

**Hintergrundpapier zum Gutachten:
„Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?“**

Hintergrund

Gegenwärtig wird in Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit intensiv diskutiert, wie die Energieversorgung für Deutschland langfristig aussehen soll. Bleiben die fossilen Energieträger – Kohle, Öl oder Gas – weiterhin die wichtigsten Energiequellen? Welche Rolle spielen die Erneuerbaren Energien Wasser, Wind, Sonne, Biomasse und Geothermie? Gibt es eine Renaissance der Kernkraft? Ausgelöst wird diese Debatte vor allem durch die anstehenden Entscheidungen über die Erneuerung des Kraftwerkparks in Deutschland.

Für den Klimaschutz ist dieser Aspekt von zentraler Bedeutung. Angesichts der sehr langen Investitionszyklen bei den Kraftwerken handelt es sich um langfristige Weichenstellungen, die einen entscheidenden Einfluss darauf haben, in welchem Umfang der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten verringert werden kann.

Ein zugunsten der heimischen Braunkohle häufig zu hörendes Argument in dieser Diskussion ist, dass Braunkohle – im Gegensatz etwa zur Steinkohle – der einzige subventionsfreie Energieträger in Deutschland sei. Somit sei unter gesamtwirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten ein weiterer Ausbau der Stromerzeugung aus Braunkohle unbedenklich, ja sogar wünschenswert.

Aus Sicht des Klimaschutzes ist eine stärkere Nutzung der Braunkohle jedoch bedenklich, da es sich um den fossilen Energieträger mit den höchsten

klimaschädlichen Kohlendioxid (CO₂)-Emissionen pro Energieeinheit handelt. Bei der Stromerzeugung aus Braunkohle sind die spezifischen Klimafolgekosten am höchsten.

Aus Sicht des Umweltbundesamtes (UBA) ist wegen der erheblichen, mit der Stromerzeugung – vor allem aus Braun- und Steinkohle – verbundenen Umweltbelastungen, die Energiebereitstellung in Deutschland nicht nachhaltig, da sie nicht den Zielen Klimaschutz und Ressourcenschonung entspricht. Eine stärkere Nutzung dieser Energieträger würde die langfristig notwendige drastische Verringerung des Treibhausgas-Ausstoßes in Frage stellen.

Ziele der Kurzstudie „Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?“

Vor diesem Hintergrund hat das UBA die These von der Subventionsfreiheit der Braunkohle auf den wissenschaftlichen Prüfstand gestellt. Im Auftrag des UBA hat das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie ein Kurzgutachten mit dem Titel „Braunkohle – ein subventionsfreier Energieträger?“ erstellt.

Ziel der Studie war es, direkte und indirekte Subventionen sowie subventionsähnliche Tatbestände, die den Wettbewerb zugunsten der Braunkohleerzeugung und -nutzung verzerren, zu erfassen, zu systematisieren und – soweit möglich – zu quantifizieren. Dabei sollte von einem weiten Subventionsbegriff ausgegangen werden. Das Gutachten dient dazu, größere Transparenz in die Debatte über die Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft zu bringen. Zu diesem Zweck stellten die Wuppertaler Forscher eine Systematik der Subventionen und subventionsähnlicher Tatbestände auf. Darauf aufbauend haben sie alle relevanten Prozessschritte – von der Bergbauplanung und Umsiedlung bis hin zum Absatz des Braunkohlenstroms – auf mögliche Begünstigungen durch direkte Fördermaßnahmen und andere Regelungen analysiert.

Zentrale Forschungsergebnisse

Das Gutachten des Wuppertal Instituts belegt, dass – entgegen aller Aussagen aus der Branche – Braunkohle kein subventionsfreier Energieträger ist. Sowohl in Ost- wie in Westdeutschland gab und gibt es vor allem indirekte Begünstigungen der Braunkohle gegenüber anderen Energieträgern und Wirtschaftszweigen, wodurch der Wettbewerb zugunsten der Braunkohleerzeugung und -nutzung verzerrt wird. Das Wuppertal Institut konnte zwar nur wenige direkte Subventionen ermitteln. Indirekte Subventionen der Braunkohleförderung und -nutzung dagegen stellten die Forscher in verschiedenen Bereichen fest. Entlang der Wertschöpfungskette – von der Planungs- und Umsiedlungsphase bei der Erschließung der Braunkohlevorkommen über den Braunkohleabbau bis zur Verstromung – konnten verschiedene Arten von Subventionen und subventionsähnlicher Tatbestände identifiziert und teilweise quantifiziert werden. Diese Begünstigungen werden in dem Gutachten detailliert dokumentiert.

