

Manuel Frondel, Rainer Kambeck
und Christoph M. Schmidt

Steinkohlensubventionen: Reparatur- anstatt Museumsbergbau

#14 vom 21. Dezember 2006



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 2006

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



Steinkohlensubventionen: Reparatur- anstatt Museumsbergbau

Manuel Frondel, Rainer Kambeck und Christoph M. Schmidt¹

Seit nahezu 50 Jahren übersteigen die Förderkosten für heimische Steinkohle vor allem aufgrund der ungünstigen geologischen Bedingungen die Preise für die oft im Tagebau abgebaute Importkohle aus den USA, Australien und vielen anderen Ländern. Die Kluft zwischen heimischen Förderkosten und Weltmarktpreisen wurde mit der Zunahme der Zahl der Förderländer und des weltweiten Handels beinahe unaufhörlich größer. Seit Jahren gilt: Anstatt eine Tonne deutscher Kohle zu fördern, können mit demselben Geld rund drei Tonnen Importkohle erworben werden.

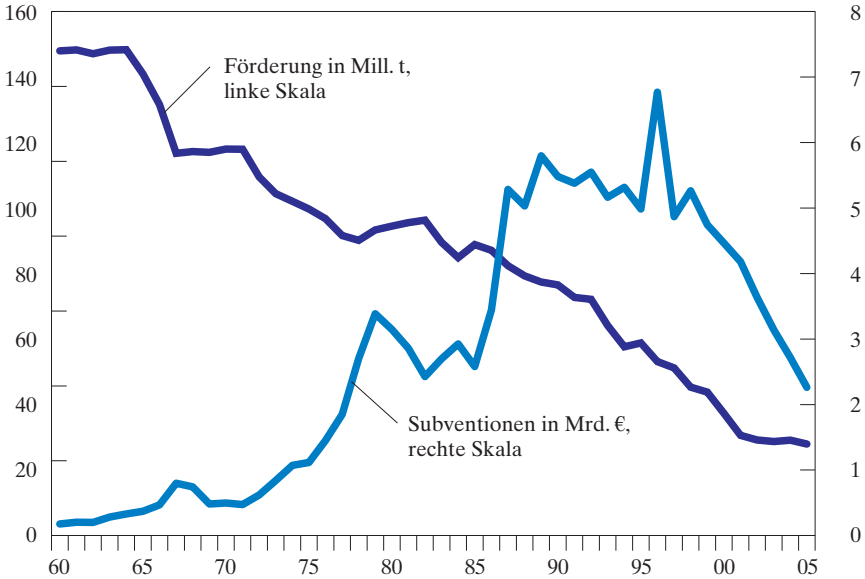
Ohne massive staatliche Unterstützung in Form von Absatzhilfen – aktuell deutlich über 2 Mrd. € jährlich – wäre die heimische Steinkohle seit Jahrzehnten unverkäuflich. Seit der Kohlekrise von 1958 wurden bislang – rein nominal betrachtet – weit mehr als 135 Mrd. € an Beihilfen gewährt. Erst nachdem 1996 mit gut 6,7 Mrd. € der Höchststand der jährlichen Förderung erreicht war, wurden die Subventionen reduziert (Schaubild 1). Das derzeitige Subventionsniveau entspricht aber immer noch dem der ersten Hälfte der 1980er Jahre.

¹ Eine ausführliche Version dieses Artikels ist am 9. Dezember 2006 in der FAZ erschienen. Wir danken Joachim Schmidt sehr herzlich für wertvolle Kommentare und Anregungen.

Schaubild 1

Steinkohlenförderung und -subventionen

1960 bis 2005



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.

Dem Steuerzahler, der für all diese Mittel aufkommen muss, können allerdings weder überzeugende energie- noch beschäftigungspolitische Argumente als Rechtfertigung für diese Verschwendung präsentiert werden. Im Gegenteil: Die im Folgenden dargestellten hohen ökonomischen wie ökologischen Kosten der deutschen Steinkohlenförderung legen nahe, dass es weit bessere Wege gibt, sozialpolitisch verantwortlich zu handeln, als eine schrittweise Rückführung der Förderung. Der sofortige Ausstieg aus der Förderung bei gleichzeitigem Einstieg in den Reparaturbergbau wäre viel eher als Königsweg zu bezeichnen als der bislang vorgesehene Museumsbergbau mit eventuell unendlicher Laufzeit.

