. Zunächst würden die im Rahmen der Stromerzeugung eingesetzten Rohstoffe durch die Kernbrennstoffsteuer besteuert werden (Besteuerung des Inputs). Im Anschluss würde der erzeugte Strom Gegenstand der Stromsteuer sein (Besteuerung des Outputs). Damit wären Kernbrennstoffe doppelt belastet.

c) Kein Vorliegen von Rechtfertigungsgründen

Eine Doppelbelastung der Kernbrennstoffe auf der einen und der damit erzeugten elektrischen Energie auf der anderen Seite ist vorliegend auch nicht ausnahmsweise zu rechtfertigen. Insbesondere kommt Art. 14 Abs. 1 lit. a Satz 2 EnergieStRL nicht als Rechtfertigungsgrund in Betracht. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Input-Erzeugnisse „aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern“.

Die Europäische Kommission hat in diesem Rahmen drei Ziele formuliert: Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von Beschäftigung und Wachstum und Verringerung der durch die Abhängigkeit von Erdgas- und Erdölimporten bedingten Verwundbarkeit der EU.

Die Nutzung von Kernenergie steht erkennbar keinem dieser Ziele entgegen – weder der CO₂-Reduzierung noch der Energieeffizienz. Eine Ausnahme kann damit nicht unter Verweis auf die „umweltpolitischen Gründe“ gerechtfertigt werden. Im Gegenteil spricht die CO₂-freie Erzeugung von Strom mit Kernenergie für die Steuerfreiheit der darin eingesetzten Kernbrennstoffe.

d) Unionsrechtswidrige Diskriminierung

Die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer in Form einer Energiesteuer stellt zugleich eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung der deutschen Energieversorger dar. Die europäischen Wettbewerber der deutschen Unternehmen wären von einer solchen Abgabe nicht betroffen. Aufgrund des europäischen Binnenmarktes ist es ihnen möglich, Strom nach Deutschland zu exportieren, ohne von der Kernbrennstoffsteuer betroffen zu sein. Die Unternehmen anderer Mitgliedstaaten hätten dadurch einen schwer einholbaren Vorsprung bei den Kosten für die Energieerzeugung. Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Energieversorger sowohl auf dem nationalen als auch auf dem europäischen Markt beeinträchtigt. Eine solche Diskriminierung der deutschen Versorger bedeutet einen Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Diskriminierung.

3. Andere indirekte Steuer (Art. 1 Abs. 2 SystemRL)

In Ziffer VI. der Begründung des Entwurf-KernbrStG wird die Kernbrennstoffsteuer als „unionsrechtlich nicht harmonisierte Verbrauchsteuer“ bezeichnet. Geplant ist also offenbar die Einführung der Kernbrennstoffsteuer als andere indirekte Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 1 Abs. 2 SystemRL. Nach dieser Vorschrift können Mitgliedstaaten für besondere Zwecke auf verbrauchsteuerpflichtige Waren andere indirekte Steuern erheben, sofern diese Steuern mit näher bezeichneten verbrauchsteuerrechtlichen Grundsätzen vereinbar sind.

Die Ermächtigungsklausel des Art. 1 Abs. 2 SystemRL greift vorliegend schon deshalb nicht, weil die speziellere Regelung des ersten Absatzes der Norm anzuwenden ist. Der Anwendungsbereich der EnergiesteuerRL ist wegen der Vergleichbarkeit zwischen Brennelementen und Energieerzeugnissen eröffnet. Die geplante Kernbrennstoffsteuer wäre mithin eine Steuer im Bereich des abschließend harmonisierten EU-Verbrauchsteuerrechts. Ein Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift im zweiten Absatz ist daher unzulässig.

Es liegen ferner keine „besonderen Zwecke“ vor, die die Einführung einer anderen indirekten Verbrauchsteuer auf Kernbrennstoffe rechtfertigen könnten. Es muss sich insofern um Abgaben handeln, die neben der Einnahmeerzielung weiteren Zielen dienen. Ziel der Kernbrennstoffsteuer ist ausweislich des Eckpunktepapiers der Bundesregie-

rung und der Begründung des Entwurf-KernbrStG aber lediglich die Erzielung von staatlichen Einnahmen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung.

Darüber hinaus würde die Kernbrennstoffsteuer den Grundsätzen des europäischen Verbrauchsteuerrechts widersprechen, so dass auch die zweite Voraussetzung des Art. 1 Abs. 2 SystemRL nicht erfüllt ist. Denn die einseitige Einführung in Deutschland würde gegen die europäischen Grundsätze einer harmonisierten Energiebesteuerung verstoßen. Dieses System soll gerade innergemeinschaftlichen Marktverzerrungen und -verwerfungen aufgrund unterschiedlicher Steuersätzen für Energieerzeugnisse entgegenwirken.

4. Verbrauchsteuer auf nicht harmonisierte Waren (Art. 1 Abs. 3 SystemRL)

Keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verbrauchsteuer auf Brennelemente ist auch Art. 1 Abs. 3 SystemRL. Dieser gestattet es Mitgliedstaaten, Verbrauchsteuern auf andere als verbrauchsteuerpflichtige Waren zu erlassen.

Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist allerdings seit Inkrafttreten der EnergieStRL und der mit ihr erfolgten Ausweitung der harmonisierten, verbrauchsteuerpflichtigen Waren von Mineralölen auf Energieerzeugnisse nicht mehr eröffnet. Kernbrennstoffe sind mit Energieerzeugnissen vergleichbar und damit wie verbrauchsteuerpflichtige Waren zu behandeln. Steuern auf Brennelemente sind daher ausschließlich am Maßstab der ersten beiden Absätze des Art. 1 SystemRL zu messen.

Darüber hinaus liegen auch die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 3 SystemRL nicht vor. Die Erhebung solcher Steuern darf nach dem zweiten Satz der Vorschrift im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen. Wegen der gemäß § 4 Entwurf-KernbrStG den Betreibern aufgebürdeten Pflichten ist jedoch von unzulässigen Formalitäten in diesem Sinne auszugehen.

II. Finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kernbrennstoffsteuer

Die Bundesregierung leitet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer offenbar aus Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ab, indem sie die Kernbrennstoffsteuer als Verbrauchsteuer i.S.d. Grundgesetzes ansieht.

1. Von Verbrauchsteuern erfasste Güter

Das Grundgesetz selbst enthält keine Definition des Begriffs der Verbrauchsteuer. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb eine eigene Interpretation dieses Begriffs entwickelt:

„Gegenstand der Verbrauchsbesteuerung können nur vertretbare, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmte Güter des ständigen Bedarfs sein.“

Kernbrennstoffe werden als wesentlicher Bestandteil von Brennelementen planmäßig vier bis sechs Jahre genutzt und gehören zum längerfristig nutzbaren Umlaufvermögen bzw. – soweit die Mindestreaktivitätsmenge betreffend; vgl. hierzu zu § 1 unter IV – zum Anlagevermögen der Energieerzeuger. Für den „kurzfristigen Verbrauch“ sind sie demnach gerade nicht bestimmt. Auch als „Güter des ständigen Bedarfs“ können Kernbrennstoffe nach dem gängigen Sprachgebrauch des Verbrauchsteuerrechts nicht bezeichnet werden.

Kernbrennstoffe sind aber eben keine typischen Konsumgüter, da sie aufgrund ihrer Strahlung stark gesundheitsgefährdet sind und nur unter höchsten Sicherheitsvorkehrungen überhaupt genutzt werden können. Kernbrennstoffe sind reine Produktionsmittel und als solche nicht für einen Verbrauch i.S.d. Verbrauchsteuersystematik des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ausgelegt.

2. Abwälzung auf Endkunden

Ein weiteres entscheidendes Merkmal einer Verbrauchsteuer ist die Abwälzbarkeit der Belastung des Steuerschuldners auf den Verbraucher.

Eine Verbrauchsteuer ist mit diesen Grundsätzen jedoch nicht mehr vereinbar, wenn sie eine Abwälzung entweder rechtlich ausschließt oder eine solche faktisch unmöglich ist. Vorliegend ist den energieversorgenden Unternehmen noch nicht einmal eine solche kalkulatorische Abwälzung möglich, da die Kernkraftwerke in der „merit order“ nur in den wenigsten Stunden eines Jahres grenzpreissetzend sind. Eine Preiswirkung kann daher nicht entstehen. Damit handelt es sich bei der Kernbrennstoffsteuer nicht um eine Verbrauchsteuer, für deren Einführung der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz hätte, sondern um eine im Katalog des Art. 106 GG nicht vorgesehene Steuer auf Produktionsmittel.

3. Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung

Bislang nicht höchstrichterlich geklärt und in der verfassungsrechtlichen Literatur heftig umstritten ist die Frage, ob mit „übrigen Steuern“ in Art. 105 Abs. 2 GG der Steuerkatalog in Art. 106 GG gemeint ist und der Gesetzgeber daher nur die Gesetzgebungskompetenz für Steuern hat, die sich unter eine dieser Steuerarten subsumieren lassen, oder ob aus dieser offenen Formulierung ein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers folgt.

In beiden Fällen bedarf es für die Einführung der Kernbrennstoffsteuer einer Grundgesetzänderung, die eine Zustimmung der Mitglieder von Bundesrat und Bundestag mit 2/3-Mehrheit voraussetzt.

III. Verfassungswidrigkeit der Kernbrennstoffsteuer

1. Verfassungswidrigkeit der Steuer

Steuerliche Belastungen stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann rechtfertigungsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmungen und damit einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG dar, wenn sie an das Innehaben von vermögenswerten Rechtspositionen anknüpfen. Die Kernbrennstoffsteuer würde an die Nutzung der Kernkraftwerke und damit an eine zentrale Eigentumsposition der Betreiber anknüpfen, wäre also vollumfassend an Art. 14 GG zu messen.

Wegen der unangemessenen – absoluten wie relativen – Höhe der steuerlichen Belastung bedeutete die geplante Kernbrennstoffsteuer einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Eigentumsrecht. Darüber hinaus würde ein Sachverhalt tangiert, der wegen der im Jahr 2002 eingeführten Laufzeitbegrenzung für Kernkraftwerke ohnehin schon am Rande der Verfassungskonformität austariert ist; dieser würde durch die nun hinzutretende zusätzliche steuerliche Belastung aus dem Lot gebracht. Spätestens durch das Zusammentreffen der beiden Eingriffsakte würden das Übermaßverbot und damit Art. 14 GG endgültig verletzt. Die Kernbrennstoffsteuer wäre verfassungswidrig.

