

AUTOREN



Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.
Präsident des RWI Essen



Prof. Dr. Thomas Straubhaar
Direktor des HWWI Hamburg

Zu einer ausführlichen Darstellung der Argumente vgl. Manuel Frondel et al.: Kohlesubvention um jeden Preis? RWI Materialien, Heft 25, Essen 2006. Die Autoren danken Claudia Lohkamp für ihre Unterstützung sowie Joachim Schmidt, Michael Bräuningner und Elzbieta Linke für hilfreiche Kommentare.

KOHLESUBVENTIONEN

Kohlesubventionen: Milliardengrab oder Segen?

RWI Essen und HWWI Hamburg | 26. Juli 2006

Die staatliche Förderung deutscher Steinkohle erreicht gewaltige finanzielle Dimensionen. In den letzten fünfzig Jahren flossen Subventionen in Höhe von nominal insgesamt rund 128 Mrd. € in die Steinkohlenproduktion. Für das Jahr 2005 hat die staatliche Förderung immer noch 2,3 Mrd. € betragen. Angesichts der immer geringer werdenden beschäftigungspolitischen Bedeutung der Steinkohle und mit Blick auf den grundsätzlichen Sanierungsbedarf der öffentlichen Haushalte in Deutschland stellen sich folgende Fragen:

1. Ist es sinnvoll, die Bevölkerung insgesamt in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten zu beschneiden, um einer eng definierten Gruppe von Subventionsempfängern Vorteile zu gewähren?
2. Dient die dauerhafte Subventionierung eines eigenständig nicht lebensfähigen Unternehmens höheren Zielen, die auf andere Weise nicht ebenso oder besser zu erreichen sind?
3. Wer profitiert eigentlich von den Subventionen? Werden wirklich die Interessen der Bergleute vertreten oder handelt es sich lediglich um einen sehr teuren Weg, die Privilegien einer Führungselite zu schützen?

Eine nüchterne Analyse zeigt unserer Einschätzung nach deutlich, dass aus volkswirtschaftlicher Sicht die beiden ersten Fragen recht eindeutig zu beantworten sind: **Die dauerhafte Subventionierung des deutschen Steinkohlenbergbaus ist ökonomisch nicht gerechtfertigt. Das gilt selbst**

bei vergleichsweise geringen Fördermengen. Und das Ziel der Sicherheit der Versorgung mit Energie kann auf andere Weise weit besser verwirklicht werden als durch die heimische Steinkohlenförderung. Um dem außen stehenden Betrachter ein eigenes Urteil zu erlauben, sind unsere zentralen Argumente in aller Kürze in den ersten beiden Abschnitten dieses Beitrags dargestellt.

Damit rückt jedoch die dritte Frage in den Mittelpunkt. Wenn gute und leicht nachvollziehbare Argumente gegen die Fortsetzung dieser Erhaltungssubventionen vorliegen, warum wird dann dennoch vehement für sie geworben? **Der dritte Abschnitt unseres Beitrags diskutiert, dass der Kampf um die Fortsetzung der Erhaltungssubventionen auch durch massive wirtschaftliche Interessen der Spitzenfunktionäre der deutschen Steinkohle geprägt wird.** Nach unserer Einschätzung kann man den Arbeitnehmern des Bergbaus jedenfalls mit geringeren finanziellen Mitteln effektiver helfen, in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren. Öffentlichkeit und Politik wären daher gut beraten, einer Situation ein absehbares Ende zu bereiten, die letztlich zu Lasten der Bevölkerung und damit zu Lasten des Landes insgesamt geht.

Die wirtschaftlichen Effekte der dauerhaften Kohlesubventionen

Jeder staatliche Eingriff in das Wirtschaftsgeschehen löst eine Reihe von gegenläufigen Effekten aus, von denen einige

bewusst gewollt sind – z. B. sollen die Beschäftigten einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) in diesen Stellen ihre augenblickliche Arbeit finden, um ihre Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten. Andere Effekte sind ungewollt, z. B. die Verdrängung wirtschaftlich produktiverer Tätigkeiten durch die staatliche Nachfrage nach Arbeit. So gibt es mittlerweile eine überwältigende Zahl von Belegen dafür, dass ABM eine ungeeignete Form der Arbeitsmarktpolitik darstellen. Nicht nur lösen sie typischerweise hohe Verdrängungen aus, sie schaden offenbar auch den in der ABM Beschäftigten, da sie deren Wiedereingliederung in den produktiven ersten Arbeitsmarkt eher verhindern als beflügeln. Es gilt also, diese gegenläufigen Effekte aufzurechnen, so gut es die vorliegende Information zulässt, um die Sinnhaftigkeit des Eingriffs zu bewerten. **Im Falle der Erhaltungssubventionen des Steinkohlenbergbaus gilt es dabei zu bedenken, dass sie faktisch eine dauerhafte ABM darstellt, die daher besonders negative Effekte haben dürfte.**

