

Stiftung Marktwirtschaft (Ed.)

Research Report

Kohlepolitik: Chance für einen neuen Anfang

Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 27

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Stiftung Marktwirtschaft (Ed.) (1989) : Kohlepolitik: Chance für einen neuen Anfang, Argumente zur Wirtschaftspolitik, No. 27, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99777>

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.



Kohlepolitik - Chance für einen neuen Anfang

Seit langem wissen es nicht nur die Experten: Die deutsche Kohlepolitik belastet Stromverbraucher und Steuerzahler über Gebühr, wirkt strukturkonservierend und ruft energie- und umweltpolitische Fehlentwicklungen hervor.

Nun aber steht sie unter unabweisbarem Handlungsdruck: Im März dieses Jahres hat die EG-Kommission die Bundesregierung verpflichtet, bis Ende September 1989 einen Plan zur Umstrukturierung und zum Abbau der deutschen Kohlehilfen vorzulegen.

Ein solches Konzept liegt allerdings bis heute nicht vor. Die dem Parlament vorgelegte Novelle des Verstromungsgesetzes, wonach der 'Kohlefennig' (siehe Kasten S. 2) von heute durchschnittlich 8,5% auf 7,5% im Jahre 1993 verringert werden soll, ist allenfalls ein Minimalschritt in die richtige Richtung. Die Kommission hat bereits klargestellt, daß sie darin die geforderte dauerhafte Kürzung der Kohlesubventionen nicht erkennen kann.

Der Druck der Kommission, im Bereich der deutschen Kohlepoli-

itik Subventionen und wettbewerbsverzerrende Regulierungen abzubauen, ist zu begrüßen. Denn offenbar können die in ihren Positionen seit langem festgefahrenen Politiker und Interessenvertreter nur so dazu bewegt werden, auch diesen Bereich einer grundlegenden Reform zu unterziehen.

Kohlepolitik im Zielkonflikt

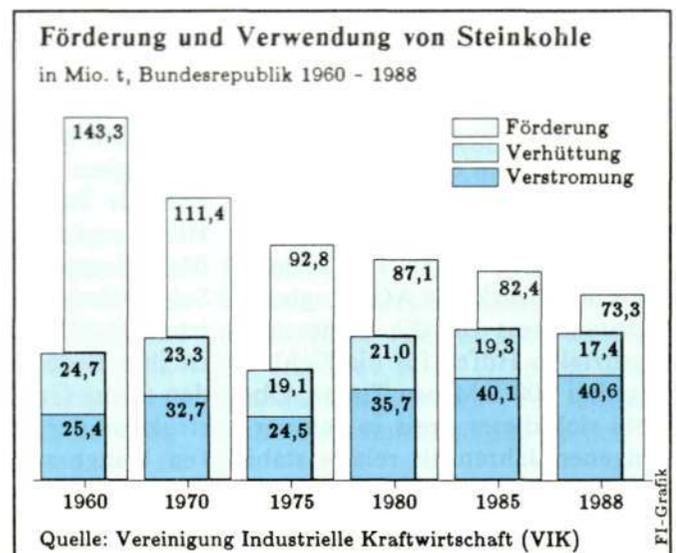
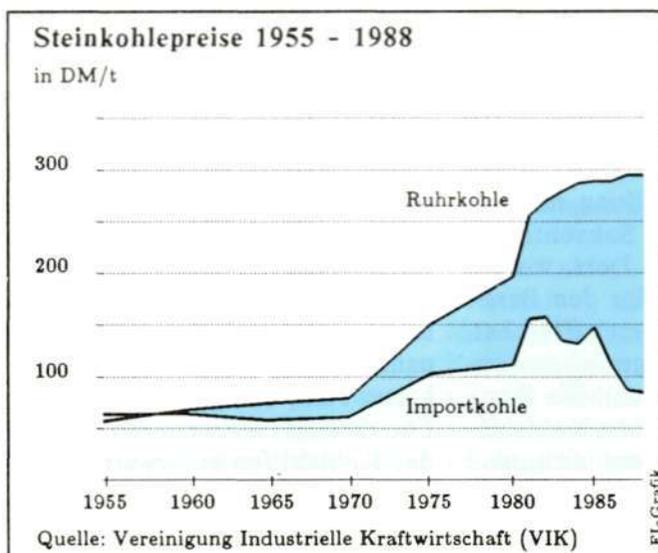
Wirtschaftspolitik betreiben heißt Abwägen zwischen verschiedenen Zielen. Das gilt auch für die Energiepolitik: Sie soll ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Energieangebot sicherstellen, das mittel- und langfristig Versorgungssicherheit gewährleistet, zugleich auf lange Sicht die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten minimiert und die Erfordernisse des Umweltschutzes berücksichtigt.