1. Versorgungssicherheit: Kohle benötigt keinen Pass

Die Hartnäckigkeit, mit der sich die Erhaltungssubventionierung der deutschen Steinkohlenförderung hält, steht nicht nur im Widerspruch zur unumstrittenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Es stellt sich auch die

Frage, warum dieser Sektor eine Vorzugsbehandlung erfährt, die anderen Industrien nicht zuteil wird. Zu Recht wird zum Beispiel bei der Stahlindustrie wie selbstverständlich davon ausgegangen, dass in einer Marktwirtschaft die Beschaffung von Produktionsinputs wie Eisenerz eine privatwirtschaftliche Aufgabe ist und die damit verbundenen Risiken nicht vom Steuerzahler zu tragen sind. Längst ist dies auch für heimische Stromerzeuger zur Normalität geworden.

Heimische Strom- und Stahlerzeuger beziehen jedoch – auf Kosten der Steuerzahler – einen Teil ihres Bedarfs anstatt vom Weltmarkt *nolens volens* aus der Förderung ansonsten unverkäuflicher deutscher Steinkohlen – in Zeiten von liberalisierten Strommärkten ein purer Anachronismus. Dabei stehen ihnen über langfristige Vertragsbeziehungen durchaus geeignete Instrumente für eine ebenso selbständige wie hinreichende Risikovorsorge gegen mögliche Weltmarkturbulenzen zur Verfügung. Zudem könnte Kohle „auf Halde gelegt“ werden, um Mengenrisiken zu begrenzen. Für die Industrie ist es somit vollkommen gleichgültig, woher die Kohle stammt. Die heimische Förderung könnte aus ihrer Sicht ohne jeglichen Verlust sofort eingestellt werden.

Darüber hinaus ist der Welthandel mit Kohle funktionstüchtig und liquide, so dass das Risiko langfristiger Versorgungsunterbrechungen als minimal anzusehen ist. Sollte sich die Politik dieser Einschätzung der Internationalen Energieagentur zum Trotz in der Verantwortung für die Absicherung von Mengenrisiken sehen, so wäre das Anlegen strategischer nationaler Vorräte aus Importkohle zwar anachronistisch und aus Sicht des Steuerzahlers nicht begrüßenswert, aber zumindest wesentlich günstiger als die Aufrechterhaltung des Steinkohlenbergbaus. Die Subventionierung der heimischen Steinkohlenförderung entbehrt somit jeglicher energiepolitischen Rechtfertigung.

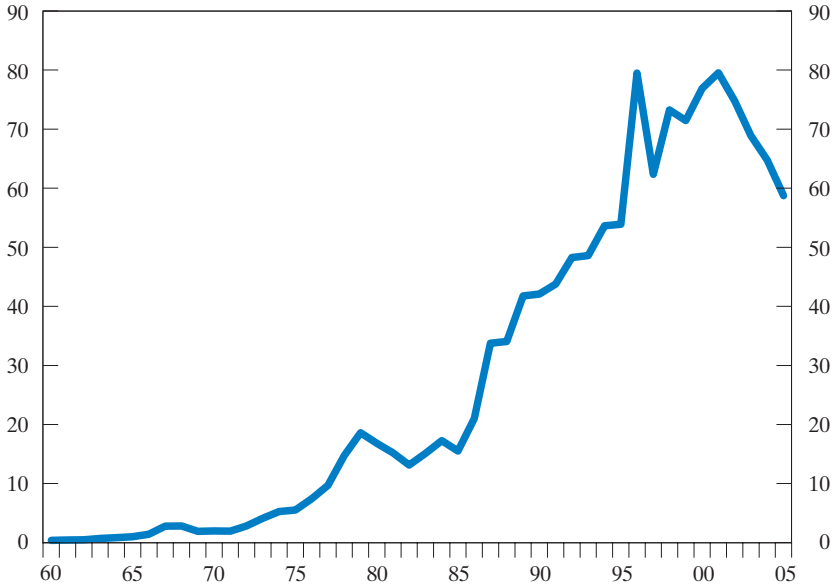
2. Beschäftigungspolitische Verschwendung

Zählte der Steinkohlenbergbau vor 40 Jahren noch weit über 500 000 Beschäftigte, so ist das Ausmaß der Subventionierung angesichts der derzeit noch rund 35 000 Mitarbeiter besonders bedenklich. Dadurch, dass trotz der massiv schwindenden beschäftigungspolitischen Bedeutung die Höhe der jährlichen Subventionen bis in die neunziger Jahre beinahe unaufhörlich anstieg, sind die staatlichen Aufwendungen je Beschäftigtem zwischen 1980 und 2005 rein rechnerisch von etwa 16 000 € auf rund 60 000 € gestiegen (Schaubild 2). Dies ist ein Vielfaches des jährlichen Durchschnittsgehalts in diesem Bereich. Es stellt sich daher die Frage, für was die restlichen Mittel aufgewendet werden, wenn nicht für die Beschäftigten. Selbst wenn man aus den Pro-Kopf-Subventionen für die Bergleute eine generöse Entschädigung bzw. Mittel für umfassende Qualifizierungsmaßnahmen abzweigen würde, könnte mit den restlichen staatlichen Mitteln auf andere Weise – vor allem durch Forschungsförde-

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.

rung und Investitionen im Bildungsbereich – für mehr Beschäftigung gesorgt werden.

