

Neu, Axel Dietmar

Working Paper — Digitized Version

Subventionen ohne Ende? Steinkohlenbergbau und Energieverbrauch in Deutschland

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 248

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Neu, Axel Dietmar (1995) : Subventionen ohne Ende? Steinkohlenbergbau und Energieverbrauch in Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 248, ISBN 3894560924, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47990>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Subventionen ohne Ende?

Steinkohlenbergbau und Energieverbrauch in Deutschland

von Axel D. Neu

AUS DEM INHALT

- Der deutsche Steinkohlenbergbau hat seit 1958 immer mehr an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der importierten Steinkohle und kurz danach auch gegenüber den Mineralölprodukten eingebüßt. Seit dieser Zeit öffnet sich die Schere zwischen inländischen Förderkosten und Importpreisen ständig. Seit Mitte der achtziger Jahre übersteigen die Förderkosten die Einfuhrpreise von Steinkohle um das Drei- bis Vierfache. Der Steinkohlenbergbau ist nicht nur im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen in Deutschland, sondern auch im internationalen Vergleich am höchsten subventioniert. Allein die direkten (produktionsbezogenen) Subventionen pro Beschäftigten übersteigen hier mit etwa 100 000 DM pro Jahr deutlich das Einkommen je Beschäftigten.
- Diejenigen, die die hohen Subventionen des inländischen Steinkohlenbergbaus aus dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit befürworten, ignorieren die Lagerhaltung als alternative Strategie zur Erhöhung der Versorgungssicherheit gegen Lieferunterbrechungen. Die hiermit verbundenen Kosten wären im Fall der Steinkohle bei nur einem Zehntel des bisherigen Aufwands für die Aufrechterhaltung des heimischen Steinkohlenbergbaus angesiedelt. Unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit sind die Beihilfen zum Kokskehleinsatz in der deutschen Stahlindustrie keinesfalls zu rechtfertigen; diese Beihilfen sollten vom Haushaltsjahr 1996 an mit einem Finanzvolumen von etwa 3 Mrd. DM ersatzlos auslaufen.
- Bislang suchten die Parteien vorrangig eine Anschlußfinanzierung für den verfassungswidrigen Kohlepfennig. Der Vorschlag der Umwidmung in eine "Stromsteuer" wäre aber reiner Etikettenschwindel und hätte bei einer Überprüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit kaum Bestand. Der Vorschlag einer Energiesteuer zur Finanzierung der Steinkohleverstromung pervertiert die Intentionen dieses Steuervorschlags seitens der Europäischen Union: Aus einer Lenkungsabgabe zur CO₂-Verminderung würde eine "CO₂-Vermehrungssteuer". Eine Finanzierung der Steinkohleverstromung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer würde diese um etwa einen Prozentpunkt (von bislang 15 auf 16 vH) anheben.
- Der gegenüber den bisherigen GATT-Regeln verschärfte Subventionscode der Welt handelsorganisation (WTO) sowie die energie- und wettbewerbspolitischen Leitlinien der Europäischen Union legen es nahe, bei einer Revision des Energie-Artikelgesetzes im Zuge der "Umfinanzierung" des Kohlepfennigs die Finanzplafonds einer starken Degression zu unterwerfen. Die Plafonds sollten ab 1997 gegenüber dem jeweiligen Vorjahr halbiert werden und mit dem Jahr 2000 auslaufen. Der deutsche Steinkohlenbergbau müßte sich dann gemäß den allgemeinen Wettbewerbsregeln zu behaupten versuchen.

593240

Inhaltsverzeichnis

I. Die Talfahrt des deutschen Steinkohlenbergbaus seit Ende der fünfziger Jahre.....	3
II. Unternehmenskonzentration, „Jahrhundertvertrag“ und „Hüttenvertrag“: Dämme gegen die zunehmende Ölflut oder die importierte Steinkohle?.....	6
III. Ausmaß und Struktur der staatlichen finanziellen Hilfen zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus: Die Argumente der Versorgungssicherheit und der Umweltverträglichkeit	11
1. Umfang der staatlichen Hilfen.....	11
2. Versorgungssicherheit.....	13
3. Umweltverträglichkeit.....	15
IV. Änderungen der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die deutsche Wiedervereinigung?	17
V. Kohlerunden und Energie-Artikelgesetz: Statt Kurswechsel Kohlepolitik der kleinen Schritte.....	21
VI. Der „Kohlepfennig“ wird obsolet: Auf der Suche nach neuen Finanzierungs- quellen oder nach einer neuen Kohlepolitik?	24
Literaturverzeichnis.....	29

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Neu, Axel D.:

Subventionen ohne Ende? Steinkohlenbergbau
und Energieverbrauch in Deutschland / von Axel D. Neu.

Institut für Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für
Weltwirtschaft, 1995

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 248)

ISBN 3-89456-092-4

NE: GT



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel
D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung ist es auch nicht
gestattet, den Band oder Teile daraus
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

I. Die Talfahrt des deutschen Steinkohlenbergbaus seit Ende der fünfziger Jahre

Zu Beginn des Jahres 1950 waren die Verkaufspreise des heimischen Steinkohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland in etwa der gleichen Höhe angesiedelt wie der Weltmarktpreis für Steinkohle (frei deutsche Grenze) (Schaubild 1). Die Einfuhren waren marginal, und die Förderung heimischer Steinkohle deckte zu Beginn der fünfziger Jahre gut 90 vH des westdeutschen Primärenergiebedarfs.

Der Rohölpreis war zu Beginn der fünfziger Jahre etwa doppelt so hoch wie der vergleichbare Wärmepreis für Steinkohle (Schaubild 1). Der Mineralölsektor in der Bundesrepublik deckte knapp 4 vH des gesamten Primärenergiebedarfs; etwa ein Drittel des in der Bundesrepublik zu Beginn der fünfziger Jahre verarbeiteten Rohöls entstammte der heimischen Rohölförderung (Schaubild 2). Mineralölprodukte wurden nur dort eingesetzt, wo sie durch feste Brennstoffe nicht ersetzt werden konnten, vorrangig also im Verkehrssektor.

Der Mitte 1950 beginnende Korea-Krieg löste eine langanhaltende Hausse auf den internationalen Rohstoffmärkten aus, die auch voll die Energierohstoffe Erdöl und Steinkohle erfaßte (Schaubild 1). Die Abgabepreise des deutschen Steinkohlenbergbaus folgten diesem Preistrend damals jedoch nicht: Im Jahresdurchschnitt war der Weltmarktpreis für Steinkohle fast doppelt so hoch wie der Listenpreis für Ruhrkohle. Die letztgenannten Preise wurden in den Jahren 1952 und 1953 zwar kräftig angehoben, aber erst 1954 näherte sich der Weltmarktpreis für Steinkohle wieder dem Listenpreis für Ruhrkohle. Diese Preisentwicklung für Ruhrkohle beruhte allerdings nicht auf einem autonomen

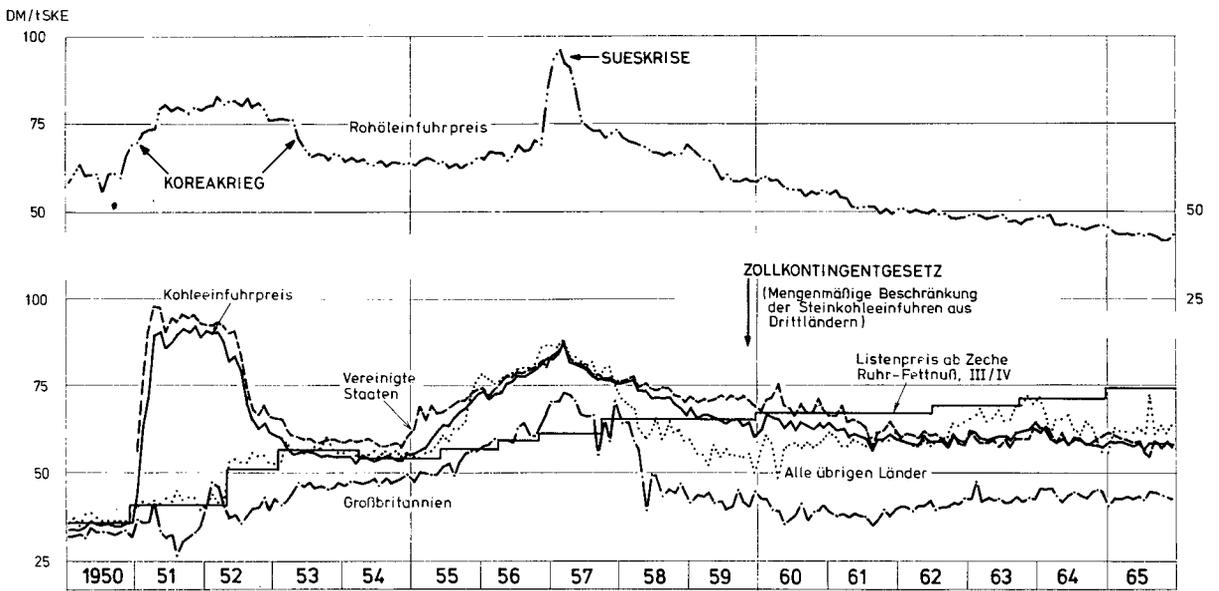
Entschluß der westdeutschen Steinkohlenproduzenten: Bis 1956 galten für die Abgabepreise von Ruhrkohle Höchstpreise; Preiserhöhungen bedurften mithin der Genehmigung durch die Preisaufsichtsbehörde.

Der Einfuhrpreis für Steinkohle aus Großbritannien weicht von diesem Muster ab: Die Einfuhren aus diesem Land sind bis 1955 preisgünstiger als die heimische Steinkohle mit ihrem Listenpreis. Da jedoch der Steinkohlenbergbau in Großbritannien nicht sonderlich lieferfähig war, spielten die Einfuhren von dort auf dem westdeutschen Energiemarkt keine nennenswerte Rolle.

In den Jahren 1956 und 1957 drifteten die Listenpreise für Ruhrkohle und die Weltmarktpreise für Steinkohle und Rohöl erneut deutlich auseinander. Hauptursächlich dafür war die Sues-Krise, die auf den internationalen Energierohstoffmärkten von einer starken Hausse begleitet war.

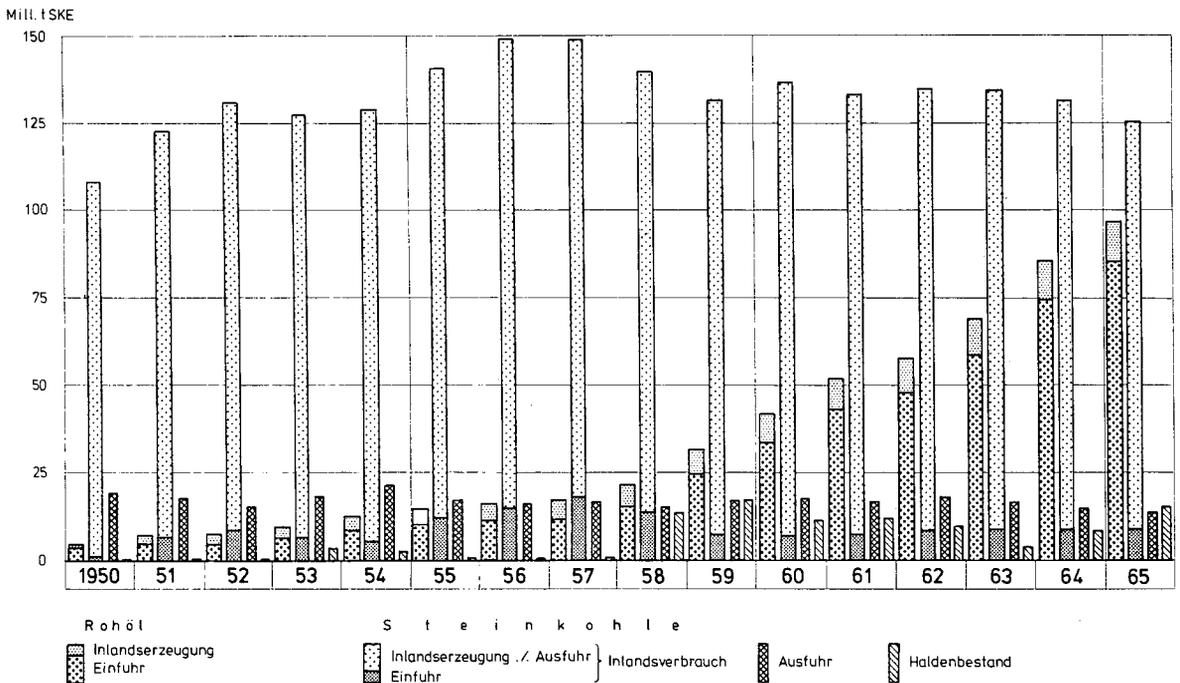
Nach der Sues-Krise änderte sich die globale energiepolitische Landschaft nachhaltig. Mit dem Jahr 1958 begann der Rohölpreis langfristig auch nachhaltig zu sinken. Neuerschlossene Fördergebiete der Golfregion und aus Nordafrika traten in den Markt ein und sorgten so für eine Ausweitung des globalen Rohölangebots. Aber auch der Weltmarktpreis für Steinkohle begann deutlich zu sinken und näherte sich bereits 1958 den Listenpreisen für Ruhrkohle (Schaubilder 1 und 3). Anders als beim Rohöl hatten sich die Vereinigten Staaten zu einem sehr preisgünstigen und dazu noch sehr lieferfähigen Anbieter auf dem Weltsteinkohlenmarkt gewandelt.

Schaubild 1 – Entwicklung ausgewählter Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der 50er Jahre



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis der Einfuhrstatistik der Bundesrepublik Deutschland.

Schaubild 2 – Entwicklung der Primärenergieversorgung in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der 50er Jahre



Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (Ifd. Jgg.), eigene Berechnungen.

