

Lehren aus dem Erfahrungsschatz der EGKS

Dipl.-Volksw. Wolfgang Reichel, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Gesamtverbands des deutschen Steinkohlenbergbaus, Essen

Die Erfahrungen aus 50 Jahren Geschichte der ersten europäischen Gemeinschaft sind nicht zu trennen von der Entwicklung der beiden mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) verbundenen Industriezweige Kohle und Stahl. Eines lässt sich nach einer über die Gründungsstaaten und weit über die Sektoren Kohle und Stahl hinausreichenden Integration der „EU der 15“ und am Vorabend der Erweiterung auf die „EU der 25“ feststellen: Kohle und Stahl gehören nicht der Vergangenheit an.

Dennoch hat das Vorurteil, Kohle und Stahl seien Industrien von gestern, die zehn Jahre andauernde Debatte, ob es eine Verlängerung des EGKS-Vertrags geben sollte, begleitet. Es war der Hauptgrund dafür, dass es diese Verlängerung nicht gibt. Dieses Vorurteil pflegte auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Er empfing die Vertreter der Industriezweige Kohle und Stahl im ehemaligen Beratenden Ausschuss der EGKS als Vertreter einer „Altindustrie“, deren Erfahrung aus 50 Jahren anhaltendem Strukturwandel man für andere Industrien zu nutzen gedenkt. Dieser Ansatz ist sicher nicht grundsätzlich falsch und er ist auch – so wie die Dinge nun einmal entschieden worden sind – legitim. Aber es ist zu kurzfristig, wenn man nur auf diesen Teilaspekt schaut. Es gibt genug Gründe, sich mit Kohle und Stahl in Europa nicht nur mit dem Blick zurück, sondern auch nach vorn zu befassen.

Mit der bevorstehenden EU-Erweiterung wird das ökonomische Gewicht von Kohle und Stahl in Europa wieder zunehmen. Damit steigen auch die Probleme und Chancen ihres industriellen Wandels. Nach den jüngsten Projektionen der Generaldirektion Transport und Energie (GD TREN) wird die Kohle bis zum Jahr 2030 eine zentrale Säule der Stromerzeugung bleiben. Allein das ist Grund genug, sich mit der Kohle in Europa auch und vor allem energiepolitisch näher zu befassen. Und es gibt gewiss genug Gründe dafür, auch die international führende europäische Stahlindustrie als Motor der industriellen Entwicklung anzuerkennen. Doch nun zu den Erfahrungen.

Sektoraler Ansatz der EGKS

Die große Besonderheit der EGKS – auch Montanunion genannt – ist nach Meinung vieler heutiger Kommentatoren zugleich ihr großer Nachteil: Es ist der sektorale Ansatz. Die Gemeinschaftspolitik

bemüht sich stattdessen heute beinahe überall um „horizontale“ Ansätze, also nicht oder möglichst wenig auf einzelne Branchen zugeschnittene Ziele, Instrumente und Institutionen.

Historisch gesehen war der sektorale Ansatz der EGKS – der mit Kohle und Stahl immerhin die Schlüsselindustrien der damaligen Zeit umfasste – sicherlich der richtige Weg.

Eine Wirtschaftsgemeinschaft mehrerer Mitgliedsstaaten war damals auch in Europa ein absolutes Novum. Eine umfassendere Integration war seinerzeit in der Wiederaufbauphase – wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg – überhaupt nicht vorstellbar. Klar ist aber auch, dass die Gründerväter der EGKS schon damals viel mehr im Sinn hatten und weiter gedacht haben, als nur eine ökonomische Integration bei Kohle und Stahl zu bewirken. Das große Ziel war Wohlstand und Frieden in Europa. Diese Vision ist aufgegangen. Zugleich sind mit der EGKS fast alle gemeinsamen Organe entstanden oder vorgeprägt worden, die heute die EU repräsentieren. Auch vom Euro erwartet man innerhalb der EU politisch langfristig mehr als nur eine funktionierende Währungsunion, nämlich ein noch intensiveres Zusammenwachsen der ihr angehörenden Völker und Volkswirtschaften.

Aus der Perspektive der Kohle- und Stahlindustrie war der sektorale Ansatz jedoch lange ein Segen. Dass er verloren ging, ist – jedenfalls aus Sicht der Kohle – kein Glück.

