

Europäische Dimensionen des Strukturwandels im Ruhrgebiet zwischen Kohle- und Stahlkrisen

Die mehr oder weniger erfolgreiche Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet, der mit der Kohlenbergbaukrise 1958 einsetzte, durch wiederholte Krisen der Stahlindustrie seit Mitte der 1970er Jahre an Fahrt gewann und bis heute nicht zum Abschluss gekommen ist, scheint in erster Linie eine nationale Angelegenheit gewesen zu sein: „Abgesehen von einem Beitrag zu einzelnen sozialpolitischen Hilfen war Europa an der Bewältigung der Bergbaukrise nicht mehr beteiligt“, stellt Christoph Nonn in einer vor zwei Jahren erschienenen einschlägigen Studie apodiktisch fest.¹ Auch im Fall der Stahlindustrie nahm die Europäische Gemeinschaft (EG), folgt man einem Aufsatz des damaligen Hauptgeschäftsführers der Wirtschaftsvereinigung Stahl, Ruprecht Vondran, eine eher passive Haltung ein.² Stefan Goch schließlich attestiert der EG/EU zwar eine „immer größere Bedeutung“ für die Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, doch spielen Bund und Länder für ihn eindeutig die Hauptrollen.³

Als Jean Monnet im Frühjahr 1950 den Plan einer Kohle- und Stahl-Gemeinschaft zwischen Frankreich, der Bundesrepublik und anderen interessierten Ländern formulierte und lancierte, tat er dies nicht in der Erwartung, dass der Steinkohlenbergbau nicht einmal zehn und die Stahlindustrie gut 20 Jahre später in eine langwierige Krise geraten könnten. Vielmehr war er von der Bedeutung der Montanindustrien als Motoren der wirtschaftlichen Rekonstruktion und Expansion sowie für Krieg und Frieden in Europa überzeugt. Wenn er von der „Modernisierung der Produktion“, der Stilllegung unrentabler Zechen oder von einem „Umsetzungsfonds“ sprach,⁴ so dachte er allenfalls an eher kurze Übergangszeiten. Es kann deshalb nicht überraschen, dass der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl lediglich Regelungen zur Überwindung struktureller Schwierigkeiten einzelner Unternehmen enthielt und die entsprechenden Kompetenzen der Hohen Behörde

- 1 Christoph Nonn, *Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969*, Göttingen 2001, S. 22.
- 2 Ruprecht Vondran, *Strukturwandel in der Eisen- und Stahlindustrie*, in: ders., *Leben mit Stahl. 30 Jahre Stahlpolitik*, kommentiert von Helmut Uebbing, Düsseldorf 2000, S. 13–18; der Aufsatz erschien erstmals im Januar 1980.
- 3 Stefan Goch, *Politik zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet – ein Überblick*, in: Rainer Bovermann/Stefan Goch/Heinz-Jürgen Priamus (Hg.), *Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946–1996*, Essen 1996, S. 381–426, Zitat S. 417.
- 4 Monnet auf der ersten Sitzung der Schumanplan-Konferenz am 21.6.1950, zit. n. Horst Möller/ Klaus Hildebrand (Hg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente 1949–1963*, Bd. 2: *Wirtschaft*, München 1997, S. 617–621.

recht bescheiden ausfielen – übrigens ganz im Einklang mit den Vorstellungen der Bundesregierung und der deutschen Industrie, welche die Interventionsmöglichkeiten der supranationalen Instanz zugunsten der Unternehmen auf das Allernötigste begrenzt sehen wollten. Zu nennen ist hier vor allem Art. 56 des EGKS-Vertrags in seiner revidierten Fassung; er räumte der Hohen Behörde im Falle grundlegender Änderungen der Absatzbedingungen, die einzelne Unternehmen zwangen, ihre Produktion endgültig einzustellen, einzuschränken oder umzustellen, die Möglichkeit zu Finanzhilfen oder Entschädigungszahlungen ein. Ferner verpflichtete Art. 55 die Hohe Behörde dazu, Forschungsanstrengungen der Unternehmen zur Optimierung des Kohleabbaus und der Stahlerzeugung zu fördern. Mit einer strukturellen Krise der beiden Branchen insgesamt rechnete vor dem Hintergrund des beginnenden Korea-Booms jedoch offensichtlich keiner der involvierten Ministerialbeamten und Industriellen.

Wenn sich der finanzielle Beitrag der EGKS/EG zur Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet bis Mitte der 1980er Jahre also ziemlich bescheiden ausnahm – Dietmar Petzina beziffert die Beihilfen, Kredite und Forschungsgelder der EGKS zwischen 1964 und 1968 auf gerade einmal 85 Millionen DM, verglichen mit rund 10 Milliarden DM von Seiten der nordrhein-westfälischen Landesregierung und der Bundesregierung, allerdings im Zeitraum 1958–1968, und vermittelt damit einen ungefähren Eindruck von den Größenordnungen⁵ – so war dafür nicht zuletzt die antidirigistische Einstellung der Bundesregierung und der deutschen Industrie verantwortlich. Zudem wäre es verfehlt, die europäischen Aspekte des Strukturwandels ausschließlich auf den finanziellen Aspekt zu begrenzen. Auf welche Weise die europäische Integration dabei doch eine Rolle spielte, soll im Folgenden thesenartig erläutert werden.