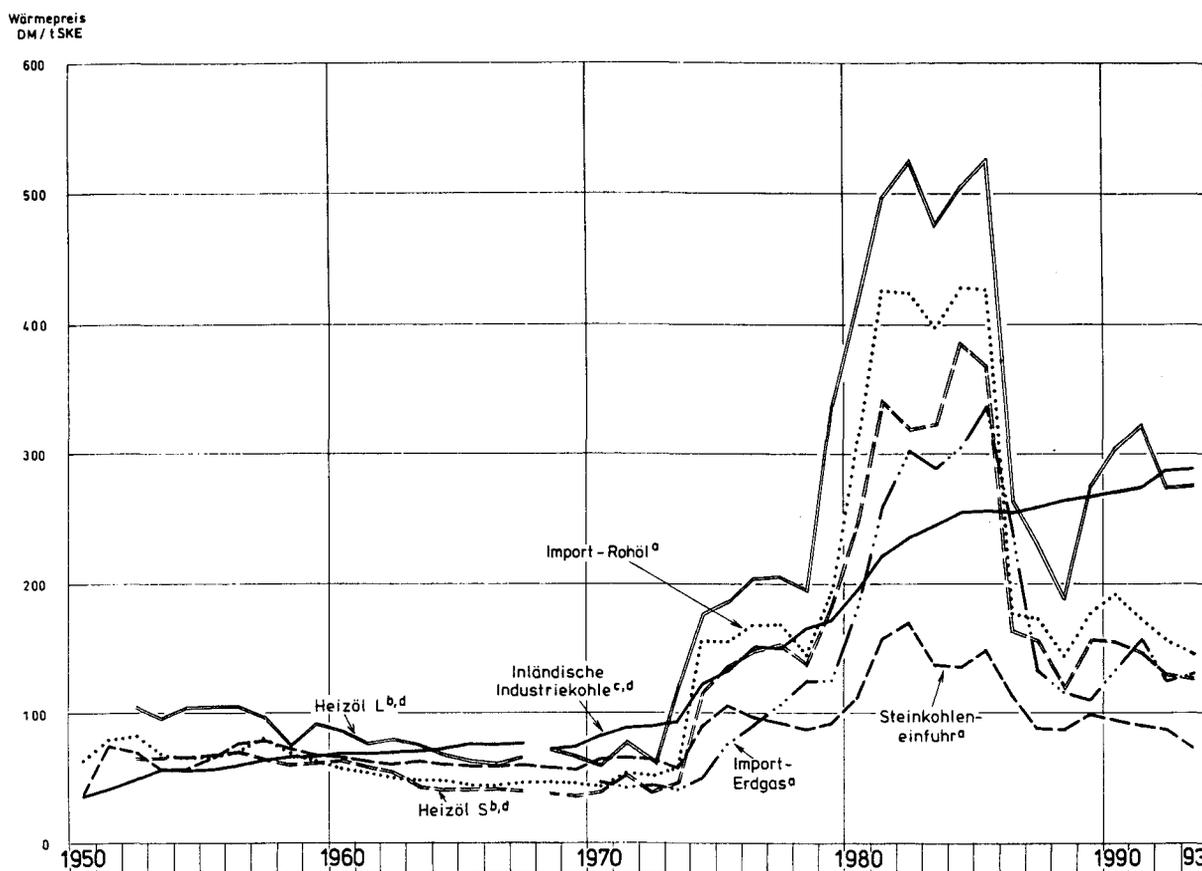
Im Zuge langfristig gesicherter Absatzerwartungen wurde 1956 in der Bundesrepublik das bis dahin gültige System von Höchstpreisen abgeschafft, was zu einem deutlichen Anstieg der Ruhrkohlenpreise führte. Im Verlauf des Jahres 1958 kam es im deutschen Steinkohlenbergbau zu einer Absatzkrise, die die damaligen Entscheidungsträger unvorbereitet traf. Neben den eigenen Preiserhöhungen trugen kumulativ vor allem die folgenden Faktoren dazu bei, daß der Verkäufermarkt für Ruhrkohle seit Anfang 1958 umschlug (Neu 1980):

- Im Nahen Osten und in Nordafrika wurden große Ölvorkommen erschlossen. Die Vereinigten Staaten begannen gleichzeitig, die heimische Ölproduktion vor der neuen Konkur-

renz abzuschirmen, so daß das erweiterte Erdölangebot vor allem auf dem europäischen Markt wirksam wurde. Dies beschnitt auch den Auslandsabsatz von deutscher Steinkohle in den Mitgliedsländern der EGKS.

- Durch den Sturz der Frachtraten nach Beendigung der Sues-Krise wurde das Kohlenangebot aus Nordamerika gegenüber der Ruhrkohle rasch zunehmend wettbewerbsfähiger.
- Eine Steuerung der Kohlenimporte über Devisenzuteilung war nach Aufhebung der Devisenbewirtschaftung nicht mehr möglich.
- Die europäische Stahlindustrie befand sich im Frühjahr 1958 in einer konjunkturellen Flaute.

Schaubild 3 – Entwicklung ausgewählter Energiepreise in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1950–1993



^aPreis frei Grenze Bundesrepublik. – ^bPreis ab Raffinerie einschließlich Bevorratungsabgabe und Heizölsteuer (ab 1.1.1989 mit dem Steuersatz von 30 DM/t bei Öleinsatz zur Erzeugung von Wärme); Schwefelgehalt bis zu 2 %. – ^cNettolistenpreis RAG für Fett-Feinkohle. – ^dAb 1968 ohne Mehrwertsteuer.

Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (Ifd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Die Steinkohleneinfuhren vorrangig aus den USA nahmen seit 1956 sprunghaft zu und erreichten auch 1958 mit gut 11 Mill. t (Schaubild 4) in etwa die Höhe der (unverkäuflichen) Haldenbestände. In dieser Situation griff die deutsche Bundesregierung zum Instrument der Entliberalisierung als „Notbremse“: 1959 wurde ein Zollkontingentgesetz erlassen, das im Endeffekt die Einfuhr von Steinkohlen aus Drittländern auf 6 Mill. t pro Jahr begrenzte. Dies half zunächst, wie Schaubilder 2 und 4 erkennen lassen: Die Steinkohleneinfuhren aus Drittländern stagnierten fortan bei etwa 6 Mill. t pro Jahr, und der Absatz von Steinkohle aus inländischem Aufkommen stabilisierte sich da-

nach wieder auf über 140 Mill. t pro Jahr (Schaubild 5).

Das Zollkontingentgesetz von 1959 schützte den heimischen Steinkohlenbergbau zwar weitgehend gegen die Importkonkurrenz von Steinkohlenlieferungen aus Drittländern, jedoch nicht gegen die Substitutionskonkurrenz durch andere importierte Energieträger, insbesondere nicht gegen die Konkurrenz der Mineralölprodukte. So unterschritten die Wärmepreise von schwerem Heizöl zu Beginn der sechziger Jahre und leichtem Heizöl seit 1963 zunehmend den Wärmepreis des heimischen Steinkohlenbergbaus (Schaubild 3).

II. Unternehmenskonzentration, „Jahrhundertvertrag“ und „Hüttenvertrag“: Dämme gegen die zunehmende Ölflut oder die importierte Steinkohle?

Der Wärmemarkt (Hausbrand der Haushalte und Kleinverbraucher sowie Wärmeerzeugung im Verarbeitenden Gewerbe) bildete noch bis Anfang der sechziger Jahre mit etwa 60 Mill. t pro Jahr das mit Abstand bedeutsamste Marktsegment (Schaubild 5). Unter dem Einfluß der zunehmend kostengünstigeren Energieträger leichtes und schweres Heizöl, mit denen die Steinkohlenprodukte des heimischen Bergbaus in direkter Substitutionskonkurrenz gestanden haben, schrumpfte dieses Marktsegment des Steinkohlenabsatzes rapide und kontinuierlich seit Beginn der sechziger Jahre.

Die Kohlepolitik reagierte hierauf mit einer „Kohlevorrangpolitik“ (für den heimischen Steinkohlenbergbau) in den Absatzsegmenten Elektrizitätserzeugung und Stahlindustrie, um dort durch Beihilfen und Ausgleichszahlungen einen „Sicherheitssockel“ abzusichern und ansonsten die Förderkapazität des heimischen Steinkohlenbergbaus der sich daraus ergebenden Nachfrageentwicklung anzupassen.

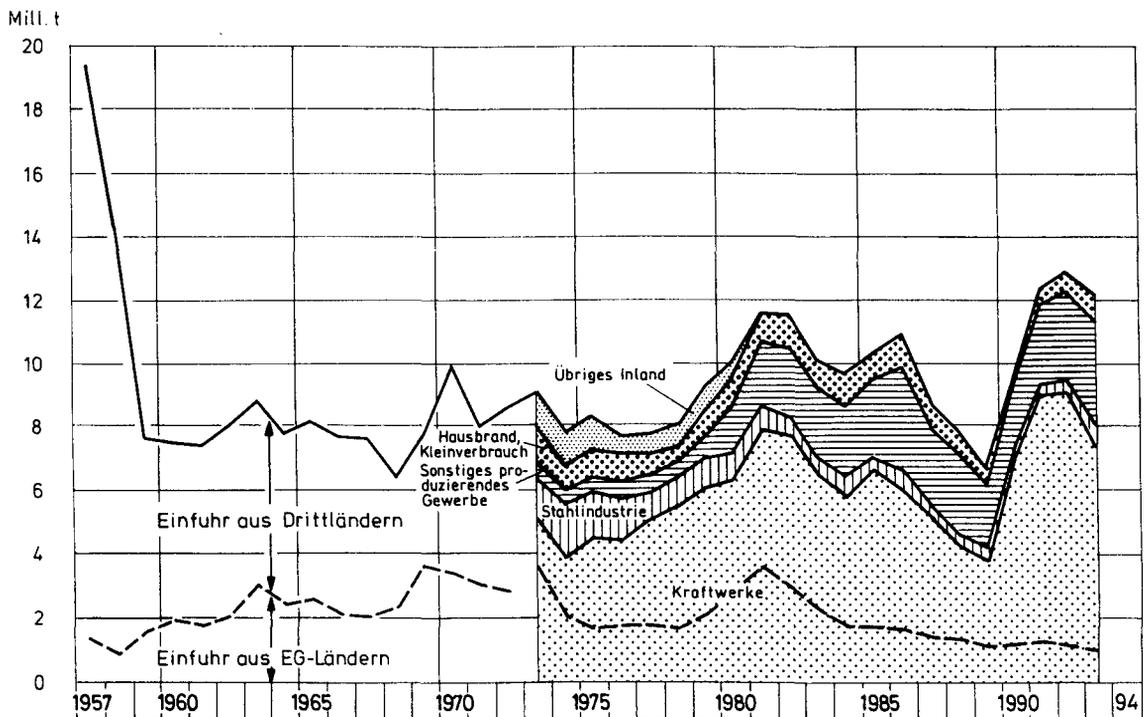
Die Organisationsstruktur der Montanindustrie war weitgehend von einer vertikalen Ver-

flechtung von Steinkohlenzechen und Eisen-schaffender Industrie bestimmt. Lediglich bei der Rückgliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland wurden die bergbaulichen Aktivitäten dort zu einer staatlichen Einheitsgesellschaft zusammengefaßt: An der 1957 gegründeten Saarbergwerke AG ist die Bundesrepublik Deutschland mit 74 vH und das Saarland mit 26 vH beteiligt.

Es lag nahe, diesen historisch gewachsenen unternehmerischen Verbund zwischen „Kohle und Stahl“ auch im übrigen Bundesgebiet aus mindestens zwei Gründen zu lockern oder gar aufzuheben:

- Die vertikale Konzentration schränkte die Möglichkeiten erheblich ein, die Vorteile einer überbetrieblichen Rationalisierung auszuschöpfen. Dieser Nachteil war im Gefolge der Rationalisierungsbemühungen der Jahre 1963/64 deutlich geworden, als sich die Stilllegung von Grenzzechen voll an betrieblichen Kriterien orientierte, die mit gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten durchaus in Konflikt geraten konnten.

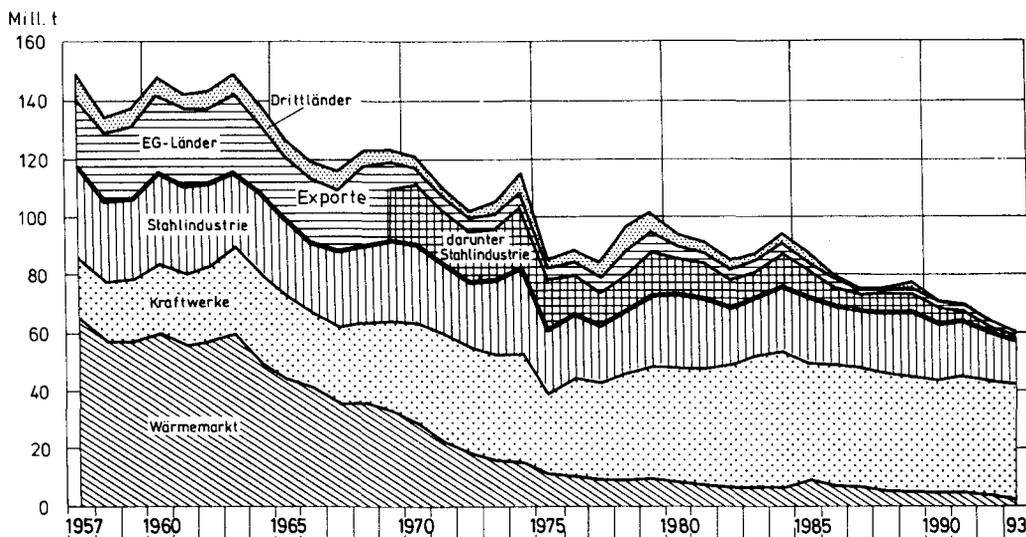
Schaubild 4 – Einfuhr von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts und Steinkohlenkoks^a der Bundesrepublik Deutschland^b nach Verbrauchsbereichen 1957–1993



^aKoks in Kohle umgerechnet. – ^bAlte Bundesländer.

Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

Schaubild 5 – Absatz von Steinkohlen, Steinkohlenbriketts und Steinkohlenkoks^a aus inländischem Aufkommen in der Bundesrepublik Deutschland^b nach Verbrauchsbereichen 1957–1993



^aKoks in Kohle umgerechnet. – ^bAlte Bundesländer.

Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

- Die Steinkohlenbetriebe hätten für Rationalisierungszwecke erhebliche Investitionsmittel beansprucht, ohne daß ein Ende der Verlustzone absehbar gewesen wäre. Den Montanunternehmen drohte damit eine Schwächung ihrer Ertragskraft, die sie aus eigener Kraft kaum hätten bewältigen können.

Diese Ausgangslage führte in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre zu vielfältigen Bemühungen, die Struktur des deutschen Steinkohlenbergbaus grundlegend zu ändern. Trotz der Maßnahmen zur Absatzsicherung der deutschen Steinkohle öffnete sich die Schere zwischen den Binnenpreisen für Steinkohle und den Preisen alternativer Energieträger (Schaubild 3), insbesondere im Zuge der Rezession von 1966/67.

Um den Umfang der staatlichen Stützungsmittel in erträglichen Grenzen zu halten, sollte der Kostenanstieg durch die Mobilisierung von Rationalisierungsreserven nachhaltig gebremst werden. Durch das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete (Kohleanpassungsgesetz) vom 15. Mai 1968 sollten hierzu die gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden. Ziel des Gesetzes war es, die Förderung der Steinkohle auf die nachhaltig ertragsstärksten Zechen zu konzentrieren und hierbei die sozialen und regionalwirtschaftlichen Verhältnisse zu berücksichtigen. Der deutsche Steinkohlenbergbau sollte langfristig in die Lage versetzt werden, sich nach einem strukturellen Anpassungsprozeß marktwirtschaftlich zu behaupten.

Organisatorisch wurde durch dieses Gesetz die Institution des „Kohlebeauftragten“ (Bundesbeauftragter für den Steinkohlenbergbau und die Steinkohlenbergbaugebiete) geschaffen, der Empfehlungen an Einzelunternehmungen sowie für den gesamten Steinkohlenbereich aussprechen kann. Die einzelbetrieblichen Empfehlungen zur Produktions- und Absatzgestaltung hatten zwar keinen verbindlichen Charakter, da aber im Falle ihrer Nichtbeachtung staatliche Finanzhilfen entzogen werden konnten, waren sie in aller Regel nicht ohne Wirkung. Eine zentrale Aufgabe des Kohlebeauftragten be-

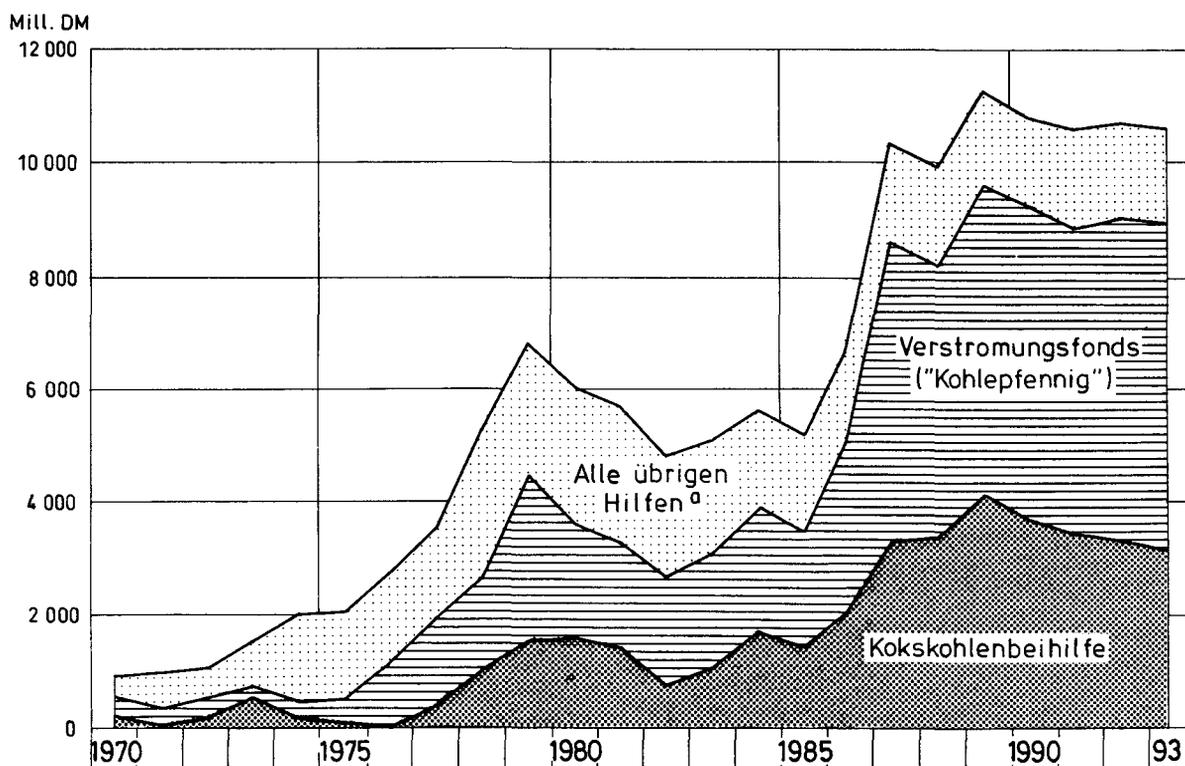
stand darin, Empfehlungen zur „optimalen Unternehmensgröße“ im Steinkohlenbergbau zu geben.