Die EGKS war Fundament und Wegbereiter der heutigen Europäischen Union. Sie ist im Jahr 2002 vertragsgemäß ausgelaufen. Mit ihr wurden die spezifischen Regeln und Instrumente für die Kohle- und Stahlindustrie der Gemeinschaft zum Teil außer Kraft gesetzt, so auch der Beratende Ausschuss der EGKS. In seine Fußstapfen ist die Beratende Kommission für den Industriellen Wandel (BKIW) im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss getreten, um an die Erfahrungen und Lehren aus rund 50 Jahren EGKS anzuknüpfen und die positiven Ansätze fortzuentwickeln. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag des Autors im Rahmen der Plenarsitzung der gemeinsamen Konferenz der BKIW und der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EF) am 20. November 2003 in Brüssel.

Der sektorale Ansatz bot nämlich die Möglichkeit, die Besonderheiten und spezifischen Problemlagen bei Kohle und Stahl – innerhalb der Gemeinschaft wie im Verhältnis gegenüber der internationalen Konkurrenz aus dritten Ländern – angemessen zu berücksichtigen.

Weil das so war, konnte mit der EGKS ein Maß an Integration erreicht werden, das teilweise bis heute in der EU noch nicht wieder erreicht worden ist. So besaß die EGKS mit der gemäß Artikel 49 des Vertrags lange Jahre erhobenen „Montanumlage“ auf die Erzeugung von Kohle und Stahl eine direkte Gemeinschaftsabgabe als Finanzierungsinstrument. Vergleichbares ist den nachfolgenden Gemeinschaften bislang verwehrt geblieben – und es ist vor allem der Kohle- und Stahlindustrie der Beitrittsländer verwehrt.

Diese Montanumlage war zwar für die betroffenen Unternehmen in Europa stets auch eine Last – insbesondere angesichts der Verschärfung des internationalen Wettbewerbs. Der Nutzen der umlagefinanzierten Maßnahmen – Strukturhilfen, Sozialmaßnahmen, Forschungsförderung – war aber für die Abgabenzahler nachvollziehbar, Aufwand und Ertrag waren überschaubar. Ein Umstand, dessen Fehlen in der heutigen Steuerdiskussion und auch in der Diskussion um die EU-Finanzierung oft beklagt wird.

Übrig geblieben ist schließlich ein beträchtliches EGKS-Restvermögen, aus dem – gemäß einem Beschluss der Mitgliedsstaaten – der heutige „Europäische Forschungsfonds für Kohle und Stahl“ errichtet werden konnte. Dies ist angesichts der Begehrlichkeiten aus anderen Sektoren ein beachtliches Ergebnis.

Diese finanziellen Aspekte waren aber nur einer der Vorteile des sektoralen Ansatzes. Auch auf der fachlichen Ebene, bei der Ausrichtung der industrie- und sozialpolitischen Instrumente der EGKS sowie bei den gemeinschaftspolitischen Rahmenseetzungen für die einzelstaatlichen Maßnahmen – beispielsweise bei den Genehmigungskriterien für staatliche Beihilfen – hat sich der sektorale Ansatz im Ergebnis stets als problemadäquat und tragfähig erwiesen. Speziell in der Beihilfepolitik existieren deshalb weiterhin, das heißt auch nach dem Ende der Geltungsdauer der EGKS und im Rahmen des EG-Vertrags, sektorspezifische Regelungen für Kohle und Stahl. Daran muss auch in der künftig erweiterten EU festgehalten werden.

Strukturierter Dialog: Das Beispiel des Beratenden Ausschusses der EGKS

Ein wesentlicher Grund für die Effizienz des sektoralen Ansatzes der EGKS lag sicherlich in der Bündelung des Sachverstands sowohl in der Administration der Gemeinschaft als auch durch die systematische und direkte Einbeziehung der Industrieexperten. Exemplarisch hierfür war der Beratende Ausschuss der EGKS. Dessen Erfolg ist von der Kommission ausdrücklich anerkannt worden. Der dort gepflegte strukturierte Dialog mit der EU-Kommission und die Konzertierung mit der Industrie ist Hauptmotiv für die Einrichtung

der Beratenden Kommission für den industriellen Wandel (BKIW) im Wirtschafts- und Sozialausschuss gewesen. Der Rat und das Europäische Parlament haben diesen Dialog möglicherweise manchmal als störend empfunden, aber letztlich gewürdigt.

Der Beratende Ausschuss der EGKS, der ja historisch bereits Pate gestanden hat für den gesamten Wirtschafts- und Sozialausschuss, versammelte von Anfang an die wichtigsten Produzenten, Arbeitnehmer sowie Verbraucher und Händler des Kohle- und Stahlsektors aus allen Mitgliedsstaaten. Dadurch brachte der Beratende Ausschuss selbst in schwierigen Krisensituationen und bei erheblichen Interessengegensätzen den Sachverstand sämtlicher Akteure zusammen und demonstrierte über fünf Jahrzehnte hinweg einen außerordentlich konsensuellen Geist. Gemeinsam mit der Kommission konnten dadurch sorgfältig abgewogene und konstruktive Lösungsvorschläge für die vielfältigen Probleme in den beiden Montanindustrien erzielt werden.