Hinzu kommt, dass staatliche Eingriffe in den seltensten Fällen kostenfrei sind. So muss jede ABM von der öffentlichen Hand umfassend finanziert werden. Dies geschieht grundsätzlich durch die Erhebung von Steuern und Abgaben durch den Staat, entweder zum Zeitpunkt der Maßnahmen durchführung oder bei deren Kreditfinanzierung zu einem späteren Zeitpunkt. Aber den Eingriff bezahlen müssen letztendlich diejenigen Bürger, die mit ihrer produktiven Arbeit Werte schaffen. Vom Himmel fallen kann die Finanzierung einer ABM nicht. Das Abwägen der aktivierenden und verdrängenden Effekte eines staatlichen Eingriffs muss daher auch die Entzugseffekte mit einbeziehen, die sich durch diese Finanzierung ergeben. Während der Nettoeffekt der aktivierenden und verdrängenden Effekte grundsätzlich zunächst unbestimmt ist, sind diese Entzugseffekte eindeutig negativ.

Insgesamt kann ein staatlicher Eingriff nur dann eine positive Gesamtwirkung

entfalten, wenn die Maßnahme selbst Kräfte freisetzt, die diese Entzugs- und Verdrängungseffekte übertreffen. Denkbar, aber keineswegs zwangsläufig, ist dies z. B. bei staatlicher Förderung der Grundlagenforschung aufgrund der öffentlichen Natur neu erworbenen Wissens. Eher ausgeschlossen ist dies bei ABM, da sie typischerweise gerade dort eingesetzt werden, wo privatwirtschaftliche Aktivität nicht (mehr) zustande kommt. So ist dies auch beim deutschen Steinkohlenbergbau, einer verdeckten ABM, deren Produkt frei und vergleichsweise verlässlich auf dem Weltmarkt verfügbar ist, allerdings etwa zu einem Drittel (!) der heimischen Förderkosten. Die Differenz zwischen Weltmarktpreis und Förderkosten für eine mit der Politik vereinbarte Fördermenge – augenblicklich 25 Mill. Jato – wird vom Steuerzahler getragen, so dass die Kohleverbraucher, also die Stahlindustrie und die Energieerzeuger, den Austausch von günstiger Importkohle durch teure deutsche Kohle nicht direkt bezahlen.

Wie bei anderen ABM auch ist der heimische Steinkohlenbergbau somit ein Zuschussgeschäft, auch wenn überhaupt nicht zu bezweifeln ist, dass sich die Beschäftigten selbst nach allen Kräften einsetzen. Es wäre daher dringend zu überlegen, wie ein Teil der durch ein Auslaufen der Steinkohlensubventionen bei Bund und Land eingesparten Mittel in einer mehrjährigen Übergangszeit gezielt und personengebunden für die Wiedereingliederung der Bergleute in den ersten Arbeitsmarkt umgesetzt werden könnte – ohne den sehr teuren Umweg über den defizitären Bergbau. Dabei wäre natürlich auch der sog. „weiße Bereich“ der RAG in Essen mit in die Pflicht zu nehmen.

Versorgungssicherheit ohne deutsche Kohle
Staatliches Handeln muss sich an mehr orientieren als lediglich dem einzelwirtschaftlichen Kalkül. Selbst ein wirtschaftliches Zuschussgeschäft mag sinnvoll sein, wenn es dem Erreichen höherer Ziele dient. Im Falle des deutschen Steinkohlenbergbaus lautet dieses höhere Ziel vermeint-

lich „Sicherheit der Energieversorgung“: Die Befürworter der Erhaltungssubventionen führen ins Feld, dass die Verfügbarkeit deutscher Kohle eine Versicherung gegen Lieferengpässe darstelle, die ansonsten die Stahlindustrie und die Stromerzeuger plagen könnten. **Es gibt jedoch überzeugende Argumente dafür, dass diese Versicherung durch den Staat weder angebracht noch im Hinblick auf ihre Kosten akzeptabel ist.** Mit der Frage der Versorgungssicherheit lassen sich allerdings die verständlichen Ängste einer verunsicherten Bevölkerung ausnutzen, um Unterstützung für die ökonomisch ebenso unsinnige wie vermeidbare Belastung des Steuerzahlers zu erhalten.

