

Rexrodt, Günter; Kloten, Norbert; Jung, Volker; Schmitt, Dieter

Article — Digitized Version

Die Finanzierung des Steinkohlenbergbaus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rexrodt, Günter; Kloten, Norbert; Jung, Volker; Schmitt, Dieter (1995) : Die Finanzierung des Steinkohlenbergbaus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 3, pp. 119-130

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137219>

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.

Die Finanzierung des Steinkohlenbergbaus

Nachdem das Bundesverfassungsgericht den sogenannten Kohlepfennig für verfassungswidrig erklärt hat, muß die Subventionierung des Einsatzes der deutschen Steinkohle im Kraftwerksbereich auf eine neue Grundlage gestellt werden. Welche Optionen bestehen? Dr. Günter Rexrodt, Prof. Dr. Norbert Klotten, Volker Jung und Prof. Dr. Dieter Schmitt nehmen Stellung.

Günter Rexrodt

Wir brauchen einen breiten energiepolitischen Konsens

Energiepolitik steht seit einiger Zeit wieder ganz oben auf der Skala der Wahrnehmung durch die Medien. Noch vor der Wiederaufnahme der Ende 1993 abgebrochenen Gespräche über einen energiepolitischen Konsens beherrschten die Fragen Kernenergienutzung, Finanzierung der Kohleverstromung, CO₂-Reduktion und Rio-Folgekonferenz, ausgewogener Energiemix und Energieeinsparung die Schlagzeilen. Der Strauß der Themen zeigt, daß die Konsensdiskussion heute nicht mehr wie bei Abschluß des Jahrhundertvertrags auf die Rollenfindung für Kohle und Kernenergie reduziert werden kann. Eine auch für die Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte zielführende und tragfähige Energiepolitik muß alle zentralen Facetten beleuchten und insbesondere auch die Schnittstellen mit anderen Bereichen wie der Umweltpolitik sowie der verstärkten Internationalisierung (Stichwort: EU-Integration) und ihre Einbettung in allgemeine wirtschaftspolitische Strategien

(Stichwort: Standortpolitik) stärker berücksichtigen.

Energiepolitik aus einem Guß

Die Suche nach einer Energiepolitik aus einem Guß, die diesen Anforderungen Rechnung trägt und von den relevanten Entscheidungsträgern, d.h. über Parteigrenzen hinweg und von Wirtschaft und Gewerkschaften, akzeptiert wird, darf sich nicht von kurzlebigen Argumenten leiten lassen. Damit in der neuen Konsensrunde, die wir jetzt eingeläutet haben, Entscheidungen und Kompromisse gefunden werden können, müssen die Beteiligten zu allen Themen gesprächsbereit sein. Dazu gehört auch, realistisch zu bleiben, in der Diskussion auf für manche unbequeme Fakten hinzuweisen und diese nicht zu negieren, sondern ins Kalkül einzubeziehen. Es kann nicht funktionieren, einerseits den Kernenergieausstieg zu propagieren, andererseits am gewachsenen Umfang der Kohlesubventionen ohne Wenn und Aber festzuhalten und drittens zu glau-

ben, die gewünschte CO₂-Reduktion allein mit Energieeinsparung und Förderung erneuerbarer Energien erreichen zu können.

Für einen ausgewogenen Energiemix bei der Stromerzeugung müssen langfristig alle Energieträger zur Verfügung stehen. Es geht an der Realität vorbei, wenn man auch in diesem Zusammenhang im wesentlichen nur über Einsparung und erneuerbare Energien sprechen will. Dies reicht nicht aus. Zum Energiemix gehören ebenso Mineralöl, Erdgas, Importkohle, Kernenergie und ein angemessener Beitrag von Stein- und Braunkohle aus heimischer Produktion. Wir dürfen nicht den kommenden Generationen die Tür für die Nutzung eines Energieträgers bei der Stromerzeugung, der Kernenergie, zuschließen. Alle Optionen müssen offen gehalten werden, um den Energiebedarf zu decken, um nicht den technologischen Faden zu verlieren und um der Klimaschutzproblematik flexibel Rechnung zu tragen.

Ein weiteres Feld, auf dem Sachverhalt und Polemik sich verwischen, betrifft die deutsche Steinkohle. An der Überprüfung der Kohlesubventionen mit dem Ziel der schrittweisen Rückführung geht aus wirtschaftspolitischen Gründen kein Weg vorbei. Auch die bevorstehende Landtagswahl in unserem größten Revierland ist hierfür kein Hinderungsgrund – der Wähler hat Anspruch darauf zu wissen, wo die Reise hingeht. Dabei bestreitet niemand in der Bundesregierung, daß die Steinkohle aus heimischer Produktion auch in den kommenden Jahren einen angemessenen Beitrag zur Energieversorgung leisten sollte.

Die Frage der Steinkohlefinanzierung ist aber eingebettet in den energiepolitischen wie auch in den finanz- und haushaltspolitischen Gesamtzusammenhang. Angesichts des breiten und verlässlichen Angebots von preisgünstiger Drittlandskohle auf dem Weltmarkt verliert das Argument der Versorgungssicherheit als Begründung für die Steinkohlelizenzen zunehmend an Gewicht. Folge ist, daß dort, wo – wie vor allem bei der Koks- und Kohlebeihilfe – regional- und arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte eine große Rolle spielen, die betroffenen Bundesländer – Nordrhein-Westfalen und das Saarland – sich stärker engagieren müssen, wenn sie das bisherige Niveau der Hilfen aufrechterhalten wollen. Die Revierländer wären auch gut beraten, ihre Anstrengungen zur Umstrukturierung der Bergbauregionen zu intensivieren, um den dort lebenden Menschen eine tragfähigere Zukunftsperspektive zu geben, als dies mit der starren Forderung nach Weitersubventionierung eines auf Dauer nicht wettbewerbsfähigen Industriezweiges mit ihren problematischen gesamtwirtschaftlichen Belastungen derzeit geschieht.

Das von der Bundesregierung eingebrachte Artikelgesetz vom Juli 1994 hat verdeutlicht, daß die hohe Subventionierung der Kohleverstromung nur im Rahmen eines ausgewogenen Energiemixes politisch akzeptabel und mehrheitsfähig gemacht werden kann. Mit der Umstellung der Verstromungshilfen ab 1996 von der Mengensubventionierung auf feste Finanzplafonds, die längerfristig degressiv angelegt werden, ist der gesamtwirtschaftlich erforderliche Subventionsabbau eingeleitet.

Der längerfristige Rückgang der Kohlebeihilfen ist eine entscheidende Voraussetzung für die beihilferechtliche Genehmigung durch die Europäische Union. Das im Artikelgesetz festgelegte Subventionsabbaukonzept und die Umstellung auf Finanzplafonds sind von der Europäischen Kommission in der Entscheidung über die Kohlebeihilfen für 1994 als maßgebliche Voraussetzung für die erteilte Genehmigung der Beihilfen auf Grundlage des ab 1. Januar 1994 geltenden neuen EGKS-Beihilferechts bewertet worden.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Günter Rexrodt, 52, ist Bundesminister für Wirtschaft in Bonn.

Prof. Dr. Norbert Kloten, 69, ist Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft in Bonn.

Volker Jung, 52, ist MdB und energiepolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion.