Die indirekten Begünstigungen der Braunkohle liegen vor allem bei der unterschiedlichen Besteuerung im Vergleich zu den steuerlich benachteiligten Energieträgern Gas und Öl, bei den Kosten der unentgeltlichen oder verbilligten Ressourcennutzung und bei den sogenannten externen Kosten. Diese nicht dem Verursacher Braunkohle angelasteten externen Effekte – wie etwa Umwelt- und Gesundheitsschäden – belaufen sich zusätzlich auf mindestens 3,5 Milliarden Euro im Jahr. Bereits ohne die externen Effekte betragen die impliziten Begünstigungen mindestens rund 960 Millionen Euro pro Jahr. Insgesamt ergeben sich nach den Wuppertaler Berechnungen damit Begünstigungen der Braunkohle von mindestens 4,5 Milliarden Euro jährlich.

Höhe der identifizierten Begünstigung der Braunkohlewirtschaft – direkte und indirekte Subventionen (politisch gestaltbare und nicht mehr gestaltbare Begünstigungen)

Bereich / Cluster	Subventionierung im weiteren Sinne
Begünstigung von Investitionen durch Finanzhilfen, Steuervergünstigungen, etc. <ul style="list-style-type: none"> • Explizite Subventionen: • Implizite Subventionen (Kraftwerksbestand, im Vergleich zur Stromerzeugung mit Erdgas): → Subventionen gesamt:	$\geq 12 \text{ Mio. Euro/pro Jahr (a)}$ $\geq 590 \text{ Mio. Euro/a}$ $\geq 602 \text{ Mio. Euro/a}$
Privatisierungsregelungen und Investitionsförderung der ostdeutschen Braunkohle (d.h. Begünstigung <i>ausschließlich</i> für Ostdeutsche Braunkohle):	$\geq 150 \text{ Mio. Euro/a}$
Unentgeltliche oder verbilligte Nutzung endlicher Ressourcen	$\geq 202 \text{ Mio. Euro/a}$
SUMME (ohne externe Effekte)	$\geq \text{ca. } 960 \text{ Mio. Euro/a}$
Die Bereiche, Umsiedlungsförderung, Verwaltungs- und Verfahrensaufwendungen sowie indirekte Absatzförderung wurden ebenfalls untersucht. Im Rahmen der Kurzstudie konnten dort zwar Begünstigungen identifiziert, jedoch nicht quantifiziert werden. In den Bereichen Beschäftigungs- und Sozialförderung, allgemeine Investitionsförderung Ost und Forschungs- und Entwicklungsförderung konnte keine Begünstigung der Braunkohle identifiziert werden. Den in der Tabelle zusammengestellten Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft steht naturgemäß auch ein signifikanter öffentlicher bzw. gesellschaftlicher Nutzen wie z.B. die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erwirtschaftung von Sozialprodukt, die Entrichtung von Steuern, die Nachfrage nach Vorleistungen etc. entgegen. Diese Aspekte waren allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung.	

Quelle: Wuppertal Institut 2004

Zu den direkten Subventionen zählen direkte Investitionszuschüsse in Millionenhöhe an die Betreiber von Braunkohlenkraftwerken für den Neubau und die Modernisierung dieser Kraftwerke und für weitere Investitionen in die Braukohlewirtschaft. Bei Umlage von einmalig erhaltenen Begünstigungen auf die betriebswirtschaftlich übliche Nutzungsdauer der jeweiligen Investitionsobjekte beträgt die Höhe der direkten Subventionen mindestens zwölf Millionen Euro jährlich.

Weniger im öffentlichen Bewusstsein – aber wirtschaftlich bedeutsamer – ist der Verzicht auf die Besteuerung der Braunkohle – gleiches gilt für die Steinkohle und Uran – bei der Strom- und Wärmeerzeugung. Die Steuervergünstigungen für die Kohle führen dazu, dass Energieträger mit geringerem CO₂-Gehalt – wie Heizöl und Erdgas, die tendenziell weniger zum Treibhauseffekt beitragen - benachteiligt sind. Im Gegensatz zu Heizöl und Erdgas wird Braunkohle als Energieträger überhaupt

nicht besteuert. Aus diesem Grund besteht eine indirekte Subventionierung des Kraftwerksbestandes in Höhe von mindestens 2,67 Euro pro Megawattstunde Strom aus neuen Braunkohlekraftwerken – das sind mindestens 590 Millionen Euro jährlich. Dies ist eine deutliche Wettbewerbsverzerrung, die sich aus Sicht des UBA negativ auf die anstehende umfassende Erneuerung des Kraftwerksparks auswirkt.

