



Dokumentation

Steinkohlesubventionen

Steinkohlesubventionen

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 033/17
Abschluss der Arbeit: 07. April 2017
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Begriffsklärung	4
2.	Steinkohlesubventionierung aktuell	5
3.	Steinkohlesubventionierung seit 1998	6
4.	Steinkohlesubventionierung vor 1998	9

1. Einleitung und Begriffsklärung

Der dieser Arbeit zugrundeliegende Auftrag fragt nach Steinkohlesubventionen bzw. -beihilfen in Deutschland seit dem Jahr 1960.

Eine wichtige Recherchequelle waren die Subventionsberichte, die die Bundesregierung seit 1967 regelmäßig vorlegt. Darüber hinaus wurden das Statistische Bundesamt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) aus Anlass des Auftrags angefragt. Das Statistische Bundesamt hat erklärt, dass andere Quellen und weitere Daten, die über die in den Subventionsberichten der Bundesregierung enthaltenen Angaben hinausgehen, dort nicht vorlägen.¹

Die Ergebnisse von Recherchen zur Höhe der Steinkohlesubventionen hängen maßgeblich vom zugrunde gelegten Subventionsbegriff ab. Die Bundesregierung erklärt in ihrem neuesten Subventionsbericht hierzu:

„Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist seit 1967 unverändert durch § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) festgelegt. Unter Finanzhilfen werden demnach Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen, während es sich bei Steuervergünstigungen um spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen handelt, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.“² Im dann folgenden Text wird der in den Subventionsberichten der Bundesregierung verwendete Subventionsbegriff im Einzelnen erläutert.

Einen anderen Subventionsbegriff verwendet die Studie „Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950 – 2008“ von Green Budget Germany³. Dort heißt es auf S. 4: *„Vor diesem Hintergrund verwenden wir in dieser Kurzstudie einen weiter gefassten Subventionsbegriff, der neben direkten staatlichen Zuwendungen auch indirekte Begünstigungen mit einschließt. Eine ausführlichere Darstellung der Subventionsbegriffe und –arten bietet die FÖS-Studie zu Förderungen der Atomenergie.⁴ Bei Anwendung dieser Methodik wird deutlich, dass Steinkohle zusätzlich von weiteren Fördertatbeständen profitiert, die über jene in den Subventionsberichten der Bundesregierung hinausgehen (...).“*

Das Umweltbundesamt fasst die unterschiedlichen Subventionsbegriffe in folgender Grafik zusammen:

1 Email von Destatis vom 3. April 2017.

2 25. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 18/5940, S. 10.

3 Bettina Meyer, Swantje Kuchler, Oliver Hölzinger, Green Budget Germany (GBG) • Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS), Staatliche Förderungen der Stein- und Braunkohle im Zeitraum 1950 – 2008, 1. Juni 2010, http://www.greenpeace.de/files/kohlesubventionen_1950-2008_0.pdf - ANLAGE 1

4 Gemeint ist die Studie http://www.foes.de/pdf/2010_FOES_Foerderungen_Atomenergie_1950-2010.pdf - Anm. der Verf. der Dokumentation.