Das mit der EGKS errichtete Konkurrenzregime förderte den Strukturwandel im Ruhrrevier

Die ersten Reaktionen auf den Ausbruch der Kohlenkrise 1957/58 waren gekennzeichnet von beschwichtigenden Ratschlägen, wie sie etwa Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard erteilte, der keine strukturelle Krise zu erkennen vermochte und von „organischen Entwicklungen“ in Richtung gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieträgern Kohle und Öl sprach, und hilflos-hektischen Aktivitäten des Unternehmensverbandes Ruhrbergbau, der zu Selbsthilfeaktionen aufrief und die Krise mit Hilfe von Kartellen zu lösen versuchte.⁶ Lediglich aus den Reihen der IG Bergbau und Energie kamen schon recht früh Stim-

5 Dietmar Petzina, *Wirtschaft und Arbeit im Ruhrgebiet 1945 bis 1985*, in: Wolfgang Köllmann u.a. (Hg.), *Das Ruhrgebiet*, Bd. 1: *Das Ruhrgebiet im Industriezeitalter. Geschichte und Entwicklung*, Düsseldorf 1990, S. 492–567, hier S. 528–529.

6 Vgl. Werner Abelshausen, *Der Ruhrkohlenbergbau seit 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung*, München 1984, S. 93 ff.

men, die das Ausmaß der Probleme einigermaßen realistisch einschätzten.⁷ Auch wenn es noch gut zehn Jahre dauerte, bis mit der Ruhrkohle AG eine nachhaltigere Sanierung und Stabilisierung des Ruhrkohlenbergbaus gelang, trug die Wettbewerbspolitik der EGKS – neben dem neuen Konkurrenten Öl – maßgeblich dazu bei, dass eine für alle Seiten akzeptable Lösung gefunden werden konnte.⁸

Noch deutlicher ist der günstige Einfluss der Wettbewerbsordnung der Montanunion auf die Bereitschaft zu strukturellen Reformen im Falle der Stahlindustrie zu spüren. Schon vor Ausbruch der Krise setzten die deutschen Unternehmen in der Absicht, die eigene Position gegenüber den Konkurrenten aus den übrigen Mitgliedsländern zu verbessern, verstärkt auf Modernisierung, Rationalisierung, Spezialisierung und höhere Veredelung ihrer Produkte. Das Ergebnis dieser Anstrengungen lässt sich etwa an den deutlich höheren Anteilen des modernen Sauerstoff-Blasverfahrens an der Rohstahlerzeugung oder des Edelfstahls an der gesamten Rohstahlerzeugung der EG feststellen.⁹ Langfristig von Vorteil war sicherlich auch die überwiegend privatwirtschaftliche Organisation der westdeutschen Stahlindustrie, die zwar gegenüber der teilweise staatlich subventionierten Konkurrenz vorübergehend ins Hintertreffen geriet, letztendlich aber dank ihrer größeren Flexibilität besser auf Marktveränderungen reagieren konnte.¹⁰ Ungeachtet wiederholter Kritik attestierte Ruprecht Vondran von der Wirtschaftsvereinigung Stahl der Montanunion denn auch eine insgesamt positive Rolle für die Entwicklung der Stahlindustrie an Rhein und Ruhr.¹¹ Der Konkurrenzdruck, gerade auch von Seiten staatlicher oder staatlich gestützter Unternehmen in anderen Ländern der Gemeinschaft, förderte die Bereitschaft zu radikalen Anpassungsmaßnahmen, um auf den europäischen und globalen Stahlmärkten bestehen zu können. Und die restriktiven Subventionsvorschriften boten zumindest die Chance, gegen unzulässige und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen in anderen Mitgliedsländern vorzugehen.

Die Kohle- und Stahlpolitik der Hohen Behörde war, gemessen an ihren Möglichkeiten, durchaus erfolgreich

Die geringen Kompetenzen der Montanunion auf dem Gebiet der Strukturpolitik waren, wie erwähnt, nicht zuletzt ein Ergebnis der antidirigistischen Grundhaltung der deutscher Seite: Je weniger Kompetenzen die supranationale Behörde erhielt, desto besser. Gleichwohl gab der Vertrag der Hohen Behörde einige strukturpolitische Befugnisse, und einzelne Mit-

7 Vgl. Karl Lausckke, *Schwarze Fahnen an der Ruhr. Die Politik der IG Bergbau und Energie während der Kohlenkrise 1958–1968*, Marburg 1984.