Prof. Dr. Dieter Schmitt, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls für Energiewirtschaft an der Universität GH Essen.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Oktober 1994 zur Verfassungswidrigkeit des Kohlepfennigs steht dieser als Finanzierungsinstrument über 1995 hinaus nicht mehr zur Verfügung. Die Subvention muß also künftig aus dem Haushalt geleistet werden. Ich setze mich dafür ein, daß dies durch Einsparung und Umschichtung im Rahmen der weiteren Haushaltsentwicklung geschieht wie bei anderen Staatsaufgaben auch. Der 1996 wegfallende Kohlepfennig sollte nicht durch zusätzliche steuerliche Instrumente abgelöst werden. Die Steuer- und Abgabenlast hat jetzt einen so hohen Stand erreicht, daß weitere Belastungen aus wirtschaftspolitischer Sicht derzeit nicht zu verantworten sind. Die Finanzierungsfrage wird auf der Grundlage des Artikelgesetzes auch Gegenstand der am 16. März dieses Jahres wieder beginnenden Gespräche über einen parteiübergreifenden Energiekonsens sein.

Von Seiten der SPD wird die Energiepolitik der Bundesregierung heftig angegriffen. Dabei ist viel Polemik im Spiel. Wer nüchtern Bilanz zieht, stellt schnell fest, daß die SPD-Vorwürfe den Tatsachen nicht entsprechen. Diskutiert wird über Sinn und Höhe der Steinkohlesubventionen vor allem in den revierfernen Ländern und – wie Stimmen nicht nur aus der bayerischen SPD zeigen – durchaus parteiübergreifend. Daß die Haltung der SPD zu den Steinkohlesubventionen nicht so eindeutig positiv ist, wie dies von ihrer Seite suggeriert wird, zeigt auch die Tatsache, daß Ministerpräsident Schröder mit seiner – politisch motivierten – Verfassungsklage das Artikelgesetz zu Fall bringen will. Dabei nimmt er keine Rücksicht auf die möglichen Folgen für die Verstromungshilfen.

Auch die lautstarke Weigerung der Revierländer, künftig einen höheren Beitrag zur Koks- und Kohlenbeihilfe zu leisten, ist ein Beispiel dafür, daß spätestens beim Geld die Solidarität der SPD mit den Beschäftigten des Steinkohlenbergbaus ein rasches Ende findet.

Um die Finanzierung der Steinkohlesubventionen auf eine sichere Grundlage stellen zu können, brauchen wir auch künftig einen breiten energiepolitischen Konsens. Die neu anberaumte Konsensrunde erfordert von allen politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern

die Fähigkeit zu Kompromissen. Ob alle die Kraft dafür aufbringen und zukunftsorientiert handeln wollen und nicht nur davon reden, wird sich bald zeigen. Die Chance zum Konsens muß jetzt genutzt und darf nicht leichtfertig vertan werden.

Norbert Kloten*

Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 11. Oktober 1994 die Verfassungswidrigkeit der Sonderabgabe festgestellt, mit der die Verstromung deutscher Steinkohle finanziert wird. Das Urteil bezieht sich allein auf die Finanzierung der Verstromungssubvention, nicht auf die Subvention selbst. Die Verfassungswidrigkeit des sogenannten Kohlepfennigs hat jedoch insofern eine neue Lage geschaffen, als die Frage nach einer zukünftigen Subventionierung aus dem öffentlichen Haushalt nicht losgelöst von der Frage nach der Rechtfertigung des Subventionszwecks entschieden werden kann. Für die Verstromungsfinanzierung des Jahres 1996 ist sogar die Geschäftsgrundlage entfallen, während die Mittelbeschaffung für die Jahre 1997 bis 2005 gesetzlich noch nicht geregelt ist¹.

1. Der Steinkohlenbergbau ist der geradezu klassische Fall für einen langanhaltenden Anstieg der Subventionen, sobald die Politik sich zu einer derartigen Sonderbe-

handlung eines Wirtschaftszweiges einmal entschlossen hat. Die Gesamtsubvention des Steinkohlenbergbaus belief sich 1994 auf über 10 Mrd. DM, das sind umgerechnet über 100 000 DM pro Kopf der Belegschaft; das liegt um die Hälfte über dem Bruttojahresverdienst 1994 der Angestellten und Arbeiter in der westdeutschen Metallindustrie. Der sogenannte Kohlepfennig insbesondere geht zu Lasten von Stromkunden, die sich selbst im Wettbewerb behaupten müssen. Die mit dem Strompfennig finanzierte Subventionierung der Steinkohleverstromung schmälert nicht zuletzt auch die Wettbewerbsfähigkeit der Steinkohlekonkurrenten, insbesondere die der ostdeutschen Braunkohle.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft beobachtet mit Sorge, wie auf das Urteil reagiert wird. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht bietet das Urteil die Chance, die vom Gericht verlangte Umstellung der

Subventionsfinanzierung zum Anlaß zu nehmen, die Subventionierung der heimischen Steinkohle als solche und im ganzen zu prüfen: Worin besteht ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen, was kostet sie? Solche Forderungen sind in der öffentlichen Diskussion indessen nur wenig zu hören. Die Auseinandersetzungen befassen sich vielmehr ganz überwiegend mit der Frage, wie die Haushaltsmittel für die Verstromungssubvention aufgebracht werden sollten. Was hierzu vorgebracht wird, verheißt nichts Gutes. Wenn sich solche Vorstellungen in der Politik durchsetzen sollten, muß befürchtet werden, daß sich alte Fehlentwicklungen fortsetzen, Faktorbindungen in hoffnungslos unrentablen Verwendungen fortbestehen und – je nach Art der Finanzierung – neue Fehlentwicklungen hinzukommen.

Der Beirat regt an, die deutsche Steinkohle – endlich – in die marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen. Er möchte den Bundeswirtschaftsminister zu einer Initiative ermutigen, die die deutsche Kohlepolitik auf diesen Weg bringt. Mit dem Artikelgesetz ist ein erster Schritt getan worden. Es stellt insofern einen Fortschritt dar, als es

* Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 23. Januar 1995, das dem Bundeswirtschaftsminister in der Form eines Briefes zugestellt wurde.

¹ Zur Verstromungssubventionierung vergleiche: Gesetz zur Sicherung des Einsatzes von Steinkohle in der Verstromung und zur Änderung des Atomgesetzes und des Stromspeisungsgesetzes vom 19. Juli 1994 (im folgenden „Artikelgesetz“ genannt).

die zu verstromende Kohlemenge nicht mehr fest schreibt, die Gesamtsubvention plafondiert und für die Jahre ab 2001 eine Degression vorsieht, deren Festlegung die „dann gegebene gesamtwirtschaftliche und energiewirtschaftliche Situation sowie haushaltspolitische Erfordernisse“ (§ 3 ArtGes) zu berücksichtigen hat. Die für die nächsten Jahre festgelegte Subvention ist jedoch zu hoch, die Degression setzt zu spät ein und ist zu schwach und das Prüfkriterium für die Subventionsbemessung ab dem Jahre 2001 zu wenig präzise.

2. Als das Artikelgesetz beschlossen wurde, konnte die Finanzierung der Verstromungssubvention noch den Stromverbrauchern aufgebürdet werden; jetzt ist die Politik mit der Frage konfrontiert, ob sie den überstrapazierten öffentlichen Haushalten eine neue Ausgabe für diesen Zweck zumuten darf. Die Antwort ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eindeutig: Nein. Es gibt keine Subventionsfinanzierung für die Steinkohleverstromung, die nicht schwere gesamtwirtschaftliche Schäden verursacht.

Mit dem Artikelgesetz wird die Subvention modifiziert und für sie eine begrenzte Kürzung in Aussicht gestellt, nicht aber eine totale Streichung. Der Vertrauensschutz verlangt, dies bei der Entscheidung über Tempo und Form des Subventionsabbaus zu beachten. Dem wird dann angemessen Rechnung getragen, wenn der Subventionsabbau über mehrere Jahre gestreckt wird.