Wichtigstes Ergebnis des Kohleanpassungsgesetzes war die Gründung der Ruhrkohle AG im Jahr 1969, in die 26 Gesellschaften der Montanindustrie ihre bergbaulichen Aktiva einbrachten.¹ Die Einheitsgesellschaft verfügte bei ihrer Gründung über knapp 94 vH der Steinkohlenförderung des Ruhrreviers und knapp 75 vH der gesamten deutschen Steinkohlenförderung.² Die horizontale Konzentration des deutschen Steinkohlenbergbaus im Ruhrgebiet durch Bildung einer Einheitsgesellschaft bedeutete, anders als im Saarland, keine Verstaatlichung dieses Bereichs, denn die Kapitalanteile der neuen Aktiengesellschaft gingen überwiegend auf die einbringenden Altgesellschaften über.³

Allerdings war die Gründung der Ruhrkohle AG mit einem sehr gravierenden Geburtsfehler behaftet: Die Montangesellschaften hatten mit ihren ausgegliederten Betrieben der neuen Einheitsgesellschaft praktisch einen „skelettierten“ Steinkohlenbergbau übergeben. Unbebaute und bebaute Grundstücke, die meisten Kohleveredlungsbetriebe und fast alle Kraftwerke verblieben im Eigentum der ausgliedernden Montanunternehmen. Diese „Geburtsfehler“ bei Gründung der Ruhrkohle AG waren auch der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie bestens bekannt (Martiny und Schneider 1981: 327 f.), gleichwohl bewertete man auch dort die Bildung der Einheitsgesellschaft als den entscheidenden Schritt zur langfristigen Gesundung des Steinkohlenbergbaus an der Ruhr. Vielleicht ahnte man dort aber auch bereits, daß Risiko und Haftung nicht von den Eigentümern übernommen werden müßten, sondern hierfür stets die Staatskasse geradestehen würde.

Nachdem Mitte der sechziger Jahre der Steinkohleneinsatz zur Stromerzeugung zurückgegangen war, wurde durch den „Kraftwerksvertrag“ bei der Gründung der Ruhrkohle AG mittels Subventionen versucht, den Steinkohlenabsatz in diesem Bereich bei etwa 30 Mill. t/Jahr zu stabilisieren. Die Beihilfen setzten sich aus Investitionszuschüssen zum Bau von Steinkohlenkraftwerken sowie aus der Erstat-

Schaubild 6 – Hilfen und finanzielle Maßnahmen des Bundes und der Länder zugunsten der deutschen Steinkohle in den Jahren 1970–1993



^aSteinkohlenbevorratung, Investitionshilfen, Stilligungsprämien, soziale Maßnahmen, unternehmensspezifische Hilfen, Kohleforschung sowie sonstige, nicht steinkohlebezogene Hilfen.

Quelle: Verein Deutscher Kohlenimporteure (unveröffentlichte Angaben), eigene Berechnungen.

tung der Mehrkosten, die aus dem Betrieb eines Steinkohlenkraftwerks im Vergleich zu einem Heizölkraftwerk resultierten, zusammen. Im Gefolge der Rezession 1974/75 war der Steinkohleneinsatz in der Elektrizitätserzeugung stark rückläufig (Schaubild 5). Der Steinkohlenbergbau drängte nun darauf, daß sich die Kraftwerke verpflichteten, eine vertraglich fixierte Steinkohlenmenge abzunehmen. Nach einer entsprechenden Vereinbarung von 1977 wurde für eine Grundmenge von 22 Mill. t weiterhin der Heizölausgleich gewährt; darüber hinaus erfolgten Ausgleichszahlungen für zusätzliche 12 Mill. t Steinkohle in Höhe der Kostendifferenz zur Importkohle, allerdings nur bis zu einem Höchstbetrag von 104 DM/t. Nach einer fast dreijährigen Laufzeit dieser Vereinbarung konnte der deutsche Steinkohlenbergbau

eine Revision dieser Vereinbarung durchsetzen, die in den sogenannten Jahrhundertvertrag mündete:

- Die Abnahmeverpflichtung inländischer Kraftwerksbetreiber erhöht sich von 33 Mill. t Steinkohle (1980) schrittweise bis auf 45 Mill. t im Jahr 1995. Eine Berücksichtigung der Entwicklung des Stromverbrauchs bei der Bemessung der Abnahmeverpflichtung seitens der öffentlichen Elektrizitätswerke erfolgte ab 1991 und reduzierte die Abnahmeverpflichtung auf knapp 41 Mill. t.
- Über die bestehenden Kontingente hinaus sollen den Kraftwerken zollfreie Einfuhrkontingente eröffnet werden, die von 4 Mill. t in der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf 12 Mill. t in den neunziger Jahren ansteigen sollen.

- Ein gleich großer Rückgriff auf Importkohle wird dem gesamten übrigen Wärmemarkt (vorrangig den industriellen Verbrauchern) eingeräumt. Allerdings wird hier, mittlerweile ohne zeitliche Befristung, der Nachweis einer Substitution von Erdgas und/oder Heizöl verlangt.
- Das bisherige System der Finanzhilfen zugunsten des inländischen Bergbaus wird mit kleineren Modifikationen beibehalten.

Die Stromverbraucher wurden weiterhin mit einer Ausgleichsabgabe („Kohlepfennig“) belastet, aus deren Aufkommen jene Kraftwerksbetreiber (teil-)kompensiert wurden, die bei ihrer Stromerzeugung auf heimische Steinkohle zurückgreifen müssen. Das Aufkommen des Verstromungsfonds hatte sich von gut 2 Mrd. DM bei Beginn des Jahrhundertvertrages bis Anfang der neunziger Jahre auf gut 5 Mrd. DM erhöht (Schaubild 6). Der nicht kompensierte „Selbstbehalt“ der heimische Steinkohle nutzenden Stromerzeuger hat dabei eine Größenordnung von 2,5 bis 3,5 Mrd. DM erreicht, und der Ausgleichsfonds hat eine Verschuldungshöhe von fast 5 Mrd. DM akkumuliert.

Die deutsche Stahlindustrie verpflichtete sich 1969 im Zuge der Gründung der Ruhrkohle AG und im Rahmen des „Hüttenvertrags“, ihren Steinkohlenbedarf bis 1988 nur aus deutscher Produktion zu decken. Flankierend dazu wurden mit dem Zollkontingentgesetz von 1959 Kokskohlenimporte verboten. Dagegen war in den traditionellen Importhäfen der übrigen EG-Länder, insbesondere in den ARA-Häfen (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen), kostengünstige Kokskohle aus Drittländern verfügbar. Außerdem konnte der Reimport von Stahlerzeugnissen in die Bundesrepublik Deutschland kaum behindert werden. Um die internationale Konkurrenzfähigkeit der inländischen Stahlindustrie nicht zu gefährden, entschloß man sich, auf der Basis des „Hüttenvertrags“ — prinzipiell bei Kokskohlenlieferungen an die deutsche Stahlindustrie sowie bei Lieferungen des deutschen Steinkohlenbergbaus an die Stahlindustrie anderer EG-Länder — die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Einfuhrpreis

und dem Binnenpreis für Kokskohle durch eine Beihilfe zu erstatten. Die Finanzierung erfolgte zu zwei Dritteln aus dem Bundeshaushalt und zu einem Drittel aus den Haushalten der Bundesländer mit Steinkohleförderung (Nordrhein-Westfalen und Saarland). Allerdings entsprachen seit 1978 die geleisteten Zahlungen nicht mehr dem vollen Unterschiedsbetrag. Im Oktober 1985 wurden der Hüttenvertrag sowie die staatlichen Vorgaben zu diesem Komplex (1989–2000) modifiziert, wobei bei Kokskohlenlieferungen an die inländische Stahlindustrie die Beihilfen nunmehr von bestimmten Lieferplafonds abhängig waren. Zugleich wurden Beihilfen für Lieferungen an die Stahlindustrie anderer EG-Länder seit Mitte 1980 schrittweise bis 1991 beseitigt, und die Ausfuhren an die EG-Stahlindustrie haben sich seitdem auch drastisch vermindert (Schaubild 5), die Kokskohlenbeihilfen haben sich gegen Ende der achtziger Jahre jedoch nicht vermindert, sondern infolge eines zunehmenden Abstands zur Importkohle (Schaubild 3) auf ein Niveau von 3 bis 4 Mrd. DM erhöht (Schaubild 6).

Rückblickend auf die beiden Erdölpreiskrisen der Jahre 1973/74 und 1979/80 (Schaubild 3) zeichnete sich folgende Entwicklungstendenz ab (Schaubild 6):

- Nach der ersten Ölpreiskrise verminderten sich zwar die Kompensationszahlungen zum Verstromungsfonds und für die Kokskohlenbeihilfe; dieser Rückgang wurde aber durch eine starke Zunahme der sonstigen Hilfen für den Steinkohlenbergbau überkompensiert.
- Nach der zweiten Ölpreiskrise verminderten sich zwar die direkten Hilfen zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus bis 1985 gegenüber 1979 um etwa ein Drittel; allerdings hatten sich die (nominalen) Rohölpreise in diesem Zeitraum etwa verdreifacht (Schaubild 3).

Nach dem Ölpreissturz von 1986 und den nachfolgenden Jahren haben sich dann die direkten Hilfen für die Steinkohle im Vergleich zum Ausgangsniveau in etwa verdoppelt (Schaubild 6).

III. Ausmaß und Struktur der staatlichen finanziellen Hilfen zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus: Die Argumente der Versorgungssicherheit und der Umweltverträglichkeit

1. Umfang der staatlichen Hilfen

Faßt man die direkten staatlichen Hilfen zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus zusammen und bezieht diese auf die Leistungsziffern dieses Wirtschaftszweigs (Tabelle 1), so stellte sich die Situation Ende der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre wie folgt dar:

- Die Erzeugerkosten des heimischen Steinkohlenbergbaus sind mehr als dreimal so hoch wie der durchschnittliche Einfuhrpreis für Steinkohle; das Preisdifferential beträgt etwa 200 DM pro Tonne.

- Die direkten Stützungen des Steinkohlenbergbaus je dort Beschäftigten übersteigen mit derzeit etwa 100 000 DM pro Jahr das Bruttoeinkommen der dort Beschäftigten (knapp 86 000 DM, Tabelle 1).

Mit diesem Ausmaß an Subventionen nimmt der heimische Steinkohlenbergbau in der Bundesrepublik nicht nur im Vergleich zu den Subventionsempfängern in anderen Branchen und Wirtschaftszweigen (Klodt und Stehn 1994: 182 f.), sondern auch bei einem internationalen Vergleich eine Spitzenposition ein (Tabelle 2).

Ein ähnlich hohes Subventionsäquivalent des Steinkohlenbergbaus wie in Deutschland ist nur

Tabelle 1 – Schätzung der Subventionen und Beihilfen zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus in der Bundesrepublik Deutschland 1987–1992 (Mill. DM)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A: Indirekte Stützungen (kein Einfluß auf die Produktion)						
Staatliche Zuschüsse zur knappschaftlichen Rentenversicherung	8 214,0	9 286,0	9 699,0	10 146,0	10 834,0	11 328,0
Alle übrigen indirekten Stützungen	1 171,4	1 135,3	1 010,5	886,9	756,1	697,0
A: Insgesamt	9 385,4	10 421,3	10 709,5	11 032,9	11 590,1	12 025,0
B: Direkte Stützungen (zur laufenden Produktion)						
Kokskohlenbeihilfe	3 308,4	3 424,4	4 618,0	4 119,6	3 901,0	3 850,2
Ausgaben des Sonderfonds zur Verstromungshilfe („Kohlepennig“)	5 345,4	4 858,5	5 538,8	5 554,0	5 437,0	5 699,0
Alle übrigen direkten Stützungen	2 001,4	2 975,9	1 526,6	1 536,3	2 586,3	1 931,0
B: Insgesamt	10 655,2	11 258,8	11 683,4	11 209,9	11 924,3	11 480,2
Summe B in DM je geförderter Tonne heimischer Steinkohle	139,6	153,6	162,2	160,7	180,5	176,6
<i>Zum Vergleich:</i>						
Verkaufspreis Ruhrkohle ^a	258,0	262,0	267,0	270,0	272,0	287,0
Einfuhrpreis Steinkohle ^b	89,0	82,0	96,0	95,0	89,0	83,0
Summe B je im Steinkohlenbergbau Beschäftigten^c in DM/Jahr	68 084,3	76 175,9	84 113,8	86 031,5	97 024,4	99 827,8
<i>Zum Vergleich:</i>						
Bruttoeinkommen ^d je Beschäftigten ^c im Steinkohlenbergbau in DM/Jahr	66 381,0	67 532,0	70 728,0	74 260,0	79 087,0	85 955,0

^aNettolistenpreis der Ruhrkohle AG für Fett-Feinkohle ab Zeche. – ^bPreis frei Grenze Bundesrepublik. – ^cArbeiter und Angestellte unter und über Tage. – ^dBruttolohn- und -gehaltssumme einschließlich gesetzlicher und freiwilliger Sozialkosten.

Quelle: IEA und OECD (1993: 218), Statistik der Kohlenwirtschaft (lfd. Jgg.), Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.), eigene Berechnungen.

in Belgien und in Japan anzutreffen. Im erstgenannten Land hat der heimische Steinkohlenbergbau nur noch eine sehr marginale Bedeutung; in allen übrigen steinkohlenfördernden Mitgliedsländern ist das Subventionsäquivalent deutlich niedriger und in Frankreich und Großbritannien im Zeitverlauf rückläufig. Die direkten Stützungen je Beschäftigten im Steinkohlenbergbau sind in Deutschland im Jahr 1990 deutlich höher als in Belgien und etwa doppelt so hoch wie in Großbritannien (Tabelle 2).

Der EGKS-Vertrag (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Vertragsschluß 1951 mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2002) räumte der Hohen Behörde ein erhebliches Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der nationalen Kohlepolitik ein; im übrigen enthält der Vertrag in Art. 4 c ein absolutes Beihilfeverbot.

Um Maßnahmen der nationalen Steinkohleprotektion von Mitgliedsländern gleichwohl mit

dem Gemeinschaftsrecht kompatibel zu gestalten, mußte die Behörde dieser Gemeinschaft von dem Ausnahmerecht des EGKS-Vertrags (Art. 95) Gebrauch machen und das absolute Beihilfeverbot aufweichen, erstmals mit der Beihilfeentscheidung 3/65-EGKS im Jahr 1965.