2. Verfassungswidrigkeit der Laufzeitbegrenzung

Darin erschöpfte sich die verfassungswidrige Belastung des Eigentums indessen nicht. Denn durch das Hinzutreten der Kernbrennstoffsteuer würde die Laufzeitbegrenzung selbst in ein geändertes normatives Umfeld gebettet; die von ihr ausgehenden Belastungen würden ein völlig neues Gewicht erhalten. Rückkoppelnd würde die Kernbrennstoffsteuer damit zugleich zur Unvereinbarkeit der Laufzeitbegrenzung mit Art. 14 GG führen. Beide kumulierenden Akte würden verfassungswidrig.

IV. Verstoß gegen die Vereinbarung vom 14.6.2000/11.6.2001

Die geplante Kernbrennstoffsteuer würde schließlich gegen die zwischen der Bundesregierung und den kernenergiebetreibenden Energieversorgungsunternehmen getroffene Verständigung verstoßen. Darin heißt es unter III.2.:

„Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht.“

In der Erhebung der Kernbrennstoffsteuer liegt eine vereinbarungswidrige Diskriminierung der Kernenergiewirtschaft. Die zur Rechtfertigung allein herangezogene Beteiligung der Kernkraftwerksbetreiber an den Sanierungskosten der Endlager Asse II und Morsleben trägt nicht. Über § 21a AtG tragen die Betreiber bereits die Kosten für die Benutzung von Anlagen nach § 9a Abs. 3 AtG zur Beseitigung radioaktiver Abfälle. Soweit sie von den bezeichneten Endlagern profitiert haben sollten, wurde der Kostenbeitrag bereits vollständig erbracht.

Die Vereinbarung zeitigt ungeachtet ihrer Rechtsnatur Rechtsfolgen. Dafür sprechen die detailscharfe Ausgestaltung, präzise Verpflichtungen beider Seiten sowie konkret festge-

legte Handlungsabläufe; auch die Entstehungsgeschichte der Vereinbarung streitet für ihre Verbindlichkeit. Selbst aus einer nur politisch-faktischen Bindungswirkung der Vereinbarung würde ein rechtserheblicher Vertrauenstatbestand erwachsen. In beiden Fällen folgt aus der Vereinbarung ein Anspruch auf Unterlassung der diskriminierenden Maßnahme; sekundär würde eine Verletzung dieser Unterlassenspflicht Schadensersatzansprüche auslösen.

V. Allgemeine Begründung des Gesetzentwurfes

Da Steuern in erster Linie der Finanzierung des Staatshaushaltes dienen sollen (§ 3 Abs. 1 AO), ist eine besondere Rechtfertigung bei Einhaltung der verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen grds. nicht geboten. Den zur politischen Begründung des Gesetzentwurfes angeführten Gründen muss aber gleichwohl widersprochen werden, da sie wirtschaftspolitisch bedenklich und inhaltlich unzutreffend sind.

Die als politischer Grund genannte Beteiligung der Betreiber von Kernkraftwerken an den Kosten zur Sanierung von durch den Bund zu finanzierenden Endlagern (insbesondere Asse II) ist nicht überzeugend. Ausschließlich der Bund trägt die Verantwortung für die Schachanlage Asse. Der Bund hat diese Anlage im Rahmen seiner Grundlagenforschung betrieben, wozu radioaktive Abfälle benötigt wurden. Nach Zahlung der Einlagerungsgebühr gingen die Abfälle vertragsgemäß in das Eigentum des Bundes über. Im Vertrauen darauf, dass die bundeseigene Gesellschaft das Endlager Asse richtig bewirtschaftet, betreibt und später stilllegt, haben die EVU in den 70er Jahren das Angebot des Bundes zur Einlagerung von Abfällen in der Asse angenommen. Dass das damalige Vertrauen, das dem Bund von den EVU entgegengebracht wurde, nun als billige Entsorgungsvariante für die EVU dargestellt wird, ist unrichtig und verfälscht nachträglich den Sachverhalt einseitig zu Lasten der Ablieferer. Zu der Frage der Verantwortung hat die ehemalige Parlamentarische Staatssekretärin Astrid Klug am 28.01.2009 auf eine parlamentarische Anfrage geantwortet: „Der Bund habe schon immer die Verantwortung für die Asse II und es gäbe keine rechtlichen Hinweise, jemand anderen, auch nicht diejenigen, die ihre Abfälle dort eingelagert haben, in die Finanzverantwortung zu nehmen.“ Demgemäß ist in § 57b Abs. 1 S. 3 AtG bewusst geregelt worden, dass der Bund die Kosten für den Weiterbetrieb und die Stilllegung der Schachanlage Asse II trägt.

Völlig unabhängig von den obigen Ausführungen zur Finanzierungsverantwortung ist es schließlich unplausibel, wenn die Gesetzesbegründung davon ausgeht, dass die Erträge aus der Steuer dazu *beitragen* sollen, die aus dem Weiterbetrieb und der Stilllegung der Schachanlage Asse II entstehende Haushaltsbelastung des Bundes zu *verringern*. Tatsächlich dürfte das erwartete Steueraufkommen von 2,3 Milliarden Euro/p.a. aus der Kernbrennstoffsteuer die erwarteten Gesamtkosten für die Stilllegung und den Weiterbetrieb der Schachanlage Asse II nicht nur voll abdecken, sondern diese um ein Mehrfaches übersteigen.

VI. Materielle Anmerkungen zum Entwurf des KernbrStG

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen, aus denen die Rechtswidrigkeit einer Kernbrennstoffsteuer hervorgeht, ist auf die folgenden Gesichtspunkte hinzuweisen.

1. § 1 Steuerggegenstand, Steuergebiet

Entgegen der Legaldefinition im Gesetzentwurf handelt es sich bei der Kernbrennstoffsteuer tatsächlich nicht um eine Verbrauchsteuer, weil die vorstehend dargestellten Voraussetzungen für eine Verbrauchsteuer i.S.v. Art. 106 GG nicht gegeben sind. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zu fossilen Brennstoffen, das in den Brennelementen enthaltene Energiepotential nicht völlig in Wärme umgewandelt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere beim sog. Mindestreaktivitätskern bzw. der Mindestreaktivitätsmenge (= der Teil des im Reaktor eingesetzten Energiepotentials, der zwar beim Betrieb des Reaktors stets vorhanden sein muss, sich jedoch nicht als Einsatzstoff für die Wärmeerzeugung verwerten lässt – vgl. BMF-Schreiben vom 15.11.1979 – IV B 2 – S 2170 – 79/79 -). Die Menge an spaltbaren Produkten in einem Brennelement die nicht produktiv nutzbar ist, weil bei einem Unterschreiten eine selbsttragende Kettenreaktion nicht stattfindet, wird aber als Folge der Anknüpfung an den mengenmäßigen Einsatz von Kernbrennstoffen gleichwohl der Kernbrennstoffsteuer unterworfen. Somit stimmen – auch wenn entgegen den vorstehenden Erläuterungen – tatsächlich eine zulässige Verbrauchssteuer gegeben sein sollte, Steuerggegenstand und verbrauchtes Produkt nicht überein. Der Anknüpfungspunkt für die Besteuerung ist daher rein willkürlich gewählt und somit verfassungswidrig.

2. § 3 Steuertarif

Der Steuertarif für die definierten Kernbrennstoffe wird unabhängig von ihrem jeweiligen abweichendem Energiegehalt einheitlich mit 145 € festgesetzt. Ein solcher einheitlicher Steuersatz verstößt gegen das Prinzip einer Verbrauchssteuer und ist daher verfassungsrechtlich unzulässig. Zu den wirtschaftlichen Folgen für die Betreiber bei einem so hohen Steuertarif verweisen wir auf die obigen Ausführungen.

3. § 4 Pflichten des Betreibers

Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie regen wir an, bei den vorzulegenden Unterlagen (falls man hierauf nicht im Hinblick auf die nach dem Atomgesetz und anderen Vorschriften zu führenden Register gänzlich verzichten will), eng an die sonstigen Aufzeichnungsvorschriften anzuknüpfen. Insbesondere sollte daher in § 4 Abs. 3 Nr. 2 KernbrStG folgender Halbsatz ergänzt werden: „...die in den Kernreaktor eingesetzten Brennelemente und Brennstäbe, die im Rahmen der Kernbrennstoffverbleibenskontrolle der EURATOM vorgelegt wird (Safeguard),.....“

4. § 5 Entstehung der Steuer, Steuerschuldner

Die Kernbrennstoffsteuer entsteht nach dem erstmaligen Einsatz in einem Kernreaktor unabhängig von dem tatsächlichen Gebrauch oder Verbrauch mit der erstmaligen Auslösung einer sich selbsttragenden Kettenreaktion. Somit kommt es entgegen dem allgemeinen Verbrauchssteuerbegriff zu einer Übermaßbesteuerung, weil abhängig von der Nutzungsdauer im Kernreaktor regelmäßig nicht die gesamte verfügbare und bereits besteuerte Menge an Kernbrennstoff genutzt wird. Dies betrifft neben dem im Gesetz bereits geregelten Fall von defekten Brennstäben, insbesondere die Fälle der Stilllegung von Kernreaktoren als Folge des Endes der genehmigten Laufzeit und den Mindestreaktivitätskern, der nicht genutzt werden kann. Da aufgrund der technischen Spezifikationen eine Nutzung von Brennelementen in anderen Kernreaktoren grundsätzlich nicht möglich ist, sollte daher § 5 Abs. 1 KernbrStG wie folgt formuliert werden:

„(1) Die Steuer entsteht dadurch, dass ein Brennelement oder einzelne Brennstäbe in einem Kernreaktor erstmalig eingesetzt werden und eine sich selbsttragende Kettenreaktion ausgelöst wird. Soweit sich bei einer vorzeitigen Beendigung der Nutzung der Kernbrennstoffe (z.B. im Rahmen einer Stilllegung) noch versteuerte, aber nicht genutzte Kernbrennstoffe im Kernreaktor befinden, wird eine Steuerentlastung durchgeführt. Der zu entlastende Betrag wird anhand eines Vergleichs des tatsächlichen Abbrands mit dem Zielabbrand der Brennelemente im Kernreaktor ermittelt. Der Austausch nachweislich defekter Brennstäbe führt nicht zur Steuerentstehung bzw. Steuerentlastung.“

5. § 6 Steueranmeldung, Fälligkeit der Steuer

Die vorgesehene Frist zur Steueranmeldung bis zum 15. des folgenden Monats ist im Hinblick auf die notwendigen aufwändigen Meldeprozesse zu kurz. Wir regen daher an, in § 6 Abs. 1 KernbrStG jeweils die Worte „...des folgenden Monats...“ durch die Worte „...des nächstfolgenden Monats ...“ zu ersetzen. Hierdurch würde ebenso wie für Zwecke der Umsatzsteuer ausreichend Zeit für eine ordnungsgemäße Abrechnung der steuerpflichtigen Mengen gewonnen und könnten verwaltungsaufwändige Korrekturmeldungen vermieden werden.