Besonders schwierig zu recherchieren sind die genauen Modalitäten der Privatisierung der ostdeutschen Braunkohle- und Stromwirtschaft. Trotz aller Unsicherheiten kann man feststellen, dass für die Schaffung einer lebensfähigen Braunkohlewirtschaft von Seiten der öffentlichen Hand und der ostdeutschen Stromkunden zwischen 1991 und 2002 Mittel in Milliardenhöhe aufgebracht sowie deutlich unterhalb der ursprünglichen Bewertung liegende Erlöse aus der Privatisierung akzeptiert werden mussten.

Erhebliche Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft im Umfang von 200 Millionen Euro pro Jahr fanden sich auch bei der unentgeltlichen oder verbilligten Nutzung endlicher Ressourcen – durch die Freistellung vom Wasserentnahmeentgelt und die Nicht-Erhebung der Förderabgabe für Bodenschätze.

Die Forscher prüften auch die Bereiche Umsiedlungs- und Infrastrukturkosten, nicht kostendeckende Gebühren für Verwaltungs- und Verfahrensaufwendungen sowie indirekte Absatzförderung in Form von Finanzhilfen an Braunkohlenkraftwerksbetreiber, Förderung von Fernwärme-Fernleitungen oder Industrieansiedlungen in Kraftwerksnähe. Hinsichtlich des Umfangs der Subventionierung in diesen Bereichen bedarf es allerdings weiterer Untersuchungen.

Bei den sogenannten externen Kosten handelt es sich um gesellschaftliche Belastungen, wie etwa Gesundheits- und Klimafolgeschäden, die nicht vom Verursacher getragen werden. Die externen Kosten durch Emissionen der Braunkohlenutzung werden mit 2,2 bis 21,7 Cent pro Kilowattstunde Strom oder insgesamt in der Spannbreite von 3,5 bis 34,4 Milliarden Euro jährlich angegeben. Dazu kommen die nicht quantifizierten externen Effekte durch die Folgewirkungen des Tagebaus. Addiert man diese Kosten der externen Effekte mit den direkten

Subventionen, belaufen sich die Begünstigungen der Braunkohlewirtschaft auf insgesamt mindestens 4,5 Milliarden Euro jährlich.

Im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialförderung – etwa über die knappschaftlichen Sozialversicherungen - identifizierte das Wuppertal Institut keine braunkohlespezifische Subventionen. Die Forscher vermuten, dass die partielle Braunkohlebegünstigung hier – wenn überhaupt – gering ist. Bei den ebenfalls recherchierten Begünstigungen durch die Forschungs- und Entwicklungsförderung -- mindestens 7,3 Millionen Euro pro Jahr - und die allgemeine Investitionsförderung Ost war im Rahmen der Kurzstudie nicht ermittelbar, ob eine gegenüber anderen Branchen und Energieträgern überdurchschnittliche Begünstigung der Braunkohle gegeben ist.

Schlussfolgerungen

In der Vergangenheit begünstigten vor allem Investitionsförderungen, steuerliche Regelungen sowie die Duldung hoher Strompreise und Privatisierungsmodalitäten im Osten Deutschlands die Braunkohlewirtschaft. Die Auswirkungen dieser nicht mehr umkehrbaren und politisch steuerbaren Subventionsentscheidungen sind noch mindestens ein bis zwei Jahrzehnte spürbar.

Zu den größten Begünstigungen, die es momentan gibt und die politisch beeinflussbar sind, zählen die unterschiedliche Energieträgerbesteuerung, die unentgeltliche oder verbilligte Nutzung von Ressourcen und die externen Kosten. Dies sind wichtige Ansatzpunkte zur Beeinflussung eines zukünftig klimaschonenden und nachhaltigen Energieträgermixes. Aus Sicht des UBA sollten vom Staat für neue und bestehende Braunkohlekraftwerke oder -tagebaue weder Finanzhilfen, Steuerbegünstigungen, Bürgschaften oder Absatzförderungen gewährt werden. Die Kosten für Infrastruktur und andere Leistungen der öffentlichen Hand zugunsten der Braunkohlewirtschaft sollte diese künftig ausschließlich selbst tragen.

Um die Subventionsdebatte noch transparenter zu machen, empfiehlt das Wuppertaler Gutachten einen Dialog mit der Braunkohlewirtschaft und weiteren Beteiligten – wie Gewerkschaften und Bürgerinitiativen – zu den vorliegenden

Analysen und deren Konsequenzen für das gesamte Energiesystem. Dazu gehört auch eine systematische Übersicht über alle Begünstigungen und weiteren staatlichen Regelungen und Eingriffe bei den anderen Energieträgern, um einen transparenten Vergleich im Sinne eines nachhaltigen Energieträgermixes zu ermöglichen.

Das gesamte, 214seitige Gutachten „Braunkohle - ein subventionsfreier Energieträger?“ kann im Internet als pdf-Datei unter der Adresse <http://www.umweltbundesamt.de> heruntergeladen werden.