

Manuel Frondel, Rainer Kambeck
und Christoph M. Schmidt

Stellungnahme zum Steinkohle- finanzierungsgesetz

#21 vom 22. Oktober 2007



Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Tel. 0201/81 49-0
rwi@rwi-essen.de, <http://www.rwi-essen.de/positionen>

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2007

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.



Stellungnahme zum Steinkohlefinanzierungsgesetz

Manuel Frondel, Rainer Kambeck und Christoph M. Schmidt¹

Der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages hat am 22. Oktober 2007 eine öffentliche Anhörung durchgeführt zu der Vorlage

- Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) – Drucksache 16/6384 –
- und dem Antrag der Fraktion der FDP: Ausstieg aus der Steinkohle zügig und zukunftsgerecht gestalten – RAG-Börsengang an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausrichten – Drucksache 16/5422 –
- und dem Antrag der Fraktion DIE LINKE: Ruhrkohle AG in eine Stiftung öffentlichen Rechts überführen – Börsengang verhindern – Drucksache 16/6392 –

Die vorliegende RWI : Position enthält die Stellungnahme des RWI Essen, die zu dieser Anhörung erarbeitet und bei der Anhörung vertreten wurde.

¹ RWI Essen und Ruhr-Universität Bochum (Christoph M. Schmidt). – Wir danken Joachim Schmidt für wertvolle Kommentare und Anregungen.

1. RWI-Position zum Ausstiegszeitpunkt

Das RWI Essen plädiert für die schnellstmögliche Beendigung der Subventionierung des deutschen Steinkohlenbergbaus, vor allem aber für die unverzügliche Einstellung der Bergbautätigkeiten. Diese sollte spätestens bis Ende 2012 restlos aufgegeben worden sein. Eine aus politischen Gründen gewünschte, vom RWI Essen jedoch für unnötig erachtete, Überprüfung des Ausstiegsbeschlusses könnte entsprechend vorgezogen werden und bis spätestens Mitte Juni 2011 erfolgen.

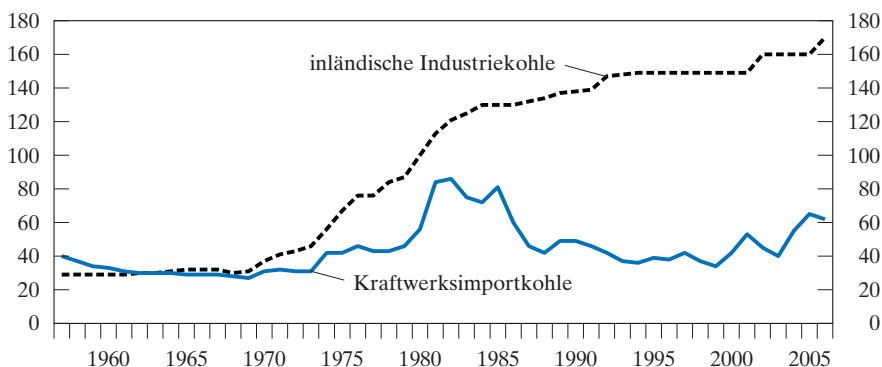
Begründung

1. Die Förderung jeder weiteren Tonne heimischer Steinkohle ist nicht nur mit keinerlei wirtschaftlichem Mehrwert verbunden, sondern sowohl ökonomisch wie auch ökologisch schädlich. Neben zusätzlichen Beschädigungen von Gebäuden und erheblichen Verlusten an privatem Grundstücks- und Immobilienvermögen ist der Aufschluss neuer Lagerstätten wie etwa Primsmulde Süd, welche am 1. September 2006 im Saarland in Angriff genommen wurde, mit erheblichen Emissionen an Treibhausgasen wie Kohlendioxid (CO₂) und dem besonders klimawirksamen Methan in Form von Grubengas verbunden.
2. Durch den Verzicht auf einen heimischen Abbau könnte nach unseren Berechnungen jährlich beinahe ein Viertel der CO₂-Emissionsreduktionen erbracht werden, die der Industrie und dem Stromerzeugungssektor im Rahmen des CO₂-Emissionshandels in der 2. Handelsperiode (2008–2012) auferlegt wurden.
3. Bei der im Ausland zumeist im Tagebau geförderten Steinkohle fallen diese Emissionen in weit geringerem Ausmaß an, sodass durch den Verzicht auf den heimischen Abbau der Treibhausgasausstoß weltweit gesenkt werden könnte.
4. Ein sofortiger Ausstieg aus der Steinkohlenförderung wäre somit ebenso ökologisch vorteilhaft wie ökonomisch geboten. Seit Jahren gilt: Anstatt eine Tonne deutscher Kohle zu fördern, können mit demselben Geld rund drei Tonnen Importkohle erworben werden (Schaubild 1).
5. Es ist illusorisch zu glauben, dass sich der Wettbewerbsnachteil heimischer Kraftwerkskohle in den nächsten Jahrzehnten aufheben wird: Während immer neue Förderländer mit im Vergleich zu Deutschland weitaus besseren Förderbedingungen das Angebot am Weltmarkt beständig erweitern und so den Weltmarktpreis trotz steigender Nachfrage mehr oder weniger stabil halten, bleiben die geologischen Nachteile in Deutschland ein dauerhaftes Handicap. Die heimischen Förderkosten dürften sogar nicht zuletzt auch aufgrund zunehmender Lohnkosten weiter steigen.

