

Subventionen im Bergbau

Schluss mit der Förderung!

Von Rupert Wronski und Swantje Fiedler

Der Braunkohlebergbau profitierte im Jahr 2015 von staatlichen Förderungen in Höhe von mindestens 400 Millionen Euro. Das Beispiel zeigt, wie Subventionen im Bergbau politische Ziele zu Ressourcenschonung und Klimaschutz konterkarieren. Nicht nur deshalb sollte der ordnungspolitische Rahmen dringend reformiert werden.

— Immer wenn es um die Themen Energiewende und Kohleausstieg geht, stehen auch deren Kosten im Zentrum der Diskussion. Diese Debatte ist ein Paradebeispiel für die Bedeutung von Subventionen und ihren Folgen. Wer behauptet, bei der Braunkohle handle es sich um einen kostengünstigen Energieträger, vergisst die hohen gesellschaftlichen Kosten. Denn die gesamte Prozesskette, vom Abbau über die Verstromung bis zur Rekultivierung, verursacht Kosten, die der Strompreis nicht abbildet und die von der Gesellschaft getragen werden – und nicht von den Verursachern. Bei der Antwort auf die Frage, welche dieser Bereiche nach wissenschaftlichen Kriterien als „Subvention“ einzustufen sind, steckt der Teufel wie so häufig im Detail. Denn ein allseits anerkannter Subventionsbegriff existiert nicht. Fest steht allerdings: Der Bergbausektor profitiert von verschiedenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, vor allem Braun- und Steinkohle. Hinzu kommt, dass die Folgekosten von Umwelt- und Klimaschäden bisher nur zu geringen Teilen von den Verursachern getragen werden. Indem ausgerechnet die klimaschädlichsten Energie-

träger künstlich verbilligt werden, wird umweltschädliches Verhalten sogar noch gefördert. Viele der bestehenden Bergbausubventionen widersprechen daher den umwelt- und klimapolitischen Zielen der Bundesregierung und einer weitgehend dekarbonisierten Wirtschaft bis 2050.

Die wichtigsten Kohlesubventionen

Ohne Zweifel nehmen die hohen Subventionen für die Steinkohle gegenwärtig den Löwenanteil der deutschen Bergbausubventionen ein. Allein Absatzbeihilfen und Anpassungsgeld beliefen sich im Jahr 2015 in Summe auf rund 1,2 Milliarden Euro. (1) Mit Beendigung des Steinkohleabbaus im Jahr 2018 laufen diese Subventionen aus. Weniger offensichtlich sind die staatlichen Förderungen für die Braunkohle. Die Tagebaubetreiber profitieren von der Befreiung von der Förderabgabe, der Befreiung von Wasserentnahmeentgelten, Vergünstigungen respektive Befreiungen von der Erneuerbare-Energien-Umlage (EEG-Umlage) sowie weiteren Strom- und Energiesteuervergünstigungen (2):

▫ Förderabgabe: Das Bundesberggesetz schreibt für die Entnahme bergfreier Bodenschätze eine Förderabgabe von mindestens zehn Prozent des Marktwerts des entsprechenden Rohstoffs vor. Es steht den Bundesländern frei, diese sogar auf bis zu 40 Prozent zu erhöhen. Im Gegensatz zu anderen Rohstoffen und Energieträgern, zum Beispiel Erdgas und Erdöl, ist die Braunkohle jedoch nach sogenanntem „altem Recht“ von der Förderabgabe befreit. Diese Regelung begünstigt die Kohle – im Jahr 2015 mit mindestens 276 Millionen Euro – und wirkt wettbewerbsverzerrend.

