

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft
und Technologie

Ausschussdrucksache 17(9)437
8. April 2011

cepStandpunkt

Änderung des Steinkohlefinanzierungsgesetzes

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Steinkohlefinanzierungsgesetzes durch Streichung der sog. „Revisionsklausel“ (§ 1 Abs. 2)

[BT-Drs. 17/4805]

Dr. Götz Reichert, LL.M. & Dr. Jan S. Voßwinkel

April 2011

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Kernpunkte

- ▶ Die Beibehaltung der Revisionsklausel gefährdete die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland bis 2018.
- ▶ Sie führte nicht zu einer EU-rechtlichen Zulässigkeit der subventionierten Steinkohleproduktion nach dem 31. Dezember 2018.
- ▶ Die Revision einer geplanten Stilllegung einer Steinkohleproduktionseinheit würde zu einer verpflichtenden Rückzahlung der gesamten Beihilfebeträge führen, die für den vom Stilllegungsplan abgedeckten Zeitraum gewährt wurde.
- ▶ Außergewöhnliche Kosten im Zuge der Stilllegung von Steinkohleproduktionseinheiten müssten nach dem 31. Dezember 2027 ohne Beihilfen gedeckt werden.
- ▶ Es ist nicht erkennbar, dass man für die energiepolitischen Ziele Deutschlands die heimische Steinkohleförderung subventionieren muss.
- ▶ Eine dauerhafte Subventionierung nicht wettbewerbsfähiger Branchen ist mit den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar, wäre branchenübergreifend nicht bezahlbar und würde den Staat maßlos überfordern.
- ▶ Da daher immer nur einzelne Branchen gefördert werden können, ist ordnungspolitisch der Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung zu begrüßen. Hierdurch wird die Privilegierung der Arbeitnehmer und Kapitaleigner dieser Branche beendet.
- ▶ Die Revisionsklausel sollte daher gestrichen werden.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte	1
1 Gegenstand des Gesetzentwurfes	3
2 Der europäische Rechtsrahmen für den subventionierten Steinkohlebergbau in Deutschland	3
2.1 Einleitung	3
2.2 Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV	4
2.3 Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 und nachfolgender Steinkohlebeschluss (2010/787/EU)	4
2.3.1 Stilllegungsbeihilfen längstens bis 31. Dezember 2018 (Artikel 3)	5
2.3.2 Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten (Artikel 4)	5
3 Deutscher Rechtsrahmen: Steinkohlefinanzierungsgesetz	6
4 Folgen des Steinkohlebeschlusses für die Revisionsklausel	7
5 Ordnungspolitische Bewertung eines definitiven Endes der subventionierten Steinkohleförderung	8

1 Gegenstand des Gesetzentwurfes

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Steinkohlefinanzierungsgesetzes¹ (BT-Drs. 17/4805) sieht vor, dass § 1 Abs. 2 des Steinkohlefinanzierungsgesetzes, die sogenannte „Revisionsklausel“, gestrichen wird. Die Revisionsklausel besagt, dass die Bundesregierung dem Bundestag bis spätestens 30. Juni 2012 einen Bericht zuleitet, auf dessen Grundlage der Deutsche Bundestag prüft, ob der Steinkohlebergbau weiter gefördert wird. Hierbei sind Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung sowie die „übrigen energiepolitischen Ziele“ zu beachten.

2 Der europäische Rechtsrahmen für den subventionierten Steinkohlebergbau in Deutschland

2.1 Einleitung

In Deutschland kann der Steinkohlebergbau subventioniert werden, sofern diese Subventionen den europarechtlichen Vorgaben genügen. Sollten sich die deutsche und die europäische Rechtssphäre insoweit widersprechen, würde sich das Europarecht aufgrund seines allgemein anerkannten Vorrangs² gegenüber deutschem Recht durchsetzen. Zum besseren Verständnis des relevanten Rechtsrahmens werden nachfolgend die europäischen und deutschen Regelungen für die Subventionierung von Steinkohlebergwerken erläutert.