Schaubild 1

Weltmarktpreise und heimische Förderkosten

1957 bis 2006; in €/t SKE



Quelle: Verein der Kohlenimporteure (2007), Jahresbericht 2006. Hamburg.

6. Das sofortige Ende der Steinkohlenförderung könnte sozialpolitisch verantwortungsvoll umgesetzt werden, da dies kein Ende der subventionierten Beschäftigung bedeuten müsste: Die mit dem Bergbau verbundenen Folgeschäden auf ein Minimum zu reduzieren und die Zechen in einer verantwortungsvollen Weise zu schließen, nimmt noch eine geraume Zeit in Anspruch. So werden heutzutage die leeren Flöze aus Kostengründen im Gegensatz zu früher nicht mehr aufgefüllt. Dies hat in einigen Regionen jährlich hunderte von bergbaubedingten Erdbeben mit entsprechenden Schäden an Gebäuden zur Folge. Kurzum: Zur derartigen Reduzierung zukünftiger Schäden finanzielle Mittel aufzuwenden, erscheint sehr viel sinnvoller als mit der Fortsetzung der Förderung weitere Schäden in Kauf zu nehmen.
7. Die Verlängerung der bergbaulichen Aktivitäten bis einschließlich 2018 wäre auch struktur- und beschäftigungspolitisch betrachtet ein Fehler: Die in vielen anderen Bereichen händeringend gesuchten gut ausgebildeten Fachkräfte, über die die Deutsche Steinkohle AG unzweifelhaft verfügt, würden dadurch unnötigerweise in einem nicht mehr wettbewerbsfähigen Sektor gebunden und können nicht zur Steigerung der Wertschöpfung in anderen Sektoren beitragen. Das verfügbare Humankapital würde somit in wenig effizienter Weise genutzt werden. Mit Hilfe von Anreizen, etwa in Form von Abfindungen, könnten die von anderen Wirtschaftsbereichen dringend benötigten Fachkräfte in eine neue Beschäftigung vermittelt werden.
8. Die durch einen schnelleren als bislang vorgesehenen Ausstieg frei werdenen finanziellen Mittel könnten für den Strukturwandel in den betroffenen

Regionen, eine Bildungsoffensive und nicht zuletzt für die Erforschung von Zukunftstechnologien, etwa im Bereich der Erneuerbaren-Energie-Technologien, sowie für die Grundlagenforschung verwendet werden. Dass sich derartige Investitionen weitaus mehr auszahlen können als das fortgesetzte Ausheben dieses Milliardensubventionsgrabes wurde durch die diesjährige Verleihung zweier Nobelpreise an deutsche Wissenschaftler wieder einmal eindrucksvoll bestätigt. Eine beschleunigte Senkung und baldige Beendigung der Steinkohlensubventionen erscheint zudem als viel versprechende Möglichkeit zur Verringerung der öffentlichen Defizite. Mit den eingesparten Mitteln könnte wenigstens ein Teil der auch für diese Subventionen in der Vergangenheit eingegangenen öffentlichen Verschuldung abgebaut werden.

9. Durch den Verzicht auf die Steinkohlenförderung bereits ab dem Jahr 2009 könnten nach einer überschlägigen Rechnung selbst dann bis zu 10 Mrd. € eingespart werden, wenn der Beschäftigungsabbau bis 2018 in der jetzt vorgesehenen Weise erfolgen soll. Von den in der Begründung des Gesetzesentwurfes für den Zeitraum von 2009 bis 2018 vorgesehenen knapp 19,5 Mrd. € an Absatzhilfen, die in diesem Fall frei würden, dürfte deutlich weniger als die Hälfte zur Finanzierung der Weiterbeschäftigung ausreichen. Anstatt zur Steinkohlenförderung könnten die Beschäftigten in diesem Fall zur Beseitigung von Schäden und dem verantwortungsbewussten Schließen der Zechen eingesetzt werden. Nur der Einstieg in einen solchen „Reparaturbergbau“ würde weitere ökologische Schäden verhindern können und die ökonomischen Belastungen der Gesellschaft reduzieren helfen.