Danach wiederholte die EG-Kommission diese Ausnahmegenehmigung in etwa fünfjährigem Abstand; vor der innerdeutschen Wende und Wiedervereinigung der Jahre 1989–1990 zuletzt mit der Beihilfeentscheidung 2064/86 im Jahr 1986. Die nächste Beihilfeentscheidung stand zum Jahresende 1993 an, wobei die Kommission auch in diesem Zeitraum mehrfach dargelegt hatte, daß sie gedenkt, von der bisherigen Genehmigungspraxis insoweit abzuweichen, als nunmehr die Grundsätze der zeitlichen Degression, Kostentransparenz und Wettbewerbsneutralität strikte Geltung erlangen sollen.

Tabelle 2 – Direkte Stützung durch Subventionen und Beihilfen in der Europäischen Union und in Japan zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus und der Landwirtschaft 1979–1993

Steinkohlenbergbau ^a	1979–1981	1982–1984	1985–1987	1988–1990	1991–1992
Belgien	nv	47	124	215	267
Bundesrepublik Deutschland	56	45	113	205	228
Spanien	nv	nv	58	74	98
Großbritannien	nv	65	55	107	40
Frankreich	67	54	68	40	39
Europäische Union (12)	nv	52	91	165	163
Japan	nv	62	205	267	226
Landwirtschaft ^a	1979–1986	1985–1987	1988–1990	1991–1993	
Europäische Union (12)	57	85	78	90	
Japan	147	250	184	187	
Direkte Stützung je Beschäftigten im Steinkohlenbergbau ^b	1982	1986		1990	
Belgien	14 800	23 800		33 600	
Bundesrepublik Deutschland	14 200	26 900		45 100	
Großbritannien	6 500	18 700		26 600	
Im Steinkohlenbergbau Beschäftigte ^c	1982	1985	1988	1991	1993
Belgien	0,6	0,5	0,2	0,04	0,00
Frankreich	0,3	0,2	0,1	0,09	nv
Bundesrepublik Deutschland	2,8	2,4	2,1	1,69	nv
Spanien	nv	2,1	1,8	nv	nv
Großbritannien	1,3	1,0	0,6	0,38	0,17

^aDirekte (produktionsabhängige) Stützung als Subventionsäquivalent in vH der Einfuhrpreise des jeweiligen Produktionsbereichs. – ^bIn US-Dollar in Preisen von 1990. – ^cZahl der im Steinkohlenbergbau Beschäftigten in vH der Zahl der insgesamt Beschäftigten. – nv = Zahlenangaben nicht verfügbar.

2. Versorgungssicherheit

Es bleibt zu fragen, ob sich die bisherigen Maßnahmen allein unter dem Gesichtspunkt der Versorgungssicherheit rechtfertigen lassen und ob sich ein ähnlicher Sicherheitsstatus mit geringerem Mitteleinsatz erreichen ließe.

Das Ziel der Versorgungssicherheit hat hier eindeutig den Aspekt einer Krisenvorsorge vor — aus welchen Gründen auch immer ausgelöst — Lieferunterbrechungen beim Import von Energie. Offen bleiben bei dieser Zielvorgabe die folgenden Fragen:

- Welche Prioritäten werden bei einem Zielkonflikt, etwa dem zwischen Versorgungssicherheit und Kostengünstigkeit wie im Falle heimischer Steinkohlenförderung, gesetzt?
- Gegen welches Krisenszenario will man sich absichern, welche Wahrscheinlichkeiten im Hinblick auf den Eintritt dieses Versicherungsfalls sind realistisch und in welchem Umfang will man den schädlichen Folgen dieses Ereignisses vorbeugen?
- Wenn mehrere Instrumente einer Krisenvorsorge zur Verfügung stehen, ist dann jene Strategie zu wählen, die — über einen noch festzulegenden Zeitraum — die geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten in Form einer Versicherungsprämie zur Folge hat?
- Wer hat die Krisenvorsorge zu betreiben und die damit einhergehenden Kosten — durchaus als Versicherungsprämie interpretiert — zu tragen?

Die Krisenszenarien sollen sich auf die folgenden drei — in Varianten diskutierbaren — Prototypen konzentrieren:

1. Das Argument der Ressourcenökonomik im Hinblick auf die Erschöpfbarkeit der Energieressourcen und der Kartellierungstendenzen in diesem Bereich (Stichwort: von der OPEC auf dem Weg zur OCEC?);
2. das Argument der temporären Lieferunterbrechungen durch den Ausfall von wichtigen Anbietern sowie von Teilen der Lieferkette der Transportkapazitäten;
3. das Argument des vollen Katastrophenszenarios Totalembargo und/oder Kriegsfall.

Bei der Wahl der geeigneten Vorsorgestrategien soll jeweils geprüft werden, ob Lagerhaltung in Konkurrenz zu heimischer Produktion nicht die kostengünstigere und auch sicherheitsoptimale Strategie darstellt. Unabhängig davon erhöhen alle Schritte, die darauf abzielen, die Diversifizierung der Energieträger und der Bezugsquellen zu steigern, in der Tendenz gleichzeitig auch die Versorgungssicherheit.

(1) Das Argument der Ressourcenökonomik wäre allenfalls dann von Belang, wenn die begründete Aussicht bestünde, daß in absehbarer Zeit die Importpreise aller Energieträger die Gewinnungskosten heimischer Steinkohle übersteigen. Kann diese Möglichkeit als wahrscheinlich erachtet werden, so wäre die Hilfe für den heimischen Steinkohlenbergbau eine Art Versicherungsprämie dafür, nicht von Bezugsquellen abhängig zu werden, die Importenergien kosten- und preisungünstiger liefern als die heimische Förderung. In diesem Szenario hilft in der Tat nur die Aufrechterhaltung der Produktion, nicht aber die Lagerhaltung, zumindest nicht auf mittlere Sicht. Nur: Eine derartige Entwicklung ist mit einiger Sicherheit auszuschließen. Zwar werden auch ausländische Kohleanbieter in ungünstigere Förderbedingungen „hineinwachsen“, aber dies trifft auch für den deutschen Steinkohlenbergbau — Stichwort: Schachttiefe, Flözmächtigkeit und Verwerfungsstruktur — und besonders auf ihn zu. Der Wettlauf um die Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Steinkohlenbergbaus auf dem Kohlenmarkt gleicht dem Wettlauf zwischen Hase und Igel. Da hilft auch nicht die Hilfskonstruktion weiter, die Steinkohlenanbieter könnten analog zur OPEC eine „OCEC“ formieren und weit über den Gestehungskosten angesiedelte Lieferpreise verlangen. Fast alle Erfolgsbedingungen zur Bildung eines Anbieterkartells sind nicht gegeben, und das streckenweise erfolgreiche Kartell der OPEC hat keinen Aktionsparameter mehr zur Verfügung und ist faktisch suspendiert. Aus ressourcenökonomischer Sicht läßt sich eine Sicherheitsprämie zur Aufrechterhaltung eines Versorgungssockels heimischer Steinkohlenförderung schwerlich begründen.

(2) Bei der temporären Lieferunterbrechung wird die Abhängigkeit von Einfuhrenergien zur Verwundbarkeit, die erhebliche Folgen nach sich ziehen kann. Stichworte wie Sues-Krieg, Jom-Kippur-Krieg und Ölembargo der OPEC-Staaten sowie Umsturz im Iran zeigen an, daß es sich hierbei auch keineswegs um unwahrscheinliche Ereignisse handeln muß. Maull (1985) erweiterte dieses Szenario zur „Doppelkrise“ einer Versorgungsunterbrechung von Rohöl und Erdgas (auch aus sowjetischer Provenienz), die aus einer Eskalation des Golf-Konflikts erwachsen könnte. Es ist wohl unbestritten, daß gegen eine derartige Lieferunterbrechung Vorsorge zu treffen ist. Strittig könnte jedoch sein, in welcher Form eine Krisenvorsorge getroffen werden sollte und in welchem Ausmaß. Als grundsätzliche Alternativen oder auch additiv stehen neben der — künstlichen — Aufrechterhaltung einer heimischen Förderung die Anlage und Unterhaltung von strategischen Vorratsreserven zur Verfügung. Der letztgenannte Weg wurde — zusammen mit der Planung eines Krisenmanagements — von den Industrieländern durch Schaffung von Pflichtbevorratung und Implementierung der Internationalen Energieagentur (IEA) besritten. Auch im nationalen Kontext sind durch das Energiesicherungsgesetz von 1975 weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in die Produktion, die Verteilung und Preisgestaltung geschaffen worden.

Was die Versicherungsprämie für diese beiden Vorsorgestrategien anlangt, so unterscheiden sich die damit verbundenen Kosten erheblich. Muß eine geförderte Tonne inländischer Steinkohle — je nachdem, welche Transfers man als produktionsabhängig betrachtet — mit mindestens 200 DM bezuschußt werden, stellte sich die Alternative Lagerkosten Anfang der achtziger Jahre mit 10 DM bis 15 DM pro Tonne (Angaben nach Düngen und Schmidt 1983) dar. Selbst wenn diese Lagerkosten zwischenzeitlich auf durchschnittlich 20 DM pro Tonne gestiegen sein sollten, wäre auch dies nur ein bescheidener Bruchteil des produktionsbezogenen Mitteltransfers.

Daß Lagerhaltung durchaus eine bereits praktizierte Form der Krisenvorsorge ist, zeigt ein Blick auf die derzeitige Versorgungs- und Vorratslage, dargestellt für das Jahr 1991 in Tabelle 3. Die Vorräte an Steinkohle und Mineralöl decken jeweils den Bedarf von knapp 200 bzw. von fast 100 Tagen, die Uranvorräte sogar den Bedarf von mehreren Jahren. Dieser Berechnung liegt der völlig unwahrscheinliche Fall zugrunde, daß sämtliche Einfuhren der betreffenden Energieart ausfallen werden.

Was den Bereich der Elektrizitätserzeugung anlangt, so könnte hier in Hinblick auf die ungewisse Dauer möglicher Lieferunterbrechungen und der herausragenden Bedeutung dieses leitungsgebundenen Energieträgers wohl noch am ehesten die Berechtigung einer Sockelversorgung aus heimischer Produktion bejaht werden (Miegel 1987). Man sollte hierbei aber im Auge behalten, daß in einem Krisenfall dann nach Art. 59 des EGKS-Vertrags die Verteilung der „Gemeinschaftskohle“ durch die EG-Kommission autonom reglementiert werden kann. Die Asymmetrie dieses „Versicherungsgeschäfts“ ist dabei offenkundig: Die Versicherungsprämie in Form der Verstromungsbeihilfen wird voll dem deutschen Stromverbraucher (oder demnächst: dem deutschen Steuerzahler) aufgebürdet. Von einem Ertrag im „Versicherungsfall“ (präferentieller Zugriff auf den Sicherheitssockel bei einer Versorgungskrise) würden dann alle EGKS-Mitglieder gleichermaßen profitieren. Abgesehen von der minimalen Eintrittswahrscheinlichkeit des Versicherungsfalls ist auch die Regelung bei seinem Eintritt für den deutschen Stromabnehmer oder Steuerzahler ein höchst zweifelhaftes „Geschäft“.

(3) Das letzte Szenario kann kurz abgehandelt werden: Dem Sachverständigenrat (1983) ist zuzustimmen, daß man gegen ein Totalembargo und einen bewaffneten Konflikt nur eine politische, nicht aber eine spezifisch energie-wirtschaftliche Krisenvorsorge betreiben sollte.

Tabelle 3 – Primärenergieeinsatz in der Bundesrepublik Deutschland^a nach Energieträgern, Bezugsquellen und Lagerhaltungssituation im Jahr 1991 (Mill. t SKE)

	Heimische Gewinnung		Ausfuhren ^b		Einfuhren ^c		Sichtbarer Verbrauch		Lagerhaltungssituation zum Jahresende	Reichweite der Lager in Tagen
	absolut	in vH	absolut	vH von (2)	absolut	vH von (8)	absolut	vH		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Steinkohle ^d	67,5	29,0	3,5	5,2	15,6	19,6	79,6	16,1	39 (davon 9,2 Nationale Kohlereserve) ^e	179
Braunkohle ^f	84,0	36,1	0,2	0,2	1,6	1,9	85,4	17,3	Unbekannt, vermutlich unbedeutend	
Mineralöl	5,1	2,2	0,0	247,1	184,1	97,3	189,2	38,4	49 (davon 10 Bundesreserve)	95
Naturgas ^g	19,8	8,4	0,0	0,0	63,1	76,0	83,0	16,8	Speicher nur für saisonalen Lastausgleich; Puffermargen bei den Erdgasbezugsverträgen sowie Instrument der unterbrechbaren Lieferverträge	
Stromerzeugung aus:										
Kernenergie ^h	47,3	20,3	–	–	–	–	47,3	9,6	Einschließlich Bundesreserve mehrere Jahre	
Wasserkraft ⁱ	4,7	2,0	4,6	97,9	4,4	..	4,5	0,9	Keine strategischen Reserven	
Sonstige Primärenergieträger ^j	4,6	2,0	0,1	2,2	–	–	4,5	0,9	Unbekannt	
Primärenergieträger insgesamt	233,0	100,0	3,7	1,6	264,1	53,5	493,4	100,0		

^aGebietsstand nach dem 3.10.1990. – ^bEinschließlich Hochseebunkerungen. – ^cEinschließlich Einfuhren der US-Army. – ^dEinschließlich Förderung der Kleinzechen. – ^eProduzenten- und Verbraucherbestände am 31.12.1991; Koks in Kohle umgerechnet. – ^fEinschließlich Pechkohle. – ^gErdgas, Erdölgas, Grubengas und Klärgas. – ^hFür Kernenergie keine Angaben für Ausfuhr und Einfuhr, da Kernenergie in UN- und EU-Statistiken als heimische Energiequelle geführt wird. – ⁱGewinnung ohne Pumpspeicherezeugung, Verbrauch einschließlich Außenhandelsaldo im Stromaustausch. – ^jHolz, Torf u.a.

Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (1993), eigene Berechnungen.

3. Umweltverträglichkeit

Neben den Aspekten der Versorgungssicherheit und der Kostengünstigkeit eines Energieträgers und Versorgungssystems gewinnt in der internationalen Energiediskussion der Aspekt der Umweltverträglichkeit von Energieträgern zunehmend an Gewicht. Weltweit konzentriert sich das Interesse an der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und die hieran anknüpfende politische Diskussion auf den sogenannten Treibhauseffekt. Auch der Deutsche Bundestag hatte eine Enquête-Kommission (1988, 1991a, 1991b) eingesetzt, die eigens dieser Problematik gewidmet war. Die befürchtete Erwärmung der Erde wird dabei ganz wesentlich auf die zusätzliche Treibhauswirkung der anthropogenen CO₂-Emissionen zurückgeführt.

Das politische Ziel der Europäischen Union, die CO₂-Emissionen innerhalb der Union bis zum Jahr 2000 auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren, wurde auf der 2. UNCTAD-Konferenz „Umwelt und Entwicklung“ im Juni 1992 erneut bekräftigt. Die Bundesrepublik Deutschland hatte hierbei sogar als Zielvorgabe angestrebt, den CO₂-Ausstoß auf der Basis des Jahres 1987 bis zum Jahr 2005 um 25–30 vH zu vermindern.