Auf europarechtlicher Ebene wurde bis Ende des Jahres 2010 das grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen gemäß Artikel 107 Abs. 1 AEUV³ durch die Ausnahmen der Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 durchbrochen. Diese Verordnung lief Ende des Jahres 2010 aus. An ihre Stelle tritt der Beschluss des Rates (Steinkohlebeschluss) vom 10. Dezember 2010 (2010/787/EU)⁴, demzufolge unter bestimmten Umständen „[i]m Rahmen einer Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke (...) Beihilfen an die Kohleindustrie als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarktes vereinbar angesehen werden“. Mit dem Steinkohlebeschluss ist der EU-rechtliche Rahmen für die subventionierte Förderung der Steinkohle nach dem Steinkohlefinanzierungsgesetz⁵ abgesteckt. Insbesondere sollen Beihilfen „ausnahmslos Steinkohleproduktionseinheiten vorbehalten sein, die unwiderruflich geschlossen werden“⁶.

Im Folgenden werden die EU-rechtlichen Bedingungen für die subventionierte Steinkohleförderung näher erläutert.

¹ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

² Ständige EuGH-Rechtsprechung seit *Costa/ENEL*, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1270. Der Vorrang der Unionsverträge und des auf ihrer Grundlage gesetzten Rechts vor dem Recht der EU-Mitgliedstaaten wurde durch die 17. Erklärung zur Schlussakte der Regierungskonferenz zur Annahme des Vertrages von Lissabon ausdrücklich bestätigt. Umfassend zum Vorrang des Unionsrechts z. B. *Hetmeier*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 288 AEUV, Rn. 36 ff.

³ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 83 vom 30. März 2010, S. 47.

⁴ Beschluss (2010/787/EU) des Rates vom 10. Dezember 2010 über staatliche Beihilfen zur Erleichterung der Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke, ABl. L 336 vom 21. Dezember 2010, S. 24.

⁵ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

⁶ EU-Steinkohlebeschluss (2010/787/EU) vom 10. Dezember 2010 Begründungserwägung 7.

2.2 Beihilfeverbot nach Art. 107 AEUV

Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Sektoren den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich mit dem Binnenmarkt unvereinbar und mithin verboten, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Ausnahmen von diesem Beihilfeverbot sind nur gestattet, wenn sie einen der Ausnahmetatbestände nach Art. 107 Abs. 2 oder Abs. 3 AEUV erfüllen.⁷ So sind nach Art. 107 Abs. 2 AEUV Beihilfen in bestimmten Fällen, bei denen eine wettbewerbsverzerrende Wirkung nicht im Vordergrund steht, automatisch mit dem Binnenmarkt vereinbar (Legislativausnahmen). Dies wird beispielsweise für Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen angenommen. Zudem können nach Art. 107 Abs. 3 AEUV Beihilfen im Einzelfall als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden (Fakultativausnahmen), wenn sie z. B. der wirtschaftlichen Entwicklung von strukturschwachen Gebieten, wichtigen Vorhaben von „gemeinsamem europäischem Interesse“, der Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats oder der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete dienen. Zudem kann der Rat auf Vorschlag der Kommission „sonstige Arten von Beihilfen“ bestimmen. Legislativ- und Fakultativausnahmen unterscheiden sich hinsichtlich der Prüfungskompetenz der Kommission.⁸ Ist der Tatbestand einer Legislativausnahme erfüllt, so muss die Kommission die Beihilfe genehmigen. Im Fall einer Fakultativausnahme verfügt sie hingegen über ein weites Ermessen, bei dem sie wirtschaftliche, soziale oder auch kulturpolitische Aspekte berücksichtigen kann.

2.3 Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 und nachfolgender Steinkohlebeschluss (2010/787/EU)

Nach Art. 107 Abs. 3 lit. e AEUV kann der Rat durch einen Beschluss auf Vorschlag der Kommission festlegen, dass „sonstige Arten von Beihilfen“ als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden. Auf dieser Grundlage nahm die „Steinkohleverordnung“ (EG) Nr. 1407/2002 von 2002⁹ bestimmte Beihilfen zugunsten des Steinkohlebergbaus vom Beihilfeverbot aus. Diese Verordnung trat zum 31. Dezember 2010 außer Kraft.¹⁰

In einigen EU-Mitgliedstaaten wie Spanien, Rumänien und Deutschland liegen die Kosten der Steinkohleproduktion deutlich über den Weltmarktpreisen.¹¹ Ab 1. Januar 2011 wären nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke, die bislang noch Beihilfen auf Basis der Steinkohleverordnung (EG) Nr. 1407/2002 erhielten, nicht mehr förderfähig und hätten voraussichtlich geschlossen werden müssen.¹²