▫ Wasserentnahmeentgelt: In den meisten Bundesländern muss für die Entnahme von Grundwasser ein Entgelt gezahlt werden. Dieses variiert je nach Bundesland und lag im Jahr 2015 in den Braunkohleländern zwischen 1,5 und 7,5 Cent je Kubikmeter. Im Braunkohletagebau werden erhebliche Mengen an Wasser entnommen, insbesondere für die Freilegung der Braunkohleflöze. Die Bergbauunternehmen sind in den meisten Bundesländern bis heute von der Entrichtung des Wasserentnahmeentgelts befreit, insoweit sie das gehobene Wasser keiner weiteren wirtschaftlichen Verwendung zuführen. Diese Regelung begünstigt die Braunkohle gegenüber anderen Rohstoffen und brachte den Braunkohle-Abbaubetrieben im Jahr 2015 einen finanziellen Vorteil von mindestens 22,5 Millionen Euro.

„ Indem ausgerechnet die klimaschädlichsten Energieträger künstlich verbilligt werden, wird umweltschädliches Verhalten sogar noch gefördert. “

□ EEG-Umlage: Durch zwei gesetzliche Regelungen bei Zahlungen der EEG-Umlage kann der Stromverbrauch des Braunkohletagebaus begünstigt oder ganz befreit werden: entweder durch die „Besondere Ausgleichsregelung“ (BesAR) für stromkostenintensive Unternehmen oder durch das Eigenstromprivileg. Im Jahr 2013 profitierte der Braunkohletagebau im Rahmen der BesAR von Ausnahmen in Höhe von 67,7 Millionen Euro – für das Jahr 2015 ist mit einem vergleichbaren Volumen zu rechnen. Vom Eigenstromprivileg profitieren Stromerzeuger, die den erzeugten Strom nicht durch ein Netz der öffentlichen Versorgung leiten, sondern im räumlichen Zusammenhang mit der Stromerzeugungsanlage verbrauchen. Von dieser Praxis machen auch bergbautreibende Unternehmen Gebrauch. Das Eigenstromprivileg hat den Braunkohlebergbaubetreibern im Jahr 2015 geschätzte 62 Millionen Euro eingebracht.

□ Strom- und Energiesteuervergünstigungen: Der deutsche Bergbausektor profitiert mindestens vom Spitzenausgleich sowie vom Herstellerprivileg für Produzenten von Energieerzeugnissen. Im Rahmen des Spitzenausgleichs können besonders energieintensive Unternehmen von Steuervergünstigungen bei der Strom- und Energiesteuer profitieren. Im Jahr 2011 wurde der gesamte Bergbausektor durch Vergünstigungen in Höhe von rund 70 Millionen Euro entlastet. (3) Unklar ist, welcher Teil davon auf den Braunkohlebergbau entfällt. Auch für die Größenordnung des Herstellerprivilegs liegt keine Schätzung vor.

Legt man den Subventionsbegriff umfassender aus, sind weitere, nicht von den Bergbaubetreibern zu tragende Kosten einzubeziehen: für Umsiedlungs- und Infrastrukturförderung, psychosoziale Folgen von Umsiedlungen (vgl. S. 57 ff.), Verlust natürlicher Bodenvielfalt, Sulfat- und Eisenbelastung von Gewässern (vgl. S. 82 ff.), dauerhafte Sumpfung (das Abpumpen des Grundwassers) zur Gefahrenabwehr, Bergschäden an privatem und öffentlichem Eigentum sowie unerwartete Schadens-

ereignisse. (4) Doch anstatt diese Förderungen abzubauen, werden sie sogar erweitert: Die geplante Klimareserve für alte Braunkohlekraftwerke stellt eine weitere Subvention für den Braunkohlebergbau dar.

In der Summe ergeben sich 2015 quantifizierbare Vergünstigungen für den Braunkohlebergbau in Höhe von mindestens 400 Millionen Euro. Von ähnlichen Regelungen profitiert auch der Steinkohlebergbau, zusätzlich zu den 1,2 Milliarden an direkten Finanzhilfen.