Die politischen Diskussionen und Empfehlungen in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union scheinen auf eine kombinierte CO₂/Energiesteuer hinzuzielen. Im Mai 1992 hatte die EG-Kommission einen Richtlinienentwurf beschlossen. Darin ist vorgesehen, den Steuersatz je zur Hälfte auf den Energieeinsatz und die CO₂-Emissionen zu erheben. Mit Wir-

kung vom 1. Januar 1993 sollte der Mindeststeuersatz, der von den Mitgliedsländern auf Wunsch höhergesetzt werden könnte, 3 Dollar (2,81 ECU pro Tonne CO₂-Emission durch fossile Brennstoffe und 0,21 ECU pro GJ, dies entspräche einer Belastung von 3 Dollar je Barrel Rohöl) betragen und um jährlich 1 Dollar auf 10 Dollar im Jahr 2000 angehoben werden. Wie sich eine Umsetzung dieses Vorschlags auf das Energiepreisgefüge der Bundesrepublik Deutschland ausgewirkt hätte oder auswirken würde, ist aus Tabelle 4 ersichtlich. Im Endstadium würden sich danach die Energiepreise für die Primärenergieträger Erdgas und Erdöl um mehr als die Hälfte erhöhen und die Inlandspreise der Energieträger importierte Steinkohle und heimische Braunkohle mehr als verdoppeln. Gemäß dem Primärenergieverbrauch für das Jahr 1993 und seiner Struktur für die Bundesrepublik Deutschland (alte und neue Bundesländer) errechnet sich mit den Steuersätzen aus Tabelle 4 ein gesamtes Energie(Klima)steueraufkommen von knapp 11 Mrd. DM, der Größenordnung nach also in Höhe der derzeitigen direkten Steinkohlensubventionen.

Für das Jahr 2000 wäre dieses Gesamtsteueraufkommen unter Zugrundelegung der Verbrauchswerte gemäß der Projektion aus Prognosereport 2010 (Prognos 1992: 427) für dieses Jahr und die Steuersätze aus Tabelle 4 mit knapp 38 Mrd. DM zu beziffern. Dies ist aller-

dings eine recht grobe Schätzung, da eine derartige Steuer vermutlich nicht ohne Einfluß auf Niveau und Struktur des künftigen Energieverbrauchs bleiben würde. Dies geschätzte Aufkommen entspräche etwa zwei Dritteln des derzeitigen Aufkommens aus der Mineralölsteuer (56,3 Mrd. DM), die dann allerdings bereits einen höheren Steuersatz aufweisen könnte.

Zwar sollen diese Steuereinnahmen aufkommensneutral verwendet werden und durch Entlastungen bei anderen Steuern und Abgaben kompensiert werden. Dies würde aber gleichwohl einen erheblichen Strukturwandel im Energiesektor auslösen, bei dem die Nachfrage nach Energieträgern insgesamt sinken würde und CO₂-reiche Energieträger durch CO₂-arme oder CO₂-freie ersetzt würden. Eben dieser Strukturwandel ist in Hinblick auf die Zielsetzung einer CO₂-Minderung auch gewollt. Zu den relativ CO₂-reichen Energieträgern zählt nach Tabelle 4 auch die Steinkohle.

Sowohl bei der generellen Frage, ob eine derartige Steuer notwendig und sinnvoll ist, als auch in Hinblick auf viele Einzelfragen, wie der Gewichtung von CO₂- und Energieanteil sowie der Ausnahmeregelungen für energieintensive Industriezweige, werden innerhalb der Europäischen Union noch sehr unterschiedliche Positionen vertreten (Walz 1993: 6 f.). In der Bundesrepublik Deutschland wird der Grundgedanke einer auf den Klimaschutz zielenden Ener-

Tabelle 4 – Rechnerische Wirkung einer Energiesteuer gemäß den Vorschlägen der Europäischen Union bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland und die Jahre 1993 und 2000

	Energiepreis je t SKE ^a	t CO ₂ je t SKE	CO ₂ -Steueranteil		Energiesteueranteil		Gesamtsteuerbelastung			
			DM/t SKE		DM/t SKE		DM/t SKE	vH von (2)	DM/t SKE	vH von (2)
			1993	2000	1993	2000	1993		2000	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Erdgas	129	1,50	8,43	28,10	12,30	41,00	20,73	16,1	69,10	53,6
Rohöl	145	2,30	12,93	43,09	12,30	41,00	25,23	17,4	84,09	58,0
Steinkohle										
heim. Produkt.	289	} 2,68	15,06	50,21	12,30	41,00	27,36	9,5	91,21	31,6
Einfuhren	72									
Braunkohle	80	3,25	18,27	60,88	12,30	41,00	30,57	38,2	101,88	127,4

^aIn DM im Jahr 1993.

Quelle: Statistik der Kohlenwirtschaft (1994), Wagner und Kolb (1989), eigene Berechnungen.

giesteuer unter dem Stichwort einer „Ökologischen Steuerreform“ debattiert. Hierzu wurde vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (1994) kürzlich ein Gutachten vorge-

legt, das weithin Beachtung gefunden hat und dessen Ergebnisse recht kontrovers eingeschätzt wurden.

IV. Änderungen der energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch die deutsche Wiedervereinigung?

Bei der innerdeutschen Wende in den Jahren 1989/90 stand die Energiepolitik in Deutschland insbesondere vor den folgenden Problemfeldern und Anpassungsprozessen (BMWi 1992):

- In den alten Bundesländern war ein Energiekonsens über den künftigen Einsatz der heimischen Steinkohle, der Kernenergie und regenerativer Energiequellen zwischen den Parteien und gesellschaftlichen Gruppen nicht in Sicht.

- Das Protektionssystem zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus war in Hinblick auf die anstehende Beihilfeentscheidung der EG-Kommission so umzugestalten, daß es den dort angekündigten Grundsätzen entsprechen könnte.

- Das Protektionssystem im Steinkohlenbergbau sowie das System der geschlossenen Versorgungsgebiete und regionalen Monopole der leitungsgebundenen Energiewirtschaft als wettbewerbliche Ausnahmebereiche war darauf hin zu überprüfen, ob und wie sie in Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt der EG, der in absehbarer Zeit auch den gemeinschaftlichen Energiemarkt einschließen soll, ab 1. Januar 1993 umgestaltet werden müssen.

- Die Ausgestaltung und die Konsequenzen von Vorschlägen der Kommission der Europäischen Union waren dahingehend zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen, aus Gründen der globalen Klimavorsorge auf Gemeinschaftsebene den Ausstoß von Kohlendioxid durch fiskalische Belastungen des Einsatzes und/oder Verbrauchs von Primärenergieträgern herabzusetzen. Eine derartige künstliche Verteuerung wäre für die bergbaulichen Aktivitäten in den alten und neuen Bundesländern mit teilweise gravierenden Konsequenzen verbunden.

- Der Energiesektor der vormaligen DDR mußte innerhalb weniger Jahre aus dem System der zentralistischen Planwirtschaft mit völlig verzerrten Preisrelationen und den politischen Vorgaben folgenden Erzeuger- und Verbrauchsstrukturen in marktwirtschaftliche Strukturen umgestaltet werden.

- Die grundsätzliche Frage war zu entscheiden und umzusetzen, ob und inwieweit die neuen Bundesländer in das Protektionssystem zugunsten des heimischen Steinkohlenbergbaus einbezogen werden sollen.

Die energiewirtschaftliche Ausgangslage in den neuen Bundesländern unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht deutlich von jener in den alten Bundesländern.

Der Übergang zur Marktwirtschaft hatte auch für die Energiewirtschaft der neuen Bundesländer eine grundlegend veränderte Situation geschaffen. Allerdings verliefen die Anpassungsprozesse hier anders als in den meisten anderen Sektoren: Die leitungsgebundene Energiewirtschaft dort wurde nämlich nicht in den Wettbewerb entlassen; sie wurde vielmehr den gleichen wettbewerbsbeschränkenden Regelungen unterworfen, die für die westdeutsche leitungsgebundene Energiewirtschaft gelten. Eine große Chance für die Schaffung wettbewerbsfreundlicher Strukturen in beiden Teilen Deutschlands wurde vertan. Diese werden aber im Zuge der Schaffung eines Europäischen Binnenmarktes von der EU-Kommission auch für den Energiesektor angemahnt. In der ostdeutschen Energiewirtschaft hatten sich während der sozialistischen Planwirtschaft im Vergleich zu Westdeutschland vor allem folgende Unterschiede herausgebildet (Neu 1990):

- Im Zuge einer offen propagierten Autarkiepolitik erfolgte der Einsatz aller Energieträger unter der Prämisse eines höchstmöglichen Einsatzes von Braunkohle, jenes heimischen Energieträgers, der als einziger reichlich zur Verfügung stand. Die danach verbliebenen Versorgungslücken wurden fast ausschließlich durch Energieeinfuhren aus den übrigen RGW-Ländern abgedeckt.
- Die Preisgestaltung im Energiesektor orientierte sich nicht immer an den Kosten zur Bereitstellung der Energieträger, sondern an anderen Zielen, so bei der Lieferung an die privaten Haushalte an sozialpolitischen Zielen. Der Energiesektor wurde pro Jahr mit etwa 20 Mrd. Mark subventioniert; davon entfielen gut 8 Mrd. Mark auf Energielieferungen an private Haushalte, bei denen die Energiepreise im Durchschnitt nur ein Viertel der dafür aufgewendeten Kosten deckten.

Mit der Schaffung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion am 1. Juli 1990 wurden auch die bislang administrierten Preise zum größten Teil freigegeben; dies galt allerdings nicht für die Energiepreise, deren niedriges Niveau zunächst bis zum 31. Dezember 1990 festgeschrieben wurde. An den Preisen von Heizenergien für die privaten Haushalte wurde sogar bis zum 30. April 1991 festgehalten; die Fernwärmepreise für Mieter wurden zum 1. Oktober 1991 freigegeben. Seitdem erfolgt die Preisbildung im Energiesektor der Beitrittsländer nach den gleichen Regeln und Prinzipien wie im übrigen Bundesgebiet. Die meisten Energiepreise und -tarife in den neuen Bundesländern befinden sich mittlerweile auf dem gleichen Niveau wie im früheren Bundesgebiet, teilweise aber auch darüber. So lag der Durchschnittserlös der Elektrizitätsversorgungsunternehmen bei Lieferungen an die Industrie 1993 in den neuen Bundesländern mit 16,29 Pf/kWh um etwa 22 vH höher als im früheren Bundesgebiet mit 13,33 Pf/kWh (VIK 1994: 147). Allerdings wurde von den Elektrizitätsverbrauchern in den neuen Bundesländern die Ausgleichsabgabe („Kohlepfennig“) in jenem Jahr noch nicht erhoben.

Die forcierte „Kohlevorrangpolitik“ fand darin ihren Niederschlag, daß im Jahr 1989 fast 70 vH des Primärenergieverbrauchs im Beitrittsgebiet und etwa 82 vH des Energieeinsatzes zur Stromerzeugung aus heimischer Braunkohle stammten. Nach Abschaltung der Kernkraftwerke in den neuen Bundesländern ab 1991 ist der Verstromungsanteil der Braunkohle sogar auf über 90 vH angestiegen.

Die starke Konzentration auf Braunkohle sowie die völlig unzureichenden Anstrengungen bei der Rückhaltung von Luftschadstoffen haben dazu geführt, daß das Beitrittsgebiet bis zur Wende eines der in Europa am höchsten mit Umweltgiften (insbesondere mit Schwefeldioxid und Staubemissionen) belasteten Gebiete war. Bei Neuanlagen gelten seit dem 1. Juli 1990 auch dort die hohen Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen, wie sie in den alten Ländern üblich sind. Bestehende alte Anlagen müssen bis zum 30. Juni 1996 an die Emissionsvorschriften der Bundesrepublik durch Nachrüstung herangeführt oder dann stillgelegt werden.

Der starke Einbruch der industriellen Produktion in den neuen Bundesländern, die bis zum Jahr 1993 nur noch knapp 30 vH ihres Niveaus im Vergleich zur Zeit der Wende erreichte sowie der drastische Wandel der Marktformen und die damit einhergehenden Änderungen der Preisstrukturen haben bei dem Energieverbrauch der neuen Bundesländer bereits deutliche Spuren hinterlassen. In der Zeit von 1989 bis 1993, also in nur vier Jahren, hat sich der Primärenergieverbrauch in den neuen Bundesländern um 43,5 vH vermindert. Bezogen auf einzelne Energieträger (Tabelle 5) betrug dieser Rückgang während des Beobachtungszeitraums bei Braunkohle 59,1 vH, bei Steinkohle 61,1 vH, bei Elektrizität 38,8 vH und bei Naturgas 13,5 vH. Durch den starken Rückgang der Braunkohlenförderung in den neuen Bundesländern hat sich der Anteil der heimischen Primärenergiegewinnung am gesamten Primärenergieverbrauch dort von gut zwei Drittel im Jahr 1989 bis zum Jahr 1993 auf gut die Hälfte vermindert (Tabelle 5).

Tabelle 5 – Primärenergieverbrauch und Primärenergiegewinnung im Inland in den alten und neuen Bundesländern nach Energieträgern in den Jahren 1989–1993 (Mill. t SKE)

		Früheres Bundesgebiet (einschl. Berlin-West)					Neue Bundesländer (einschl. Berlin-Ost)				
		1989	1990	1991	1992	1993	1989	1990	1991	1992	1993
Steinkohle	Verbrauch (V)	73,3	74,0	76,4	72,5	70,5	5,4	4,7	3,1	2,8	2,1
	Gewinnung (G)	72,7	71,3	67,6	66,8	59,2	–	–	–	–	–
	(G) in vH von (V)	99,2	96,4	88,5	92,1	84,0	–	–	–	–	–
Braunkohle	Verbrauch (V)	32,5	32,1	32,8	33,3	31,4	87,7	77,1	52,7	40,5	35,9
	Gewinnung (G)	31,1	30,9	32,4	32,6	30,7	90,5	76,3	51,6	40,0	35,4
	(G) in vH von (V)	95,7	96,3	98,8	97,9	97,8	103,2	99,0	97,9	98,8	98,6
Mineralöle	Verbrauch(V)	153,2	160,6	168,6	169,1	171,9	17,8	18,1	20,7	23,0	24,1
	Gewinnung (G)	5,5	5,2	5,0	4,7	4,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	(G) in vH von (V)	3,6	3,2	3,0	2,8	2,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4
Naturgase ^a	Verbrauch(V)	66,4	69,4	74,6	73,5	76,2	11,9	9,6	8,4	8,7	10,3
	Gewinnung (G)	17,1	17,5	17,8	18,4	18,7	3,9	2,6	2,0	1,8	1,4
	(G) in vH von (V)	25,8	25,2	23,9	25,0	24,5	32,8	27,1	23,8	20,7	13,6
Wasserkraft und Außenhandelsaldo Strom	Verbrauch(V)	5,4	4,8	5,2	4,3	6,2	0,4	0,7	–0,8	–0,5	–0,3
	Gewinnung(G)	5,3	5,1	4,7	5,5	5,6	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
	(G) in vH von (V)	98,2	106,3	90,4	127,9	90,3	25,0	14,3	0,0	–	–
Kernenergie	Verbrauch(V)	48,2	47,2	47,3	51,1	49,1	4,8	2,2	–	–	–
	Gewinnung(G)	–	–	–	–	–	4,8	2,2	–	–	–
	(G) in vH von (V)	–	–	–	–	–	100,0	100,0	–	–	–
Sonstige Energie- träger ^b	Verbrauch(V)	3,8	4,1	4,2	4,2	4,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4
	Gewinnung(G)	4,0	4,2	4,3	4,3	4,3	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4
	(G) in vH von (V)	105,3	102,4	102,4	102,4	102,4	50,0	50,0	75,0	80,0	100,0
Primärenergieträger, insgesamt	Verbrauch(V)	382,8	392,2	409,1	408,0	409,5	128,2	112,6	84,5	75,0	72,5
	Gewinnung(G)	135,7	134,2	131,8	132,3	122,8	99,5	81,4	54,0	42,4	37,4
	(G) in vH von (V)	35,5	34,2	32,2	32,4	30,0	77,6	72,3	63,9	56,5	51,6

^aErdgas, Erdölgas, Grubengas und Klärgas. – ^bBrennholz, Brenntorf, Müll, sonstige Gase.

Quelle: Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (Ifd. Jgg), eigene Berechnungen.