An die Stelle der Steinkohleverordnung ist der Steinkohlebeschluss getreten. Grundlage für den Beschluss war der Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010 (s. [cepStandpunkt](#)). Die Kommission lehnt darin sowohl eine bloße Verlängerung der damaligen Steinkohleverordnung bis 2020 als auch deren ersatzloses Auslaufen ab. Stattdessen schlug sie übergangsweise eine sektorspezifische Nachfolgeregelung vor, die ab 1. Januar 2011 gelten sollte

⁷ Zum System der Ausnahmetatbestände zum Beihilfeverbot vgl. Langner, CEP-Studie: Die Europäische Beihilfenkontrolle auf dem Prüfstand, 2009, S. 6; Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 22, Rn. 13 ff.

⁸ Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 22, Rn. 13.

⁹ Verordnung (EG) Nr. 1407/2002 des Rates vom 23. Juli 2002 über staatliche Beihilfen für den Steinkohlenbergbau, ABl. L 205 vom 2. August 2002, S. 1.

¹⁰ Art. 14 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1407/2002.

¹¹ Europäische Kommission, Impact Assessment, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 7 f.

¹² Ebd., S. 10.

und auf eine endgültige Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke bis spätestens zum 1. Oktober 2014 abzielte. Dieser Vorschlag wurde kontrovers diskutiert (s. [CEP-Standpunkt](#)). Das Ergebnis dieser Kontroverse mündete in den Beschluss des Rates vom 10. Dezember 2010, der auf eine endgültige Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke bis spätestens zum 31. Dezember 2018 abzielt. Nach dem EU-Steinkohlebeschluss werden – zusätzlich zu den Förderungsmöglichkeiten, die das allgemeine Beihilferecht eröffnet – zwei Arten von Beihilfen für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt : (1) „Stilllegungsbeihilfen“ und (2) „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“.

2.3.1 Stilllegungsbeihilfen längstens bis 31. Dezember 2018 (Artikel 3)

„Stilllegungsbeihilfen“ nach Artikel 3 des EU-Steinkohlebeschlusses¹³ sind Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion in „Steinkohleproduktionseinheiten“¹⁴, deren Stilllegung bereits geplant ist. Sie sollen die schrittweise Stilllegung nicht wettbewerbsfähiger Steinkohlebergwerke ermöglichen, die bereits am 31. Dezember 2009 in Betrieb waren (Art. 3 Abs. 1 lit. e). Um die durch die Beihilfen bedingten Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt zu minimieren, sollen die Beihilfen ausnahmslos nur an Produktionseinheiten ausgezahlt werden, die unwiderruflich geschlossen werden.¹⁵ Dementsprechend ist unter „Stilllegung“ die „dauerhafte Einstellung der Produktion und des Verkaufs von Steinkohle“ zu verstehen (Art. 1 lit. a).

Der EU-Steinkohlebeschluss sieht als zwingende Voraussetzung für die Gewährung von Stilllegungsbeihilfen vor, dass sie nur in Verbindung mit einem Stilllegungsplan gewährt werden (Art. 3 Abs. 1 lit. a). Dieser ist von den Mitgliedstaaten aufzustellen und enthält die Maßnahmen zur endgültigen Stilllegung von Produktionseinheiten (Art. 1 lit. c). Von zentraler Bedeutung für die betroffene Steinkohleindustrie ist die im EU-Steinkohlebeschluss vorgesehene Regelung, dass Stilllegungspläne nicht über den 31. Dezember 2018 hinausreichen dürfen (Art. 3 Abs. 1 lit. a). Demzufolge dürften Stilllegungsbeihilfen nach Ablauf dieser Frist nicht mehr an nicht wettbewerbsfähige Steinkohlebergwerke ausgezahlt werden. Wird eine Produktionseinheit nicht zu dem in dem Stilllegungsplan festgesetzten Termin geschlossen, muss der betreffende Mitgliedstaat den gesamten Beihilfebetrag, der für den vom Stilllegungsplan abgedeckten Zeitraum gewährt wurde, zurückfordern (Art. 3 Abs. 2).