Es liegt in der Natur der Sache, daß objektive Maße dafür fehlen, inwieweit diese Ziele im einzelnen erreicht sind oder welche Anstrengungen eine bessere Annäherung an das eine oder andere Ziel wert wäre. Weder Umweltqualität noch Versorgungssicherheit sind ein-

deutig quantifizier- und meßbar. Kein Wunder, daß differenziertes Abwägen der Alternativen allzu oft durch griffige Formeln ersetzt wird. "Versorgungssicherheit hat ihren Preis" etwa ist der Nenner, auf den der Konflikt zwischen Kosten und Umwelt auf der einen und Versorgungssicherheit auf der anderen Seite gebracht wird. Aber so wird nur verdeckt, daß die Kosten der seit Jahren verfolgten Politik zum Schutz der deutschen Steinkohle in keinem Verhältnis zu dem damit erreichbaren Mehr an Versorgungssicherheit stehen. Und immer mehr rückt ins Bewußtsein, daß die deutsche Politik mit der Kohle ausgerechnet jenen Energieträger fördert, der aus Sicht der Umwelt problematischer ist als jeder andere.

Preiswerte Energieversorgung?

Der neuralgische Punkt der deutschen Steinkohle liegt in der mangelnden Wettbewerbsfähigkeit. Aufgrund der geologischen Gegebenheiten ist es in den deutschen Revieren nicht möglich, Kohle zu Kosten abzubauen, die auch nur in der Nähe des Weltmarktpreises



Ein Faß ohne Boden: Finanzhilfen für die Kohle

Die Politik zum Schutz der deutschen Steinkohle bedient sich eines Instrumentariums, das hier nur in seinen Grundzügen dargestellt werden kann. Neben Behinderungsstrategien gegen konkurrierende Energieträger wie Gas, Mineralöl oder Importkohle konzentrieren sich die Maßnahmen auf den Ausgleich der Kosten Nachteile deutscher Kohle.

Dabei spielt der 1980 geschlossene **Jahrhundertvertrag** die gewichtigste Rolle. In dieser von der Politik geförderten privatrechtlichen Vereinbarung haben Bergbau und Kraftwirtschaft diejenigen Mengen an inländischer Steinkohle festgelegt, die bis 1995 verstromt werden sollen. Das Dritte Verstromungsgesetz ist die gesetzliche Grundlage für einen weitgehenden Ausgleich der Mehrkosten, die den Kraftwerken durch die Verwendung deutscher Kohle anstelle preisgünstigerer Energieträger entstehen. Dieser Ausgleich bemißt sich im wesentlichen am Preisunterschied zwischen Inlandskohle und schwerem Heizöl. Finanziert wird er durch den 'Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes', ein Sondervermögen des Bundes, dessen Mittel durch die sogenannte Ausgleichsabgabe - den 'Kohlepfen-

nig' - beim Stromverbraucher erhoben werden. 1988 erreichte die Ausgleichsabgabe ein Volumen von 4,7 Mrd. DM, 1989 wird mit gut 5 Mrd. DM gerechnet.

Durch das Sinken des Dollarkurses und der internationalen Ölpreise ist der Ausgleichsbedarf der deutschen Steinkohle in den Jahren nach 1985 rasch gewachsen. Der Kohlepfennig hätte zeitweilig 12% betragen müssen, um die Ansprüche der Kohleverstromer an den Ausgleichsfonds voll zu decken. Politisch durchsetzbar war dies nicht. So sind beim Ausgleichsfonds Defizite aufgelaufen, die trotz eines teilweisen Forderungsverzichts der Kraftwerke mehr als 6 Mrd. DM betragen - und für die letztlich der Steuerzahler haftet.