Übersicht zu ausgewählten Subventionsbegriffen						
Subventionstyp	Subventionsbegriff					
	Bundesministerium der Finanzen (BMF), Subventionsbericht der Bundesregierung	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)	Umweltbundesamt (UBA)	Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS)	Institut für europäische Umweltpolitik (IEEP)	Internationaler Währungsfonds (IWF)
Budgetwirksame Subventionen (explizite Subventionen)						
Finanzhilfen (zweckgebundene Zuschüsse, Schuldendiensthilfen, Darlehen)	x	x	x	x	x	x
Steuervergünstigungen	x	x	x	x	x	x
In Anspruch genommene Bürgschaften und Garantien		x	x	x	x	x
Nicht direkt budgetwirksame Subventionen (implizite Subventionen)						
Nicht in Anspruch genommene Bürgschaften/Garantien		x	x	x	x	x
Gezielte Begünstigungen im Rahmen staatlicher Regulierung		x	x	x	x	x
Staatliche Bereitstellung oder Beschaffung von Gütern, Leistungen und Rechten zu Preisen, die nicht den Marktpreisen entsprechen		x	x	x	x	x
Unvollständige Internalisierung von Umweltkosten					(x)*	(x)**
<small>* IEEP bewertet Externalitäten nicht per se als Subventionen, erlaubt aber deren Berücksichtigung, sofern Quantifizierungen sinnvoll möglich sind und die Politik auf die anerkannten Umweltprobleme nicht reagiert. ** Der IWF verwendet bei der Betrachtung von Subventionen für fossile Energieträger u. a. auch einen Subventionsbegriff, der die Internalisierung von Umweltkosten berücksichtigt (IWF (2013), S. 1).</small>						
<small>Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an IEPP (2007), S. 26f. und Withana, S. u. a. (2012), S. 6; Definitionen für Subventionen entnommen aus BMF (2013), OECD (2005), Küchler, S. und Meyer, B. (2012), Valsecchi, C. u. a. (2009) und IWF (2013)</small>						

Quelle: Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2016, S. 9., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbrochure_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf (ANLAGE 2)

Neben dem Bund sind in der Frage der Subventionierung der Steinkohle regelmäßig auch die Revierländer Nordrhein-Westfalen und das Saarland beteiligt. Diese Dokumentation fokussiert sich auf die Darstellung der Subventionen des Bundes, betrachtet dabei die Finanzhilfen und lässt die Steuervergünstigungen, die als Mindereinnahmen im Bundeshaushalt zu Buche schlagen, unberücksichtigt.

2. Steinkohlesubventionierung aktuell

Auf der Internetseite des BMWi heißt es zur Steinkohlesubventionierung:

„Die Steinkohlenförderung in Deutschland (6,2 Mio. t in 2015) ist international nicht wettbewerbsfähig und wird daher subventioniert. Die Subventionen dienen dem Ausgleich der Differenz zwischen Produktionskosten und Erlösen aus dem Verkauf der Produktion - die Hilfen pro Tonne

dürfen dabei den Unterschied zwischen Produktionskosten und durchschnittlichen Drittlands-kohlepreisen nicht überschreiten - sowie der Deckung der Aufwendungen für Stilllegungen. Staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau müssen durch die EU-Kommission auf Grundlage der am 10. Dezember 2010 im Wettbewerbsfähigkeitsrat beschlossenen neuen EU-Steinkohlebeihilfenregelung(PDF: 733 KB) genehmigt werden. (...)

Am 7. Februar 2007 haben sich der Bund, das Land Nordrhein-Westfalen und das Saarland sowie die RAG AG und die IG BCE darauf verständigt, die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland zum Ende des Jahres 2018 sozialverträglich zu beenden. Der Auslaufprozess wird durch die zwischen dem Bund, den Revierländern und der RAG AG am 14. August 2007 abgeschlossene Rahmenvereinbarung "Sozialverträgliche Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus in Deutschland" und durch das im Dezember 2007 in Kraft getretene Steinkohlefinanzierungsgesetz geregelt. Durch die im Juli 2011 in Kraft getretene Änderung des Gesetzes (PDF: 20 KB) wurde die ursprünglich vorgesehene Überprüfung des Ausstiegsbeschlusses durch den Deutschen Bundestag (Revisionsklausel) gestrichen.

Die auf der Grundlage dieser Regelungen und zwischenzeitlich ergangener Zuwendungsbescheide durch den Bund und das Land Nordrhein-Westfalen bereitzustellenden Subventionen belaufen sich für den Zeitraum 2014 bis 2019 auf folgende Höchstbeträge (Mio. €):

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bund	1.284,8	1.332,0	1.053,6	1.020,3	939,5	794,4
Land NRW	363,8	171,4	170,9	161,2	151,5	220,6

Die RAG AG wird für diesen Zeitraum einen Eigenbeitrag in Höhe von 192 Mio. Euro leisten.⁵

3. Steinkohlesubventionierung seit 1998

Das zum Auftragsthema angefragte BMWi hat zur Validität der Subventionsberichte in der Frage der Steinkohlesubventionen folgendes ausgeführt:

5 <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Energie/kohlepolitik.html>, (letzter Abruf 6.4.2017).