Subventionen weltweit in der Diskussion

Subventionen für fossile Energieträger sind mitnichten ein spezifisch deutsches Phänomen. Im Gegenteil: Die Internationale Energieagentur (IEA) beziffert die weltweiten Subventionen für fossile Brennstoffe im Jahr 2014 auf 493 Milliarden US-Dollar. Welcher Anteil davon auf den Bergbausektor entfällt, wird hingegen nicht explizit ausgewiesen. Auch hier hängt die Summe von der angelegten Subventionsdefinition ab. Denn je nach Erkenntnisinteresse und eigener Agenda verwenden wissenschaftliche und politische Institutionen unterschiedliche Abgrenzungen des Subventionsbegriffs. Zur Diskussion steht beispielsweise, ob die fehlende Einpreisung von externen Kosten durch Umwelt-, Klima- oder Gesundheitsschäden als Subvention zu werten ist. Auch in Deutschland gibt es keinen allgemein anerkannten Subventionsbegriff. Trotz wiederholter politischer Beschlüsse zum Subventionsabbau – auf internationaler Ebene zum Beispiel durch die Europäische Kommission, die G20-Staaten oder die Weltbank – ist bislang wenig auf diesem Feld passiert. Immerhin hat der relativ niedrige Ölpreis zuletzt einige erdölfördernde Staaten dazu veranlasst, gezielt Subventionen abzubauen.

Im Dezember 2015 hat die internationale Klimakonferenz in Paris das Ziel eindrucksvoll bestätigt, den weltweiten Temperaturanstieg langfristig auf zwei Grad Celsius zu beschränken (vgl. 128 ff.). Der Vertragstext sieht sogar Klimaschutzanstrengungen vor, die in Richtung einer maximalen Erderwärmung von 1,5 Grad Celsius zielen. Allein das Erreichen des Zwei-Grad-Ziels hätte bereits weitreichende Implikationen für die weltweite Bergbaupolitik. Denn dazu müssten rund zwei Drittel aller bekannten fossilen Energiereserven im Boden bleiben. Aufgrund der größeren Vorkommen und des höheren Treibhausgaspotenzials sogar rund 88 Prozent der Kohlereserven.

(5) Eine Bergbaupolitik, die Anreize für eine verstärkte Ausbeutung der fossilen Ressourcen setzt, zieht jedoch Investitionen in ein Geschäftsfeld nach sich, das unter den gegebenen ökologischen und politischen Vorzeichen unweigerlich zum Scheitern verurteilt ist. Eine solche Bergbaupolitik ist auch aus ökonomischer und sozialer Sicht irrsinnig. Daher ist es dringend geboten, alle Subventionen oder Förderungen mit Subventionscharakter im Bergbausektor sukzessive abzuschaffen. —

Anmerkungen

- (1) Deutsche Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht). Drucksache 18/5940 vom 02.09.2015.
- (2) www.foes.de/pdf/2015-11-FOES-Gesellschaftliche-Kosten-der-Braunkohle.pdf
www.foes.de/pdf/2015-01-Was-Strom-wirklich-kostet-lang.pdf
- (3) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/105/1710515.pdf>
- (4) www.foes.de/pdf/2014-04-FOES-Studie-Folgekosten-Braunkohle.pdf
- (5) McGlade, Christophe/Ekins, Paul (2015): The Geographical Distribution of Fossil Fuels Unused When Limiting Global Warming to 2 °C. In: Nature 517/2015, S. 187–190.



a)



b)

Wann ist bei Ihnen Schicht im Schacht?

- a) Wenn das Kohlezeitalter so weit hinter uns liegt, dass man Stollen nur noch mit der Weihnachtszeit assoziiert.
- b) Wenn der letzte Förderkorb umweltschädlicher Subventionen aus dem Bundeshaushalt ausgefahren wurde.

Zum Autor, zur Autorin

- a) Rupert Wronski, geb. 1985, M.A. Sustaina-

bility Economics and Management, ist seit 2013 wiss. Referent für Energiepolitik beim Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS).
b) Swantje Fiedler, geb. 1983, M.A. Europäische Studien, ist seit 2009 Mitarbeiterin des FÖS und leitet seit 2013 den Bereich Energiepolitik.

Kontakt

Rupert Wronski, Swantje Fiedler
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)
Schwedenstr. 15a
D-13357 Berlin
Fon ++49/(0)30/762 39 91 -52/-50
E-Mail rupert.wronski@foes.de,
swantje.fiedler@foes.de