Den zweiten Schwerpunkt der finanziellen Hilfen bildet der 1969 geschlossene **Hüttenvertrag**. In diesem Vertrag haben sich Stahlunternehmen dazu verpflichtet, ihren Kohlebedarf ausschließlich bei der Ruhrkohle AG zu decken. Diese Unternehmen beziehen Ruhrkohle zu einem am Preis für Importkohle orientierten 'Wettbewerbspreis'. Die öffentliche Hand stockt diesen Preis durch eine 'Kokskohlenbeihilfe' so weit auf, daß die Gestehungskosten des Bergbaus weitgehend gedeckt sind.

1988 erreichte die Kokskohlenbeihilfe ein Gesamtvolumen von 3,4 Mrd. DM.

Eine 1985 vereinbarte Neuregelung des Hüttenvertrags soll die Erstattung der Mehrkosten von 1989 bis zur Jahrhundertwende begrenzen. Auf der Basis einer von Regierung und Industrie gemeinsam vorgenommenen Schätzung werden die Hilfen plafoniert und für einen mehrjährigen Zeitraum im voraus festgelegt. Im November 1988 wurde für die Jahre 1989 bis 1991 ein Plafond von insgesamt 10,9 Mrd. DM festgelegt - der freilich überschritten werden kann, wenn der Dollarkurs oder der Weltmarktpreis für Kohle mehr als erwartet sinken sollten.

Über die Verstromungshilfen und die Kokskohlenbeihilfe hinaus gewährt die öffentliche Hand dem Bergbau eine Vielzahl weiterer Subventionen. So werden Investitions-, Stilllegungs- und Anpassungshilfen gezahlt. Der Steuerzahler trägt Erblasten, Schrumpfungslasten und Altlasten mit. Die Weiterentwicklung der Bergbautechnik wird ebenso unterstützt wie der Bau von Bergarbeiterwohnungen. 1988 erreichten diese Hilfen ein Volumen von über 1 Mrd. DM.

liegen. Die einfach und kostengünstig abzubauenen Lagerstätten sind seit Jahren erschöpft. In einzelnen Grubenbetrieben erreichen die Förderkosten heute 500 DM und mehr pro Tonne. Der Listenpreis der Ruhrkohle AG - zugleich Referenzpreis für die Bemessung finanzieller Hilfen für die Kohle - liegt bei 300 DM pro Tonne. Obwohl sich dieser Preis in den vergangenen Jahren als relativ stabil erwiesen hat, ist der Abstand zum Preis für Importkohle weiter gewachsen (Grafik S. 1).

Angesichts dieser Förderkosten kann sich der deutsche Steinkohlenbergbau bei der Verstromung und der Stahlherstellung nur mit Hilfe umfassender Subventionen über Wasser halten. Dort, wo die Subventionspolitik für den Bergbau keine Nischen geschaffen hat, ist ihre Bedeutung gering geworden (siehe Grafik S. 1). Die Konstruktion der deutschen Kohlehilfen bringt zudem mit sich, daß nicht nur der Preisabstand zur Importkohle, sondern auch jeder Rückgang der Preise für Schweres

Heizöl den Subventionsbedarf wachsen läßt (vgl. Kasten). Die Kohlehilfen beliefen sich 1988, vorsichtig gerechnet, auf rund 10 Mrd. DM (siehe Tabelle S. 3). Das waren rund 130 DM je Tonne und 63.000 DM pro Arbeitsplatz. Nicht berücksichtigt sind dabei die Finanzhilfen für die Knappschaftskasse, rund 9 Mrd. DM jährlich. Für 1989 ist eine weitere Zunahme der Kohlehilfen zu erwarten.