3. Die kritische Lage der öffentlichen Haushalte gebietet es, zusätzliche Ausgaben ohne Ausweitung des Haushaltsvolumens zu finanzieren. Es ist allerdings äußerst schwierig, Streichungen und Kürzungen bisheriger Ausgaben in einem Ausmaße zu erreichen,

das hinreicht, um die in den nächsten zwei, drei Jahren noch zunehmende Verstromungssubvention vollständig zu finanzieren.

4. Die meisten Vorschläge zur Neuregelung der Verstromungssubvention sehen nicht eine Umschichtung der Ausgaben im öffentlichen Gesamthaushalt, sondern eine Ausweitung der öffentlichen Einnahmen vor. Im Vordergrund steht dabei die Einführung einer allgemeinen Energiesteuer, die ohnehin breite Zustimmung findet, weil mit ihr der aus ökologischer und ressourcenpolitischer Sicht geforderte Umbau des Steuersystems in Gang gebracht werden könne. Für die Finanzierung aus einer allgemeinen Energiesteuer spreche auch, so heißt es, daß sie eine vergleichsweise geringe Zusatzbelastung bringe: Die Abschaffung des Kohlepfennigs entlaste ja die Stromverbraucher, und weil alle Energieverbraucher auch Strom bezögen, könne die Belastung aus einer allgemeinen Energiebesteuerung zwecks Finanzierung der Verstromungssubvention wenigstens zu einem guten Teil durch einen niedrigeren Strompreis ausgeglichen werden. Diese Argumentation ist vordergründig.

Entscheidend ist, daß es ganz und gar unzulässig ist, die steuersystematisch zentrale Frage eines Umbaus unseres Steuersystems mit der Kohlesubventionierung zu verbinden. Beides muß für sich geprüft und entschieden werden. Die Einführung einer allgemeinen Energiesteuer steht vor der bisher ungeklärten Frage, wie die verschiedenen Energieträger auf einen gemeinsamen „Energienenner“ gebracht werden könnten, um eine einheitliche, den Energiewettbewerb nicht verzerrende Steuerbemessungsgrundlage zu schaffen. Außerdem sind die ressourcenökonomischen und ökologischen

Wirkungen gegen die anderen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere auf die Wettbewerbsfähigkeit und den Umfang der rentablen Arbeitsplätze, abzuwägen.

Bei der Kohlesubventionierung beantwortet auch die scheinbar naheliegende Finanzierung durch eine allgemeine Energiesteuer nicht die Frage, welchen gesamtwirtschaftlichen Nutzen sie denn bringe – es ist dieselbe Frage wie bei der Umschichtung innerhalb des öffentlichen Haushalts. Wie man es dreht und wendet: Es gibt kein Argument, das es rechtfertigen könnte, eine auf längere Sicht angelegte Fortsetzung der Verstromungssubvention gutzuheißen und dafür die öffentlichen Haushalte in Anspruch zu nehmen.

5. Neben der allgemeinen Energiesteuer sind auch Ökosteuern vorgeschlagen worden, die neben anderen Zwecken auch zur Kohlesubventionierung herangezogen werden könnten. Hierzu gehört auch eine CO₂-Steuer oder CO₂-Abgabe, die in der politischen Diskussion eine prominente Rolle spielt. Umweltschädigende und gesundheitsgefährdende Emissionen mit einer Abgabe zu belegen, kann ein durchaus sinnvoller Weg sein, auf dem die Umweltschutzpolitik versucht, ihre Ziele zu erreichen. Es ist jedoch geradezu widersinnig, eine CO₂-Abgabe als Instrument zur Finanzierung von Kohlesubventionen in Erwägung zu ziehen: Die Steinkohle ist nach der Braunkohle der größte CO₂-Emitent unter den Energieträgern, so daß ihre Finanzierung aus einer CO₂-Abgabe zwangsläufig eine Förderung von CO₂-Emissionen darstellt.

6. Es wäre nach alledem falsch, für die weitere Finanzierung der im übrigen schnell abzubauenen Subventionierung Steuern neu ein-

zuführen oder bestehende Steuern zu erhöhen. Es muß daher alles daran gesetzt werden, die Finanzierung der Kohlesubventionen in der hierfür festzulegenden Auslaufzeit durch Umschichtungen auf der Ausgabenseite und eine besonders sparsame Haushaltsführung zu erreichen. Nur so lassen sich die negativen Anreize einer weiteren Erhöhung der Staatsquote und der Abgabenquote vermeiden, und nur so wird insoweit auch nicht die Chance für ein in den nächsten Jahren schneller wachsendes Steueraufkommen verbaut.

7. Der Kohleschutz kann nicht länger fortgesetzt werden. Das belegt schon der schiere Umfang der Steinkohlesubventionierung. Im Jahre 1994 beliefen sich diese Subventionen auf 10,4 Mrd. DM, davon allein 6,3 Mrd. DM über den sogenannten Strompfennig für den Kohleverkauf an Kraftwerke und 2,8 Mrd. DM über die Kokskohlebeihilfe. Zu den Subventionen kommen noch weitere Schutzmaßnahmen hinzu, die ebenfalls Produktionsfaktoren in unrentablen Verwendungen binden. Der Gesamtumfang der volkswirtschaftlichen Kosten des Kohleschutzes,

gemessen an Einbußen bei gesamtwirtschaftlicher Produktion und rentablen Arbeitsplätzen, geht weit über das hinaus, was der Subventionsumfang vermuten läßt.

Auch die regionalpolitischen Schäden des Kohleschutzes wegen schwer. Indem dieser die strukturelle Erneuerung der Reviere verzögerte, wurde er mitverantwortlich für dort anhaltende Strukturschwächen und die damit verbundene Arbeitslosigkeit.

8. Den hohen Kosten des Schutzes heimischer Steinkohle steht kein gesamtwirtschaftlicher Nutzen aus höherer Versorgungssicherheit der Inlandskohle als Gegenposten gegenüber. Die Verfügbarkeit über Auslandskohle ist nicht geringer einzuschätzen als die über deutsche Steinkohle. Kohle ist weltweit reichlich vorhanden und kostet nur einen Bruchteil der deutschen Steinkohle. Ihre Vorkommen sind regional weit gestreut, die Vorkommen in politisch sicheren Ländern sind hinreichend umfangreich und leicht zugänglich, die Anzahl der Anbieter ist sehr groß, und nichts weist darauf hin, daß Weltmarktkohle jemals teurer werden könnte als deutsche Stein-

kohle. Nicht einmal während der beiden Ölkrisen war das der Fall.

9. Die deutsche Politik hat bedeutende Beiträge zur Wettbewerbsordnung der Europäischen Gemeinschaft geleistet, nicht jedoch bei der Steinkohle. Es steht der Bundesrepublik Deutschland schlecht an, wenn sie für ihren Steinkohlenbergbau immer wieder aufs neue beihilferechtliche Sonderregelungen verlangt.

Der Beirat empfiehlt, den Übergang in die wettbewerbliche Ordnung des Steinkohlemarktes jetzt einzuleiten. Der Abbau der Subventionen sollte spätestens bis zum Jahre 2005 erfolgen; die in § 3 des Artikelgesetzes vorgesehene Regelung, die eine Weiterführung der Subventionen vorsieht, ist abzulehnen. Das bietet Unternehmen wie Arbeitnehmern im Steinkohlenbergbau immer noch mehr Zeit, sich auf die neuen Bedingungen einzustellen, als den vielen anderen, denen eine Verschärfung des Wettbewerbs auf Inlands- oder Auslandsmärkten hart zusetzt. Eine Förderung des Aufbaus einer neuen regionalen Wirtschaftsbasis ist allemal besser als die Erhaltung unrentabler Produktionsstrukturen.