Da die Kernbrennstoffe typischerweise über einen Zeitraum von ca. 5 Jahren im Kernreaktor zur Stromproduktion genutzt werden, ist ungeachtet der in § 5 geregelt Steuerentstehung die Erhebung der Kernbrennstoffsteuer bei Beginn der Nutzung nicht sachgerecht und entspricht nicht dem in der Gesetzesbegründung dargestellten Verbrauchssteuerprinzip. Dieses sieht vielmehr regelmäßig vor, dass die Steuer erst in dem Zeitpunkt entsteht, in dem das belastete Wirtschaftsgut zur Erzielung von Einnahmen am Markt verkauft wird. Aus diesem Grunde sollte daher die Fälligkeit der Kernbrennstoffsteuer durch Ergänzung von § 6 Abs. 1 S. 2 KernbrStG wie folgt geregelt werden:

„Die Steuer, die in einem Monat entstanden ist, ist am 25. Tag des nächstfolgenden Monats (im Erstjahr) sowie in den folgenden 4 Jahren jeweils am 25. Tag des entsprechenden Monats (im Folgejahr) mit je 1/5 des angemeldeten Steuerbetrages an das Hauptzollamt zu entrichten.“

VII. Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens 'Energie- und Klimafonds' (EKFG)

Darüber hinaus begrüßen wir die Errichtung eines Sondervermögens 'Energie- und Klimafonds'. Die nach dem EKFG vorgesehenen energienahen Verwendungszwecke wie die Förderung von Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Energieforschung und Klimaschutz sind zielführend. Die CO₂-freie und sichere Stromerzeugung aus Kernenergie leistet im deutschen Energiemix einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, zur Versorgungssicherheit - u.a. in dem sie hilft, noch

Seite 14

unstete Stromspeisung aus Erneuerbaren Energien auszugleichen - und zur Wettbewerbsfähigkeit des Energie- und Wirtschaftsstandortes. Über diesen Beitrag und die bisherigen Steuereinnahmen der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Kernenergienutzung in Deutschland hinaus, unterstützt die Kernenergie über die anteilige Abschöpfung der zusätzlichen Erlöse aus einer Laufzeitverlängerung den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Kernenergie leistet damit im Rahmen des Energienkonzeptes eine wichtige Brückenfunktion auf dem Weg in die von der Bundesregierung angestrebte zukünftige Energieversorgung.



Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di zu den Gesetzentwürfen für ein Kernbrennstoffsteuergesetz und zur Einrichtung eines Energie- und Klimafonds (Deutscher Bundestag DS 17/3053, DS 17/ 3054)

Die Gewerkschaft ver.di vertritt die rund 200 000 Beschäftigten in der deutschen Energiewirtschaft.

Zu DS 17/3054

Die Gewerkschaft ver.di lehnt die Einführung der in DS 17/3054 vorgeschlagenen Kernbrennstoffsteuer ab. Dies gilt aus rechtssystematischen und energiepolitischen Gründen, die im Folgenden erläutert werden sollen.

In der Einleitung des Entwurfs wird die dominierende Begründung für die Einführung der Kernbrennstoffsteuer dargelegt: „Die Haushaltskonsolidierung des Bundes erfordert die Erschließung zusätzlicher Einnahmequellen.“ Diese nicht zu bestreitende Tatsache darf nach Ansicht von ver.di aber nicht dazu führen, dass einem Wirtschaftszweig wie der Energiewirtschaft ohne weitere Begründung eine Steuer oktroyiert wird, ohne die Folgen für die politische Ausrichtung dieses Wirtschaftszweiges sowie die Folgen für Kunden und die betroffenen Unternehmen auch nur zu reflektieren. So wird aber im Wesentlichen verfahren. Der Gesetzentwurf wird im Kern lediglich fiskalpolitisch begründet. Auswirkungen auf die Folgen des Abschöpfens von summiert 2,3 Milliarden Euro jährlich aus der Energiewirtschaft für die aus klimapolitischen Gründen erforderliche Umstrukturierung der Energiewirtschaft werden weder ansatzweise und schon gar nicht systematisch herausgearbeitet.

Im Entwurf wird an keiner Stelle berücksichtigt, inwieweit eine zusätzliche steuerliche Belastung der Energiewirtschaft Auswirkungen auf die Fähigkeit der betroffenen Unternehmen hat, das notwendige immense Investitionsvolumen in den energiewirtschaftlichen Wandel hin zu einer klimaverträglichen, nachhaltigen Energieversorgung der Zukunft mit den Schwerpunkten der erneuerbaren Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung aufzubringen. Beim im Entwurf vorgeschlagenen Volumen der Steuer von summiert 2,3 Milliarden Euro pro Jahr könnte dies die Investitionsfähigkeit einzelner Unternehmen stark beeinträchtigen. Dies gilt jedenfalls solange, wie die aufzubringenden Steuerbeträge nicht oder überwiegend nicht auf die Stromkunden abgewälzt werden können, was laut Gesetzentwurf „allenfalls gelegentlich und für kurze Zeiträume“ möglich

sein wird. (Dem wird tendenziell zugestimmt, weil die Kernbrennstoffsteuer die Stromgestehungskosten in abbeschriebenen Kernkraftwerken zwar deutlich belasten und bei vorgeschlagenem Volumen auf Kosten zwischen 3,6 und 4,6 Cent pro Kilowattstunde erhöhen würde, diese Kosten aber dennoch im Vergleich zu anderen Erzeugungsmöglichkeiten weiter als günstig erscheinen. Damit unterbleiben aber im Wesentlichen Einflüsse auf Kraftwerkseinsatz und Strombörsengeschehen, und damit sollte die Brennstoffsteuer auf die am Markt anlegbaren Strompreise nur marginal auswirken.)

Es wird weiterhin zur Begründung der Steuer angeführt, dass die Erträge aus der Steuer „vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung auch dazu beitragen (sollen), die aus der notwendigen Sanierung der Schachtanlage Asse II entstehende Haushaltsbelastung des Bundes zu verringern.“ Der Verzicht des Gesetzgebers, hier die Betreiber von Kernenergieanlagen rechtlich verbindlich in die Pflicht zu nehmen, ist in der Tat ein grundlegendes Versäumnis. Hieraus sollte der Gesetzgeber allerdings systematische Konsequenzen für die Neuregelung der Haftungs-, Lagerungs- und Sanierungsfinanzierung im Zusammenhang mit Atommüll ziehen, die dem Verursacherprinzip Rechnung tragen. Eine nachträgliche Verpflichtung der Betreiber, sich an der Sanierung von Einzelproblemen in diesem Zusammenhang finanziell zu beteiligen, ist sicherlich moralisch berechtigt, sollte dann allerdings auch in direkter zweckgerichteter Form erfolgen und nicht über eine Steuer, die über die allgemein katastrophale Finanzsituation des Bundes begründet wird.

Alles in allem ergibt sich der Eindruck, dass eine energiewirtschaftliche Begründung der Steuer auch nicht in Ansätzen gelungen ist und deshalb allein fiskalische Begründungen wirksam sind. In diesem Fall fehlt aber eine systematische Folgenabschätzung der beabsichtigten Steuer im Hinblick auf Auswirkungen auf den notwendigen klima- und umweltpolitischen Wandel der Energiewirtschaft. Die Befürchtung, dass dieser Wandel durch Entzug notwendiger Investitionsmittel aus der Energiewirtschaft deutlich verlangsamt wird, kann nicht ausgeräumt werden.

ver.di befindet sich in der Ablehnung der Kernbrennstoffsteuer im Übrigen in Gesellschaft des damaligen Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, der auf der Klausurtagung am 10. und 11. September 2008 in München folgenden Beschluss gefasst hat: Wir „lehnen es ...angesichts tendenziell weiter steigender Preise für Energie...strikt ab, mit staatlichen Maßnahmen Energie weiter zu verteuern. In diesem Sinne kontraproduktiv wirkende Vorschläge wie die Einführung einer Brennelementesteuer...kommen für uns nicht in Frage.“

Zu DS 17/3053

ver.di lehnt des Weiteren auch die Konzeption eines „Energie- und Klimafonds“, wie sie aus der DS 17/3053 hervorgeht, ab. Dabei ist unstrittig, dass die notwendigen ehrgeizigen Klimaschutzziele, wie sie sich die Bundesregierung im „Energiekonzept“ zu eigen gemacht hat, eine ausreichende Förderung aus dem Bundeshaushalt erforderten. § 2, Absatz 1, Satz 1 des Gesetzentwurfs vermittelt auch zunächst den Eindruck, dass es tatsächlich um „zusätzliche“ Programmausgaben für klimaschutzrelevante Maßnahmen gehe, doch wird in § 2 Absatz 2 sogleich relativiert, dass sich die Bezeichnung „zusätzlich“ lediglich auf Ausgaben bezieht, „wenn sie nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind.“ Angesichts der in der Haushaltsplanung für 2010ff. bereits vollzogenen weitreichenden und umfangreichen Kürzungen bei klimaschutzrelevanten Maßnahmen gegenüber den noch im Jahr 2009 hierfür zur Verfügung

stehenden Mitteln (z.B. drastische Kürzung der KfW-Mittel zur Gebäudesanierung, Streichung der Sonderfonds des BMU für Klimaschutzmaßnahmen etc.) ist zu konstatieren, dass hier nicht wie erforderlich von der vorherigen Bundesregierung eingeführte Klimaschutzrelevante Maßnahmen ausgebaut werden sollen, sondern dass vielmehr früher bereits als notwendig erachtete und beschlossenen Maßnahmen zunächst drastisch zurückgefahren werden, um sie anschließend aus den Mitteln des einzurichtenden Sondervermögens wieder annähernd auf das alte Niveau zurück zu heben. Gegenüber dem Status Quo vor dieser Legislaturperiode bedeutet dieses gewählte Verfahren jedenfalls allenfalls eine marginale Anhebung der für Klimaschutzmaßnahmen insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel. Das Verfahren läuft also allenfalls darauf hinaus, dass ein Großteil der notwendigen Finanzierung des Klimaschutzes umgeschichtet wird, bei Entlastung des Bundeshaushaltes und zusätzlicher Belastung der Energiewirtschaft. Insofern gilt für die Konzeption des Fonds das oben für die Brennelementesteuer bereits Dargelegte – einseitige Entlastung des Bundeshaushaltes zu Lasten der Energiewirtschaft lehnt ver.di aus bereits dort aufgeführten Gründen ab. Das vorgesehene Verfahren stellt nach Ansicht von ver.di keinesfalls eine adäquate, solide und langfristig verlässliche Förderung von ZUSÄTZLICHEN Klimaschutzmaßnahmen in Aussicht, die geeignet wäre, die weitreichenden Klimaschutzziele des „Energiekonzepts“ der Bundesregierung zu realisieren.