Der hohe Subventionsbedarf des Steinkohlenbergbaus ist freilich

**Öffentliche Hilfen zugunsten des Steinkohlenbergbaus
in der Bundesrepublik Deutschland, 1980 - 1988**

	1980	1982	1984	1985	1986	1987	1988
Direkte Hilfen (Mio DM)							
Verstromungshilfen	2039	1974	2198	2114	3019	5345	4745
Kohlebevorratung	115	123	125	120	118	100	111
Kokskohlenbeihilfe	1633	716	1707	1440	2018	3308	3424
Sonstiges ¹⁾	2037	1506	1158	1089	1034	1044	1071
Insgesamt	5824	4319	5188	4772	6189	9797	9351
Durchschnittliche Direkthilfen (DM/t)	66,8	48,5	65,3	57,9	76,6	128,4	127,5
RAG-Listenpreis (DM/t) ²⁾	218,5	270,0	289,0	289,0	289,0	295,0	295,0
Einfuhrpreis (DM/t) ³⁾	111,3	157,7	131,9	148,0	112,3	87,2	84,8

1) Enthält nicht vom BMWi vergebene Hilfen nur unvollständig. 2) Preis für Industriekohle (Ruhr-Fettkohle) für Großabnehmer, jeweils Stand 1. Juli. Der mengen-gewichtete Durchschnittspreis liegt derzeit rund 30 DM unter dem Listenpreis.
3) Durchschnittswerte der Steinkohleeinfuhren, c.i.f. Grenzübergang.
Quelle: BMWi, VIK, eigene Berechnungen

nicht allein auf die schwierigen geologischen Gegebenheiten zurückzuführen. Die Subventionspolitik selbst hat wichtige Anreize zur Verbesserung der Kostenstruktur abgeschwächt - mit der Folge, daß immer neue Unterstützungen notwendig wurden.

Das gilt insbesondere für die Ermittlung der Kohlepreise. Gemäß den Bestimmungen des Verstromungsgesetzes und des Hüttenvertrages werden für die Preise Obergrenzen behördlich festgelegt. Diese 'Kostenpreise' orientieren sich an den vom Bergbau nachgewiesenen durchschnittlichen Produktionskosten. Da aber die auf Informationen des Bergbaus angewiesene Preisbehörde die Berechtigung von Kostennachweisen in aller Regel nicht zuverlässig überprüfen kann, ist sie gezwungen, die vorgefundene Kostenstruktur als gegeben hinzunehmen.

Eine wirksame Kostenkontrolle ist so nicht möglich. Da die Preisbehörde den Betrieben zudem gewöhnlich einen prozentualen Aufschlag auf die Kosten als Gewinn zugesteht, geht von der staatlichen

Kontrolle kein besonderer Anreiz aus, die Kosten zu senken.

Weil dem Bergbau grundsätzlich die nachgewiesenen Durchschnittskosten erstattet werden, fehlt überdies der Druck, wenigstens die unrentabelsten Grubenbetriebe zu schließen. So wird erklärbar, daß Grubenbetriebe mit fragwürdiger regional- oder arbeitsmarktpolitischer Begründung auch dann am Leben erhalten werden, wenn es billiger wäre, die Belegschaft bei vollem Gehalt in den Ruhestand zu schicken.

Versorgungssicherheit?

Das Festhalten an der Kohle und die damit verursachten Kosten werden immer wieder mit dem Argument gerechtfertigt, all dies diene der Versorgungssicherheit.

Kritisch hinterfragt wird diese Behauptung in aller Regel nicht. Dabei gibt es eine Reihe von Tatbeständen, die bei ihrer Bewertung zu berücksichtigen sind. So läßt sich die Kohleförderung im Krisenfall nicht 'über Nacht' steigern. Kurz- und mittelfristig kann

Kohle etwa ausfallende Energieträger im wesentlichen nur in dem Ausmaß substituieren, in dem sie ihrer bisherigen Verwendung entzogen wird. Zudem sind einer Substitution anderer Energieträger durch Kohle enge Grenzen gezogen, schon weil es an den für die Verwendung von Kohle erforderlichen Einrichtungen fehlt.

Andererseits sind die politischen Risiken heute weit geringer zu veranschlagen als noch vor zehn Jahren. Erdöl, für das die Kohle ohnehin kein voller Ersatz sein kann, kommt inzwischen überwiegend aus wenig krisenanfälligen Ländern. Und die Kohleeinfuhren unterliegen ihrerseits weit geringeren politischen Risiken als der größte Teil der Öleinfuhr. Schließlich bestehen ähnliche oder gar größere außenwirtschaftliche Abhängigkeiten bei vielen anderen Rohstoffen, ohne daß man hierfür besondere Interventionsmechanismen zur Risikovorsorge für erforderlich gehalten hätte - auch nicht für Eisenerz, bei dem die Bundesrepublik nahezu vollständig von Importen abhängig ist. Weshalb Kohle ein Ausnahmefall sein und bleiben sollte, wird nicht schlüssig begründet.