Volker Jung

Die Versorgungssicherheit ist erforderlich und finanzierbar

In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung heißt es: „In einem ausgewogenen diversifizierten Energiemix müssen neben Mineralöl und Erdgas ein angemessener Anteil Stein- und Braunkohle sowie Kernenergie und zunehmend auch erneuerbare Energien einbezogen werden... Es wird ein Gesetzentwurf vorgelegt, der die künftige Finanzierung der Kohle-

verstromung auf der Grundlage des Artikelgesetzes regelt. Anpassungsprozesse im Steinkohlenbergbau müssen auch künftig durch sozial- und regionalpolitische Flankierung seitens des Bundes und der Bergbauländer erleichtert werden.“

Bis heute hat die Bundesregierung diese schon aus dem Artikel-

gesetz folgende Verpflichtung, eine gesetzliche Finanzierungsregelung vorzulegen, nicht eingelöst. Die FDP und die CSU wollen diese in der letzten Legislaturperiode eingegangenen Verpflichtungen nicht mehr einhalten und die heimische Steinkohlenförderung in einen Auslaufbergbau verwandeln.

Für die SPD bleibt dagegen zen-

trale Forderung, daß wir als eine der führenden Industrienationen eine jederzeit sichere Energieversorgung brauchen und aus diesem Grunde die Versorgungssicherheit eines der zentralen Ziele jeder Energiepolitik bleibt. Heute ist Deutschland zu über 60% von Importenergien abhängig, die aus politisch unsicheren Gebieten stammen. Die einzige heimische Energiequelle, über die Deutschland in einem nennenswerten Umfang und für mehrere Jahrhunderte verfügt, ist der Vorrat an Stein- und Braunkohle, die heute über 35% unseres Energieverbrauchs ausmachen. Es bleibt daher Politik der SPD, diesen Versorgungssockel zu halten und mit einer Politik massiver Energieeinsparungen über ein auf zehn Jahre angelegtes Klimaschutzprogramm die Abhängigkeit von importierten Energiequellen mittel- und langfristig zu verringern und den Einstieg in nennenswerte Beiträge erneuerbarer Energien an der Energieversorgung zu schaffen.

Wegen ihrer erheblich längeren Reichweite im Vergleich zu Öl und Gas wird die Kohle auch in Zukunft weltweit ein wichtiger Energieträger bleiben. Die zunehmende Bedeutung einheimischer Kohle wird nach Ansicht der SPD durch geopolitische Unsicherheiten im Zugang zu Importenergien, den wachsenden Eigenbedarf energiefördernder Länder und die begrenzte Reichweite von Gas und Öl mitbestimmt. Die strukturpolitische Bedeutung einer eigenen Steinkohlenförderung ist begründet durch die Notwendigkeit, Lagerstätten aus Gründen der Versorgungssicherheit offenzuhalten, die Stahlindustrie an den Standort Deutschland zu binden und die Bergbau- und Veredelungstechnik exportfähig zu halten.

Vor diesem Hintergrund muß der heimischen Steinkohle eine Pla-

nungssicherheit von wenigstens zehn Jahren gegeben werden, wie dies in der Kohlerunde '91 vereinbart wurde. Die SPD hat die Ergebnisse der Kohlerunde '91 eingehalten und in den letzten Jahrzehnten die Anpassungsleistungen des Steinkohlenbergbaus politisch mitgetragen. Die Zahl der Beschäftigten hat sich in den letzten zehn Jahren halbiert, gleichzeitig ist die Produktivität der Steinkohlenförderung durch Rationalisierung erheblich gestiegen. Hier können weitere Potentiale ausgeschöpft werden. Die SPD bedauert, daß sich die Regierungskoalition von diesen Zielen verabschiedet und eingegangene Vereinbarungen einseitig gekündigt hat.

Heute stehen wir angesichts der Entscheidungsunfähigkeit der Bundesregierung vor der Existenzgefährdung des heimischen Steinkohlenbergbaus und vor Massenentlassungen. Wir werden die Energiekonsensgespräche nicht fortsetzen, wenn die Bundesregierung in nächster Zeit keinen belastbaren Vorschlag unterbreitet, der die Finanzierungszusagen zugunsten der heimischen Steinkohle einlöst und Planungs- und Finanzierungssicherheit bis zum Jahr 2005 schafft.

Dies bedeutet, daß die westdeutsche Steinkohle langfristig mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden muß. Sie ist ebensowenig wie englische oder französische Kohle gegenüber der australischen, südafrikanischen, kolumbianischen, amerikanischen, chinesischen oder osteuropäischen Kohle wettbewerbsfähig. Obwohl Kenner bezweifeln, daß diese Länder mit ihrem Kohleverkauf Gewinne machen, bleibt es bei einem harten Preiskampf auf dem internationalen Kohlemarkt. Wegen der steigenden Nachfrage wird dieser Weltkohlemarkt enger, der Preis-

vorteil der Importkohle geringer.

Die Entwicklung der Weltwirtschaft ist schwer voraussehbar. Es ist deshalb besorgniserregend, daß die Energieimportabhängigkeit der Europäischen Union steigt. Sie liegt heute bereits bei über 50%. Dasselbe gilt für Deutschland, wo wir zu 98% von Ölimporten und zu 78% von Gasimporten abhängig sind. Unsere Importquoten aus Osteuropa steigen, obwohl die politischen und auch die technischen Risiken bei Öl- und Gasimporten zunehmen. Die SPD wird deshalb in den Energiekonsensgesprächen darauf drängen, daß der Anteil heimischer Energien an der Energieversorgung stabil bleibt und der Anteil erneuerbarer Energien steigt, damit wir die hohe Importquote allmählich senken können.

Ökologischer Strukturwandel

Seit 1985 ist der Energiepreis wieder halbiert worden. Am Niveau von 1985 gemessen spart die deutsche Volkswirtschaft heute Jahr für Jahr 40 Mrd. DM an Energiekosten. Bei diesen Preisrelationen wundert es niemand, daß Energiesparen in der Industrie und beim privaten Verbraucher klein geschrieben wird, die Klimaschutzziele immer mehr in den Hintergrund treten und der Aufbau der notwendigen Umwelt- und Energiesparindustrie nicht vorankommt.

Für die SPD ist deshalb von zentraler Bedeutung, daß im Rahmen einer ökologischen Steuerreform marktwirtschaftliche Anreize für die Durchsetzung energiesparender und umweltschonender Produkte und effizienterer Produktionsverfahren geschaffen werden. Ökologisch ausgerichtete Steuern und Abgaben müssen den Strukturwandel gezielt fördern. Der Einstieg dazu ist eine allgemeine Energiebesteuerung und der Abbau von Subventionen, die eine Energiever-

schwendung fördern. Wir wollen das Aufkommen der ökologischen Steuerreform für eine Entlastung bei den Einkommensteuern und den Sozialabgaben verwenden sowie für ökologisch wichtige Investitionen im Rahmen eines Klimaschutzprogramms, für die Unterstützung der westdeutschen Steinkohle und für die Ablösung der ökologischen Altlasten der ostdeutschen Braunkohle, sofern sie nicht über öffentliche Haushalte finanziert sind.