Das Eingreifen des Staates in die Versorgung der heimischen Industrie mit Rohstoffen ist zwar keineswegs unüblich. Sie hat jedoch meist historische Ursachen, die heute nicht mehr zutreffen. Im modernen Wirtschaftsleben entbehren staatliche Versorgungsmotive somit weitgehend einer Rechtfertigung. Natürlich wäre es den betroffenen Unternehmen nicht unangenehm, wenn ihre Profite privat anfielen, ihre Risiken aber der Gemeinschaft überantwortet, also sozialisiert, würden. Aber weder kann dies im Sinne der Gemeinschaft sein, noch ist das Einspringen des Staates ein effizienter Weg, um Versorgungssicherheit zu erreichen. **Das angemessene Mittel, um die Versorgung mit Rohstoffen sicherzustellen, ist die geeignete Ausgestaltung langfristiger Verträge zwischen den Verbrauchern und den Lieferanten der Rohstoffe bzw. gar die internationale Beteiligung an den Unternehmen, die diese Rohstoffe fördern.** Am Beispiel der heimischen Stahlindustrie, die Erze weitgehend aus dem Ausland bezieht, zeigt sich, dass Erfolg und Importabhängigkeit keinen Widerspruch darstellen, wenn das eigene Produkt stimmt.

Auf dem heimischen wie den Weltmärkten sind Waren und Dienstleistungen, deren Angebot eine hohe Nachfrage gegenüber steht, nur zu einem hohen Preis zu erwerben. Dies gilt natürlich auch für Rohstoffe. Daher setzt die Expansion der Welt-

wirtschaft, für die gerade eine sklerotische Volkswirtschaft wie Deutschland aufgrund der Exportmöglichkeiten äußerst dankbar sein muss, alle heimischen Unternehmen auf diesem Feld unter Druck und schmälert ihre Profitabilität. **Die richtige Antwort der öffentlichen Hand ist die Ermöglichung und begleitende soziale Abfederung des Strukturwandels – weg von weniger Profitablem zu profitableren Aktivitäten. Falsch ist hingegen die künstliche Erhaltung nicht mehr wirtschaftlicher Aktivitäten, z. B. durch den staatlichen Ankauf heimischer Rohstoffe, die am Weltmarkt frei und kostengünstiger gehandelt werden.** Genau dies ist jedoch bei der deutschen Steinkohle der Fall. Hier wurde sogar zeitgleich mit dem Abstoßen von Auslandsbeteiligungen, also gewissermaßen der besten privaten Versicherung gegen das Auftreten von Lieferengpässen, vom Subventionsempfänger eine aggressive Werbekampagne für die Aufrechterhaltung des heimischen Steinkohlenbergbaus gestartet.

Die Zeiten des Merkantilismus und der strategischen Bedeutung der Montanindustrie sind jedoch vorbei. Die Abhängigkeiten auf dem Weltmarkt sind grundsätzlich wechselseitiger Natur. Die deutsche Außenpolitik spielt in der Tat eine große Rolle für die Versorgungssicherheit, durch die Pflege stabiler internationaler Beziehungen und die Durchsetzung der Offenheit gegenüber dem Wettbewerb bei den Handelspartnern. Diese Offenheit muss man dann aber auch im Inland beweisen – ein Staat, der für die heimische Industrie Rohstoffe ankauft, kann dies nicht. Er kann jedoch dort, wo er eingreift, darauf achten, dass die Risiken verteilt werden. So ist es z. B. wenig sinnvoll, bei der Versorgung mit Erdgas im vorhandenen Ausmaß auf Russland zu setzen. Der Weltmarkt für Kohle ist jedoch vergleichsweise harmlosen Risiken ausgesetzt, denn Lieferländer wie Australien und Kanada dürften wohl auch langfristig verlässlich bleiben. Wird aber trotz aller Gegenargumente ein Eingreifen des Staates in die Sicherung der Kohleversorgung für nötig gehalten, dann wäre es ein

Leichtes, zu einem Drittel der Kosten entsprechende Vorräte im Ausland zu kaufen und auf Halde zu legen. Dann blieben noch immer erhebliche Mittel übrig, um den Strukturwandel im Ruhrgebiet tatsächlich zu beflügeln.