Es ist außerdem sehr unwahrscheinlich, dass die – wie häufig betont wird – gut ausgebildeten Bergbaubeschäftigten bei einer Einstellung der Steinkohlenproduktion mehrheitlich oder gar allesamt dauerhaft arbeitslos blieben. Mit Anreizen etwa in Form von Abfindungen könnten viele der von anderen Wirtschaftsbereichen dringend benötigten Fachkräfte dort eine neue Beschäftigung finden. Und für diejenigen, die bei der Stellensuche nicht erfolgreich sein sollten, steht nach wie vor der Staat in der Verantwortung, um die Beendigung des Steinkohlenbergbaus sozialverträglich zu gestalten. Letztlich müsste ein sofortiger Stopp der Steinkohlenförderung keineswegs ein Ende der Unterstützung der Bergleute bedeuten: Um die Zechen in einer verantwortungsvollen Weise zu schließen und den mit dem Bergbau verbundenen Folgeschäden entgegenzuwirken, müssten noch lange Zeit Mitarbeiter beschäftigt werden, da im Gegensatz zu den üblichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch die Förderung der heimischen Steinkohle ein erheblicher und fortwährender Reparaturbedarf entsteht.

Auch für die Beschäftigten in den vor- und nachgelagerten Industrien gilt, dass Subventionen den Strukturwandel hemmen. Diesen Industrien wird ebenfalls der wirtschaftliche Anreiz genommen, sich weiterzuentwickeln, um unter Marktbedingungen bestehen zu können. Anstatt über Umwege wäre es aber sicherlich sinnvoller, die betroffenen vorgelagerten Wirtschaftszweige – sofern überhaupt nötig – durch eine direkte, befristete Förderung zu unterstützen. Es ist allerdings sehr zu bezweifeln, dass die nachweislich erfolgreichen deutschen Bergbautechnologiehersteller auf den heimischen Steinkohlenabbau angewiesen sind. Doch falls für den Export von Fördertechnologien tatsächlich Demonstrationsbergwerke betrieben werden müssten, so ist deren Finanzierung selbstverständlich nicht Aufgabe des Steuerzahlers, sondern des Unternehmens, das dadurch Gewinne erzielen möchte.

3. Ökologische Schäden

Im Gegensatz zum „klassischen“ Beispiel für staatliche Ressourcenverschwendung – der intakten Straße, die aufgerissen wird, nur um sie wieder ordnungsgemäß zuzuschütten und zu teeren –, ist die Förderung jeder weiteren Tonne heimischer Steinkohle nicht nur mit keinerlei Mehrwert verbunden, sondern vielmehr ganz und gar schädlich. So führt der Schaden an Gebäuden zu erheblichen Verlusten bei den Grundstücks- und Immobilienvermögen der betroffenen Bürger. Auch das Abpumpen von Grundwasser, um zu verhindern, dass ganze Regionen und Städte ständig unter Wasser stehen, verschlingt jedes Jahr Millionenbeträge.

Zudem ist der heimische Steinkohlenbergbau – auch aufgrund der Fördertiefe – mit erheblichen Emissionen an Treibhausgasen wie Kohlendioxid (CO_2) und dem besonders klimawirksamen Methan verbunden. Für den im Ausland möglichen Tagebau gilt dies in weit geringerem Ausmaß. Der Verzicht auf einen heimischen Abbau könnte jährlich beinahe ein Viertel der im Rahmen des CO_2 -Emissionshandels in der 2. Handelsperiode (2008–2012) von den beteiligten Industriezweigen einzusparenden CO_2 -Emissionen bedeuten. Ein sofortiger Ausstieg aus der Steinkohlenförderung wäre somit ebenso energie- und beschäftigungspolitisch vorteilhaft wie ökologisch geboten.

Das sofortige Ende der subventionierten Förderung könnte dennoch sozialpolitisch verantwortungsvoll umgesetzt werden, da dies kein Ende der subventionierten Beschäftigung bedeuten muss: Um die mit dem Bergbau verbundenen Folgeschäden zu reparieren und auf ein Minimum zu reduzieren, könnten die jetzigen Mitarbeiter noch geraume Zeit beschäftigt werden. Setzt man hingegen die Unvernunft noch viele weitere Jahre fort, so wird der Reparaturbedarf nur noch größer. Die Ära des Reparaturbergbaus sollte daher eher heute als morgen beginnen.