Angesichts des Rückgangs der Energiepreise ist auch eine sub-

stantielle ökologische Steuerreform mit deutlicher Anhebung der Energiepreise belastungsneutral gestaltbar. Ein Teil dieses Aufkommens kann für die sinkenden Kohlehilfen verwendet werden. Während im Jahre 1994 für die Kohlehilfen zur Verhüttung und Verstromung knapp 10 Mrd. DM aufzubringen waren, wird 1996 das benötigte Finanzvolumen um gut 10% abgesenkt werden können. Wenn sich die politischen Parteien auf eine Planungsperspektive bis zum Jahr 2005 verständigen können, gibt es Spielraum für weitere Effizienzsteigerungen im Bergbau

und für Kostenentlastungen an anderer Stelle.

Die Gegenfinanzierung für eine anteilige Beanspruchung aus einer allgemeinen Energiebesteuerung ist deshalb verkraftbar. Die heutigen Energiesteuern liegen bei nur etwa 10% des gesamten Steueraufkommens und bei 0,3% unseres Bruttonozialprodukts. Die SPD vertritt die Meinung, daß unser Land zugunsten der Versorgungssicherheit diesen Weg gehen muß, um langfristig die für den Industriestandort Deutschland wichtige Energiebasis auch mit heimischen Energiequellen zu sichern.

Dieter Schmitt

Ein konsensfähiges Anpassungskonzept ist gefordert!

Im Dezember 1994 stoppte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Bundesregierung in ihrer Absicht, den „Kohlepfennig“, eine zur Subventionierung deutscher Steinkohle bei Einsatz im Kraftwerksbereich eingeführte und eigentlich im Jahre 1995 auslaufende Sonderabgabe auf Strom von derzeit 8,5%, bis Ende 1996 zu verlängern und zugleich auf die neuen Bundesländer auszudehnen. Hiermit sollte die Finanzierung der im Artikelgesetz 1994 dem deutschen Steinkohlenbergbau zugesagte Fortsetzung der Subventionen für Kraftwerkskohle in Höhe von insgesamt 7,5 Mrd. DM pro Jahr (ab 1997 bis zum Jahre 2000: 7 Mrd. DM pro Jahr) zunächst für ein Jahr – die Regelung danach war offen geblieben – gesichert werden.

Bonn ist nunmehr gefordert, kurzfristig eine Alternative zum Kohlepfennig zu entwickeln, die allerdings auch längerfristig Bestand

haben sollte. Gleichzeitig steht die Deckung der Koks-kohlenbeihilfe (Ausgleich der Mehrkosten des Einsatzes deutscher Steinkohle für die Versorgung der Stahlindustrie mit Hüttenkoks) in Höhe von derzeit knapp 3 Mrd. DM pro Jahr zur Diskussion, da die Bundesregierung sich inzwischen weigert, wie in der Vergangenheit zwei Drittel dieses Betrages (ein Drittel durch Nordrhein-Westfalen) aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren, und nur noch 50% tragen will.

Verfassungswidrige Sonderabgabe

Zunächst einmal ist zu konstatieren, daß sich alle diesbezüglichen Überlegungen nunmehr den Kriterien zu stellen haben, die vom BVerfG als maßgeblich für die Verwerfung der Ausgleichsabgabe als verfassungswidrig angesehen wurden. Dies gilt insbesondere für die eindeutige Definition kohlepolitischer Ziele als Gemeinwohlaufga-

be, die über den öffentlichen Haushalt und damit auch über die hierfür generell zur Verfügung stehenden Deckungsmittel – das Steueraufkommen insgesamt – und nicht etwa über so spezielle Instrumente wie eine Sonderabgabe auf Elektrizität zu finanzieren sei.

Die Frage ist allerdings, ob nicht – dem Geist des BVerfG-Urteils entsprechend – eine Finanzierung von Kohlesubventionen über spezielle, zumindest inhaltlich als zweckgebunden anzusehende Verbrauchsteuern ausscheiden müßte, so daß lediglich die Möglichkeit einer Subventionsfinanzierung über Umschichtungen im Haushalt und/oder das allgemeine Steueraufkommen verbleibt. Selbstverständlich obliegt es dem Gesetzgeber, bei der Wahl zwischen den ihm zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Haushaltsdeckung grundsätzlich nach eigenen Beurteilungsmaßstäben zu entscheiden. Den-

noch darf erwartet werden, daß hierbei auch die mit der jeweiligen Entscheidung verbundenen Implikationen explizit mit ins Kalkül einbezogen werden. In jedem Falle bedeutet die Entscheidung des BVerfG, daß – welche Lösung für die Finanzierungsprobleme auch immer gefunden wird – in Zukunft Steinkohlesubventionen Jahr für Jahr in den Haushaltsberatungen mit sämtlichen anderen Ausgabenkategorien zu konkurrieren haben.

Vor diesem Hintergrund erweisen sich alle Finanzierungsalternativen, die auf neu zu konzipierenden oder auf der Erhöhung bereits vorhandener *Energiesteuern* aufbauen, als zum Teil außerordentlich bedenklich. Unter allen Steuerlösungen weist demgegenüber – wie zu zeigen sein wird – eine *moderate Erhöhung der Mehrwertsteuer* die bei weitem geringsten Probleme auf.

Entlastung der Verbraucher

Es darf zunächst einmal davon ausgegangen werden, daß das

Auslaufen der Ausgleichsabgabe Ende dieses Jahres dazu führen wird, daß der vom Verbraucher zu entrichtende Strompreis genau um den Prozentsatz sinken wird, um den er vorher durch die Elektrizitätsversorgungsunternehmen zur Umlage der Ausgleichsabgabe erhöht worden war. Da aber nicht sicher ist, ob in der Vergangenheit die Ausgleichsabgabe tatsächlich proportional im Preis weitergewälzt worden ist, besteht nunmehr auch keine Möglichkeit, definitiv eine entsprechende Absenkung bei den einzelnen Verbrauchern zu unterstellen. Je nachdem, welche Prämissen in dieser Beziehung unterstellt werden, kommt es hierbei zu einem unterschiedlich hohen Entlastungseffekt, der im Industriebereich zwischen 2 und 4 Mrd. DM pro Jahr betragen und bei den übrigen Verbraucherguppen, d.h. vornehmlich im Tarifabnehmerbereich, sogar zu einer Entlastung zwischen 4 und 6 Mrd. DM pro Jahr führen kann. Dabei tritt eine Entlastung der Stromverbraucher alleine dadurch auf, daß der gesamte Subventions-

bedarf für die Verstromung nunmehr von rund 8,5 auf 7,5 Mrd. DM pro Jahr (und ab 1997 auf 7 Mrd. DM pro Jahr) gesenkt worden ist. Die neuen Bundesländer profitieren hiervon nicht, da sie bislang auch nicht mit der Ausgleichsabgabe belastet waren; sie würden jedoch mit jeder neuen Steuerfinanzierung in die Pflicht genommen. Für die Stromverbraucher in den alten Bundesländern wiederum würde sich auch dies entsprechend entlastend auswirken.

Die Finanzierungsvorschläge im einzelnen

Die Ablösung der Ausgleichsabgabe durch eine *Stromsteuer* würde lediglich das Etikett wechseln, aber nichts daran ändern, daß ein Großteil der Kohlesubventionen, nämlich die für inzwischen zwei Drittel des Absatzes deutscher Steinkohle im Kraftwerksbereich erforderlichen Ausgleichsbeträge, dem Energieträger Strom aufgebürdet und die Belastung insbesondere der stromintensiven

Erhard Kantzenbach/Otto G. Mayer (Hrsg.)