2.3.2 Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten (Artikel 4)

Neben Stilllegungsbeihilfen nach Artikel 3 sollen Steinkohlebergwerke außerdem Beihilfen zur Deckung „außergewöhnlicher Kosten“ erhalten können, die nicht unmittelbar den Produktionskosten zuzurechnen sind, sondern für „soziale und ökologische ‚Altlasten‘“¹⁶ anfallen, die durch die Stilllegung von Produktionseinheiten verursacht werden. Die förderfähigen „außergewöhnlichen Kosten“ sind abschließend im Anhang der vorgeschlagenen Steinkohleverordnung aufgeführt. Hierzu zählen z. B.:

- Kosten für Sozialleistungen aufgrund der Versetzung von Arbeitnehmern in den Vorruhestand;

¹³ Artikelangaben beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – auf den Steinkohlebeschluss (2010/787/EU) vom 10. Dezember 2010.

¹⁴ Eine „Steinkohleproduktionseinheit“ (Art. 1 lit. d) ist die Gesamtheit aller Kohlegewinnungsorte und ihre Infrastruktur, unter- oder übertägig, die dazu geeignet ist, Steinkohle unabhängig von anderen Teilen des Unternehmens zu fördern.

¹⁵ Begründungserwägung Nr. 7 Steinkohlebeschluss (2010/787/EU) vom 10. Dezember 2010; s. auch ebd. Art. 3 Abs. 1 lit. b.

¹⁶ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 von 20. Juli 2010, S. 7.

- Renten- und Abfindungszahlungen außerhalb der gesetzlichen Versicherung an Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, und an Arbeitnehmer, die vor der Stilllegung Ansprüche auf solche Zahlungen erworben haben;
- verbleibende Kosten für die Krankenversorgung ehemaliger Bergarbeiter;
- Aufwendungen der Unternehmen für Umschulungen;
- zusätzliche Sicherheitsarbeiten unter Tage, die nach der Stilllegung von Produktionseinheiten erforderlich sind;
- Bergschäden, sofern sie auf Produktionseinheiten zurückzuführen sind, die von Stilllegungsmaßnahmen betroffen sind; sowie
- Aufwendungen für die Sanierung ehemaliger Bergwerke, insbesondere für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung.

Anders als Stilllegungsbeihilfen, die nach dem Ratsbeschluss nur bis zum 31. Dezember 2018 zulässig sind, sollen Beihilfen für außergewöhnliche Kosten bis zum geplanten Außerkrafttreten des EU-Steinkohlebeschlusses zum 31. Dezember 2027 (Artikel 9) mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.

3 Deutscher Rechtsrahmen: Steinkohlefinanzierungsgesetz

Das deutsche Steinkohlefinanzierungsgesetz (SteinkohleFinG)¹⁷ bestimmt, dass die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland bis zum Ende des Jahres 2018 beendet wird (§ 1 Abs. 1 SteinkohleFinG).¹⁸ Zu diesem Zweck regelt es gemäß § 1 Abs. 3 die Finanzierung

- a) des Absatzes deutscher Steinkohle für den Einsatz in Kraftwerken und zur Stahlerzeugung im Hochofenprozess bis zum Jahr 2018 („Absatzbeihilfen“¹⁹),
- b) der Aufwendungen der Bergbauunternehmen infolge dauerhafter Stilllegungen („Stilllegungsbeihilfen“²⁰),
- c) der ab der Beendigung des subventionierten Steinkohlenbergbaus weiter bestehenden Verpflichtungen der Bergbauunternehmen und
- d) des sozialverträglichen Anpassungsprozesses für ältere Arbeitnehmer des deutschen Steinkohlenbergbaus.²¹

In terminologischer Hinsicht ist zu beachten, dass „Absatzbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz (§ 1 Abs. 3 lit. a) „Stilllegungsbeihilfen“ im Sinne des EU-Steinkohlebeschlusses (Artikel 3) sind. Hingegen entsprechen die „Stilllegungsbeihilfen“ des Steinkohlefinanzierungsgesetzes (§ 1 Abs. 3 lit. b) den „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ des EU-Steinkohlebeschlusses (Artikel 4).

¹⁷ Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz – SteinkohleFinG) vom 20. Dezember 2007, BGBl. I, S. 3086.