„[...] belastbare Angaben zu den Steinkohlesubventionen aus dem Bundeshaushalt [lassen sich] erst ab dem Jahr 1998 treffen [...]. Auf Grundlage des Steinkohlebeihilfengesetzes vom 12.12.1995 wurde die Subventionierung des Absatzes deutscher Steinkohle und die Gewährung von Stilllegungsbeihilfen beginnend mit dem Jahr 1998 auf direkte Haushaltsfinanzierung umgestellt.“

Ferner hat das Ministerium folgende Zahlen mitgeteilt, wobei es anmerkt, dass es sich für die Jahre 2015 bis 2017 um vorläufige Angaben handle, da die Beihilfeprüfungen noch nicht abgeschlossen worden seien.⁶

Jahr	Angaben in Mio. Euro
1998	3.912,4
1999	3.894,4
2000	3.712,0
2001	3.379,6
2002	2.896,2
2003	2.558,7
2004	2.101,9
2005	1.645,2
2006	1.561,9
2007	1.771,6
2008	1.815,9
2009	1.375,3
2010	1.319,4
2011	1.348,6
2012	1.181,8
2013	1.082,4
2014	1.168,7
2015	1.088,3
2016	1.278,5
Soll 2017	1.053,6

Diese Zahlen sind Ist-Zahlen aus den Subventionsberichten der Bundesregierung, d.h. die tatsächlich gezahlten Mittel bezogen auf das jeweilige Haushaltsjahr.⁷

Diese Zahlen korrespondieren mit den Angaben in den Subventionsberichten der Bundesregierung unter der Bezeichnung „Zuschüsse für den Absatz deutscher Steinkohle zur Verstromung, zum Absatz an die Stahlindustrie sowie zum Ausgleich von Belastungen infolge von Kapazitäts-

6 Email des BMWi vom 31. März 2017.

7 Email des BMWi vom 6. April 2017.

anpassungen“. Weitere Mittel finden sich unter der Bezeichnung „Gewährung von Anpassungsgeld (APG) an Arbeitnehmer des Steinkohlenbergbaus“ sowie in den älteren Subventionsberichten auch in anderen Berichtsteilen.