Braunkohle

Die Braunkohle stellt in den neuen Bundesländern die einzige bedeutsame heimische Energiequelle dar. Bis zur Wende wurden in den beiden Braunkohlerevieren Lausitz und Mitteldeutschland gut 300 Mill. t Braunkohle pro Jahr gefördert und gut 130 000 Personen beschäftigt (Neu 1992: 20 f.). Die damals geförderte Braunkohle wurde zu knapp 40 vH der öffentlichen Elektrizitätserzeugung zugeführt, gut 40 vH wurden auf den verschiedenen Veredelungsstufen umgewandelt und 20 vH gingen an die sonstigen Verbraucher (Industriekraftwerke und Fernwärmeerzeugung).

Der starke Rückgang des Braunkohleverbrauchs ist darauf zurückzuführen, daß die Stromnachfrage kräftig abgenommen hat und daß sich die Substitutionskonkurrenz im Bereich des industriellen Wärmemarktes und insbesondere beim Hausbrand verstärkte. Das letztgenannte Verbrauchssegment wird die

Braunkohle auf Dauer voraussichtlich zur Gänze verlieren — wie auch in den alten Bundesländern.

Von der Braunkohlenförderung des Jahres 1993 in Höhe von knapp 130 Mill. t sind auf Dauer vermutlich nur etwa 90 Mill. t zu sichern, davon zwei Drittel im Verstromungsbereich. Voraussetzung hierfür ist allerdings, daß sich der Stromverbrauch in den neuen Bundesländern mittelfristig wieder dem Ausgangsniveau nähert oder sich Perspektiven zu einer Elektrizitätsausfuhr in das frühere Bundesgebiet eröffnen. Die Gewinnung und Verstromung von Braunkohle aus dem Beitrittsgebiet könnte, ebenso wie die Braunkohlenverstromung im früheren Bundesgebiet, ohne jegliche staatliche Beihilfe- und Schutzmaßnahmen erfolgen. Die Bergbauaktivitäten der Braunkohleförderung in den neuen Bundesländern wurden nach der Wende auf zwei Aktiengesellschaften — die Lausitzer Braunkohle AG (LAUBAG) und die Mitteldeutsche Braunkohle AG (MIBRAG) —

übertragen und in das Vermögen der Treuhand zur Privatisierung überführt.

Zweifellos war die Lösung des lange schwellenden Streits um die Stromverträge eine Voraussetzung dafür, die Privatisierung der Braunkohlengesellschaften voranzubringen. Ende des Jahres 1993 wurde die MIBRAG von einem angloamerikanischen Konsortium, bestehend aus der PowerGen Ltd., NRG Energy Inc. und Morrisson Knudsen Corp., vermutlich zu einem Kaufpreis von 2 Mrd. DM erworben. Das Konsortium beabsichtigt, bis zum Jahr 2004 weitere 1 Mrd. DM in die Zeche zu investieren und die Abbaumenge von derzeit 18 Mill. t/Jahr mittelfristig zu erhöhen. Die Verhandlungen zur Veräußerung der LAUBAG wurden zeitgleich mit dem Vertragsabschluß der VEAG und ebenfalls rückwirkend zum 1. Januar 1994 abgeschlossen. Konsortialführer war hierbei die Rheinbraun AG, eine Tochter der RWE Energie AG in Essen, mit einem LAUBAG-Kapitalanteil von 39,5 vH. Des weiteren waren an dem Konsortium beteiligt die drei Konsortialführer aus dem Stromvertrag Bayernwerk AG (15 vH), PreußenElektra AG (30 vH) und RWE Energie AG (5,5 vH); die restlichen 10 vH werden von den fünf kleineren Elektrizitätsversorgungsunternehmen übernommen, die auch ein Viertel des Aktienkapitals der VEAG übernommen haben. Die Einnahmen aus der Veräußerung der LAUBAG beziffert die Treuhandanstalt auf 2,1 Mrd. DM. Dies entspricht etwa den Verkaufserlösen aus der MIBRAG. Bis zum Jahr 2005 sollen vertraglich garantiert 2,5 Mrd. DM, darüber hinaus bis zum Jahr 2015 insgesamt 6 Mrd. DM investiert werden. Von den derzeit 12 000 Arbeitsplätzen sollen langfristig 8 000 abgesichert werden; die langfristige durchschnittliche jährliche Förderung von Rohbraunkohle wird mit 55 Mill. t pro Jahr avisiert.

Die Verbundnetze der alten und neuen Bundesländer sind noch asynchron, ein direkter Stromaustausch zwischen diesen beiden Verbundsystemen ist wegen unterschiedlicher Spannungs- und Frequenztoleranzen derzeit noch nicht möglich. Das westdeutsche Verbundnetz ist mit der Union für die Koordination des Transports und der Erzeugung von elektrischer Energie (UCPTE), einem Zusammen-

schluß von zwölf mittel- und südeuropäischen Ländern, synchron geschaltet. Das Beitrittsgebiet ist hingegen (noch) in das Interconnected Power System (IPS), einem Stromverbund mit Polen, vormaliger CSSR sowie mit Teilen der vormaligen UdSSR, integriert.

Durch Beschluß der Vollversammlung der UCPTTE vom Oktober 1990 wird das Beitrittsgebiet dem UCPTTE-Verbund eingegliedert; zur technischen Durchführung dieses Beschlusses sind mindestens drei Hochspannungsverbund-Doppelleitungen erforderlich und mit der 380 kV-Einbindung Westberlins, das seit dem 1. Dezember 1992 mit dem IPS-Verbund synchron geschaltet ist, mittelfristig sogar vier. Die Hochspannungstrassen aus Niedersachsen und Bayern sind weitgehend fertiggestellt, diejenigen aus Hessen (von Mecklar nach Vieselbach in Thüringen) und aus Schleswig-Holstein (von Lübeck nach Güstrow in Mecklenburg-Vorpommern) noch im Bau. Mit der „Umschaltung“ der neuen Verbundgesellschaft „Vereinigte Energiewerke Aktiengesellschaft (VEAG)“ ist nicht vor Ende des Jahres 1994 zu rechnen. Zu diesem Zeitpunkt der „Umschaltung“ müßten dort die traditionellen Stromausstauschwege zu den übrigen vormaligen RGW-Ländern entweder gekappt oder mit Gleichstrom-Kurzkuppelungsanlagen nachgerüstet werden, die allerdings sehr kostenaufwendig sind. Nach der „Gleichschaltung“ des innerdeutschen Stromnetzes wäre es ohne weiteres möglich, Elektrizität an Versorgungsgebiete und Abnehmer des früheren Bundesgebietes zu liefern, die mit der Braunkohle aus dem Beitrittsgebiet erzeugt wird.

In diesem Fall werden die heimischen Energieträger Steinkohle aus dem Westen und Braunkohle aus dem Osten bei der Stromerzeugung in direkte Substitutionskonkurrenz treten; gleiches gilt für die damit verbundenen Arbeitsplätze. Unter dem Aspekt der Versorgungssicherheit stellt sich dann die Frage, unter welchen gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten es verantwortbar ist, unter Anführung dieses Ziels den heimischen Steinkohlenbergbau in dem beschriebenen Umfang an Finanzhilfen weiter künstlich am Leben zu erhalten und gleichzeitig den Braunkohlenbergbau in den

neuen Bundesländern, der keiner staatlichen Finanzhilfen bedarf, in dem bisherigen Umfang (Tabelle 5) zurückzufahren.

Steinkohle

Die bergbauliche Gewinnung von Steinkohle wurde zur Zeit der Eigenstaatlichkeit der DDR dort schon Mitte der siebziger Jahre wegen Auskohlung der Vorkommen eingestellt. Vor der Wende importierte der Energiesektor der DDR gut 5 Mill. t Steinkohle; dies entsprach etwa 4 vH des gesamten damaligen Primärenergieverbrauchs. Diese Einfuhren stammten fast zur Gänze aus der vormaligen UdSSR und aus Polen; der Verbrauchsbereich konzentrierte sich auf den industriellen Wärmemarkt sowie auf die Koksherstellung für die Stahlindustrie, mit einem marginalen Anteil auch auf die Elektrizitätserzeugung. Nach der Wende waren die Energieverbraucher von den Einfuhrrestriktionen des Zollkontingentgesetzes sowie der Finanzierung des Verstromungsfonds — zunächst — befreit. Gleichwohl hat sich der Absatz der importierten Steinkohle im Beitrittsgebiet während des Beobachtungszeitraums fast halbiert (Tabelle 5), was auf den ersten Blick in Hinblick auf die Preisrelationen (Schaubild 3), die nunmehr auch für die neuen Bundesländer galten, überraschend erscheinen mag. Das erklärt sich aber vorrangig aus dem bereits erwähnten starken Rückgang der industriellen Produktion. Zusätzlich konnten die vorhandenen Stromerzeugungskapazitäten in den neuen Bundesländern nicht auf einen alternativen Einsatz von Steinkohle umgestellt werden, wenn die Steinkohle als alternativer Brennstoff kostengünstiger als der bisher verwendete gewesen wäre. Zwischenzeitlich sind aber zwei Steinkohlekraftwerke in Rostock und Stendal mit einer Gesamtkapazität von 2 000 Megawatt in Bau,

nach deren Fertigstellung sich die Steinkohleneinfuhren der neuen Bundesländer deutlich erhöhen werden.

Die Einfuhrrestriktionen für Steinkohle aus Drittländern nach dem Zollkontingentgesetz sind im übrigen auch für die Steinkohlenverbraucher in den alten Bundesländern obsolet geworden: Im Zuge der Vollendung des EG-Binnenmarktes sind seit dem 1. Januar 1993 Steinkohleneinfuhren aus Drittländern, die sich nach der zollrechtlichen Abwicklung in einem EG-Mitgliedsland im freien Warenverkehr der Europäischen Gemeinschaft befinden, bei einer Weiterleitung in das frühere Bundesgebiet nicht mehr einfuhrgenehmigungspflichtig. Für diese sogenannte Freiverkehrskohle gilt somit auch der Bestandsschutz für heimische Steinkohle im Wärmemarkt seitdem nicht mehr (VDK 1992).

Die einzige Korsettstange gesicherter Absatzerwartungen für den heimischen Steinkohlenbergbau bilden seitdem die Abnahmeverpflichtungen der Vertragsbeteiligten aus dem Jahrhundertvertrag und aus dem Hüttenvertrag. Neben den bereits beschriebenen Problemfeldern der Energiepolitik zur Zeit der innerdeutschen Wende stand diese insbesondere auch vor der Aufgabe, diese Korsettstange gesicherter und finanzierbarer Absatzerwartungen für den heimischen Steinkohlenbergbau neu zu überdenken und festzulegen. In Hinblick auf die folgenden Ereignisse war hier ein fester Zeitrahmen vorgegeben:

- Auslaufen der Beihilfegenehmigung Nr. 2064/86 EGKS gegen Ende 1993 und eine voraussehbar sehr viel restriktivere Regelung der EG-Kommission für die Zeit danach,
- Auslaufen des „Jahrhundertvertrags“ der Steinkohlenverstromung im Jahr 1995.

V. Kohlerunden und Energie-Artikelgesetz: Statt Kurswechsel Kohlepolitik der kleinen Schritte

Zur Zeit der innerdeutschen Wende und der sich abzeichnenden Notwendigkeit einer Neu-

orientierung der Kohlepolitik auch unter Ein-
schluß der Energieressourcen der neuen Bun-

desländer setzte die Bundesregierung zunächst eine „Kohlekommission“ von Energiewissenschaftlern und Politikern unter Leitung von Paul Mikat ein. Diese Expertenrunde gelangte zu keiner einheitlichen Auffassung, und mit Beginn Herbst 1991 beriet eine „Kohlerunde“ der Markteteiligten (Gesamtverband des deutschen Steinkohlenbergbaus, Industriegewerkschaft Bergbau und Energie, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke, Vereinigung Industrieller Kraftwerke sowie die Kohleländer Nordrhein-Westfalen und Saarland) mit der Bundesregierung darüber, welche Kriterien und welcher Rahmen für eine Anschlußregelung für den Jahrhundertvertrag und dann auch für den Hüttenvertrag gefunden werden können, die dann auch den verschärften Beihilfeanforderungen der EG-Kommission genügen könnten.

Am 11. November 1991 einigten sich die beteiligten Regierungen und Verbände auf ein Mengenkonzept des subventionierten Absatzes heimischer Steinkohle bis zum Jahr 2005 (Gesamtverband 1992). Die wichtigsten Punkte:

- Rückführung des Absatzes subventionierter deutscher Steinkohle von damals etwa 70 Mill. t bis auf etwa 50 Mill. t pro Jahr bis zum Jahr 2005;
- Verringerung des Einsatzes der zu verstromenden heimischen Kraftwerkskohle von 41 Mill. t von 1995 an bis auf 35 Mill. t bis zum Jahr 1997 und Fortführung dieses Sockels bis zum Jahr 2005;
- Verringerung des Einsatzes von heimischer Koks- und Braunkohle von einstmalig gut 25 Mill. t auf 18 Mill. t bis 1995 und weiter auf 15 Mill. t bis zum Jahr 2000; Fortführung dieses Sockels bis zum Jahr 2005.

Der wesentliche Nachteil dieser Vereinbarung bestand darin, daß hier ein reines Mengengerüst vereinbart wurde, die damit einhergehenden Subventionen und Beihilfen und vor allem die Art ihrer Finanzierung hingegen ausgeklammert blieben.

Die Bundesregierung versuchte in den Jahren 1992 und 1993, Umfang und Art der Finanzierung der Steinkohlesubventionen im Rahmen eines die Opposition einbindenden energiepolitischen Konsenses mit der Frage nach der künftigen

Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke, der Art ihrer Entsorgung und den Modalitäten einer Förderung regenerativer Energiequellen zu verbinden. Dieser Versuch mißlang, und die Bundesregierung verabschiedete daraufhin am 8. Dezember 1993 den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes („Energie-Artikelgesetz“):

– Hierin war vorgesehen (Rexrodt 1994), in Fortführung des Jahrhundertvertrags im Jahr 1995 die Menge von 41 Mill. t zur Verstromung durch einen auf 8,5 vH angehobenen (bislang: 7,5 vH) Kohlepfennig zu finanzieren. Der gleiche Abgabesatz sollte auch 1996 erhoben werden, abweichend zur bisherigen Praxis sollte hiermit aber nicht eine bestimmte Absatzmenge bei den diese Kohle verstromenden Elektrizitätserzeugern bezuschußt werden, sondern eine Summe von pauschal 7,5 Mrd. DM dem Steinkohlenbergbau als Plafond zur Verfügung gestellt werden. In welchem Umfang der heimische Steinkohlenbergbau dann auf Basis dieser pauschalierten Mehrkostenerstattung den heimischen Kraftwerksbetreibern Steinkohle zum Weltmarktpreis anbieten und verkaufen kann, ist dann vom Steinkohlenbergbau in Eigenregie zu lösen und zu organisieren. Eine derartige Form des „deficiency payments“ wurde vom Institut für Weltwirtschaft bereits zu Beginn des Jahrhundertvertrags im Jahr 1980 vorgeschlagen (Fels und Neu 1980).

– Für die Jahre 1997–2000 werden gemäß Gesetzentwurf dem heimischen Steinkohlenbergbau für Kohlelieferungen zur Verstromung Finanzplafonds in Höhe von 7 Mrd. DM pro Jahr zur Verfügung gestellt. Bei einem Preisabstand zwischen heimischen Erzeugungskosten und dem Steinkohleneinfuhrpreis von 200 DM pro Tonne (wie derzeit) wäre hiermit ein Kraftwerkskohlenabsatz von 35 Mill. t finanzierbar, wie als Mengenziel in der Kohlerunde von 1991 vorgesehen. Eine Entscheidung über die Aufbringung dieser Mittel wurde noch nicht getroffen. Diskutiert wird, diesen Plafond aus allgemeinen Steuermitteln oder über eine Energiesteuer zu finanzieren.