¹⁸ Für eine Übersicht über den Entstehungszusammenhang des Steinkohlefinanzierungsgesetzes, die „Rahmenvereinbarung“ vom 14. August 2007 – geschlossen zwischen dem Bund, den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Saarland sowie der RAG AG, die Rolle der RAG AG und den Erblastenvertrag s. [cepStandpunkt](#) zur Steinkohlefinanzierung.

¹⁹ „Absatzbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz sind „Stilllegungsbeihilfen“ im Sinne von Artikel 3 der vorgeschlagenen EU-Steinkohleverordnung [s. o. II. 1. c) bb)].

²⁰ „Stilllegungsbeihilfen“ nach dem deutschen Steinkohlefinanzierungsgesetz sind in der Terminologie der vorgeschlagenen EU-Steinkohleverordnung „Beihilfen zur Deckung außergewöhnlicher Kosten“ [Artikel 4; s. o. II. 1. c) cc)] und keine „Stilllegungsbeihilfen“ [Artikel 3; s. o. II. 1. c) bb)].

²¹ Vgl. ausführlicher [cepStandpunkt](#) zur Steinkohlefinanzierung.

Das deutsche Steinkohlefinanzierungsgesetz enthält eine „Revisionsklausel“ (§ 1 Abs. 2 Steinkohle-FinG), der zufolge die Bundesregierung bis spätestens 30. Juni 2012 einen Bericht vorlegen muss, auf dessen Grundlage der Deutsche Bundestag „unter Beachtung der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepolitischen Ziele“ prüft, ob der Steinkohlebergbau über 2018 hinaus gefördert werden soll.

4 Folgen des Steinkohlebeschlusses für die Revisionsklausel

Unabhängig davon, wie man Argumente bewertet, die für eine Fortführung des subventionierten Steinkohlebergbaus angeführt werden könnten, schränkt allein die Existenz der Revisionsklausel die Möglichkeit ein zu erklären, dass eine Steinkohleproduktionseinheit nach den Vorgaben eines Stilllegungsplanes tatsächlich *definitiv* geschlossen wird. Damit werden die Vorgaben für Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion von Steinkohleproduktionseinheiten nach Art. 3 des EU-Steinkohlebeschlusses nicht erfüllt.

Sollte der Bundestag unter Beachtung der oben angeführten Kriterien im Rahmen seiner Überprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass der Steinkohlebergbau weiter gefördert werden soll, so fehlt zumindest die EU-rechtliche Grundlage für die Subventionierung der laufenden Steinkohleproduktion zur Förderung „des Absatzes deutscher Steinkohle für den Einsatz in Kraftwerken und zur Stahlerzeugung im Hochofenprozess“²². Der Ratsbeschluss schließt Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation sowie Beihilfen für den Umweltschutz und für die Ausbildung nicht kategorisch aus.²³ Diese Beihilfen sind allerdings nicht Zweck des Steinkohlefinanzierungsgesetzes.²⁴

Sollte eine Steinkohleproduktionseinheit entgegen den Bestimmungen des sie betreffenden Stilllegungsplanes nicht definitiv geschlossen werden, müsste der gesamte Beihilfebetrag zurückerstattet werden, der für den vom Stilllegungsplan abgedeckten Zeitraum gewährt wurde (Art. 3 Abs. 3). Dies ist auch dann der Fall, wenn nach dem 31. Dezember 2018 eine subventionsfreie Steinkohleförderung erfolgt.

Für die Zeit nach dem 31. Dezember 2027 bildet der EU-Steinkohlebeschluss keine Rechtsgrundlage für die Gewährung von Beihilfen für die Deckung außergewöhnlicher Kosten (Art. 4). Stilllegungen von Steinkohleproduktionseinheiten müssten daher ohne Beihilfen für „soziale und ökologische ‚Altlasten‘“²⁵ erfolgen.

Die Beibehaltung der Revisionsklausel gefährdet daher die subventionierte Förderung der Steinkohle in Deutschland bis 2018 und führt nicht zu einer EU-rechtlichen Zulässigkeit der subventionierten Steinkohleproduktion nach dem 31. Dezember 2018. Die Revision einer geplanten Stilllegung einer Steinkohleproduktionseinheit würde zu einer verpflichtenden Rückzahlung der gesamten Beihilfebeträge führen, die für den vom Stilllegungsplan abgedeckten Zeitraum gewährt wurde. Außergewöhnliche Kosten im Zuge der Stilllegung von Steinkohleproduktionseinheiten müssten ohne Beihilfen gedeckt werden.