Umweltfreundlich?

Maßnahmen zum Schutz der Kohle bedeuten zugleich Behinderung konkurrierender Energien: So wird, um Kohle nicht aus der Stromerzeugung zu verdrängen, seit Jahren kein Öl- oder Gaskraftwerk mehr genehmigt.

Diese Politik ist nicht nur dem Ziel einer preiswerten Versorgung mit elektrischer Energie abträglich. Sie schadet auch der Umwelt. Denn kein anderer Energieträger setzt je Wärmeeinheit soviel an Kohlendioxid frei wie Kohle. Schwefeldioxid und Stickoxide lassen sich, wenn auch zu hohen Kosten, aus

den Rauchgasen entfernen. Das seiner Folgen für das globale Klima wegen langfristig besonders schädliche Kohlendioxid hingegen - es wird zu 50 Prozent für den befürchteten Treibhauseffekt verantwortlich gemacht - läßt sich schon mangels geeigneter Technik nicht zurückhalten.

Zur Vermeidung des Treibhauseffektes aber auf einen geringeren Energieverbrauch bei uns und weltweit zu hoffen, wäre Illusion angesichts des Energiehungers der Dritten Welt, der zu erwartenden wirtschaftlichen Nachholeffekte aufgrund von Reformen im Ostblock und angesichts der Bedeutung der Energiewirtschaft für die Industriestaaten.

Dennoch könnte der Ausstoß an Kohlendioxid begrenzt werden: Durch höheren Wirkungsgrad bei der Nutzung fossiler Energien ebenso wie durch einen verstärkten Ersatz von Kohle durch solche fossile Energien, die einen geringen spezifischen Kohlendioxidausstoß haben. Erdgas etwa setzt je Wärmeinheit nur halb so viel Kohlendioxid frei wie Kohle. Ein dritter Weg ist schließlich die Substitution von Kohle durch nicht-fossile Energieträger: Regenerative Energien und Kernenergie setzen kein Kohlendioxid frei. In der Bundesrepublik könnte freilich allein die Kernenergie Kohle in großem Maßstab ersetzen.

Markorientierte Reform unausweichlich

Die deutsche Kohlepolitik wird ihrer Aufgabe, alle Ziele der Energiepolitik angemessen zu berücksichtigen, nicht gerecht. Sie belastet Steuerzahler und Stromverbraucher, sie behindert umweltfreundlichere Energieträger und spiegelt einen Beitrag zur Versorgungssicherheit vor, der weit überschätzt wird.

Mithin besteht aller Grund, mit dem überkommenen Kohleprotektionismus aufzuhören. Der Kronberger Kreis hat dazu in seiner Schrift "Mehr Markt in der Energiewirtschaft" (Band 17, 1988) dargelegt, welche Schritte die Politik zu gehen hat, wenn sie eine an marktwirtschaftlichen Grundsätzen und an den Zielen der Energiepolitik orientierte Reform der Kohlepolitik zuwege bringen will: Eine sachgerechte Lösung verlangt eine grundlegende Abkehr von dem gegenwärtigen System der Kohlehilfen; notwendig ist zugleich die Öffnung der Märkte für Importkohle und andere Kohlesubstitute. Und schließlich muß eine angemessene Würdigung des Sicherheitsargumentes zu einer vertretbaren Vorsorgestrategie führen, die alle Energieträger einschließt.

Vorschläge dieser Art treffen seit jeher auf Widerstand. Aber nicht nur seitens der EG wächst der Druck, grundlegende Reformen einzuleiten:

- Der Gemeinsame Markt für Energie wird die Versorgungsunternehmen unter Wettbewerbsdruck setzen. Die Mehrkosten der Kohleverstromung werden anders als heute nicht mehr ohne weiteres auf die Verbraucher überwälzbar sein.
- Die revierfernen Bundesländer zeigen sich immer weniger dazu bereit, ihren Bürgern die Finanzierung der strukturkonservierenden Kohlepolitik zuzumuten, zumal die Bergbauländer die Entwicklung preiswerter Alternativen zur Kohle eher behindern.
- Druck kommt nicht zuletzt aus der Wirtschaft, die in den hohen deutschen Energiekosten einen erheblichen Nachteil im internationalen Wettbewerb sieht.