Deutschland im internationalen Standortwettbewerb

Dieser Band enthält Referate, Koreferate und Diskussionsbeiträge einer Konferenz zum Thema »Deutschland im internationalen Standortwettbewerb«. Ziel der Konferenz war es, erstens über die in der öffentlichen Diskussion benutzten Begriffe und Konzepte, über den Zusammenhang von »Standortqualität«, »internationale Wettbewerbsfähigkeit« und »Wirtschaftswachstum« mehr Klarheit zu gewinnen.

Zweitens wurde erörtert, ob die sog. »neue« Wachstumstheorie, wie sie in den 80er Jahren entwickelt wurde, zu dieser Frage Wesentliches beitragen kann.

Drittens wurden die empirischen Befunde diskutiert, die einen Hinweis über die Qualität des Standortes Deutschland im internationalen Vergleich sowie über die Auswirkungen der deutschen Vereinigung auf die Standortqualität geben können. Letztlich stellte sich die Frage nach den wirtschaftspolitischen Optionen der Bundesrepublik Deutschland. Hierzu enthält der Band nicht nur einen theoretischen Beitrag sowie Kommentare, sondern auch Stellungnahmen aus der die Konferenz abschließenden Podiumsdiskussion.

1995, 227 S., brosch., 56,- DM, 437,- öS, 56,- sFr, ISBN 3-7890-3703-6
(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg, Bd. 18)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Industrie in Milliardenhöhe im wesentlichen fortbestehen würde. Beide Kritikpunkte wurden bereits vehement gegen die Ausgleichsabgabe vorgebracht. Erhebliche Bedeutung kommt hinsichtlich der tatsächlich verbleibenden Belastung der einzelnen Verbrauchergruppen im übrigen der Frage zu, wie die Entlastung durch den Wegfall der Ausgleichsabgabe von den Elektrizitätsversorgungsunternehmen tatsächlich im Preis weitergegeben würde und ob eine Mengen- oder eine Wertsteuer für Strom eingeführt würde.

Eine – erneute – *Erhöhung der Mineralölsteuer* würde zwar die einseitige Belastung des Energieträgers Strom weitgehend (d.h. bis auf die Verteuerung des Einsatzes von Heizöl und Erdgas zur Stromerzeugung, nicht zuletzt jedoch auch in Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen) beseitigen, allerdings auf Kosten einer ebensowenig wie beim Strom begründbaren – und damit auch alles andere als dem Geist des BVerfG-Urteils entsprechenden – Belastung von Kraftstoffen, Heizöl und Erdgas. Dies würde gleichzeitig neue Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten dieser Energieträger vor allem gegenüber Strom, Braunkohle und Steinkohle schaffen und wäre umweltpolitisch wohl kaum zu begründen. Die Belastung des gewerblichen Bereichs mit den Kosten der Kohlepolitik bliebe – wenn auch in modifizierter Form – bestehen.

Bei der Forderung nach Einführung einer *generellen Energiesteuer* geht es – wie offen zugestanden wird – allenfalls nachrangig um die Suche nach einem Substitut für die Ausgleichsabgabe als Basis der Kohleverstromung. Ihre Protagonisten sehen – in jüngster Zeit sowohl im nationalen als auch im internationalen Bereich wenig erfolgreich – nunmehr eine

unerwartete Chance, die seit langem mit der Einführung einer solchen Steuer verfolgten Ziele der Ressourcenschonung und Sicherung umweltpolitischer Belange doch noch „huckepack“ im Zusammenhang mit der Lösung der Kohlefinanzierung realisieren zu können.

Abgesehen davon, daß auch eine allgemeine Energiesteuer erhebliche und alles andere als gelöst anzusehende steuertechnische Probleme aufwirft (Bemessungsgrundlage: Menge oder Wert; Erfassung des Primär- oder des Endenergieverbrauchs; Input- oder Output-Ansatz beim Strom; Behandlung des nicht-energetischen Verbrauchs und des Außenhandels usw.), läßt sich auch hierbei nicht nachvollziehen, wieso den Verbraucher von Braunkohle, Mineralölprodukten, Importkohle oder Erdgas eine besondere Verantwortlichkeit für die Finanzierung der Verstromung deutscher Steinkohle treffen soll, die seitens des BVerfG für den Stromverbraucher explizit negiert worden war. Zwar würde bei einer Entscheidung für eine allgemeine Energiesteuer der Energieträger Strom um etwa zwei Drittel entlastet und damit auch die stromintensive Industrie, dies ginge aber vollständig zu Lasten der übrigen Energieträger, insbesondere Kraftstoffe, Heizöl und Erdgas, und würde die industrielle Belastung lediglich auf wärmeverbrauchende und transportkostenintensive Unternehmen umschichten.

Erhebliche Bedeutung käme in diesem Zusammenhang wiederum den Fragen zu, ob als Bemessungsgrundlage Mengen- oder Wertgrößen (mit besonders hoher Belastung von Strom und Kraftstoffen) und für Strom ein Input- oder ein Output-Ansatz gewählt würde und ob bzw. welche Ausnahmebereiche eingeräumt würden.

Gegen eine allgemeine Energiesteuer

Die Belastung des industriellen Bereichs ließe sich zwar durch die Konzipierung einer Energiekonsumsteuer umgehen (z.B. durch Einführung eines entsprechenden *Mehrwertsteuerzuschlags auf Energie*), hierbei müßten aber, um ein gewünschtes Aufkommen zu sichern, die vom privaten Verbraucher zu zahlenden Energiesteuern entsprechend erhöht werden, was automatisch die Durchsetzungs- und wohl auch die Umgehungsprobleme erhöhen müßte. Die gegen die Energiebesteuerung erhobenen grundsätzlichen Einwände bleiben bestehen.

Im übrigen muß nach aller Erfahrung befürchtet werden, daß sich jede Form einer allgemeinen Energiesteuer verselbständigt und mehr noch vielleicht als im Falle der Erhöhung der Mineralölsteuer immer neue Verwendungszwecke „entdeckt“ werden. Immerhin werden in der Diskussion bereits genannt: die Finanzierung der Kokskohlenbeihilfe (knapp 3 Mrd. DM pro Jahr) und der Sanierung der ostdeutschen Braunkohle (1,5 Mrd. DM pro Jahr), die Ablösung des aufgelaufenen Defizits des Verstromungsfonds (knapp 5 Mrd. DM) und der Einspeisevergütung für regenerativ erzeugten Strom, die Bereitstellung von Mitteln zur Forcierung der Energieeinsparung sowie des Einsatzes regenerativer Energieträger. Alleine dies würde das benötigte Steueraufkommen gegenüber dem im Artikelgesetz avisierten Betrag auf rund 15 Mrd. DM pro Jahr verdoppeln; die absehbare Einbeziehung des traditionell defizitären öffentlichen Personennahverkehrs wird zusätzlich sämtliche Schleusen öffnen.

Mit der Einführung einer allgemeinen Energiesteuer als Instrument zur Finanzierung von Kohle-

subventionen wird im übrigen die Forderung nach strikter Aufkommensneutralität verlassen, wie sie in jüngster Zeit insbesondere im Zusammenhang mit einem ökologischen Umbau unseres Steuersystems artikuliert wurde. Damit kann die Gefahr einer nachhaltigen Diskreditierung dieses Instrumentes durch rein fiskalisch motivierte Zwecke und auch das Problem einer weiteren Erhöhung der Staatsquote wohl kaum von der Hand gewiesen werden.