Die Revisionsklausel sollte daher gestrichen werden.

²² § 1 Abs. 3 lit. a Steinkohlefinanzierungsgesetz.

²³ EU-Steinkohlebeschluss (2010/787/EU) vom 10. Dezember 2010 Begründungserwägung 11.

²⁴ § 1 Abs. 3 lit. a Steinkohlefinanzierungsgesetz.

²⁵ Steinkohleverordnungsvorschlag KOM(2010) 372 vom 20. Juli 2010, S. 7.

5 Ordnungspolitische Bewertung eines definitiven Endes der subventionierten Steinkohleförderung

Dass es dem EU-Steinkohlebeschluss erkennbar ernst mit einem definitiven Ende der subventionierten Steinkohleförderung in der EU ist, ist ohne Vorbehalte zu begrüßen. Unabhängig von der Diskussion um das konkrete Ausstiegsdatum liegt hierin der besondere Wert des EU-Steinkohlebeschlusses. Es ist insofern zu begrüßen, dass der EU-Steinkohlebeschluss auch zu einem definitiven Ende der subventionierten Steinkohleförderung in Deutschland führt.

Es ist eine Verschwendung von öffentlichen Mitteln, wenn nicht wettbewerbsfähige Industrien durch den Einsatz von Steuergeldern künstlich am Leben gehalten werden. Darüber hinaus führt dies zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen, da Kapital und Arbeit nicht in solchen Verwendungen eingesetzt werden, wo sie möglichst viel zur Wertschöpfung der Volkswirtschaft beitragen. Sie führen dazu, dass sich regionale Wirtschaftsstrukturen von Marktkräften abkoppeln und ein ineffizientes Spezialisierungsverhalten hervorbringen.

Die Kapitalgeber und Arbeitnehmer im Steinkohlebergbau werden durch die subventionierte Förderung der Steinkohle weitaus besser gegen das Risiko mangelnder Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens abgesichert als beispielsweise die Kapitalgeber und Arbeitnehmer mit vergleichbarer Qualifikation in anderen Bergbaubereichen oder im produzierenden Gewerbe. Insbesondere im Ruhrgebiet ist dies deutlich, wo es in jüngster Zeit zu erheblichen Beschäftigungseinbußen im verarbeitenden Gewerbe kam. Es ist das eine, Solidarität mit einer Gruppe von Beschäftigten im Bergbausektor zu äußern. Es ist etwas anderes zu erklären, warum man dann diese „Solidarität“ gleichzeitig anderen Gruppen aus guten Gründen verweigert. Eine dauerhafte Subventionierung nicht wettbewerbsfähiger Branchen ist mit den Prinzipien einer sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar²⁶, wäre branchenübergreifend nicht bezahlbar und würde den Staat maßlos überfordern.

Zwar gibt es immer noch Stimmen, die an einem „Sockelbergbau“ festhalten und im Rahmen der Revisionsklausel nach § 1 Abs. 2 Steinkohlefinanzierungsgesetz darauf hinarbeiten möchten. Überzeugende Argumente sind hier allerdings nicht mehr zu erwarten. Es ist nicht erkennbar, dass man für die energiepolitischen Ziele Deutschlands eine heimische Steinkohleförderung subventionieren muss. Die Europäische Kommission stellt zu Recht fest, dass die heimische Steinkohleförderung keinen Beitrag zu einer erhöhten Energieversorgungssicherheit leistet.²⁷ Auf dem Weltmarkt für Steinkohle ist die EU nicht von einem oder von einer kleinen Gruppe von Lieferanten abhängig. Der Weltmarkt für Kohle ist stabiler als der Markt für andere Energieträger.²⁸ Zwar ist davon auszugehen, dass auch der Weltmarktpreis der Steinkohle steigen wird. Das bedeutete jedoch nicht, dass dadurch insbesondere Deutschland mit seinen tiefgelegenen Kohlevorkommen, deren Förderung sehr teuer ist, in absehbarer Zeit konkurrenzfähig würde. Eine Verlängerung des subventionierten Steinkohlebergbaus über 2018 hinaus als Ergebnis einer ernsten Prüfung des Deutschen Bundestages „unter Beachtung der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit, der Sicherung der Energieversorgung und der übrigen energiepolitischen Ziele“²⁹ ist daher illusorisch.