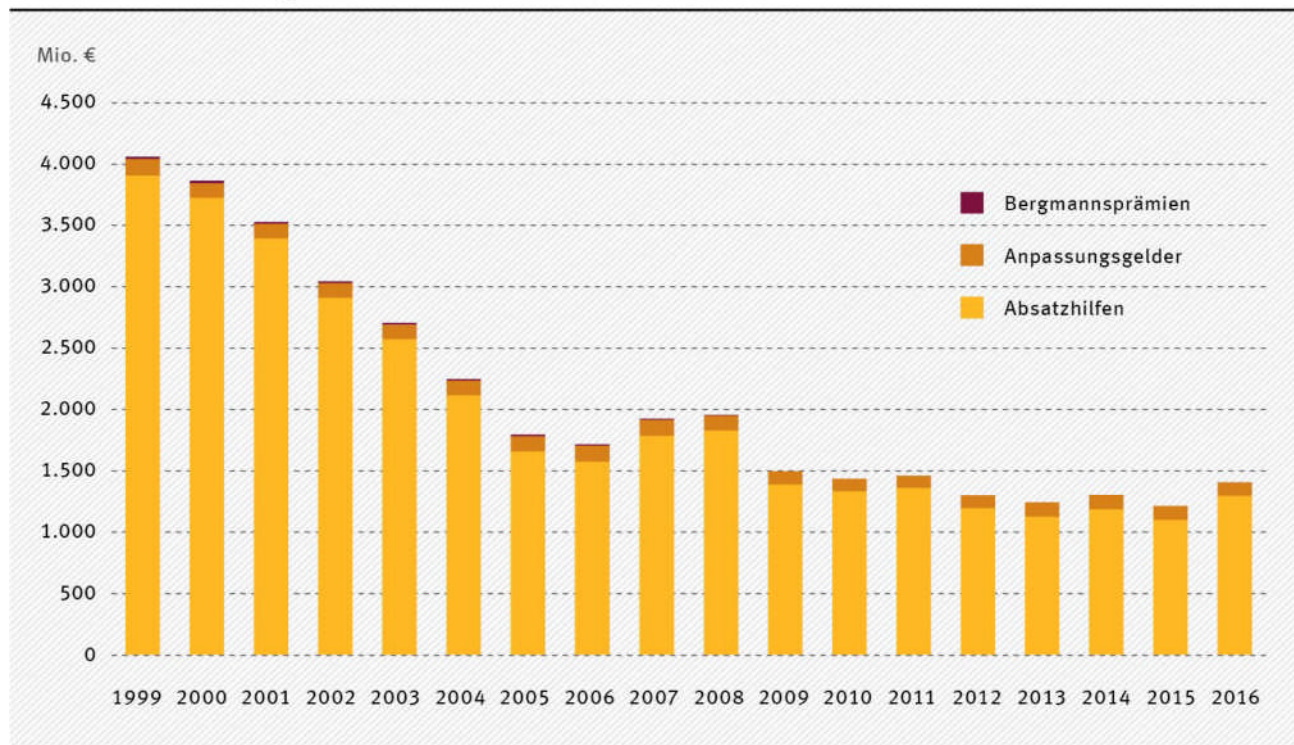
Im Einzelnen wird diesbezüglich auf folgende Subventionsberichte verwiesen, in denen z.T. auch Beteiligungen der Bundesländer ausgewiesen werden:

- 25. Subventionsbericht vom 02.09.2015 (BT-Drucksache 18/5940)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805940.pdf>, S. 134-137
- 24. Subventionsbericht vom 19.08.2013 (BT-Drucksache 17/14621)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714621.pdf>, S. 110-112
- 23. Subventionsbericht vom 11.08.2011 (BT-Drucksache 17/6795)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/067/1706795.pdf>, S. 114-117
- 22. Subventionsbericht vom 15.01.2010 (BT-Drucksache 17/465)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/004/1700465.pdf>, S. 118 bis 121
- 21. Subventionsbericht vom 21.08.2007 (BT-Drucksache 16/6275)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606275.pdf> S. 132-136
- 20. Subventionsbericht vom 22.03.2006 (BT-Drucksache 16/1020)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/010/1601020.pdf>, S. 63, 170-172
- 19. Subventionsbericht vom 01.10.2003 (BT-Drucksache 15/1635)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/016/1501635.pdf>, S. 8, 64-65, 186-188
- 18. Subventionsbericht vom 26.07.2001 (BT-Drucksache 14/6748)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/067/1406748.pdf>, S. 59-60, 177-181
- 17. Subventionsbericht vom 13.08.1999 (BT-Drucksache 14/1500)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/015/1401500.pdf>, S. 83-89

Die aufgeführten Auszüge aus den Subventionsberichten sind als **Anlagen 3a bis 3i** beigelegt.

Das Umweltbundesamt stellt die Subventionen von 1999 bis 2016 in folgender Grafik dar:

Abbildung 3

Staatliche Förderung der Steinkohle von 1999 bis 2016

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten aus den Subventionsberichten des Bundesministeriums der Finanzen

Quelle: Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2016, S. 24., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf

4. Steinkohlesubventionierung vor 1998

Wie bereits vom BMWi in seiner Mail vom 31. März 2017 erläutert (siehe oben 3.), ist erst 1998 die Subventionierung der Steinkohle auf direkte Haushaltsfinanzierung umgestellt worden. Dementsprechend schwierig gestaltet sich die Recherche belastbarer Zahlen in den Subventionsberichten aus dem Zeitraum vor 1998.