Berlin, 12. Oktober 2010

DER GESCHÄFTSFÜHRER



VGB PowerTech e.V. · Postfach 10 39 32 · D-45039 Essen

**Deutscher Bundestag
Haushaltsausschuss**

Frau Petra Merkel
Platz der Republik 1
11011 Berlin

D-45039 Essen, den 12.10.2010
Postfach 10 39 32
Durchwahl : +49 (0201) 8128-222/3
Telefax: +49 (0201) 8128-306
Email: karl.theis@VGB.org
Homepage: <http://www.VGB.org>

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Kernbrennstoffsteuergesetzes

Wir halten die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer aus den nachfolgend aufgeführten Gründen für rechtlich bedenklich.

I. Europarechtliche Bedenken gegen die Kernbrennstoffsteuer

1. Verstöße gegen den EURATOM-Vertrag

a) Pflicht zur Beseitigung von Einfuhr- und Ausfuhrzöllen (Art. 93 Abs.1 lit. a) des Vertrages)

Gemäß Art. 93 Abs. 1 lit. a) EURATOM-Vertrag müssen die Mitgliedstaaten untereinander alle Einfuhr- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung und alle mengenmäßigen Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr für die in den Listen A 1 und A 2 aufgeführten Erzeugnisse beseitigen.

Bei der Kernbrennstoffsteuer handelt es sich zwar nicht um Einfuhr- und Ausfuhrzölle, aber um eine Maßnahme gleicher Wirkung im Sinne der Rechtsprechung des EuGH. Als Maßnahme gleicher Wirkung ist die Kernbrennstoffsteuer nur rechtmäßig, wenn ein geschriebener oder ungeschriebener Rechtfertigungsgrund vorliegt. Ein geschriebener Rechtfertigungsgrund kommt vorliegend nicht in Betracht, da die Kernbrennstoffsteuer weder aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, oder der Gesundheit oder einem anderen genannten Rechtfertigungsgrund erhoben werden soll.

b) Ausgestaltung als direkte Steuer – Verstoß gegen Art. 3 Abs.1 des Protokolls

Eine direkte Steuer kann als Veranlagungssteuer beim Steuerpflichtigen oder als Abzugssteuer (z.B. Kapitalertragsteuer, Lohnsteuer) bei einem Dritten erhoben werden. Nach dem Entwurf-KernbrStG soll die Steuer anlässlich der Einbringung der im Eigentum von EURATOM stehenden Kernbrennstoffe in den Kernreaktor erhoben werden. Mithin liegt es nahe, in der Besteuerung eine direkte Steuer auf die Kernbrennstoffe selbst zu sehen, die lediglich beim Kraftwerksbetreiber als Steuerschuldner i.S.v. § 5 Abs. 2 Entwurf-KernbrStG einbehalten wird. Schließt man sich dieser Sichtweise an, ist die Steuer wegen eines unmittelbaren Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union rechtswidrig.

c) Ausgestaltung als indirekte Steuer

Sieht man als Besteuerungsgegenstand i.S.v. § 1 Entwurf-KernbrStG nicht den Funktionsnutzen des Kernbrennstoffes, sondern den Verbringungsakt als (umsatzartiges) Verkehrsgeschäft, so müsste zur Herstellung der im Rahmen der Umsatzsteuer erreichten Besteuerungsneutralität dem Kraftwerksbetreiber ein Steuerentlastungsanspruch (wie der Vorsteueranspruch bei der Umsatzsteuer) zustehen. Bei Anwendung einer solchen Technik wäre aber weder ein Steuermehraufkommen zu generieren, noch könnten Erträge der Kraftwerksbetreiber besonders belastet werden. Beides findet sich aber als Ziel in der Begründung des Entwurf-KernbrStG. Es bliebe demnach nur die Ausgestaltung der Steuer als eine auf den Verbrauch des Eigentums der EURATOM ausgerichteten Abgabe. Eine nationale Einzelsteuer – wie eben die Kernbrennstoffsteuer – würde aber gegen die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus der Mitgliedschaft in der EURATOM-Gemeinschaft verstoßen und müsste von der Kommission nach Art. 71 EURATOM Vertrag unterbunden werden.

2. Ausgestaltung als harmonisierte Verbrauchsteuer (Art.1 Abs.1 SystemRL)

Kernbrennstoffe sind wegen ihrer Vergleichbarkeit mit Energieerzeugnissen verbrauchsteuerpflichtige Waren. Daraus folgt zunächst, dass eine Kernbrennstoffsteuer in den Anwendungsbereich des Art. 1 Abs. 1 SystemRL fallen würde. Der relevante Prüfungsmaßstab ist aufgrund des Verweises in Art. 1 Abs. 1 SystemRL die EnergieStRL. Die EnergieStRL unterscheidet zwischen Steuern auf Energieerzeugnisse und auf elektrischen Strom (Art. 1, 2 Abs. 1 und 2 EnergieStRL).

Nach der Ausgestaltung der Kernbrennstoffsteuer im Entwurf-KernbrStG spricht viel dafür, in der Kernbrennstoffsteuer eine Steuer auf Energieerzeugnisse zu sehen. Da in § 1

Entwurf-KernbrStG und bei der Bemessung des Steuertarifes in § 3 Entwurf-KernbrStG jeweils konkret auf den verwendeten Kernbrennstoff abgestellt wird, kommt eine Eingruppierung der Kernbrennstoffsteuer als eine Steuer auf Strom nicht in Betracht.

a) EnergieStRL ist entsprechend anwendbar

Brennelemente unterfallen zwar nicht unmittelbar der EnergieStRL. Gleichwohl sind die Regelungen der EnergieStRL auf Kernbrennstoffe entsprechend anwendbar. Das gebietet die weitgehende Vergleichbarkeit von Kernbrennstoffen mit Energieerzeugnissen. Kernbrennstoffe und fossile Energieträger sind einander gleichzusetzen, so dass die Regelungen der EnergieStRL auf Kernbrennstoffe entsprechend anzuwenden sind.

b) Besteuerung verstößt gegen Grundsatz der Doppelbelastung

Eine Besteuerung der eingesetzten Kernbrennstoffe würde eine europarechtlich unzulässige Doppelbelastung darstellen. Der europäische Gesetzgeber will im Bereich der Stromerzeugung jedoch eine Doppelbelastung gerade vermeiden. Besteuert werden soll entweder die verwendete Primärenergie (Input) oder der als Sekundärenergie hergestellte Strom (Output). Unzulässig ist demgegenüber die Besteuerung von Input und Output (Art. 14 Abs. 1 lit. a, 21 Abs. 5 UAbs. 3 EnergieStRL).

Auf eine Besteuerung beider Stufen würde aber eine Kernbrennstoffsteuer hinauslaufen. Zunächst würden die im Rahmen der Stromerzeugung eingesetzten Rohstoffe durch die Kernbrennstoffsteuer besteuert werden (Besteuerung des Inputs). Im Anschluss würde der erzeugte Strom Gegenstand der Stromsteuer sein (Besteuerung des Outputs). Damit wären Kernbrennstoffe doppelt belastet.

c) Kein Vorliegen von Rechtfertigungsgründen

Eine Doppelbelastung der Kernbrennstoffe auf der einen und der damit erzeugten elektrischen Energie auf der anderen Seite ist vorliegend auch nicht ausnahmsweise zu rechtfertigen. Insbesondere kommt Art. 14 Abs. 1 lit. a Satz 2 EnergieStRL nicht als Rechtfertigungsgrund in Betracht. Danach steht es den Mitgliedstaaten frei, die Input-Erzeugnisse „aus umweltpolitischen Gründen zu besteuern“.

Die Europäische Kommission hat in diesem Rahmen drei Ziele formuliert: Bekämpfung des Klimawandels, Förderung von Beschäftigung und Wachstum und Verringerung der durch die Abhängigkeit von Erdgas- und Erdölimporten bedingten Verwundbarkeit der EU.

Die Nutzung von Kernenergie steht erkennbar keinem dieser Ziele entgegen – weder der CO₂-Reduzierung noch der Energieeffizienz. Eine Ausnahme kann damit nicht unter Verweis auf die „umweltpolitischen Gründe“ gerechtfertigt werden. Im Gegenteil spricht die CO₂-freie Erzeugung von Strom mit Kernenergie für die Steuerfreiheit der darin eingesetzten Kernbrennstoffe.

d) Unionsrechtswidrige Diskriminierung

Die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer in Form einer Energiesteuer stellt zugleich eine nicht zu rechtfertigende Diskriminierung der deutschen Energieversorger dar. Die europäischen Wettbewerber der deutschen Unternehmen wären von einer solchen Abgabe nicht betroffen. Aufgrund des europäischen Binnenmarktes ist es ihnen möglich, Strom nach Deutschland zu exportieren, ohne von der Kernbrennstoffsteuer betroffen zu sein. Die Unternehmen anderer Mitgliedstaaten hätten dadurch einen schwer einholbaren Vorsprung bei den Kosten für die Energieerzeugung. Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Energieversorger sowohl auf dem nationalen als auch auf dem europäischen Markt beeinträchtigt. Eine solche Diskriminierung der deutschen Versorger bedeutet einen Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtliche Verbot der Diskriminierung.

3. Andere indirekte Steuer (Art. 1 Abs. 2 SystemRL)

In Ziffer VI. der Begründung des Entwurf-KernbrStG wird die Kernbrennstoffsteuer als „unionsrechtlich nicht harmonisierte Verbrauchsteuer“ bezeichnet. Geplant ist also offenbar die Einführung der Kernbrennstoffsteuer als andere indirekte Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 1 Abs. 2 SystemRL. Nach dieser Vorschrift können Mitgliedstaaten für besondere Zwecke auf verbrauchsteuerpflichtige Waren andere indirekte Steuern erheben, sofern diese Steuern mit näher bezeichneten verbrauchsteuerrechtlichen Grundsätzen vereinbar sind.