Wer profitiert von den Subventionen wirklich?

Da die Schlussfolgerung nahe liegt, dass die Bevölkerung und die Volkswirtschaft insgesamt durch die Fortsetzung des subventionierten Steinkohlenbergbaus ökonomischen Schaden nehmen, und auch das Argument der Versorgungssicherheit nicht stichhaltig ist, wären Öffentlichkeit und Politik gut beraten zu fragen, wieso aller negativen Konsequenzen zum Trotz die Förderung deutscher Steinkohlen weiterhin staatlich unterstützt wird. Eine Antwort hierzu liefert die in der ökonomischen Literatur schon seit langem unter dem Stichwort „rent seeking“ bekannte Analyse politischer Entscheidungsprozesse.

Die politökonomische Analyse vermag sowohl theoretisch wie auch gestützt durch die empirische Evidenz überzeugend aufzudecken, welche negativen makroökonomischen Konsequenzen entstehen, wenn es gut organisierten Gruppen gelingt, politische Entscheidungsprozesse nach ihren partikularen Interessen zu beeinflussen. Die ökonomische Literatur zeigt im Weiteren, dass in „reifen“ Demokratien im Laufe der Zeit straff organisierte homogene Interessensgruppen im Verteilungskampf bessere Möglichkeiten haben, sich zu Lasten des Gemeinwohls durchzusetzen, als die vergleichsweise weniger gut organisierte, da viel stärker heterogene Gemeinschaft. Weiß man um diese Erkenntnisse, verwundert es nicht, dass die deutsche Steinkohle dauerhaft Subventionen erhält, obwohl deren ökonomische Sinnhaftigkeit schon seit langem hätte in Zweifel gezogen werden müssen. **Gerade aufgrund historisch gewachsener Pfadabhängigkeiten und eng geflochtener Interessensgeflechte hat sich eine politische Gemengelage zu Gunsten der Kohlesubventionierung und gegen**

die Interessen der Bevölkerung und der Volkswirtschaft insgesamt ergeben.

Eine weitere Grunderkenntnis der Analyse von „rent seeking“-Prozessen ist allerdings, dass Verbände und ihre Funktionäre nicht notwendigerweise die Interessen derer vertreten, die sie vorgeben zu vertreten, sondern dass auch sie, wie die meisten Menschen, bei allem Tun und Handeln zuallererst an ihre ganz persönlichen, eigenen Interessen denken. **Gerade bei einem Unternehmen bzw. einem Verband, der nur durch Subventionen existieren kann, darf bezweifelt werden, dass es ihm wirklich um die Interessen der Beschäftigten geht.** Man darf nicht vergessen, dass Rhetorik nichts kostet. Wenn, wie im Falle der Steinkohle, Tausende von Millionen von Steuergeldern verteilt werden, lohnt es sich schon, genauer hinzuschauen, wo und bei wem letztendlich die Kohlesubventionen ankommen, und sich nicht auf Beteuerungen zu verlassen.

Wie kann es sein, dass ein Unternehmen, das sein Produkt überhaupt nicht zum Zwecke des Verkaufs bewerben muss, dennoch ungehindert das Geld des Steuerzahlers dafür verwenden kann, für den Erhalt dieser Subventionen zu werben? **Die Subventionen pro Bergmann überschreiten zudem nicht nur die Kosten der finanziellen Unterstützung eines Arbeitslosen, sondern auch das Einkommen eines aktiven Bergmanns deutlich.** Es wäre das Mindeste, über die Verwendung der Differenz völlige Transparenz zu verlangen. Diese Transparenz wurde bislang nicht hinreichend eingefordert. Bevölkerung, Regierung wie Opposition sollten hier hartnäckiger nachfragen, wem die Subventionsmilliarden letztlich zugute kommen.

Bei der Suche nach Antworten spielen unabhängige Forschungsinstitute eine wichtige Rolle. Dabei gehört es zum wissenschaftlichen Selbstverständnis, unangenehme Wahrheiten offen auszusprechen und freimütig zu Forschungsergebnissen zu stehen, selbst bzw. gerade dort, wo andere im Eigeninteresse ihr politisches Gewicht dagegensetzen.