– Für den Zeitraum von 2001 bis 2005 soll laut Gesetzentwurf über Höhe und Art der Finanzierung der Steinkohleverstromung „rechtzeitig“ entschieden werden. Dabei sollen — als Absichtserklärung — die Finanzplafonds weiter zurückgeführt werden.

– Die Kokskohlenbeihilfen nach dem Hüttenvertrag sollen — vorläufig — in der bisherigen Form fortgeführt werden, wenn auch — wie bereits erwähnt — nur im Absatzsegment der deutschen Stahlindustrie.

– Im atomrechtlichen Teil sieht dieser Gesetzentwurf vor, die erteilten Betriebsgenehmigungen zu verlängern und die direkte Endlagerung als zweiten gleichrangigen Entsorgungsweg neben der Wiederaufarbeitung zuzulassen. Für die Genehmigung neuer Kernkraftwerke soll ein neues Sicherheitsziel nach dem Prinzip der „kohärenten Sicherheit“ angewendet werden: Im Fall einer Kernschmelze soll sich der Reaktor vermöge inhärenter Abläufe in einen unkritischen Zustand überführen.

– In Hinblick auf regenerative Energiequellen sieht der Gesetzentwurf vor, laufende Förderprogramme zu verlängern und aufzustocken sowie die Einspeisevergütung für Stromerzeugung aus regenerativen Energiequellen zu erhöhen.

Etwa zeitgleich mit dem Entwurf des Energie-Artikelgesetzes verabschiedete auch die EG-Kommission am 28. Dezember 1993 die neuen Richtlinien einer Beihilfegewährung für den Steinkohlenbergbau in den EU-Mitgliedsländern (Entscheidung Nr. 3632/93/EGKS). Sie trat am 1. Januar 1994 in Kraft und verliert mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002 ihre Geltung. In Art. 2 wird dargelegt, daß Beihilfen nur zur Förderung der folgenden Ziele statthaft und genehmigungsfähig sind:

- Erhöhung der Wirtschaftlichkeit mit dem Ziel des Abbaus der Beihilfen;
- Lösung der sozialen und regionalen Probleme begrenzt auf Rücknahme oder Einstellung der Förderung;
- Erleichterung der Anpassung an Umweltnormen.

Der Beitrag zur Versorgungssicherheit, der in bundesdeutschen Begründungszusammenhän-

gen stets ganz vorne rangierte, wird in dieser Entscheidung erstmals nicht aufgeführt und war als Begründung vermutlich nicht konsensfähig. Im übrigen haben gewährte Beihilfen den strengen Anforderungen der Transparenz der Finanzierung und der zeitlichen Degression ihrer Höhe zu genügen.

Die Bundesregierung verfolgte neben dem Energie-Artikelgesetz noch weitere energiepolitischen Ziele durch eine Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes und korrespondierender Vorschriften des Kartellgesetzes. Unter Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums entstanden Vorlagen, denen zufolge eine Abschaffung der Demarkations- und Konzessionsverträge sowie eine Durchleitungspflicht für die leitungsgebundene Energiewirtschaft zu erwarten gewesen wären. Ebenso wie auf der Ebene der Europäischen Union scheinen derartige Pläne auf Bundesebene aber derzeit auf Eis gelegt worden zu sein.

Der Entwurf des Energie-Artikelgesetzes wurde am 29. April 1994 in zweiter und dritter Lesung in den Bundestag eingebracht und dort gegen den vehementen Widerstand der Opposition verabschiedet. Der Bundesrat lehnte den Entwurf des Artikelgesetzes in erster Lesung am 4. Februar 1994 mit großer Mehrheit ab. Am 20. Mai 1994 stimmte die Länderkammer überraschenderweise dem Gesetzgebungsentwurf in zweiter und dritter Lesung zu, so daß das Gesetzgebungsverfahren nunmehr abgeschlossen ist. Die jetzige Regelung sieht vor, daß der Kohlepfennig 1996 auch in den neuen Bundesländern, wenngleich mit dem halben Abgabesatz (4,25 vH) erhoben wird. Für die Zeit danach ist die Finanzierung noch ungeregelt.

Das Artikelgesetz zur Energieversorgung in der derzeitigen Form bedeutet keineswegs den „Einstieg in den Ausstieg aus der Steinkohle“ und macht diese auch nicht zu einem „Auslaufmodell“, wie Sprecher der Opposition befürchteten. Dies wäre zwar bei strikter Anwendung der EGKS-Beihilferichtlinien durchaus anzustreben, aber am finanziellen Umfang der Subventionen wird sich bis zur Jahrtausendwende kaum etwas ändern. Die Plafonds zusammen mit den Kokskohlebeihilfen und den übrigen

Hilfen zugunsten des Steinkohlenbergbaus werden das bisherige Ausmaß an Finanzhilfen erreichen, wenn nicht gar übersteigen, sollte sich die Schere zwischen heimischen Kosten und Weltmarktpreisen noch weiter öffnen. Allerdings wäre der bislang kaschierte „Selbstbehalt der Elektrizitätswirtschaft“ dann offen ausgewiesen. Es ist durchaus zu befürchten, daß die so getroffene Regelung nicht nur darauf hinausläuft, „daß die unsubventionierten Energieträger Importkohle sowie heimische Braunkohle von der subventionierten Steinkohle, sondern geradezu die kostengünstigsten Energieträger vom teuersten verdrängt werden“ (Schmitt 1994: 17).

Des weiteren ist die Frage zu prüfen, ob das Energie-Artikelgesetz den Beihilfevorschriften

des durch die Uruguay-Runde modifizierten GATT-Vertrages (Agreements on SCM, MTN/FA II-13) genügen wird. Im Rahmen dieser Vertragsverhandlungen wurde zwischen der EG-Kommission und Australien ein bilaterales Marktzugangsabkommen geschlossen. Hierin verpflichtete sich die EG-Kommission gegenüber Australien, den aggregierten Betrag der subventionierten Steinkohlenproduktion keinesfalls zu erhöhen, sondern vielmehr die Höhe der subventionierten Kohleproduktion in der Gemeinschaft „stufenweise und regelmäßig zu verringern“. Hinsichtlich einer Überprüfung der degressiven Ausgestaltung der subventionierten Kohleproduktion werden die Verhandlungspartner spätestens bis zum 31. Dezember 1997 zusammentreten.

VI. Der „Kohlepfennig“ wird obsolet: Auf der Suche nach neuen Finanzierungsquellen oder nach einer neuen Kohlepolitik?

Obwohl schon recht früh und auch recht zahlreich Zweifel an der Verfassungskonformität und Legalität des Finanzierungsinstruments „Kohlepfennig“ aufgetaucht waren (Leisner 1990a; Schmitz 1991 und die dort angegebene Literatur), so hat es doch fast bis zum Ende des „Jahrhundertvertrags“ gedauert, bis diese Finanzierungsquelle den Härtesten höchstrichterlicher Urteilsfindung unterzogen wurde. Bemerkenswert hierbei ist, daß die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht nicht von einem in dieser Frage obstreitenden Verband angestrengt worden war, sondern von einer Privatperson als Stromverbraucher.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) vom 11. Oktober 1994 (2 BvR 633/86), veröffentlicht am 7. Dezember 1994, ist mit 7 Seiten kurz und eindeutig (Bundesverfassungsgericht 1995: 381 f.): Die Erhebung des Kohlepfennigs ist verfassungswidrig, weil dies gegen drei grundlegende Prinzipien der Finanzverfassung verstößt:

– Durch die gewählte abgabenrechtliche Regelung werde die in der Finanzverfassung vor-

gesehene Gesetzgebungskompetenz ausgeschaltet.

- Durch den „haushaltsflüchtigen“ Ertrag dieser Sonderabgabe in einem Sondervermögen des Bundes (Verstromungsfonds) werde das Budgetrecht des Parlaments gefährdet.
- Die Abgabepflicht werde von der steuerlichen Gemeinlast zu einer Sonderlast für einen dazu nicht heranzuziehenden Personenkreis verlagert.

Die Hilfe für den Steinkohlenbergbau und die Sicherstellung der Strom- und Energieversorgung sind, so der Grundtenor des Urteils, eine Gemeinwohlaufgabe des Parlaments, das Finanzierungsinstrument hierzu ist die Gemeinlast der Steuern.

Für 1995 wird die Erhebung des Kohlepfennigs durch das BVG noch hingenommen, ab dem Jahr 1996 ist diese Finanzierungsquelle jedoch untersagt. Obsolet geworden ist hierdurch allerdings nur der § 4 des Energie-Artikelgesetzes, der für 1996 einen Abgabesatz von 8,5 vH (West) und 4,25 vH (Ost) vorgesehen hatte; ansonsten blieb das Energie-Artikelgesetz durch den Richterspruch des BVG unberührt.

Gleichwohl hat dieser Richterspruch bei den politischen Parteien und den betroffenen Verbänden erhebliche Hektik in der Diskussion über den hieraus resultierenden Änderungsbedarf und Gestaltungsspielraum ausgelöst.

Verstärkt wurde diese Unsicherheit dadurch, daß etwa zeitgleich mit dem Richterspruch aus Karlsruhe die Bundesregierung verlauten ließ, daß sie eine Revision der bisherigen Verteilungsschlüssel zur Finanzierung der Kokskohlenbeihilfe anstrebe. Die durch diese Beihilfe bezuschußten Lieferungen von Kokskohle an die Stahlindustrie beliefen sich im Durchschnitt der letzten Jahre auf etwa 15 Mill. t pro Jahr; bei einem durchschnittlichen Beihilfebetrug von 200 DM pro Tonne belief sich das Beihilfevolumen auf ca. 3 Mrd. DM pro Jahr. Hiervon wurden aus dem Bundeshaushalt zwei Drittel bereitgestellt und das restliche Drittel lieferproportional durch die Steinkohlenförderländer Nordrhein-Westfalen und Saarland.⁴

Die Bundesregierung erklärte Ende des Jahres 1994, daß sie fürderhin aus Mitteln des Bundeshaushalts nur noch die Hälfte dieses Subventionsvolumens abzudecken bereit sei; der fehlende Rest (ca. eine halbe Milliarde DM) müßte durch zusätzliche Haushaltsmittel seitens der Steinkohle fördernden Bundesländer aufgebracht werden. Die Landesregierungen von Nordrhein-Westfalen und des Saarlands erklärten daraufhin übereinstimmend, daß sie keinesfalls in der Lage seien, diese Haushaltsmittel zusätzlich bereitzustellen.

Aber nicht nur dieser Konfliktpunkt bedarf noch einer Lösung. Der „dickere Brocken“ ist zweifellos die ab 1996 offene Finanzierung der Subventionen für die zu verstromende heimische Steinkohle mit einem avisierten Finanzvolumen von 7,5 Mrd. DM für das Jahr 1996 und 7 Mrd. DM für die Jahre danach bis zum Jahr 2000. An Vorschlägen seitens der Vertreter der politischen Parteien und der Verbände hat es seit dem Richterspruch aus Karlsruhe wahrlich nicht gemangelt, nur ein Konsens ist hier (noch) nicht absehbar.

Die „eleganteste“ Lösung schien für einige Politiker der Koalition darin zu bestehen, den Kohlepfeinig in eine „Stromsteuer“ zu überführen und dabei die gewerbliche Wirtschaft als

Kostenträger auszusparen, des Standortes Deutschland wegen. Dieser Etikettenschwindel wäre dann wohl zu offensichtlich aufgefallen, denn gerade die mangelnde Gemeinlast-Finanzierung hatte das BVG mitbewogen, den Kohlepfeinig für verfassungswidrig zu erklären.

So verfielen denn auch einige Politiker auf die auf der EU-Ebene auf Eis liegende Energiesteuer, um diese im nationalen Vorgriff auf künftige Regelungen als Finanzierungsquelle zu erschließen. Ein Nebeneinander von Steinkohlesubventionen und einer Klimasteuer für sich genommen wäre schon ein ordnungspolitischer Widersinn (Okogu und Birol 1993); ein doppelter Widersinn im Sinne einer kontraproduktiven Wirkung ergäbe sich, wollte man eine mit Klimafolgen intendierte Energiesteuer dadurch implementieren, relativ CO₂-arme Energieträger hoch zu besteuern, um den relativ CO₂-reichen Energieträger Steinkohle durch sie künstlich weiterhin am Leben zu erhalten. Statt einer Lenkungssteuer zur CO₂-Verminderung würde eine so spezifizierte Energiesteuer zu einer „CO₂-Vermehrungssteuer“.

Dieser Makel haftet dem weiteren Vorschlag, die Finanzierung durch eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zu bewerkstelligen, nicht an. Eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von derzeit 15 vH um einen halben Prozentpunkt auf 15,5 vH wäre mit einem zusätzlichen Mittelaufkommen von etwa 8 Mrd. DM verbunden, ausreichend also, um die avisierte Zahlung zu leisten. Die Vorteile dieser Lösung können darin gesehen werden, daß die Belastungen der gewerblichen Wirtschaft durch den Vorsteuerabzug beseitigt werden und durch diese Lösung kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht (Schmitt 1995).

Allerdings: Dem Bund stehen aus dem zusätzlichen Mehrwertsteueraufkommen nur 56 vH zu, der Rest gebührt den Ländern. Das Mittelaufkommen aus der Erhöhung um einen halben Prozentpunkt wäre nur dann ausreichend, wenn die Länder auf ihren Anteil im Wege des vertikalen Finanzausgleichs verzichten würden. Dies erscheint sehr fraglich, zumal seitens der revierfernen Länder, und so müßte die Mehrwertsteuererhöhung dann wohl eher bei einem Prozentpunkt angesiedelt sein.

Bisher haben sich allerdings die Vertreter der FDP, den Bundeswirtschaftsminister eingeschlossen, strikt geweigert, Lösungen näherzutreten, die mit einer Steuer- und Abgabenerhöhung verbunden wären. Dort favorisiert man eine Lösung, die diese Mittel durch Umschichtungen im Bundeshaushalt bereitzustellen sucht. Dies wiederum wird von weiten Teilen der CDU und CSU, den Bundesfinanzminister eingeschlossen, für gänzlich unrealistisch gehalten. Als Kompromiß zwischen diesen konträren Standpunkten zeichnet sich ab, in den Haushaltsentwurf 1995 eine Verpflichtungsermächtigung für 1996 über 7,5 Mrd. DM einzustellen, die Deckung dieser Mittel „zunächst“ jedoch noch „offen“ zu lassen (Heck 1995).

Von Vertretern der FDP und der CSU ist auch zunächst zaghaft die Möglichkeit angedacht worden, den Regelungsbedarf bezüglich des Kohlepennings als Gunst der Stunde zu nutzen, um als Einstieg in den Ausstieg ein massives Kürzungsprogramm bei den Steinkohlensubventionen in Gang zu setzen. Voll in diese Richtung zielt eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats (1995) beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 23. Januar 1995, die dem Ministerium noch rechtzeitig vor der ersten Kabinettsitzung zu diesem Thema am 27. Januar 1995 zugeleitet wurde.

Die Frage nach dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen der Subventionierung des heimischen Steinkohlenbergbaus beantwortet der Beirat dahingehend, daß es kein Argument gebe, das rechtfertigen könne, „eine auf längere Sicht angelegte Fortsetzung der Verstromungssubventionen gutzuheißen und dafür die öffentlichen Haushalte in Anspruch zu nehmen“. Denn den hohen Kosten des Schutzes heimischer Steinkohle stehe kein gesamtwirtschaftlicher Nutzen aus höherer Versorgungssicherheit durch Inlandskohle als Gegenposten gegenüber. Die Verfügbarkeit über Auslandskohle sei nicht geringer einzuschätzen als die über deutsche Steinkohle. Gleichwohl anerkennt der Beirat den Grundsatz des Vertrauensschutzes, der auch bei einem Subventionsabbau zu beachten sei.