Diese Bedenken gelten in noch viel stärkerem Maße im Hinblick auf Überlegungen zur *Einführung einer CO₂-Steuer* als Kohlefinanzierungsinstrument. Abgesehen von den Problemen, die bereits für die Energiesteuer aufgezeigt wurden, bleibt als entscheidendes Manko dieses Vorschlages die Diffamierung des Klimaschutzgedankens, bedingt durch die Subventionierung ausgerechnet eines der unter Klimagesichtspunkten bedenklichsten Energieträger zu Lasten weit weniger problematischer Energieträger, vor allem der Kohlenwasserstoffe. Jeder, der im wohlüberlegten, allerdings auch nach Auffassung der

Bundesregierung europaweit abgestimmten Einsatz dieses Instrumentariums eine der wichtigsten Optionen für die Bewältigung der in immer stärkerem Maße von Ländern wie Deutschland geforderten Emissionsreduzierung von Treibhausgasen sieht, muß die Bedenken teilen, daß mit der – wenn auch nur temporären (wie lange?) – Verwendung dieser Mittel für Zwecke der Kohlefinanzierung die Glaubwürdigkeit der Klimapolitik Schaden nimmt.

Mehrwertsteueranhebung anstreben

Als Zwischenfazit ist damit festzuhalten, daß sämtliche bislang diskutierten Alternativen zur Finanzierung der Verstromung deutscher Steinkohle über die Einführung neuer oder die Erhöhung bestehender Steuern jeweils gravierende Nachteile bzw. weitreichende Implikationen aufweisen: Sie bedeuten zusätzliche Belastungen für die neuen Bundesländer, fortbestehende Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Industrie, eine Diskriminierung des Energieverbrauchs bzw. einzelner Verbraucher, und sie

werfen teilweise gravierende ordnungspolitische Probleme auf oder erweisen sich als umweltpolitisch mehr als bedenklich.

Die vergleichsweise geringsten negativen Konsequenzen hingegen wären dabei zweifellos bei einer relativ bescheidenen *Anhebung der Mehrwertsteuer* zu erwarten. Mit einer als ausreichend anzusehenden Erhöhung um lediglich einen halben Prozentpunkt (Aufkommen ca. 8 Mrd. DM) würde die Belastung auf die denkbar breitesten Schultern verteilt und damit am ehesten der vom BVerfG geforderten Finanzierung der Kohlepolitik als Gemeinlast Rechnung tragen. Eine einseitige Diskriminierung des Faktors Energie schiefe ebenso aus wie Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Energieträgern, Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern oder Probleme beim Grenzausgleich. Vor allem aber würde die mehr als problematische Belastung der gewerblichen Wirtschaft mit der Möglichkeit des Vorsteuerabzugs beseitigt. Die Kompatibilität mit den EU-Vorgaben wäre von vorneherein sichergestellt. (Deutschland be-

Bernhard Fischer/Albrecht von Gleich/Wolf Grabendorff (eds.)

Latin America's Competitive Position in the Enlarged European Market

Vor dem Hintergrund der intensivierten Integration der europäischen Wirtschaft und umfassender Wirtschaftsreformen in Lateinamerika werden die Ursachen für die historisch rückläufigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Regionen behandelt und Wege aufgezeigt, wie diese reaktiviert werden könnten. Diskutiert werden zunächst die Integrationserfolge im europäischen Wirtschaftsraum und ihre Auswirkungen auf den Handel mit lateinamerikanischen Ländern. Die Wettbewerbsposition Lateinamerikas wird verglichen mit der südostasiatischer sowie zentral- und osteuropäischer Länder und es werden die Gründe für die unterschiedlichen Erfolge dargelegt. Die jüngsten wirtschaftspolitischen Reformen lateinamerikanischer Länder werden dahingehend überprüft, ob sie die Exportfähigkeit nachhaltig verbessert haben und ausreichen, den seit Anfang der 90er Jahre wachsenden Zufluß privaten Kapitals dauerhaft zu gewährleisten. Schließlich werden Strategien für eine Vertiefung der Handels- und Investitionsströme zwischen Europa und Lateinamerika vorgestellt.

Der Tagungsband enthält Aufsätze und Kommentare von Vertretern renommierter Forschungsinstitutionen und internationaler Organisationen.

1994, 404 S., brosch, 90,- DM, 702,- öS, 90,- sFr, ISBN 3-7890-3418-5
(Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg)



Nomos Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden



findet sich mit seinen Mehrwertsteuersätzen am unteren Ende im europäischen Kontext, was auch noch genügend Raum für weitere im nächsten Jahr ohnehin anstehende Mehrwertsteuererhöhungen etwa zur Finanzierung der Unternehmenssteuerreform belassen sollte!)

Ein zusätzlicher administrativer Aufwand wird bei einer Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht auftreten. Negative Effekte, die einer Mehrwertsteuererhöhung angerechnet werden, sind teilweise gegenstandslos (inflationäre Effekte werden durch den Wegfall der Ausgleichsabgabe kompensiert) oder sollten sich als überwindbar erweisen. Der den Ländern zufließende und damit für die Kohlesubventionierung nicht unmittelbar zur Verfügung stehende Mehrwertsteueranteil – abzüglich der in Zukunft entfallenden Mehrwertsteuer auf die Ausgleichsabgabe in Höhe von fast 0,5 Mrd. DM pro Jahr – könnte im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs Berücksichtigung finden, in den Kohle-Ländern zur Übernahme sonstiger Kohlehilfen (Kokskohle!) dienen, was den Bundeshaushalt entlasten würde, als Kompensation für andere länderspezifische Energie-(Einsparprogramme) oder Infrastrukturaufgaben oder schlicht als Preis für die erforderliche Zustimmung nicht zuletzt durch die neuen Bundesländer angesehen werden. Die Deckung der beim Bund verbleibenden Finanzierungslücke von allenfalls 2-3 Mrd. DM sollte angesichts der neuesten Steuerschätzungen, vor allem aber angesichts eines Etatvolumens von 0,5 Mrd. DM keine unüberwindlichen Probleme bereiten.

Politische Widerstände

Vor diesem Hintergrund ist das offenkundige Zögern der Politiker nicht nachvollziehbar, sich diesen

Vorschlag, der in der Energiewirtschaft wie in der energieverbrauchenden Industrie auf immer größere Zustimmung stößt, ebenfalls zu eigen zu machen. Sollten tatsächlich gravierende, bislang nicht hinreichend gewürdigte Nachteile mit diesem Konzept verbunden sein, so wären diese möglichst bald in die öffentliche Debatte einzuführen, um so eine Auseinandersetzung mit ihnen zu ermöglichen. „Raunen hinter vorgehaltener Hand“ oder der Hinweis auf die Notwendigkeit, Mehrwertsteuererhöhungen für „andere“ Zwecke offenhalten zu müssen, wird der Tragweite des Problems nicht gerecht.

Selbstverständlich sind neben den aufgeführten Steuerlösungen vielfältige Zwischenformen denkbar, so vor allem eine teilweise Übernahme der Subventionslast in den Bundeshaushalt und Finanzierung des verbleibenden Rests durch Steuern oder einen Selbstbehalt sowie eine Kombination derartiger Überlegungen mit einer nichtproportionalen Entlastung der Strompreise bei Auslaufen der Ausgleichsabgabe.

Dennoch darf kein Zweifel darüber verbleiben, daß die Umsetzung derartiger Überlegungen, vor allem aber die Durchsetzung eines Selbstbehalts erhebliche Probleme aufwerfen dürfte und selbst eine vergleichsweise unproblematisch erscheinende Steuerlösung wie die Anhebung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Kohlesubventionen immer nur eine zweitbeste Alternative darstellen kann. Insofern ist nachvollziehbar, daß sich in nicht zu unterschätzendem Maße in der Union, vor allem aber in der FDP nunmehr entschiedener Widerstand gegen jede steuerfinanzierte Subventionierung deutscher Steinkohleverstromung formiert. Es bleibt abzuwarten, ob bzw. inwieweit sich diese Kräfte in den nun anstehenden politischen Ausein-

andersetzungen der sogenannten Konsensgespräche durchzusetzen vermögen. Immerhin werden im Bereich der Kokskohlefinanzierung bereits erste Kompromißlösungen (Aufteilung zwischen Bund und Bergbauländern von 60 zu 40 statt 50 zu 50,

wie vom Bund gefordert) diskutiert.