Die Aufgaben, vor denen die deutsche Kohlepolitik steht, sollen gewiß nicht unterschätzt werden. So muß unter Abwägung der politischen Situation und der technischen Möglichkeiten Klarheit darüber geschaffen werden, welcher dauerhafte Beitrag zur Sicherheit der Energieversorgung von der Kohle zu erwarten und auf welche Weise er zu erbringen ist.

Und weit wichtiger noch: Die von einem Abbau der Kohlehilfen unmittelbar Betroffenen - die Menschen wie die Bergbauregionen - brauchen eine annehmbare Perspektive. Denn auch wenn zur Verteidigung der Kohle immer wieder der vermeintliche Beitrag zur Sicherheit der Energieversorgung ins Feld geführt wird - es ist im Grunde stets die Angst vor den wirtschaftlichen Folgen und den unvermeidlichen Anpassungsopfern, die eine Reform blockiert.

Kohlepolitik braucht langfristige Orientierung

Hier kann nicht dargelegt werden, wie sich der Bergbau bis Mitte der 90er Jahre im einzelnen entwickeln soll. Allen Unsicherheiten - von den Streitigkeiten im inneren bis hin zur Entwicklung der Energiemärkte in Europa - zum Trotz scheinen die Weichen im wesentlichen ohnehin gestellt. Aber die Freiheitsgrade, die der Kohlepolitik auf mittlere Sicht noch verbleiben, muß sie für Schritte in die richtige Richtung nutzen. Dies wiederum setzt Kenntnis des langfristigen Ziels voraus. Wichtigste Aufgabe bei der Suche nach einer tragfähigen Reform der Kohlepolitik ist deshalb, Konsens darüber herzustellen, wie dem Ziel der Versorgungssicherheit auf Dauer Rechnung getragen werden soll.

Hierzu stehen viele Wege offen. Das Spektrum reicht von der Vorratshaltung auf der Basis von

Kohleimporten und unter Verzicht auf die Subventionierung heimischer Kohle auf der einen bis zur Aufrechterhaltung inländischer Produktion auf der anderen Seite. Eine Entscheidung hierüber ist grundsätzlich politischer, nicht nur ökonomischer Natur.

Hält man den Fall für irrelevant, daß die Deckung des deutschen Kohlebedarfs durch Importkohle für mehr als einen begrenzten Zeitraum - etwa ein halbes Jahr - unterbrochen wird, dann ist Vorratshaltung unbestritten die kostengünstigste Lösung. Langfristig bestünde die Antwort auf das Ziel der Versorgungssicherheit in der Vorhaltung einer Steinkohlenreserve - ein Weg, den beispielsweise Japan gegangen ist. Die Kohlehilfen könnten nach einer Übergangsfrist entfallen; der Preis der als angemessen erachteten Versorgungssicherheit bestünde allein in den Kosten der Vorratshaltung.

Zu erwarten ist freilich, daß die Politik ein solches Bevorratungsregime für nicht ausreichend hält. Dann sind, auf Basis eines Kosten-Nutzen-Kalküls, Überlegungen darüber anzustellen, welche Fördermenge aus Gründen der Sicherheit über eine Kohlebevorratung hinaus aufrechterhalten und gegebenenfalls subventioniert werden soll (Sicherheitsmenge).

Die Subvention sollte sich an den Mehrkosten der Sicherheitsmenge orientieren: Wie bisher wäre also die Differenz zwischen dem Weltmarktpreis und einem an den Förderkosten orientierten Referenzpreis für heimische Kohle zu bezahlen.