Das hohe fachliche Renommee, das der Beratende Ausschuss der EGKS in der Zeit seiner Tätigkeit erwarb, gründet sich auf zwei Faktoren: Erstens auf den schon erörterten sektoralen Ansatz, der unmittelbar aus der betroffenen Industrie hohen Sachverstand, Problembewusstsein und aktuelle Informationen mobilisieren konnte. Zweitens auf die Einsicht, dass das politische Gewicht des Beratenden Ausschusses von einem solidarischen und geschlossenen Auftreten abhing; Meinungs- und Interessendivergenzen mussten intern ausgetragen werden. Das wurden sie auch, aber immer mit hohem Sachverstand. In dem nach außen hin vertretenen Ergebnis war Konsens und Kooperation erforderlich.

Dass der Beratende Ausschuss in den letzten Jahren seines Wirkens an politischem Gewicht verlor und von der Kommission häufig leider nur noch formal beachtet wurde, lag nicht an seiner Ineffektivität. Es lag daran, dass sich der europäische Integrationsprozess ausgeweitet und auch in allen anderen Bereichen vertieft hat, während Kohle und Stahl durch den wirtschaftlichen Wandel in Europa ihre frühere Bedeutung verloren. Die EGKS insgesamt spielte dadurch zunehmend nur noch eine Randrolle. In den letzten Jahren – nachdem sich abzeichnete, dass der Pariser Vertrag nicht verlängert werden sollte – wurde sie und mit ihr der Beratende Ausschuss als Auslaufmodell eingestuft.

Die BKIW hat strukturell heute viel günstigere Voraussetzungen als sie der Beratende Ausschuss in den letzten Jahren seines Bestehens hatte. Doch fachlich, das ist jedenfalls der verbreitete Eindruck der EGKS-Delegierten, macht die BKIW viel zu wenig aus den Möglichkeiten des sektoralen Ansatzes. Die Expertise von Kohle und Stahl könnte besser genutzt werden, wenn sich die Arbeiten auf kohle- und stahlnahe Problemfelder konzentrieren würde. Das soll keineswegs zu eng ausgelegt werden. Aber eine allzu weite Auslegung des Themas industrieller Wandel – die fast alles und jedes umfassen kann und die den vorhandenen Sachverstand der in der Kommission vertretenen Industriezweige nur unzureichend

einbezieht – ist qualitativ nicht zielführend. Auf diese Weise wird das Erbe der EGKS nicht angemessen gewahrt.

Dass mittlerweile eine gewisse Rückbesinnung auf sektorale Ansätze in der Gemeinschaftspolitik erfolgt, belegt auch die jüngste Diskussion über die EU-Industriepolitik. Von der Kommission und im Rat werden immer deutlicher Positionen vertreten, die im Interesse fachlich guter Ergebnisse die Berücksichtigung sektorspezifischer Belange verlangen.

Konkrete Fortentwicklung des EGKS-Erbes für die Zukunftsgestaltung in Europa: Das Beispiel der Kohleforschung

Wie ein Sprichwort sagt, hat es nicht viel Sinn, sich über verschüttete Milch zu beklagen. Das erste Arbeitsjahr der BKIW war für alle Beteiligten eine neue Erfahrung mit einem notwendigen Lernprozess. Jetzt gilt es, die Lernfortschritte zu zeigen.

Die BKIW sollte das EGKS-Erbe für die Zukunftsgestaltung in Europa konkret fortentwickeln, nämlich durch eine Initiative für die Kohleforschung, insbesondere für die „Clean Coal Technology“. Die Kohle- und Stahlforschung der EGKS hat sich wegen ihrer großen Effektivität auch im Vergleich mit anderen Forschungsprogrammen der EU viel Anerkennung erworben. Im Durchschnitt hat jeder eingesetzte Euro einen mehrfachen Nutzen erzeugt.

Hinzu kamen die erzielten Verbesserungen in den Bereichen Gesundheits- und Arbeitsschutz, außerdem die zahlreichen „Spin-off-Effekte“ für andere Bereiche. Entstanden ist zugleich ein einzigartiges Forschungs- und Entwicklungsnetzwerk zwischen Kommissionsdienststellen, nationalen Behörden, Forschungsinstituten, Universitäten, Unternehmen und Sozialpartnern.