2. RWI-Position zu den Ausstiegsmodalitäten

Das RWI Essen plädiert für eine erheblich effizientere Umsetzung des Ausstiegs durch eine Änderung der im derzeitigen Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausstiegsmodalitäten. So sollten sowohl für die Bergbauunternehmen wie auch die Beschäftigten stärkere Anreize zur schnelleren Beendigung ihrer Tätigkeiten in diesem Sektor gesetzt werden.

Begründung

1. Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass der durchschnittliche Subventionssatz den Unterschiedsbetrag zwischen den durchschnittlichen Förderkosten des jeweiligen Bergbauunternehmens und dem Preis für Drittländerkohle im jeweiligen Absatzbereich (Strom- bzw. Stahlerzeugung) nicht übersteigen darf. Diese Regelung ist höchst ineffizient und erinnert an die längst vergangenen Zeiten der Strommonopole, bei deren Regulierung ebenfalls Vollkostendeckung gewährt wurde. Bei der Regulierung der Stromnetze und der Netznutzungsentgelte durch die Bundesnetzagentur

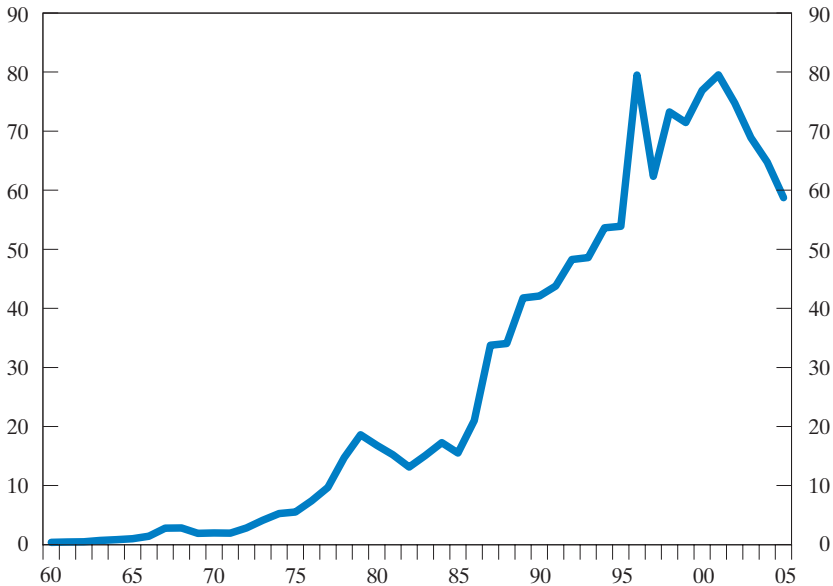
wird heutzutage nach den Prinzipien des so genannten „Benchmarking“ vorgegangen, bei dem die besten Unternehmen zum Maßstab gemacht werden. Dementsprechend sollte man sich bei der Schließung von Bergbauunternehmen zumindest an den durchschnittlichen Förderkosten in diesem Sektor orientieren und deren Unterschied zum Preis für Drittländskohle als Maßstab für den Subventionssatz festsetzen. So würde gewährleistet, dass die Bergwerke mit den höchsten Förderkosten postwendend geschlossen werden.