Um dem Bergbau den Anreiz zu lassen, seine Produktionskosten zu senken und Rationalisierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, ist allerdings ein wesentlich anderes System der Preisfindung nötig, als es

heute vorliegt. Es wird vorgeschlagen, auf eine Kostenkontrolle in bisheriger Form zu verzichten und als Referenzpreis einen Festbetrag zu wählen, der auf konstantem realen Niveau zu halten wäre. (Bei einer Menge von zum Beispiel jährlich 20 bis 25 Mio t Steinkohle könnte der Referenzpreis den Betrag von 200 DM pro Tonne unterschreiten, wenn der Bergbau auf die kostengünstigsten Grubenbetriebe konzentriert wird.) Entsprechend ihrer übergeordneten energiewirtschaftlichen Begründung sollte diese Subvention, die alle bisherigen Kohlehilfen ersetzt, nicht bestimmten Verbrauchergruppen angelastet, sondern aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden.

Die Sicherheitsmenge ist nicht als verbindliche Fördermenge zu verstehen. Der Staat könnte, ja sollte den Bergbauunternehmen freistellen, nicht-subventionierte Kohle am freien Markt anzubieten. Diese Aktivitäten wären an den Nachweis zu binden, daß die variablen Kosten der frei verkauften Menge unter dem erzielten Erlös liegen. Den Unternehmen stünde der hieraus zu erzielende Gewinn zu, der steuerpflichtig und nicht mit Verlusten aus dem subventionierten Bereich verrechenbar ist. Auf diese Weise würde ein Anreiz zu effizienter Produktion geschaffen, der - wird er genutzt - zudem die Staatskasse wieder entlasten würde.

Umstellungshilfen

Ob die Kohlepolitik langfristig auf Bevorratung setzt oder ob sie eine Sicherheitsmenge an inländischer Kohle aufrechterhalten will: Akzeptanz wird sie nur finden, wenn sie den Menschen in den Bergbaugebieten klarmachen kann, daß sie nicht zu den Verlierern gehören werden. Und diese Aufgabe ist gewaltig.

“Der Bergbau ist im Revier immer noch einer der wichtigsten Wirtschaftsfaktoren und sichert mehr als 300.000 Menschen einen Arbeitsplatz”: So wie die Oberbürgermeisterin der Stadt Hamm begründen auch andere ihre Forderung, an der deutschen Kohle festzuhalten. Aber dieses Argument greift zu kurz. Denn jenseits der konjunkturbedingten Schwankungen auf den Arbeitsmärkten waren es stets Produktivitätsfortschritte und der mit ihnen verbundene strukturelle Wandel, die rentable Arbeitsplätze geschaffen und gesichert haben.

Hinzu kommt, daß Erhaltungssubventionen in der Regel beschäftigungsfeindlich sind. Sie machen höhere Steuern und Abgaben notwendig oder belasten auf dem Wege höherer Staatsverschuldung die zukünftigen Steuerzahler. Sie verschlechtern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die nicht begünstigten Bereiche und schränken die Möglichkeiten für rentable Produktion und Beschäftigung ein. Anders gewendet: Ein Ende der Kohlesubventionen hätte nachhaltige positive Beschäftigungseffekte zur Folge.

Richtig ist aber auch, daß ein abrupter und zudem struktur- und arbeitsmarktpolitisch nicht flankierter Ausstieg aus der Kohle den Verlust Tausender von Arbeitsplätzen bedeuten und ganze Regionen vor enorme Probleme stellen würde. Aber eine Abfederung der Anpassungslasten ist möglich.

Deshalb sollte die Politik sich bemühen, Strukturkonservierung durch Hilfe zum Strukturwandel zu ersetzen. Drei Gruppen von Maßnahmen sollten zu einem Bündel zusammengefaßt werden:

1. Umstellungshilfen für die Arbeitnehmer. Voraussetzung für den Wechsel in andere Branchen ist

eine geeignete Ausbildung. Wo bergbauspezifische Qualifikationsumstellungsschwierigkeiten bedeuten, sollte auf Maßnahmen zur Weiterbildung besonderes Augenmerk gerichtet werden. Wo der Wechsel des Arbeitsplatzes mit wirtschaftlichen Härten verbunden ist, könnte ein finanzieller Ausgleich der Mobilität der Betroffenen Nachschub geben. Dabei geht es weniger um die laufenden Einkommen - ein Arbeitnehmer im Bergbau verdient heute im Durchschnitt eher weniger als sein Kollege in der Industrie - als um die Vorteile, die der Bergbau bei der Höhe der Altersversorgung und beim Renteneintrittsalter bietet. Deshalb sollte erwogen werden, die im Bergbau erworbenen Ansprüche zumindest teilweise zu erhalten - sei es in Form eines erhöhten Rentenanspruchs, sei es im Wege einer Barauszahlung des kapitalisierten Anspruchs.