Abweichend vom Energie-Artikelgesetz plädiert der Beirat jedoch für eine deutlich stärkere Degression der Beihilfen, die im Jahre 2005

gänzlich auslaufen sollten. Ob sich dann noch eine Steinkohlenförderung in Deutschland behaupten kann, solle ausschließlich den Marktkräften überlassen bleiben. Dieser Einstieg in den Ausstieg biete nach Ansicht des Beirats der Branche immer noch mehr Zeit, sich auf die neuen Bedingungen einzustellen, als den vielen anderen Wirtschaftsbereichen, denen eine Verschärfung des Wettbewerbs auf Inlands- oder Auslandsmärkten hart zusetze. Dieser Einschätzung kann im Hinblick auf den Strukturwandel in den neuen Bundesländern, insbesondere im dortigen Braunkohlenbergbau (Tabelle 5), wohl kaum widersprochen werden.

In die gleiche Richtung zielt ein Positionspapier der Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (1995). Allerdings will man hier den Zeitraum bis zum endgültigen Auslaufen der Steinkohlensubventionen bis zum Jahr 2010 strecken. Andererseits wird dort vorgeschlagen, die durch Degression der Steinkohlensubventionen „freigewordenen“ Mittel gezielt anderen Verwendungszwecken zuzuführen. Genannt werden hierbei insbesondere eine verstärkte Förderung der Kraft-Wärme-Koppelung, Fernwärmenetze, Energieeinsparungstechniken und erneuerbaren Energiequellen. In Hinblick auf die vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Grundsätze der Finanzverfassung („Haushaltsflüchtigkeit“) sind diese Umwidmungen allerdings nicht unbedenklich. Im Grundsatz müssen sich diese Ausgabenwünsche in Konkurrenz zu anderen Ausgabenwünschen im normalen Budget unter voller Haushaltskontrolle messen lassen.

Hier wird demgegenüber folgende Position bezogen: In Hinblick auf die energiepolitischen Leitlinien der Europäischen Union und den bereits erfolgten Abbau der Protektion des heimischen Steinkohlenbergbaus in anderen Mitgliedsländern der Union sowie den Ausführabsichten Australiens mit seiner kostengünstigen Steinkohle erscheint ein schnellerer und stärkerer Abbau der Steinkohleprotektion in Deutschland angezeigt.

Hierbei sollte auch nach der Art des Beihilfesystems differenziert werden:

- Im Falle der Koks-kohlenbeihilfe kann der Aspekt der Versorgungssicherheit nicht einmal als Scheinargument ins Feld geführt werden, denn soweit diese Zahlungen die Versorgungssicherheit der deutschen Eisen- und Stahlindustrie für einen wichtigen Rohstoff erhöht, ist keinesfalls einzusehen, daß für diese branchenspezifische Versorgungssicherheit die dafür anfallenden Kosten dem deutschen Steuerzahler aufgebürdet werden. Die branchenspezifische Sicherung der Bezugsquellen ist in einer Marktwirtschaft ausschließlich Aufgabe der betroffenen Betriebe und Unternehmen. Die Koks-kohlenbeihilfe sollte deshalb zum nächstmöglichen Zeitpunkt ersatzlos gestrichen werden, gleichgültig ob sie durch Bundes- oder Landesmittel aufzubringen ist.
- Bei den Verstromungsbeihilfen sollte eine noch stärkere Degression und ein noch kürzerer Auslauftermin angestrebt werden. Nach dem Plafond von 7,5 Mrd. DM im Jahr 1996 sollte sich dieser in jedem Folgejahr gegenüber dem Vorjahr halbieren und im Jahr 2000 dann mit einer Schlußzahlung von knapp 500 Mill. DM endgültig auslaufen. Die inländischen Steinkohlenverbraucher in der Elektrizitätswirtschaft hätten in dieser Zeit ausreichend Gelegenheit, sich langfristig neue Bezugsquellen auf dem Weltkohlemarkt zu erschließen.

Am 14. Februar 1995 endete das zweite Koalitionsgespräch zur Kohlerunde, begleitet von Fackelzügen und Mahnfeuern an Rhein, Ruhr und Saar, ergebnislos. Die Koalitionsrunde konnte sich weder über die Höhe der Steinkohlensubventionen noch über die Art ihrer Finanzierung einigen; statt dessen wurde vorgeschlagen, die Frage in eine neue Runde von Energie-

konsens-Gesprächen, die im Spätherbst 1993 ergebnislos abgebrochen wurden, einzubringen.

Damals waren an diesen Konsens-Gesprächen neben Regierung und Opposition auch Vertreter des Bergbaus, der Gewerkschaften und der Stromerzeuger beteiligt; ein derartiger Gesprächskreis soll nun wieder einberufen werden. Das beabsichtigte Junktim zwischen Kohlesubventions-Finanzierung und weiterer Nutzung der Kernenergie ist aber bei der Opposition, die sich an so angelegten Energiekonsens-Gesprächen offenbar nicht beteiligen will, sofort auf heftige Kritik gestoßen. Im Prinzip hätte die Entscheidung über die Nachfolgeregelung zum Kohlepfennig Zeit bis Jahresende; aber ein anderer Termin diktiert deutlich das Tempo und die Richtung des politischen Geschehens auf diesem Gebiet: Am 14. Mai 1995 werden in Nordrhein-Westfalen Landtagswahlen stattfinden. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß das wahltaktische Kalkül in der Kohlepolitik („Wenn die Ruhr brennt, dann reicht das Wasser des Rheins nicht aus, um dieses Feuer zu löschen“) ein sehr viel stärkeres Gewicht erlangen konnte als ökonomische und energiepolitische Erwägungen. Insofern wird sich aller Voraussicht nach die Befürchtung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft bestätigen, daß sich alte Fehlentwicklungen fortsetzen werden, „Faktorbindungen in hoffnungslos unrentablen Verwendungen fortbestehen und — je nach Art der Finanzierung — neue Fehlentwicklungen hinzukommen“.

Hieran wird auf mittlere und lange Sicht wohl nur ein noch stärkeres „Diktat der leeren Haushaltskassen“ etwas ändern können — dann allerdings, so steht zu vermuten, in sehr abrupten Schritten.

Fußnoten

- 1 Der Grundvertrag bildete die Grundlage eines umfassenden Vertragswerkes mit etwa zwanzig Einzelverträgen, in denen die Einzelheiten der Modalitäten zum Beitritt der RAG festgelegt wurden.
- 2 Die restlichen steinkohlenbergbaulichen Aktivitäten verteilen sich derzeit neben der Saarbergwerke AG auf die folgenden Gesellschaften: Gewerkschaft Auguste Victoria, Eschweiler Bergwerks-Verein AG, Sophia-Jacobia GmbH und Preussag Anthrazit GmbH.
- 3 Indirekt erhöhte sich der Kapitalanteil der öffentlichen Hand dadurch, daß die VEBA einen überproportionalen Anteil der RAG-Aktien übernommen hatte. Derzeit befinden sich 37,1 vH des Grundkapitals im Besitz der VEBA und damit letztlich auch im Besitz der Bundesrepublik Deutschland.
- 4 Zu den Einzelheiten der Bemessungsgrundlagen und Verteilungsschlüssel vgl. Storchmann (1992). Der Länderanteil des Saarlands wird derzeit unter Hinweis auf den dortigen Haushaltsnotstand vom Bundeshaushalt übernommen.

Literaturverzeichnis

- Anderson, K. (1994). The political economy of coal subsidies in Europe. Seminar Paper 94–11, Centre for International Economic Studies, Adelaide, Australien.
- Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Energiebilanzen der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main.
- Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (Hrsg.) (1995). Langfristig ist ein drastischer Subventionsabbau unausweichlich. Ein Konzept zum Ausstieg aus der heimischen Steinkohle bis zum Jahr 2010. *Frankfurter Rundschau*, 15 (18. Januar): 16.
- Born, P. (1992). Die Finanzierung der deutschen Steinkohle nach 1995: Wie könnte es weitergehen? *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 16: 259–262.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (1992). *Energiepolitik für das vereinte Deutschland*. Bonn.
- (lfd. Jgg.). *Energiedaten. Nationale und internationale Entwicklung*. Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (1995). a) Senatsentscheidungen 1. Verfassungswidrigkeit des Kohlepfennigs. Urteil vom 11.10.1994 — 2 BvR 633/86. *Neue Juristische Wochenschrift*, 6: 381–383.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1994). *Wirtschaftliche Auswirkung einer ökologischen Steuerreform*. Berlin.
- Düngen, H., und D. Schmitt (1983). Neuere Entwicklung und Perspektiven der Kohlesubventionierung in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 7: 276–286.
- Energie-Artikelgesetz (1994). Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromeinspeisungsgesetzes vom 19.07.1994. *Bundesgesetzblatt*, Teil I, 46: 1618–1623.
- Enquête-Kommission (1988). *Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung*. Zwischenbericht der Enquête-Kommission des 11. Deutschen Bundestages „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“. Bonn.
- (1991a). *Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik*. Dritter Bericht der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, Teilband I. Bonn.
- (1991b). *Schutz der Erde. Eine Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik*. Dritter Bericht der Enquête-Kommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“ des Deutschen Bundestages, Teilband II. Bonn.
- (1992). *Klimaänderung gefährdet globale Entwicklung: Zukunft sichern — jetzt handeln*. Bonn.
- Fels, G., und A.D. Neu (1980). Reform der Kohlepolitik als Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung. Kieler Diskussionsbeiträge, 72. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Gesamtverband des Deutschen Steinkohlenbergbaus (Hrsg.) (1994). *Steinkohleverstromung nach dem Jahrhundertvertrag*. Essen.
- (1992). *Kohlekonzept 2005*. Essen.
- (lfd. Jgg.). *Steinkohle: Daten und Fakten*. Essen.
- Heck, H. (1995). Die Pfennigsucher von Bonn. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 45: 4.

- Heilemann, U., und B. Hillebrand (1993). The German Coal Market after 1992. *Energy Journal*, 13: 141–156.
- IEA (Internationale Energieagentur) und OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (Hrsg.) (1993). *Energy Policy in IEA Countries. 1992 Review*. Paris.
- Jung, V. (1994). Die SPD-Kohlepolitik. *Wirtschaftsdienst*, 74: 9–12.
- Klodt, H., J. Stehn et al. (1994). *Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa*. Kieler Studien, 265. Tübingen.
- Leisner, W. (1990a). Der Kohlepfennig — eine zulässige Abgabe? *Gewerbearchiv*, 36: 265–270.
- (1990b). Die Zulässigkeit der Subventionierung deutscher Steinkohle zur Verstromung nach europäischem Recht. *Gewerbearchiv*, 36: 377–387.
- Mauil, H.W. (1981). *Erdgas und wirtschaftliche Sicherheit. Zukunftsprobleme für die Bundesrepublik Deutschland und den Westen*. Bonn.
- (1985). Gefährliche Sorglosigkeit. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 35: 405–410.
- Martiny, M., und H.-J. Schneider (1981). *Deutsche Energiepolitik seit 1945: Vorrang für die Kohle*. Dokumente und Materialien der Industriegewerkschaft Bergbau und Energie. Köln.
- Miegel, M. unter Mitarbeit von H. Burmann und S. Wahl (1987). *Kurswechsel in der Kohlepolitik?* Stuttgart.
- Neu, A.D. (1980). Die künftige Rolle der Steinkohle in der Energieversorgung. Kieler Diskussionsbeiträge, 70. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1987). Subventionen im deutschen Steinkohlenbergbau. *Zeitschrift für Energiewirtschaft*, 11: 159–174.
- (1988). Energiepolitik zwischen Knappheit und Überfluß: Vor einer neuen Eskalation staatlicher Regulierungen und Eingriffe? In M.E. Streit (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität*. Festschrift für Herbert Giersch. Wiesbaden. 43–60.
- (1990). Zum strukturellen Wandel des Energiesektors in der DDR. *Weltwirtschaft*, 1: 111–124.
- (1992). Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Energiewirtschaft: Analyse und Bewertung. Kieler Diskussionsbeiträge, 179/180. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1994). Die Entfaltung der internationalen Erdölwirtschaft seit 1950. In C. Pfister (Hrsg.), *Das 1950er Syndrom — Der Weg in die Konsumgesellschaft*. Bern. 179–200.
- (1995). Der Beitrag des Naturgases zur globalen Energieversorgung seit 1950: Rückblick und Ausblick. Kieler Arbeitspapiere, 674. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Okogu, B.E., und F. Birol (1993). Market-based carbon abatement policies: The phase of coal subsidy phase-out. *OPEC Review*, 17: 359–376.
- Prognos AG (Hrsg.) (1992). *Energieraport 2010. Die energiewirtschaftliche Entwicklung in Deutschland*. Stuttgart.
- Radetzki, M. (1994). Hard Coal in Europe: Perspectives on a Global Market Distortion. *OPEC Review*, 18: 223–244.
- Rexrodt, G. (1994). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung. *Wirtschaftsdienst*, 74 (1): 7–9.

- RWE Aktiengesellschaft (Hrsg.) (1993). *Die ostdeutsche Energiewirtschaft im Wandel. Von der Plan- zur Marktwirtschaft*. Essen.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1983). *Ein Schritt voran*. Jahresgutachten 1983/84. Stuttgart.
- Schiffer, H.-W. (1994). Deutscher Energiemarkt '93. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 44 (3): 132–174.
- Schmitt, D. (1994). Energiepolitik nach dem Scheitern der Konsensgespräche. *Wirtschaftsdienst*, 74 (1): 12–18.
- (1995). Kohlepolitik auf dem Prüfstand. Das Mehrwertsteuermodell stößt auf wachsende Zustimmung. *Die Welt*, 10 (12. Januar): 7.
- Schmitz, E.K. (1991). *Finanzierungs-, Verwaltungs- und Gesetzgebungskompetenz des Bundes und der Länder auf dem Gebiet sektoraler Wirtschaftsförderung. Dargestellt am Beispiel der Kohle-hilfen*. Baden-Baden.
- Statistik der Kohlenwirtschaft e.V. (Hrsg.) (1993). *Zahlen zur Kohlenwirtschaft*. Essen.
- (1994). *Zahlen zur Kohlenwirtschaft*. Essen.
- (lfd. Jgg.). *Zahlen zur Kohlenwirtschaft*. Essen.
- Statistisches Bundesamt (lfd. Jgg.). *Fachserie 4, Reihe 4.3.1: Kostenstruktur der Unternehmen im Bergbau, Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe*. Wiesbaden.
- Storchmann, K.-H., und H. Wienert (1992). Die Beihilfen für den Absatz von Koks-kohle und Hoch-ofenkoks — Grundlagen, Subventionsvolumen, Finanzierungsrisiken. *RWI-Mitteilungen*, 43: 201–222.
- Verein Deutscher Kohlenimporteure (Hrsg.) (1992). *Jahreswirtschaftsbericht*. Hamburg.
- (lfd. Jgg.). *Jahreswirtschaftsbericht*. Hamburg.
- VIK (Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) (Hrsg.) (1994). *Statistik der Energie-wirtschaft 1993/94*. Essen.
- (lfd. Jgg.). *Statistik der Energiewirtschaft*. Essen.
- Vieweg, K., und F.-J. Schöne (1986). Der Kohlepfennig und das EG-Subventionsrecht. *Energiewirt-schaftliche Tagesfragen*, 36: 438–443.
- Wagner, H.J., und G. Kolb (1989). CO₂-Minderung durch rationelle Energieverwendung — Eine Abschätzung denkbarer Potentiale für die Bundesrepublik Deutschland. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 39: 485–489.
- Walz, R. (1993). Climate protection policies in Germany: CO₂-reduction potential, policy options and measures taken. Karlsruhe, unveröffentlicht.
- Weisheimer, M. (1993). Zum veränderten Umfeld der ostdeutschen Energieversorgung. Institut für Wirtschaftsforschung Halle, *Forschungsreihe*, 4/93: 71–90.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1995). Wirtschaftspolitische Fol-gerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs. Stellungnahme vom 23. Januar. Bonn, unveröffentlicht.