²⁶ Man kann nicht alle Menschen privilegieren. Bestimmte Positionen zu schützen heißt immer auch, anderen den Zugang zu diesen Positionen zu verwehren. Dieser Ungerechtigkeitsaspekt wird in der öffentlichen Auseinandersetzung gerne unterschlagen. Vgl. Friedrich August von Hayek, *Recht, Gesetz und Freiheit*, Tübingen 2003, S. 244 ff.

²⁷ Europäische Kommission, *Impact Assessment*, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 17.

²⁸ § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG („Revisionsklausel“).

Europäische Kommission, *Impact Assessment*, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 17.

²⁹ § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG („Revisionsklausel“).

²⁹ Europäische Kommission, *Impact Assessment*, Arbeitsdokument SEC(2010) 850 vom 20. Juli 2010, S. 17.

Es ist angesichts dieser Unsicherheit zumindest nicht Aufgabe des Staates, durch das Aufrechterhalten der subventionierten Förderung hierauf unternehmerisch zu wetten. Sollte die Steinkohlebranche der Auffassung sein, dass die Steinkohleförderung in Deutschland ohne Subventionen auskommt, so muss sie dies zeitnah belegen. Insbesondere müsste gezeigt werden, dass die Steinkohleförderung in Deutschland innerhalb kurzer Zeit wettbewerbsfähig wird. Es müsste insbesondere belegt werden, dass man entweder ab sofort auf Beihilfen zur Deckung von Verlusten aus der laufenden Produktion verzichten kann oder sie zumindest zukünftig wird zurückzahlen können. Darüber hinaus müsste gezeigt werden, wie im Falle einer späteren Stilllegung der Bergwerke die außergewöhnlichen Kosten für soziale und ökologische Zwecke ohne Beihilfen finanziert werden.

Die Übergangszeiten des deutschen Fahrplans zum Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung bis 2018 sind vergleichsweise großzügig bemessen. Hierdurch war der Ausstieg aus dem Steinkohlebergbau in Deutschland politisch durchsetzbar. Dass man dies mit dem Steinkohlefinanzierungsgesetz überhaupt geschafft hat, ist unter politischen Gesichtspunkten zunächst einmal bedeutender als die Frage nach einem aus ordnungspolitischer Sicht vielleicht wünschenswerten früheren Ausstieg. Dennoch sind die Übergangszeiten gerade auch mit Blick auf viel härtere Bedingungen für Arbeitnehmer durch Werkschließungen in anderen Branchen zu kritisieren. Hierfür gibt es weder Effizienzargumente noch Gerechtigkeitsargumente, da man diese Privilegierung anderen Branchen nicht zugesteht und zugestehen kann. Es ist also durchaus fraglich, ob sich diese Bevorzugung sozialpolitisch rechtfertigen lässt: Gerade die Ungleichbehandlung verschiedener Arbeitnehmer und Kapitaleigner provoziert das Gefühl „sozialer Ungerechtigkeit“. Allein die regionale Konzentration der Arbeitslosigkeit durch eine Schließung der Bergwerke kann als Argument herhalten. Es ist aber fraglich, ob man daraus die komplette Vermeidung betriebsbedingter Kündigungen herleiten kann.

Die Belastungen für die Bundes- und Landeshaushalte, die durch den vergleichsweise langfristigen Ausstieg aus der subventionierten Steinkohleförderung entstehen, sind innerhalb des demokratischen Verfahrens als „Preis“ zu verstehen, den die Politik bereit war der Öffentlichkeit für ein vergleichsweise hohes Maß an „sozialem Frieden“ im Zuge des Ausstiegs abzuverlangen. Ob man diesen Preis als zu hoch empfindet oder nicht, muss der deutsche Steuerzahler und Wahlbürger entscheiden. Bislang war er zur Zahlung dieses Preises bereit. Unter ökonomischen Gesichtspunkten und unter dem Aspekt der Privilegienfreiheit als ordnungspolitischem Prinzip muss man diese Bereitschaft nicht teilen.

²⁹ § 1 Abs. 2 SteinkohleFinG („Revisionsklausel“).