Die Ermächtigungsklausel des Art. 1 Abs. 2 SystemRL greift vorliegend schon deshalb nicht, weil die speziellere Regelung des ersten Absatzes der Norm anzuwenden ist. Der Anwendungsbereich der EnergiesteuerRL ist wegen der Vergleichbarkeit zwischen Brennelementen und Energieerzeugnissen eröffnet. Die geplante Kernbrennstoffsteuer wäre mithin eine Steuer im Bereich des abschließend harmonisierten EU-Verbrauchsteuerrechts. Ein Rückgriff auf die allgemeine Vorschrift im zweiten Absatz ist daher unzulässig.

Es liegen ferner keine „besonderen Zwecke“ vor, die die Einführung einer anderen indirekten Verbrauchsteuer auf Kernbrennstoffe rechtfertigen könnten. Es muss sich insofern

um Abgaben handeln, die neben der Einnahmeerzielung weiteren Zielen dienen. Ziel der Kernbrennstoffsteuer ist ausweislich des Eckpunkteapiers der Bundesregierung und der Begründung des Entwurf-KernbrStG aber lediglich die Erzielung von staatlichen Einnahmen zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung.

Darüber hinaus würde die Kernbrennstoffsteuer den Grundsätzen des europäischen Verbrauchsteuerrechts widersprechen, so dass auch die zweite Voraussetzung des Art. 1 Abs. 2 SystemRL nicht erfüllt ist. Denn die einseitige Einführung in Deutschland würde gegen die europäischen Grundsätze einer harmonisierten Energiebesteuerung verstoßen. Dieses System soll gerade innergemeinschaftlichen Marktverzerrungen und -verwerfungen aufgrund unterschiedlicher Steuersätzen für Energieerzeugnisse entgegenwirken.

4. Verbrauchsteuer auf nicht harmonisierte Waren (Art. 1 Abs. 3 SystemRL)

Keine hinreichende Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verbrauchsteuer auf Brennelemente ist auch Art. 1 Abs. 3 SystemRL. Dieser gestattet es Mitgliedstaaten, Verbrauchsteuern auf andere als verbrauchsteuerpflichtige Waren zu erlassen.

Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist allerdings seit Inkrafttreten der EnergieStRL und der mit ihr erfolgten Ausweitung der harmonisierten, verbrauchsteuerpflichtigen Waren von Mineralölen auf Energieerzeugnisse nicht mehr eröffnet. Kernbrennstoffe sind mit Energieerzeugnissen vergleichbar und damit wie verbrauchsteuerpflichtige Waren zu behandeln. Steuern auf Brennelemente sind daher ausschließlich am Maßstab der ersten beiden Absätze des Art. 1 SystemRL zu messen.

Darüber hinaus liegen auch die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 3 SystemRL nicht vor. Die Erhebung solcher Steuern darf nach dem zweiten Satz der Vorschrift im grenzüberschreitenden Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten keine mit dem Grenzübertritt verbundenen Formalitäten nach sich ziehen. Wegen der gemäß § 4 Entwurf-KernbrStG den Betreibern aufgebürdeten Pflichten ist jedoch von unzulässigen Formalitäten in diesem Sinne auszugehen.

II. Finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen die Kernbrennstoffsteuer

Die Bundesregierung leitet die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer offenbar aus Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ab, indem sie die Kernbrennstoffsteuer als Verbrauchsteuer i.S.d. Grundgesetzes ansieht.

1. Von Verbrauchsteuern erfasste Güter

Das Grundgesetz selbst enthält keine Definition des Begriffs der Verbrauchsteuer. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb eine eigene Interpretation dieses Begriffs entwickelt:

„Gegenstand der Verbrauchsbesteuerung können nur vertretbare, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Verbrauch bestimmte Güter des ständigen Bedarfs sein.“

Kernbrennstoffe werden als wesentlicher Bestandteil von Brennelementen planmäßig vier bis sechs Jahre genutzt und gehören zum längerfristig nutzbaren Umlaufvermögen bzw. – soweit die Mindestreaktivitätsmenge betreffend; vgl. hierzu zu § 1 unter IV – zum Anlagevermögen der Energieerzeuger. Für den „kurzfristigen Verbrauch“ sind sie demnach gerade nicht bestimmt. Auch als „Güter des ständigen Bedarfs“ können Kernbrennstoffe nach dem gängigen Sprachgebrauch des Verbrauchsteuerrechts nicht bezeichnet werden.

Kernbrennstoffe sind aber eben keine typischen Konsumgüter, da sie aufgrund ihrer Strahlung stark gesundheitsgefährdet sind und nur unter höchsten Sicherheitsvorkehrungen überhaupt genutzt werden können. Kernbrennstoffe sind reine Produktionsmittel und als solche nicht für einen Verbrauch i.S.d. Verbrauchsteuersystematik des Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG ausgelegt.

2. Abwälzung auf Endkunden

Ein weiteres entscheidendes Merkmal einer Verbrauchsteuer ist die Abwälzbarkeit der Belastung des Steuerschuldners auf den Verbraucher.

Eine Verbrauchsteuer ist mit diesen Grundsätzen jedoch nicht mehr vereinbar, wenn sie eine Abwälzung entweder rechtlich ausschließt oder eine solche faktisch unmöglich ist. Vorliegend ist den energiever sorgenden Unternehmen noch nicht einmal eine solche kalkulatorische Abwälzung möglich, da die Kernkraftwerke in der „merit order“ nur in den wenigsten Stunden eines Jahres grenzpreissetzend sind. Eine Preiswirkung kann daher nicht entstehen. Damit handelt es sich bei der Kernbrennstoffsteuer nicht um eine Verbrauchsteuer, für deren Einführung der Bund gemäß Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art 106 Abs. 1 Nr. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz hätte, sondern um eine im Katalog des Art. 106 GG nicht vorgesehene Steuer auf Produktionsmittel.

3. Notwendigkeit einer Grundgesetzänderung

Bislang nicht höchstrichterlich geklärt und in der verfassungsrechtlichen Literatur heftig umstritten ist die Frage, ob mit „übrigen Steuern“ in Art. 105 Abs. 2 GG der Steuerkatalog in Art. 106 GG gemeint ist und der Gesetzgeber daher nur die Gesetzgebungskompetenz für Steuern hat, die sich unter eine dieser Steuerarten subsumieren lassen, oder ob aus dieser offenen Formulierung ein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers folgt.

In beiden Fällen bedarf es für die Einführung der Kernbrennstoffsteuer einer Grundgesetzänderung, die eine Zustimmung der Mitglieder von Bundesrat und Bundestag mit 2/3-Mehrheit voraussetzt.

III. Verfassungswidrigkeit der Kernbrennstoffsteuer

1. Verfassungswidrigkeit der Steuer

Steuerliche Belastungen stellen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann rechtfertigungsbedürftige Inhalts- und Schrankenbestimmungen und damit einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG dar, wenn sie an das Innehaben von vermögenswerten Rechtspositionen anknüpfen. Die Kernbrennstoffsteuer würde an die Nutzung der Kernkraftwerke und damit an eine zentrale Eigentumsposition der Betreiber anknüpfen, wäre also vollumfassend an Art. 14 GG zu messen.

Wegen der unangemessenen – absoluten wie relativen – Höhe der steuerlichen Belastung bedeutete die geplante Kernbrennstoffsteuer einen unverhältnismäßigen Eingriff in

das Eigentumsrecht. Darüber hinaus würde ein Sachverhalt tangiert, der wegen der im Jahr 2002 eingeführten Laufzeitbegrenzung für Kernkraftwerke ohnehin schon am Rande der Verfassungskonformität austariert ist; dieser würde durch die nun hinzutretende zusätzliche steuerliche Belastung aus dem Lot gebracht. Spätestens durch das Zusammenreffen der beiden Eingriffsakte würden das Übermaßverbot und damit Art. 14 GG endgültig verletzt. Die Kernbrennstoffsteuer wäre verfassungswidrig.

2. Verfassungswidrigkeit der Laufzeitbegrenzung

Darin erschöpfte sich die verfassungswidrige Belastung des Eigentums indessen nicht. Denn durch das Hinzutreten der Kernbrennstoffsteuer würde die Laufzeitbegrenzung selbst in ein geändertes normatives Umfeld gebettet; die von ihr ausgehenden Belastungen würden ein völlig neues Gewicht erhalten. Rückkoppelnd würde die Kernbrennstoffsteuer damit zugleich zur Unvereinbarkeit der Laufzeitbegrenzung mit Art. 14 GG führen. Beide kumulierenden Akte würden verfassungswidrig.

IV. Verstoß gegen die Vereinbarung vom 14.6.2000/11.6.2001

Die geplante Kernbrennstoffsteuer würde schließlich gegen die zwischen der Bundesregierung und den kernenergiebetreibenden Energieversorgungsunternehmen getroffene Verständigung verstoßen. Darin heißt es unter III.2.:

„Die Bundesregierung wird keine Initiative ergreifen, mit der die Nutzung der Kernenergie durch einseitige Maßnahmen diskriminiert wird. Dies gilt auch für das Steuerrecht.“

In der Erhebung der Kernbrennstoffsteuer liegt eine vereinbarungswidrige Diskriminierung der Kernenergiewirtschaft. Die zur Rechtfertigung allein herangezogene Beteiligung der Kernkraftwerksbetreiber an den Sanierungskosten der Endlager Asse II und Morsleben trägt nicht. Über § 21a AtG tragen die Betreiber bereits die Kosten für die Benutzung von Anlagen nach § 9a Abs. 3 AtG zur Beseitigung radioaktiver Abfälle. Soweit sie von den bezeichneten Endlagern profitiert haben sollten, wurde der Kostenbeitrag bereits vollständig erbracht.

Die Vereinbarung zeitigt ungeachtet ihrer Rechtsnatur Rechtsfolgen. Dafür sprechen die detailscharfe Ausgestaltung, präzise Verpflichtungen beider Seiten sowie konkret festgelegte Handlungsabläufe; auch die Entstehungsgeschichte der Vereinbarung streitet für ihre Verbindlichkeit. Selbst aus einer nur politisch-faktischen Bindungswirkung der Vereinbarung würde ein rechtserheblicher Vertrauenstatbestand erwachsen. In beiden Fällen folgt aus der Vereinbarung ein Anspruch auf Unterlassung der diskriminierenden Maß-

nahme; sekundär würde eine Verletzung dieser Unterlassenspflicht Schadensersatzansprüche auslösen.