Zum Verständnis der Entwicklung der Steinkohlesubventionen wird auf die Darstellung auf der Internetseite <http://www.udo-leuschner.de/energie-chronik/110409d1.htm> verwiesen. Es handelt sich um eine private journalistische Webseite, die zahlreiche Informationen zu Energiethemen bereithält. Die Hintergrunddarstellung zur Steinkohlesubventionierung ist ausgedruckt als **Anlage 4** beigelegt. Ferner gibt es auf der Webseite eine Linkliste zur Steinkohlesubventionierung: <http://www.udo-leuschner.de/energie-chronik/ysteinkohle.htm>.

Das von Udo Leuschner erwähnte Steinkohlebeihilfengesetz war Artikel 1 des am 1. Januar 1998 in Kraft getretenen Gesetzes zur Neuordnung der Steinkohlesubventionen vom 17. Dezember 1997 (BGBl. Teil I, S. 3048), **Anlage 5**.

Ferner ist zum Verständnis der Aufsatz von Peter Lauffer, Neuordnung der Steinkohlesubventionen, in: Recht der Energiewirtschaft (RdE) Nr. 1/1998, S. 6 ff., beigelegt (**Anlage 6**), der das Gesetzgebungsverfahren bis zum 1.10.1997 beleuchtet.

Der Vollständigkeit halber werden untenstehend die Links für die älteren Subventionsberichte aufgeführt.

- 16. Subventionsbericht vom 29.08.1998 (BT-Drucksache 13/8420)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/084/1308420.pdf>
- 15. Subventionsbericht vom 01.09.1995 (BT-Drucksache 13/2230)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/13/022/1302230.pdf>
- 14. Subventionsbericht vom 26.08.1993 (BT-Drucksache 12/5580)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/055/1205580.pdf>
- 13. Subventionsbericht vom 11.11.1991 (BT-Drucksache 12/1525)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/015/1201525.pdf>
- 12. Subventionsbericht vom 01.09.1989 (BT-Drucksache 11/5116)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/11/051/1105116.pdf>
- 11. Subventionsbericht vom 25.11.1987 (BT-Drucksache 11/1338)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/11/013/1101338.pdf>
- 10. Subventionsbericht vom 12.09.1985 (BT-Drucksache 10/3821)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/038/1003821.pdf>
- 9. Subventionsbericht vom 06.09.1983 (BT-Drucksache 10/352)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/003/1000352.pdf>
- 8. Subventionsbericht vom 06.11.1981 (BT-Drucksache 9/986)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/09/009/0900986.pdf>
- 7. Subventionsbericht vom 08.08.1979 (BT-Drucksache 8/3097)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/030/0803097.pdf>
- 6. Subventionsbericht vom 17.11.1977 (BT-Drucksache 8/1195)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/011/0801195.pdf>
- 5. Subventionsbericht vom 22.10.1975 (BT-Drucksache 7/4203)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/042/0704203.pdf>

- 4. Subventionsbericht vom 29.10.1973 (BT-Drucksache 7/1144)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/011/0701144.pdf>
- 3. Subventionsbericht vom 23.12.1971 (BT-Drucksache 6/2994)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/029/0602994.pdf>
- 2. Subventionsbericht vom 16.02.1970 (BT-Drucksache 6/391)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/003/0600391.pdf>
- 1. Subventionsbericht vom 21.12.1967 (BT-Drucksache 5/2423)
Link: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/05/024/0502423.pdf>

Die **Studie von Green Budget Germany** (Anlage 1) stellt – unter dem in der Einleitung dargelegten weiten Untersuchungsrahmen – die staatlichen direkten und indirekten Förderungen der Kohle im Zeitraum 1950 bis 2008 (Steinkohle und Braunkohle) dar.