2. Diese Vorgehensweise würde nicht nur erheblich zur Senkung der Ausstiegskosten beitragen. Vielmehr würde dadurch wohl auch ein Dominoeffekt in Gang gesetzt werden können, bei dem sich der Ausstieg aus der Steinkohlenförderung von selbst beschleunigen könnte, weil sich die in den ineffizientesten Bergwerken Beschäftigten bei dieser Gelegenheit nach Arbeitsplätzen in anderen Industriebereichen umsehen könnten, anstatt auf einer Weiterbeschäftigung in anderen Bergwerken zu beharren.
3. Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung erstickt die Suche nach Alternativen jedoch bereits im Keim. So ist in § 5(1) vorgesehen, dass denjenigen Beschäftigten, die aus Anlass einer Stilllegungs- oder Rationalisierungsmaßnahme bis zum 31. Dezember 2022 ihren Arbeitsplatz verlieren und dabei als Untertagebeschäftigte mindestens 50 Jahre bzw. als Übertageschäftigte mindestens 57 Jahre alt sind, bis zu fünf Jahre Anpassungsgeld bis zur Anspruchsberechtigung auf Leistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung gewährt wird. Das bedeutet für einen heute 42-Jährigen, der im Steinkohlenbergbau über Tage beschäftigt ist, eine Garantie zur Sicherung seiner Anstellung und seiner anschließenden Finanzierung bis zu seiner vorzeitigen Verrentung im 62. Lebensjahr. Entsprechendes gilt für die heute 35-Jährigen Untertagebeschäftigten. Diese Regelungen bedeuten eine kaum akzeptable Vorzugsbehandlung gegenüber der überwältigen Mehrzahl der in den übrigen Sektoren Beschäftigten. In Zeiten, in denen über die Verlängerung des Arbeitslosengelds I für ältere Arbeitslose gestritten wird, dürften die davon Betroffenen wenig Verständnis für eine solche Regelung aufbringen.
4. Diese Regelung mutet umso erstaunlicher an, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die staatlichen Aufwendungen je Beschäftigten rein rechnerisch von etwa 17 000 € im Jahr 1980 (Schaubild 2) auf rund 59 000 € im Jahr 2005 gestiegen sind und derzeit ein Vielfaches des durchschnittlichen Gehalts der in diesem Sektor Beschäftigten betragen. (Pro Schüler und Studierenden werden in Deutschland übrigens aktuell rund 7 000 € ausgegeben.) Diese Diskrepanz weist deutlich darauf hin, dass mit den eingesetzten staatlichen Mitteln für mehr Beschäftigung gesorgt werden könnte, wenn der Staat die Verkaufshilfen schnellstmöglich reduzieren und die dadurch frei werdenden Mittel zur Weiterqualifizierung der noch im Bergbau Beschäf-

Schaubild 2

Subventionen je Beschäftigten im Steinkohlenbergbau

1960 bis 2005; in 1000 €



Nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen (Subventionsberichte), der Statistik der Kohlenwirtschaft, der Internationalen Energieagentur und Storchmann, K. (2005), The Rise and Fall of German Hard Coal Subsidies. *Energy Policy* 39: 1469–1492.

tigten und für anreizkompatible Abfindungen für diejenigen Fachkräfte verwenden würde, die in anderen Sektoren dringend benötigt werden.

3. RWI-Position zur Finanzierung der Alt- und Ewigkeitslasten

Das RWI Essen plädiert zur Minimierung des Risikos, das letztlich der Steuerzahler für die nicht gedeckten Alt- und Ewigkeitslasten trägt, für eine Maximierung der Mittel, die der RAG-Stiftung zur Finanzierung dieser Lasten zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehören zum einen die Einzelveräußerung der heutigen „EVONIK Industries“ und zum anderen die Übermittlung sämtlicher relevanter Zahlen für die vergangenen zehn Jahre an anerkannte Wirtschaftsforschungsinstitute sowie den Bundesrechnungshof.

Begründung

1. Nur durch die dadurch geschaffene Transparenz lässt sich überprüfen, ob nicht ein Teil der in den vergangenen Jahren gezahlten Steuermittel zur Fi-

finanzierung der Alt- und Ewigkeitslasten bereits zur Verfügung steht. So ist in der Begründung zum Gesetzesentwurf erwähnt, dass entsprechend der gültigen Kohlerichtlinien bzw. dem gültigen Zuwendungsbescheid eine Kürzung der Beihilfen vorgesehen ist, falls der durchschnittliche Erlös den Wert von 46 €/t SKE übersteigt (Kappungsregelung). Dies ist für das Jahr 2007 zu erwarten und dürfte nicht erst im vergangenen Jahr der Fall gewesen sein. Eine sorgfältige Prüfung sollte nicht unerhebliche Mittel zu Tage bringen, die aufgrund der aktuellen Hochpreisphase nicht wie vorgesehen zur Finanzierung der heimischen Steinkohlenförderung erforderlich waren bzw. sind.

2. Selbst wenn die in der Begründung zum Gesetzesentwurf genannten 6 873 Mill. € zur Bewältigung der Ewigkeitslasten ausreichend sein sollten, verbleibt demnach ein weiterer Finanzbedarf zur Tilgung der Altlasten in Höhe von bis zu 2 182 Mill. €, die durch staatliche Beihilfen und somit letztlich vom Steuerzahler finanziert werden müssen. Es stellt sich allerdings die Frage, warum weiterhin die Steuerzahler zur Finanzierung der Altlasten herangezogen werden sollen, ohne vorher die Möglichkeit auszuloten, durch eine Einzelveräußerung der Immobiliensparte sowie der Konzerntüchter STEAG und Degussa höhere Erlöse zu erzielen, als zur Finanzierung der Ewigkeitslasten in Höhe von 6 873 Mill. € vorgesehen sind. Denkbar wäre zum Beispiel, diese Unternehmensteile in entsprechenden Bieterverfahren zum Verkauf anzubieten.