V. Allgemeine Begründung des Gesetzentwurfes

Da Steuern in erster Linie der Finanzierung des Staatshaushaltes dienen sollen (§ 3 Abs. 1 AO), ist eine besondere Rechtfertigung bei Einhaltung der verfassungs- und europarechtlichen Rahmenbedingungen grds. nicht geboten. Den zur politischen Begründung des Gesetzentwurfes angeführten Gründen muss aber gleichwohl widersprochen werden, da sie wirtschaftspolitisch bedenklich und inhaltlich unzutreffend sind.

Die als politischer Grund genannte Beteiligung der Betreiber von Kernkraftwerken an den Kosten zur Sanierung von durch den Bund zu finanzierenden Endlagern (insbesondere Asse II) ist nicht überzeugend. Ausschließlich der Bund trägt die Verantwortung für die Schachanlage Asse. Der Bund hat diese Anlage im Rahmen seiner Grundlagenforschung betrieben, wozu radioaktive Abfälle benötigt wurden. Nach Zahlung der Einlagerungsgebühr gingen die Abfälle vertragsgemäß in das Eigentum des Bundes über. Im Vertrauen darauf, dass die bundeseigene Gesellschaft das Endlager Asse richtig bewirtschaftet, betreibt und später stilllegt, haben die EVU in den 70er Jahren das Angebot des Bundes zur Einlagerung von Abfällen in der Asse angenommen. Dass das damalige Vertrauen, das dem Bund von den EVU entgegengebracht wurde, nun als billige Entsorgungsvariante für die EVU dargestellt wird, ist unrichtig und verfälscht nachträglich den Sachverhalt einseitig zu Lasten der Ablieferer. Zu der Frage der Verantwortung hat die ehemalige Parlamentarische Staatssekretärin Astrid Klug am 28.01.2009 auf eine parlamentarische Anfrage geantwortet: „Der Bund habe schon immer die Verantwortung für die Asse II und es gäbe keine rechtlichen Hinweise, jemand anderen, auch nicht diejenigen, die ihre Abfälle dort eingelagert haben, in die Finanzverantwortung zu nehmen.“ Demgemäß ist in § 57b Abs. 1 S. 3 AtG bewusst geregelt worden, dass der Bund die Kosten für den Weiterbetrieb und die Stilllegung der Schachanlage Asse II trägt.

Völlig unabhängig von den obigen Ausführungen zur Finanzierungsverantwortung ist es schließlich unplausibel, wenn die Gesetzesbegründung davon ausgeht, dass die Erträge aus der Steuer dazu *beitragen* sollen, die aus dem Weiterbetrieb und der Stilllegung der Schachanlage Asse II entstehende Haushaltsbelastung des Bundes zu *verringern*. Tatsächlich dürfte das erwartete Steueraufkommen von 2,3 Milliarden Euro/p.a. aus der Kernbrennstoffsteuer die erwarteten Gesamtkosten für die Stilllegung und den Weiterbetrieb der

Schachtanlage Asse II nicht nur voll abdecken, sondern diese um ein Mehrfaches übersteigen.

VI. Materielle Anmerkungen zum Entwurf des KernbrStG

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen, aus denen die Rechtswidrigkeit einer Kernbrennstoffsteuer hervorgeht, ist auf die folgenden Gesichtspunkte hinzuweisen.

1. § 1 Steuergegenstand, Steuergebiet

Entgegen der Legaldefinition im Gesetzentwurf handelt es sich bei der Kernbrennstoffsteuer tatsächlich nicht um eine Verbrauchsteuer, weil die vorstehend dargestellten Voraussetzungen für eine Verbrauchsteuer i.S.v. Art. 106 GG nicht gegeben sind. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Gegensatz zu fossilen Brennstoffen, das in den Brennelementen enthaltene Energiepotential nicht völlig in Wärme umgewandelt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere beim sog. Mindestreaktivitätskern bzw. der Mindestreaktivitätsmenge (= der Teil des im Reaktor eingesetzten Energiepotentials, der zwar beim Betrieb des Reaktors stets vorhanden sein muss, sich jedoch nicht als Einsatzstoff für die Wärmeerzeugung verwerten lässt – vgl. BMF-Schreiben vom 15.11.1979 – IV B 2 – S 2170 – 79/79 -). Die Menge an spaltbaren Produkten in einem Brennelement die nicht produktiv nutzbar ist, weil bei einem Unterschreiten eine selbsttragende Kettenreaktion nicht stattfindet, wird aber als Folge der Anknüpfung an den mengenmäßigen Einsatz von Kernbrennstoffen gleichwohl der Kernbrennstoffsteuer unterworfen. Somit stimmen – auch wenn entgegen den vorstehenden Erläuterungen – tatsächlich eine zulässige Verbrauchssteuer gegeben sein sollte, Steuergegenstand und verbrauchtes Produkt nicht überein. Der Anknüpfungspunkt für die Besteuerung ist daher rein willkürlich gewählt und somit verfassungswidrig.

2. § 3 Steuertarif

Der Steuertarif für die definierten Kernbrennstoffe wird unabhängig von ihrem jeweiligen abweichendem Energiegehalt einheitlich mit 145 € festgesetzt. Ein solcher einheitlicher Steuersatz verstößt gegen das Prinzip einer Verbrauchssteuer und ist daher verfassungsrechtlich unzulässig. Zu den wirtschaftlichen Folgen für die Betreiber bei einem so hohen Steuertarif verweisen wir auf die obigen Ausführungen.

3. § 4 Pflichten des Betreibers

Zur Vermeidung unnötiger Bürokratie regen wir an, bei den vorzulegenden Unterlagen (falls man hierauf nicht im Hinblick auf die nach dem Atomgesetz und anderen Vorschriften zu führenden Register gänzlich verzichten will), eng an die sonstigen Aufzeichnungsvorschriften anzuknüpfen. Insbesondere sollte daher in § 4 Abs. 3 Nr. 2 KernbrStG folgender Halbsatz ergänzt werden: „...die in den Kernreaktor eingesetzten Brennelemente und Brennstäbe, die im Rahmen der Kernbrennstoffverbleibenskontrolle der EURATOM vorgelegt wird (Safeguard),....“

4. § 5 Entstehung der Steuer, Steuerschuldner

Die Kernbrennstoffsteuer entsteht nach dem erstmaligen Einsatz in einem Kernreaktor unabhängig von dem tatsächlichen Gebrauch oder Verbrauch mit der erstmaligen Auslösung einer sich selbsttragenden Kettenreaktion. Somit kommt es entgegen dem allgemeinen Verbrauchssteuerbegriff zu einer Übermaßbesteuerung, weil abhängig von der Nutzungsdauer im Kernreaktor regelmäßig nicht die gesamte verfügbare und bereits besteuerte Menge an Kernbrennstoff genutzt wird. Dies betrifft neben dem im Gesetz bereits geregelten Fall von defekten Brennstäben, insbesondere die Fälle der Stilllegung von Kernreaktoren als Folge des Endes der genehmigten Laufzeit und den Mindestreaktivitätskern, der nicht genutzt werden kann. Da aufgrund der technischen Spezifikationen eine Nutzung von Brennelementen in anderen Kernreaktoren grundsätzlich nicht möglich ist, sollte daher § 5 Abs. 1 KernbrStG wie folgt formuliert werden:

„(1) Die Steuer entsteht dadurch, dass ein Brennelement oder einzelne Brennstäbe in einem Kernreaktor erstmalig eingesetzt werden und eine sich selbsttragende Kettenreaktion ausgelöst wird. Soweit sich bei einer vorzeitigen Beendigung der Nutzung der Kernbrennstoffe (z.B. im Rahmen einer Stilllegung) noch versteuerte, aber nicht genutzte Kernbrennstoffe im Kernreaktor befinden, wird eine Steuerentlastung durchgeführt. Der zu entlastende Betrag wird anhand eines Vergleichs des tatsächlichen Abbrands mit dem Zielabbrand der Brennelemente im Kernreaktor ermittelt. Der Austausch nachweislich defekter Brennstäbe führt nicht zur Steuerentstehung bzw. Steuerentlastung.“

5. § 6 Steueranmeldung, Fälligkeit der Steuer

Die vorgesehene Frist zur Steueranmeldung bis zum 15. des folgenden Monats ist im Hinblick auf die notwendigen aufwändigen Meldeprozesse zu kurz. Wir regen daher an, in § 6 Abs. 1 KernbrStG jeweils die Worte „...des folgenden Monats...“ durch die Worte „...des nächstfolgenden Monats ...“ zu ersetzen. Hierdurch würde ebenso wie für Zwecke der Umsatzsteuer ausreichend Zeit für eine ordnungsgemäße Abrechnung der steuerpflichtigen Mengen gewonnen und könnten verwaltungsaufwändige Korrekturmeldungen vermieden werden.

Da die Kernbrennstoffe typischerweise über einen Zeitraum von ca. 5 Jahren im Kernreaktor zur Stromproduktion genutzt werden, ist ungeachtet der in § 5 geregelt Steuerentstehung die Erhebung der Kernbrennstoffsteuer bei Beginn der Nutzung nicht sachgerecht und entspricht nicht dem in der Gesetzesbegründung dargestellten Verbrauchssteuerprinzip. Dieses sieht vielmehr regelmäßig vor, dass die Steuer erst in dem Zeitpunkt entsteht, in dem das belastete Wirtschaftsgut zur Erzielung von Einnahmen am Markt verkauft wird. Aus diesem Grunde sollte daher die Fälligkeit der Kernbrennstoffsteuer durch Ergänzung von § 6 Abs. 1 S. 2 KernbrStG wie folgt geregelt werden:

„Die Steuer, die in einem Monat entstanden ist, ist am 25. Tag des nächstfolgenden Monats (im Erstjahr) sowie in den folgenden 4 Jahren jeweils am 25. Tag des entsprechenden Monats (im Folgejahr) mit je 1/5 des angemeldeten Steuerbetrages an das Hauptzollamt zu entrichten.“

VII. Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens 'Energie- und Klimafonds' (EKFG)

Darüber hinaus begrüßen wir die Errichtung eines Sondervermögens 'Energie- und Klimafonds'. Die nach dem EKFG vorgesehenen energienahen Verwendungszwecke wie die Förderung von Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Energieforschung und Klimaschutz sind zielführend. Die CO₂-freie und sichere Stromerzeugung aus Kernenergie leistet im deutschen Energiemix einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, zur Versorgungssicherheit - u.a. in dem sie hilft, noch unsteuerte Stromeinspeisung aus Erneuerbaren Energien auszugleichen - und zur Wettbewerbsfähigkeit des Energie- und Wirtschaftsstandortes. Über diesen Beitrag und die bisherigen Steuereinnahmen der öffentlichen Hand im Zusammenhang mit der Kernenergienutzung in Deutschland hinaus, unterstützt die Kernenergie über die anteilige Abschöpfung der zusätzlichen Erlöse aus ei-

ner Laufzeitverlängerung den weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien. Die Kernenergie leistet damit im Rahmen des Energienkonzeptes eine wichtige Brückenfunktion auf dem Weg in die von der Bundesregierung angestrebte zukünftige Energieversorgung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Theis', written in a cursive style.