2. Raumordnungs- und Sanierungsmaßnahmen. Die Neuausrichtung der Kohlereviere auf andere Wirtschaftszweige wird erhebliche Raumordnungs- und Sanierungsmaßnahmen notwendig machen. Weder vom Bergbau noch von potentiellen Investoren kann erwartet werden, daß sie die beim Rückzug der Kohle entstehende Industriebrache für eine neue Verwendung vorbereiten oder zu Grünzonen umwandeln. Daher ist zu prüfen, inwieweit die Sanierung von Altlasten von der öffentlichen Hand getragen werden kann.

3. Ansiedlungshilfen. Die Politik kann die Umstrukturierung der Reviere fördern, indem sie sich um Attraktivität der Bergbaugebiete als Standort für andere Branchen

Fazit:

- Den übergeordneten Zielen der Energiepolitik - Preiswürdigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit - wird die deutsche Kohlepolitik nicht gerecht. Sie steht unter unabweisbarem Reformdruck.
- Insbesondere das Argument, das heutige System der Kohlehilfen sei für eine sichere Energieversorgung unverzichtbar, hält einer Überprüfung nicht stand.
- Auf Dauer sollte allenfalls eine begrenzte Sicherheitsmenge an inländischer Steinkohle subventioniert werden. Die Hilfen sind so zu gestalten, daß Rationalisierung und Produktivitätssteigerungen lohnend werden.
- Die Bergbauländer und die dort lebenden Menschen werden bei einer sinnvollen Neuordnung des Bergbaus nicht zu den Verlierern gehören. Die Anpassungslasten können durch ein Umstellungsprogramm abgefördert werden, das marktkonform Hilfe zum Strukturwandel bietet.

bemüht. Dies erleichtert die Entscheidung, sich dort anzusiedeln und Arbeitsplätze zu schaffen, wo die vom Bergbau freigesetzten Menschen leben. Auch hierfür hält das Instrumentarium marktkonformer Regional- und Strukturpolitik eine Vielzahl von Möglichkeiten bereit.

Die EG-Kommission setzt derzeit eine solche Politik auf europäischer Ebene in Gang. Noch vor

Jahresende will sie dem Rat der Europäischen Gemeinschaften ein mit 300 bis 500 Mio Ecu dotiertes Umstellungsprogramm "Rechar" vorschlagen, das die von den nationalen Regierungen ergriffenen Maßnahmen zum Abbau der Kohlesubventionen begleiten und abfedern soll. Bund und Revierländer sollten dies nicht zum Anlaß für eigenes Abwarten nehmen, sondern als Chance begreifen, eigene Anstrengungen wirksam zu flankieren.

Den Menschen Perspektive geben

Was kurzfristig unbequem ist, zahlt sich auf Dauer aus. Je länger die Frist, für die man Kosten und Erträge des strukturellen Wandels gegeneinander aufrechnet, desto teurer wird das Festhalten an unwirtschaftlichen Strukturen. Wäre der wünschenswerte Zustand schon morgen zu verwirklichen, kaum jemand dürfte ein größeres Interesse daran haben als die Menschen in den betroffenen Regionen.

Aus heutiger Sicht kann kein Zweifel bestehen: Mit einem Bruchteil dessen, was in den vergangenen drei Jahrzehnten an Hilfen für die Kohle aufgebracht wurde, wäre es möglich gewesen, die Voraussetzungen für die Ansiedlung neuer Industrien zu schaffen und den Strukturwandel auch sozial abzufedern. Die Politik sollte sich deshalb nicht scheuen, sich beim Entwurf einer langfristigen Perspektive für den Bergbau vom überkommenen System der Strukturkonservierung zu lösen. Die Menschen in den Bergbauregionen haben mehr verdient als die Perspektive, nur am Subventionstropf überleben zu können.