Belastbares Kohlekonzept gefordert

Bei allen Diskussionen über das Finanzierungsprozedere von Kohlesubventionen, so schwierig sich diese im einzelnen auch darstellen mögen, darf jedoch ein entscheidender Punkt auf keinen Fall aus den Augen verloren werden: die immer wieder geforderte Auseinandersetzung mit der Ausrichtung unserer Kohlepolitik schlechthin. Die aktuellen Finanzierungsprobleme haben nur scheinbar diesen Aspekt in den Hintergrund treten lassen; er taucht jedoch unterschwellig immer wieder auf und hat sich sogar mehr als deutlich in den inzwischen laut gewordenen Forderungen einer Reihe von Spitzenpolitikern revierferner Länder niedergeschlagen, schon jetzt mit einer Degression der Kohlehilfen (minus 500 Mill. DM pro Jahr) zu beginnen, ja sogar sämtliche Hilfen innerhalb eines Jahrzehnts auslaufen zu lassen.

Diese wohl von den meisten Wirtschaftswissenschaftlern gestützte Position wurde erst kürzlich erneut durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsminister unterstützt. Wenn daher auch das Artikelgesetz für den Rest des Jahrzehnts entscheidende kohlepolitische Eckwerte festgezurr zu haben scheint, so vermag dennoch derzeit niemand auszuschließen, daß im Zusammenhang mit der ausstehenden Finanzierungsregelung oder in den demnächst wieder aufzunehmenden Konsensgesprächen auch

scheinbar feste Positionen wieder geräumt oder in Frage gestellt werden. In jedem Falle ist bereits heute über die Fortsetzung der Kohlepolitik nach dem Jahr 2000 zu befinden, und zwar nicht nur weil bis dahin der Hüttenvertrag – die Basis für die Kokskohlelieferungen und -beihilfen – auslaufen wird, sondern im Jahre 2002 auch der Montanunionvertrag, der für den Steinkohlenbergbau eine Reihe von Sonderbestimmungen vorsieht. Vor allem aber kann es wohl kaum Sinn machen, die Förderung des deutschen Steinkohlenbergbaus bis zu diesem Zeitpunkt mit Subventionen in Höhe von rund 35 Mrd. DM auf vergleichsweise hohem Niveau zu stabilisieren, um diesen dann anschließend ins Bodenlose fallen zu lassen.

Anpassungsprozeß jetzt einleiten

Vor diesem Hintergrund erscheint auch ein Anpassungszeitraum bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts, wie er manchen Subventionskritikern vorzuschweben scheint, eindeutig zu kurz bemessen, selbst wenn es gelingen sollte, den Anpassungsprozeß bereits in den nächsten Jahren einzuleiten. Eine gleitende Rückführung der Hilfen bis Mitte des nächsten Jahrzehnts etwa auf die Hälfte der heutigen Subventionen für Verkokung und Verstromung, d.h. zusammen auf 5 Mrd. DM, wäre bereits als ein nicht zu unterschätzender Erfolg zu werten.

Dabei darf bei aller breit zu unterstellenden Bereitschaft, auch in Zukunft den Anpassungsprozeß des deutschen Steinkohlenbergbaus an die vom Markt vorgegebenen Bedingungen durch weitere – auch erhebliche – Subventionen abzufedern, das generelle Ziel einer rationalen Kohlepolitik nie verwischt werden: Es gilt, Erhaltungssubventionen langfristig auf eine

Sicherheitsprämie entsprechend dem vom deutschen Steinkohlenbergbau erbrachten Sicherheitsbeitrag zu beschränken. Dieser kann kaum im Sinne einer Absicherung gegen exorbitante Preissprünge auf dem Kohlemarkt (und nur dieser ist hier relevant) angesehen werden. Der vergleichsweise geringe Umfang der verbliebenen deutschen Steinkohlenförderung (10% des Primärenergieverbrauchs), die geringe Angebotsflexibilität und die sich auch auf absehbare Zeit allenfalls geringfügig vermindernende Preisrelation zwischen Importkohle und heimischer Steinkohle von gegenwärtig 1 zu 3 sprechen eindeutig dagegen.

Hinzu kommt die Frage, wie wahrscheinlich solche Preissprünge auch vor dem Hintergrund der historischen Erfahrungen sind. Ein Sicherheitsbeitrag der deutschen Steinkohle könnte allenfalls im Sinne einer Absicherung gegen vorübergehende Lieferunterbrechungen angenommen werden. Obwohl auch eine solche Konstruktion – angesichts der breit diversifizierten Lieferquellen, mit Exporteuren, die sich im wesentlichen aus Industrieländern rekrutieren, und der außerordentlich niedrigen Markteintrittsbarrieren – reichlich hypothetisch erscheint, wäre auch ein hieraus der deutschen Steinkohle zugeschriebener Sicherheitsbeitrag näherungsweise lediglich an den Kosten von Alternativen mit vergleichbarem Sicherheitsbeitrag, wie z.B. einer mehrjährigen Vorratshaltung von Importkohle, zu veranschlagen. Diese entsprechen aber mit 20 bis 30 DM/t kaum mehr als 10% des derzeitigen Subventionsniveaus.

Die darüber hinaus für eine sozial- und politikverträgliche Abwicklung benötigten Anpassungssubventionen sind zeitlich zu befristen und degressiv zurückzu-

fahren. In diesem Zusammenhang sollte nicht außer Betracht bleiben, daß die Bundesrepublik mit ihrer restriktiven Kohlepolitik inzwischen in Europa immer mehr isoliert ist und kohlepolitische Zugeständnisse auf dem europäischen Parkett voraussichtlich immer teurer erkaufte werden müssen. Andere, nicht weniger traditionsreiche Kohleländer in Europa haben ihren ebenfalls im Wettbewerb nachhaltig unterlegenen heimischen Steinkohlenbergbau entweder längst ganz aufgegeben (Belgien und die Niederlande) oder die Schließung der letzten unwirtschaftlichen Zechen fest beschlossen (Großbritannien 1996, Frankreich 2005).

Eine neue Zukunft eröffnen

Es wäre wünschenswert, wenn es im Rahmen der anstehenden Konsensgespräche gelänge, über partei- und wahltaktisches Kalkül hinaus ein zugleich ökonomie- wie sozialverträgliches, langfristig orientiertes und verlässliches Kohlekonzept zu entwickeln und gemeinsam umzusetzen. Dies ist nicht nur im Interesse des Bergbaus und der im Bergbau Beschäftigten geboten, sondern auch im Interesse einer Vorbereitung des Standorts Deutschland auf die Herausforderungen des kommenden Jahrhunderts. Die Sicherung der Finanzierung ist im Rahmen einer solchen Politik dabei eine in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzende notwendige, aber noch keine hinreichende Voraussetzung für deren Gelingen. Im Rahmen eines solchen Konzeptes schließlich dürfte es sich mehr und mehr empfehlen, die bislang einseitig der Steinkohlenförderung zugute kommenden Subventionen zugunsten von Hilfen umzuschichten, mit denen dauerhaft rentable Arbeitsplätze geschaffen und die Bergwerkgesellschaften sowie die Reviere in eine neue Zukunft geführt werden