(Dr. Karl A. Theis)

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG)

Berlin, 13. Oktober 2010

Die Bundesregierung hat sich bei der Vorlage ihres Energiekonzeptes an sehr ambitionierten klimapolitischen Zielen orientiert, für deren Erreichung in den kommenden Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen notwendig sein werden. Der BDEW, der 1800 Unternehmen der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft vertritt, unterstützt die Bundesregierung bei diesen Bemühungen. Es ist aber unsere Aufgabe und Pflicht darauf hinzuweisen, dass zur Erreichung dieser Ziele Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen, die sich aus dem vorliegenden Energiekonzept allein noch nicht ableiten lassen.

Zur Unterstützung der Erreichung dieser Ziele liegt dem Deutschen Bundestag nun u.a. ein Gesetzentwurf zur Einrichtung eines Fonds vor, der sich insbesondere in den ersten beiden Jahren aus einer zwischen Bundesregierung und Kernkraftwerksbetreibern vereinbarten freiwilligen Abgabe in Höhe von zunächst 300 Millionen € (2011, 2012) und dann 200 Millionen (2013-2016) speist.

Der BDEW begrüßt die Einrichtung eines Energie- und Klimafonds zur Umsetzung konkreter Maßnahmen aus dem Energiekonzept sowie zur Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen im Bereich des internationalen Klima- und Umweltschutzes.

Da dem Fonds ein erheblicher Teil der Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate ab 2013 sowie die Ausgleichszahlungen der Kernkraftwerksbetreiber im Zuge der Laufzeitverlängerung zufließen sollen, wird der Fonds ab 2013 eine finanzielle Ausstattung in Höhe von mehreren Milliarden Euro haben. Die Bundesregierung erfüllt damit auch die Anforderungen der EU-Emissionshandelsrichtlinie, dass mindestens 50 Prozent der Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate ab 2013 für nationale und internationale Maßnahmen in den Bereichen Effizienz, erneuerbare Energien sowie Klimaschutz zur Verfügung stehen sollen.

Im Gesetzentwurf zur Errichtung des Energie- und Klimafonds ist positiv hervorzuheben, dass die Mittel des Fonds zusätzlich zu bereits im Bundeshaushalt oder in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigten Mitteln fließen sollen. Dadurch wird sichergestellt, dass der Fonds nicht an die Stelle sonst vorgesehener Bundesmittel tritt.

Kritisch zu überprüfen sind in diesem Zusammenhang allerdings die im Entwurf des Bundeshaushalts 2011 vorgesehenen Kürzungsmaßnahmen bei Maßnahmen zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien wie z.B. das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm oder das Marktanreizprogramm für erneuerbare Energien im Wärmemarkt (MAP).

Nach derzeitiger Haushaltsplanung sieht es so aus, als müssten die Mittel des Fonds zunächst dafür aufgewandt werden, die bisherigen Förderinstrumente wieder auf einen „Status quo ante“ zu bringen. Dies ist umso bedauerlicher, da die Bundesregierung nicht bereit war, die Beiträge der Kernkraftwerksbetreiber durch zusätzliche Haushaltsmittel anzureichern und damit die geplante Mittelausstattung des Fonds in den Jahren 2011 und 2012 (mit jeweils 300 Mio. Euro) deutlich zu erhöhen. Nennenswerte positive Effekte für Klimaschutz, Energie-

effizienz und erneuerbare Energien werden also voraussichtlich erst ab 2013 zu erwarten sein.

Der BDEW kritisiert darüber hinaus, dass im Energiekonzept – anders als im Entwurf vom 7. September – keine konkreten Summen mehr für einzelne Maßnahmen genannt werden. So wurden im Entwurf des Energiekonzeptes noch eine Reihe von jährlichen Summen für Maßnahmen konkret benannt, die dann aber im vom Kabinett verabschiedeten Energiekonzept nicht mehr auftauchen. Beispiel dafür sind die Forschungsförderung (300 Millionen €), der Effizienzfonds (500 Millionen €) oder die BMU-Klimaschutzinitiative (200 Millionen €). Stattdessen wird die Finanzierung einzelner Maßnahmen vom jährlich aufzustellenden Wirtschaftsplan des Energie- und Klimafonds abhängig gemacht. Mittel- und langfristig angelegte Projekte, insbesondere in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Energieeffizienz sind allerdings mit einem jährlich zu verabschiedenden Wirtschaftsplan nur schwer vereinbar. Im Wirtschaftsplan 2011 des EKFG-Entwurfs wird nun versucht, diese fehlende Planungssicherheit durch Verpflichtungsermächtigungen aufzufangen, die z.T. bis zu zehn Jahre in die Zukunft reichen. Dies ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, stellt nach Ansicht des BDEW aber nur eine zweitbeste Lösung dar.

So werden beispielsweise für den internationalen Klima- und Umweltschutz von 2012 bis 2017 980 Mio. Euro und für das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm 500 Mio. Euro von 2012 bis 2021 reserviert. Insbesondere letzteres ist aus Sicht des BDEW unzureichend. Mit dieser Mittelausstattung werden nicht einmal die Förderraten der vergangenen Jahre erreicht. Um die von der Bundesregierung im Energiekonzept angekündigte Verdoppelung der Gebäudemodernisierungsrate von heute ein Prozent auf zwei Prozent jährlich erreichen zu können, werden die Mittel spätestens ab 2013 erheblich aufgestockt werden müssen. Die gegenwärtig geführte Diskussion über eine Erhöhung der einzelnen Programme begrüßen wir ausdrücklich.

Der Fonds muss nach Auffassung des BDEW einen Beitrag zur wettbewerbsneutralen Ausgestaltung der Maßnahmen des Energiekonzeptes – insbesondere der vorgesehenen Laufzeitverlängerung deutscher Kernkraftwerke – leisten. Bei der Vergabe der Mittel aus dem Energie- und Klimafonds sollte daher sicher gestellt werden, dass vorrangig Unternehmen gestärkt werden, die insbesondere im lokalen und regionalen Energieversorgungsbereich tätig sind.

Der BDEW hat die Zustimmung zur Laufzeitverlängerung der Kernkraftwerke stets mit der Forderung nach einer wettbewerbsneutralen Ausgestaltung verbunden. Dieser Forderung kommt das Energiekonzept der Bundesregierung nur dann ausreichend nach, wenn unter anderem im Rahmen des Energie- und Klimafonds bestehende Lücken gefüllt werden. Aus Sicht des BDEW sind bei der Umsetzung des Energiekonzeptes durch den Energie- und Klimafonds daher die nachfolgenden Aspekte wichtig:

Erstens: Die Energiebranche hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Gerade Stadtwerke und neue Anbieter spielen eine immer wichtigere Rolle bei der Energieversorgung und auch bei der Erreichung unserer Klimaziele. Die Laufzeitverlängerung für Kernkraftwerke hat unmittelbare Auswirkungen auf die laufenden und geplanten Investitionsvorhaben einiger Stadtwerke und KMUs im Erzeugungsbereich und damit wettbewerbliche Konsequenzen. Deshalb begrüßt der BDEW, dass die angekündigten Zuschüsse für den **Bau**

neuer hocheffizienter und CCS-fähiger Kraftwerke – insbesondere auf KWK-Basis – von bis zu 15 Prozent der Investitionskosten trotz erheblicher Debatte Teil des Energiekonzepts geblieben sind.

Durch die Begrenzung der Förderung auf Unternehmen mit einem Marktanteil von weniger als 5 Prozent an den Erzeugungskapazitäten stellt die Regelung eindeutig Chancen für Stadtwerke und mittelständige Energieversorgungsunternehmen dar, die Investitionen in den Neubau von effizienten Kraftwerken planen. Dabei müssen jedoch noch einige offene Punkte geklärt werden. Die Förderung kleiner Kraftwerke (unter 300 MW elektrischer Nennleistung)¹ sollte nach Auffassung des BDEW nicht von einer CCS-Nachrüstbarkeit abhängig gemacht werden. Ebenso darf eine Förderung von KWK-Anlagen nicht an den konkreten räumlichen Verhältnissen scheitern, die bei oftmals in Ballungszentren entstehenden Kraftwerken einer CCS-Nachrüstbarkeit entgegenstehen könnten.

Darüber hinaus ist der bisher vorgesehene Förderzeitraum von 2013 bis 2016 angesichts der jährlichen Begrenzung des Fördervolumens auf 5 Prozent der Ausgaben des Energie- und Klimafonds sehr eng bemessen. Damit Unternehmen eine solche Förderung überhaupt in Anspruch nehmen können, müssen die konkreten Förderkriterien kurzfristig festgelegt werden.

Weiterhin sollte die Bundesregierung schnellstmöglich und in enger Abstimmung mit der EU-Kommission prüfen,

- inwiefern auch nach 2016 eine mit EU-Recht konforme Förderung möglich ist,
- inwiefern bereits heute in Planung befindliche Projekte einbezogen werden können,
- inwiefern die Förderung auch auf Stromerzeugungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energien² ausgeweitet werden kann und
- inwiefern nicht ausgeschöpfte Fördermittel in das Folgejahr übertragen werden können.

Zweitens: Die klimaschonende **Kraft-Wärme-Kopplung (KWK)** findet im Energiekonzept zu wenig Berücksichtigung. Die Politik hat dem Ausbau dieser umweltfreundlichen Technologie bisher einen hohen Stellenwert eingeräumt und sollte davon jetzt nicht abweichen. Daher sollte die Förderung von KWK-Anlagen und Fernwärmenetzen nach Auffassung des BDEW – vor allem vor dem Hintergrund der Laufzeitverlängerung von Kernkraftwerken – nicht nur beibehalten, sondern in Form eines Nachteilsausgleichs für bestehende und geplante KWK-Anlagen nach oben hin angepasst werden, um das im KWK-Gesetz festgeschriebene politische Ziel von 25 Prozent KWK-Anteil an der Stromerzeugung bis 2020 auch tatsächlich erreichen zu können.