Um dieses Netzwerk und seine hohe Effektivität nicht völlig zu zerstören, ist nach dem Ende der EGKS aus deren Restvermögen – wie schon erwähnt – der Europäische Kohle- und Forschungsfonds eingerichtet worden. Dessen laufende Mittel, die aus den Erträgen des Restvermögens gespeist werden, sind jedoch erheblich geringer als zu EGKS-Zeiten. Hinzu kommt, dass die allgemeinen Energieforschungsprogramme der EU – weil es diesen Forschungsfonds gibt – die Kohleverstromung nur sehr bedingt berücksichtigen.

Was die umwelt- und klimafreundliche Kohlenutzung betrifft, steht die EU zwar im internationalen Vergleich eigentlich noch sehr gut da. Das nötige Know-how ist vorhanden. Aber die Kohle ist innerhalb der EU durch die Klimadebatte und vielleicht auch durch das als etwas verstaubt geltende EGKS-Image in der Optik von Politik und Öffentlichkeit ins Hintertreffen geraten, speziell die einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen haben stark nachgelassen. Andere Länder, allen voran die USA, Japan und Australien, betrachten den Nutzwert der Kohleforschung viel realistischer und sind auf dem Weg, Europa hier technologisch abzuhängen. Das darf nicht passieren.

Das ist auch im Europäischen Parlament bereits erkannt worden. Dort gibt es eine Initiative – namentlich vom deutschen Mitglied Rolf Linkohr, der zugleich Vorsitzender der Europäischen Energie-Stiftung ist – für ein neues Gemeinschaftsforschungsprogramm „Clean Coal for Europe“. Dieses könnte Bestandteil der neuen Europäischen Wachstumsinitiative sein. Im Forschungs- und im Energiedirektorat der Kommission soll es dafür dem Vernehmen nach bereits Zustimmung geben.

Eine der Lehren, die aus dem Erfahrungsschatz der EGKS für die Zukunft gezogen werden können, ist, die BKIW und mit ihr die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EF) zur Unterstützung eines solchen Europäischen Kohleforschungsprogramms aufzurufen.

Eingangs war von Vorurteilen gegenüber den vermeintlichen Altindustrien Kohle und Stahl die Rede. Vorurteile abzubauen, ist eine der schwierigsten Aufgaben in der Politik. Es dürfte jedenfalls kaum gelingen, Vorurteile allein durch das Angebot von Informationen abzubauen. Zunächst braucht man den politischen Willen zur Veränderung. Mindestens genauso wichtig ist es aber, die durch den Wandel Betroffenen zu beteiligen, damit sie ihre Zukunft selbst mit gestalten können und feststellen, dass dies im Konsens aller Beteiligten am besten geht. Diese Erfahrung aus 50 Jahren EGKS ist es wert, wieder belebt zu werden.

B Ü C H E R und mehr ...

Service

Die VGE-Versandbuchhandlung ist ein modernes Kunden-Servicecenter, dessen oberstes Gebot die individuelle Erfüllung spezieller Kundenwünsche ist, so bei Rechnungsaufteilung und -rhythmus, gleich ob bei der Lieferung oder gesammelt zum Monatsende, aufgeteilt nach Kunden-Vorgaben.

Fachbücher, Sachbücher, Lehrbücher, Belletristik, Kinder- und Jugendbücher, Reiselektüre, Loseblattwerke, Zeitungen und Zeitschriften, Neue Medien

■ VGE stellt kostenlos Vorschlags- und Auswahllisten zu vom Kunden gewünschten Themen zusammen. Neben der Literatur-Recherche wird ein Neuerscheinungen-Service geboten.

■ Als Geschenkservice zu besonderen Anlässen übernimmt VGE Verpacken und Versand der Bücher und stellt vorab individuelle Titelvorschlagslisten zusammen. Der Geschenkservice umfasst nicht nur Literatur, sondern Sie wählen gemeinsam mit dem VGE-Repräsentanten exquisite Präsente aller Art aus.

Sie können bei uns in jeder Form bestellen:

Per Brief
Telefon +49 (0) 20 54 / 9 24 - 2 00 bis - 2 04
Fax +49 (0) 20 54 / 9 24 - 2 09
E-Mail buchhandel@vge.de
Internet www.vge.de/buchhandel



Verlag Glückauf GmbH · Versandbuchhandlung
Postfach 18 56 19 · 45206 Essen
Montebruchstraße 2 · 45219 Essen

in der VGE-Versandbuchhandlung