¹ Dies entspricht dem Schwellenwert, ab dem für ein Kraftwerksprojekt gemäß EU-CCS-Richtlinie die CCS-Nachrüstbarkeit geprüft werden muss (siehe geplante Änderung der 13. BImSchV im Referentenentwurf eines CCS-Gesetzes).

² Die Zusatzklärung der EU-Kommission zu Artikel 10 Absatz 3 der EU-Emissionshandels-RL sieht ausdrücklich auch die Förderung von erneuerbare Energien nutzende Kraftwerke vor. Die Bundesregierung greift diesen Teilaspekt in ihrem Energiekonzept jedoch nicht auf.

Drittens ist es jetzt wichtig, frühzeitig **Planungssicherheit** für potenzielle Investoren zu schaffen. In diesem Sinne ist es nun von erheblicher Wichtigkeit, schnell **Klarheit über die Ausgestaltung der Förderkriterien und Förderzeiträume** zu schaffen. Dies gilt nicht nur für derzeit laufende und geplante Projekte im Bereich Stromerzeugung, sondern insbesondere auch für den im Rahmen des EKFG geplanten **Energieeffizienzfonds**. Bei den daraus resultierenden Maßnahmen und Förderprogrammen darf es aus Sicht des BDEW zu keiner Diskriminierung von Energieversorgungsunternehmen kommen, deren Kompetenz in Fragen von Energieberatung und Effizienz-Dienstleistungen bei der Ausgestaltung zu nutzen ist. Viele Unternehmen der Energiebranche sind in diesem zukunftsorientierten Geschäftsbereich bereits aktiv und werden ihre Aktivitäten ausbauen. Insbesondere bietet sich hier eine Gelegenheit für Unternehmen mit entsprechender Markt- und Kundennähe.

Ansprechpartner:

Andreas Kuhlmann
Geschäftsbereich Strategie und Politik
Telefon: +49 30 300199-1090
andreas.kuhlmann@bdew.de

Mario Meinecke
Geschäftsbereich Strategie und Politik
Telefon: +49 30 300199-1066
mario.meinecke@bdew.de

Stellungnahme

zum Referentenentwurf für ein Kernbrennstoffsteuergesetz („KernbrStG“)

Berlin, 9. August 2010

1. Politische und wirtschaftliche Einschätzung des Gesetzgebungsvorhabens

Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) vertritt 1.800 Unternehmen der Energie- und Wasserwirtschaft. Hierbei sind Unternehmen aller Wertschöpfungsstufen und Größen vertreten. Daher plädieren wir für eine Energiepolitik, welche die vielfältigen Interessenlagen der Energiewirtschaft - aber auch der Kunden sowie der Umwelt - berücksichtigt und sich an dem energiepolitischen Dreieck aus Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit orientiert.

Aus diesem Grund halten wir die Absicht der Bundesregierung, in diesem Herbst ein energiepolitisches Gesamtkonzept zu verabschieden, für richtig und unterstützen dieses Vorhaben nachdrücklich.

Die Frage der Zukunft der Kernenergie in Deutschland ist hierbei ein Teilaspekt. Der BDEW spricht sich für eine Laufzeitverlängerung deutscher Kernkraftwerke aus volks- und gesamtwirtschaftlichen Gründen aus, wenn die Vereinbarungen über Rahmenbedingungen einer Laufzeitverlängerung dabei wettbewerbsneutral gestaltet sind. Etwaige Fördermittel oder Marktanreizprogramme, die aus dieser Laufzeitverlängerung resultieren, müssen allen Unternehmen der Branche gleichermaßen offenstehen.

Maßnahmen wie die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer, welche in Teilaspekten der Energiewirtschaft eingreifen, lehnen wir aus den im Folgenden beschriebenen Gründen ab. Eine Einführung einer neuen zudem rechtlich angreifbaren Steuer führt losgelöst von einem energiepolitischen Gesamtkonzept zu einer Zersplitterung der Diskussion und steht im Widerspruch zu dem Ziel der Bundesregierung, eine abgestimmte Energiepolitik umzusetzen.

Insbesondere muss bei einer solchen Diskussion über eine Einführung einer neuen finanziellen Belastung der Energiewirtschaft auch bedacht werden, dass dies Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit der Unternehmen haben kann. Gerade die Energiewirtschaft steht vor großen Herausforderungen. So gilt es in den nächsten Jahren die Erneuerbaren Energien in das Gesamtsystem zu integrieren und die „Smarte“ Energiewelt der Zukunft zu schaffen. Hierzu sind vor allem Investitionen in Forschung und Entwicklung und in den Ausbau der Netzinfrastruktur und Speichertechnologien notwendig. Jegliche weiteren staatlichen Belastungen der Unternehmen der Energiewirtschaft führen hier zu Mittelabflüssen, welche die Möglichkeiten der Unternehmen, diese für den Industriestandort Deutschland und den Beitrag der Bundesrepublik Deutschland zum internationalen Klimaschutz notwendigen Investitionen zu tätigen, verringert.

Eine Kernbrennstoffbesteuerung mit dem Ziel, sogenannte Marktlagengewinne abzuschöpfen, stellt einen Eingriff in den freien Wettbewerb in unserer vom Grundgesetz garantierten marktwirtschaftlichen Ordnung dar. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist das Entstehen von Gewinnen und Verlusten abhängig von der jeweiligen Marktlage normal. Die reine Abschöpfung von Marktlagengewinnen ohne Beteiligung an den Marktlagenverlusten ist eine einseitige Belastung von Unternehmen.

Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass die Fristsetzung von weniger als einer Woche eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Gesetzentwurf und eine Positionierung erschwert und der Bedeutung der Sache nicht gerecht wird. Aus diesem Grund möchten wir

zum jetzigen Zeitpunkt nur auf einige juristische insbesondere steuerrechtliche Bedenken zu dem Gesetzentwurf hinweisen. Wir behalten uns aber vor, zu einem späteren Zeitpunkt zu weiteren Aspekten Stellung zu nehmen.

2. Erste rechtliche Würdigung des Gesetzentwurfes

Gegen die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer entsprechend des vorgelegten Entwurfs bestehen erhebliche rechtliche Bedenken. Diese Bedenken ergeben sich zum einen aus dem Europarecht, zum anderen bestehen aber auch Zweifel an der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfes mit nationalem Recht.

Die Bundesrepublik Deutschland ist Vertragsstaat des EURATOM-Vertrages von 1957. Als solcher muss die Einführung einer Kernbrennstoffsteuer mit diesem Vertragswerk vereinbar sein. Soweit der Kernbrennstoff besteuert wird, ist dies nicht vereinbar mit den Befreiungen nach Art. 191 des EURATOM-Vertrages in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 des Protokolls, da hiernach der Kernbrennstoff als Eigentum von EURATOM (Art. 86 EURATOM-Vertrag) nicht besteuert werden darf.

Europarechtlich bestehen auch Zweifel an der Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 lit. a Energiesteuerrichtlinie. Danach ist eine sogenannte Input-Besteuerung von Energieerzeugnissen zur Stromerzeugung untersagt. Diese Wertung ist aufgrund der Vergleichbarkeit mit sonstigen unmittelbar von der Energiesteuerrichtlinie erfassten Energieerzeugnissen übertragbar.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich die mangelnde Vereinbarkeit der Kernbrennstoffsteuer mit den Vorgaben des europäischen Sekundärrechtes auch im Hinblick auf Art. 1 Abs. 2 Verbrauchssteuersystemrichtlinie ergibt. Ausweislich von § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfes geht der Entwurf davon aus, dass es sich um eine Verbrauchsteuer handelt.

Im Licht der bisherigen Rechtsprechung des EuGH ist davon auszugehen, dass eine als indirekte Steuer konzipierte Kernbrennstoffsteuer mittelbar elektrischen Strom und damit eine dem harmonisierten Verbrauchsteuerregime unterliegende Ware belastet. Sie ist somit nicht lediglich eine grundsätzlich zulässige indirekte Steuer auf andere als verbrauchsteuerpflichtige Waren i.S.v. § 1 Abs. 3 Verbrauchssteuersystemrichtlinie. Deswegen müsste eine solche Steuer nach Art. 1 Abs. 2 Verbrauchssteuersystemrichtlinie eine „besondere Zwecksetzung“ erfüllen. Eine solche besondere Zwecksetzung im Sinne der Richtlinie ist hier jedoch keinesfalls ersichtlich.

Zudem bestehen an der Einstufung als Verbrauchsteuer im Sinne des Grundgesetzes Zweifel. Ausgehend von der Definition der Verbrauchsbesteuerung durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG vom 7. Mai 1998) können Gegenstand der Verbrauchsbesteuerung nur vertretbare, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder kurzfristigen Gebrauch bestimmte Güter des ständigen Bedarfs sein. Auf Kernbrennstoffe trifft diese Definition aufgrund ihrer Eigenschaften und ihrem Einsatz nicht zu. Darüber hinaus ist die Steuer ersichtlich nicht auf eine Überwälzung auf die Stromkunden angelegt. Dies wird letztlich auch durch die Gesetzesbegründung eingeräumt. Daher besteht jedenfalls die vom Entwurf behauptete Gesetzgebungskompetenz aus Art. 105 Abs. 2 erste Alternative i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes nicht. Da auch eine sonstige Einstufung in die abschließende Aufzählung der

Steuerarten des Art. 106 des Grundgesetzes nicht ersichtlich ist, besteht für eine solche Steuer letztlich keine Gesetzgebungskompetenz. Insbesondere steht dem Gesetzgeber kein Recht zu, neue Steuern außerhalb des numerus clausus des Art. 106 des Grundgesetzes zu erfinden.

Darüber hinaus wirft die Einführung der Kernbrennstoffsteuer erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit Art. 12 und Art. 14 des Grundgesetzes auf, die einer eingehenden Prüfung bedürfen.

Abschließend möchten wir angesichts der vorgenannten europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die geplante Kernbrennstoffsteuer nochmals appellieren, von dem Gesetzentwurf zum Kernbrennstoffsteuergesetz Abstand zu nehmen und vor dem Ergreifen gesetzgeberischer Maßnahmen jedenfalls die Erstellung des energiepolitischen Gesamtkonzeptes abzuwarten.

Ansprechpartner:

Dr. Tanja Utescher-Dabitz
Telefon: +49 30 300199-1664
tanja.utescher-dabitz@bdew.de