8 Abelshäuser, S. 122–164.

9 Ruprecht Vondran, *Das EG-Krisenmanagement für die Stahlindustrie*, in: ders., *Leben mit Stahl*, S. 7–11.

10 Ders., *Strukturwandel*.

11 Ders., *Die Montanunion – ein Irrtum?*, in: Hans-Günther Sohl (Hg.), *Standpunkte und Perspektiven. Festschrift für Herbert W. Köhler*, Düsseldorf/Wien 1984, S. 376–389.

gliedsländer versuchten diese auch zu nutzen: Die französische Regierung beantragte schon 1953 mit Erfolg Beihilfen zum Umzug und zur Wiedereinstellung von 5000 Arbeitern, Italien folgte noch im selben Jahr. Bis Ende 1957 gab die Hohe Behörde etwa 12 Millionen Dollar für solche Anpassungsmaßnahmen aus.¹² Als die Krise im Bergbau wenig später mit voller Wucht einsetzte, entwickelte die Hohe Behörde einen Krisenplan und andere Vorschläge zur Linderung der Probleme, konnte sich aber nicht gegen die widerstreitenden Interessen im Ministerrat der EGKS durchsetzen.¹³

Es dauerte noch bis 1972, ehe die Strukturpolitik der EG mit dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung auf eine solidere und finanziell effektivere Basis gestellt werden konnte. Von diesen Mitteln vermochte auch Nordrhein-Westfalen in nennenswertem Umfang zu profitieren.¹⁴ Daneben verdienen die kurzfristigen Eingriffe zur Krisenbekämpfung, die als Davignon-Plan bekannt wurden, ebenso Erwähnung wie die längerfristigen, auf Strukturverbesserungen, Produktivitätssteigerungen und Produktdiversifizierung zielenden Maßnahmen.¹⁵ Insgesamt fällt auf, dass die strukturpolitischen Interventionen im Fall der Kohleindustrie eher auf die Stilllegung der Betriebe und die Umschulung der Arbeitskräfte zielten, während in der Stahlindustrie trotz der Bemühungen um eine Anpassung der Kapazitäten an die sinkende Nachfrage der Erhalt und die Modernisierung der Unternehmen im Vordergrund stand.

Im strukturpolitischen Beziehungsgeflecht zwischen EGKS/EG, Bundesregierung und Montanwirtschaft lässt sich eine Verlagerung der wichtigen Entscheidungen von der europäischen auf die nationale bzw. regionale Ebene konstatieren

Aufgrund der bescheidenen strukturpolitischen Kompetenzen der Hohen Behörde deutete sich von Anfang an ein Wettstreit um die Entscheidungshoheit auf diesem Gebiet an, der zwangsläufig von den Regierungen zu ihren Gunsten entschieden wurde. Die Luxemburger bzw. Brüsseler Behörden bemühten und bemühen sich zwar um eine Koordinierung der nationalen Maßnahmen, doch konnten die Regierungen entsprechende Bemühungen im Großen und Ganzen erfolgreich konterkarieren. Inwiefern die Stärkung der Europäischen Struk-

12 Vgl. William Diebold jr., *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950–1959*, New York 1959, S. 404–426.

13 Abelshausen, S. 101 ff.; Dirk Spierenburg/Raymond Poidevin, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale*, Brüssel 1993, bes. S. 529–559 u. 651–679.

14 Vgl. Stefan Goch, *Eine Region im Kampf mit dem Strukturwandel. Bewältigung von Strukturwandel und Strukturpolitik im Ruhrgebiet*, Essen 2002, bes. S. 367–388.

15 Ruprecht Vondran, *Die Brüsseler Stahlpolitik ist fragwürdig geworden. Unternehmerische Anpassung bisher nur in der Bundesrepublik Deutschland*, in: ders., *Leben mit Stahl*, S. 19–22.

tur- und Regionalpolitik und die großzügigere Ausstattung der entsprechenden Fonds diesen Trend umzukehren vermögen, bleibt abzuwarten. Bemerkenswerterweise zogen Gewerkschaften und Unternehmerverbände oft an einem Strang, wenn es darum ging, Interventionen europäischer Instanzen abzuwehren. Da Strukturpolitik beträchtliche sozialpolitische Auswirkungen hat, Sozialpolitik aber nach übereinstimmender Ansicht sowohl der Gewerkschaften wie der Unternehmer nach Möglichkeit der nationalen Zuständigkeit unterworfen bleiben soll, ist diese Interessenübereinstimmung naheliegend. Strukturpolitische Ambitionen der EG/EU stoßen somit auf eine geschlossene Front aus Regierung, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden. An dieser Konstellation dürfte sich auch nach der Osterweiterung nichts ändern – im Gegenteil: Angesichts wachsender Ansprüche und schrumpfender finanzieller Mittel dürfte sich die „nationale Einheitsfront“ gegen „Brüssel“ eher noch verhärten.

Résumé

Dans la recherche domine un consensus sur le fait que la maîtrise du changement structurel dans le bassin de la Ruhr, déclenché d'abord par la crise du charbon, puis par celle de la sidérurgie, est devenue essentiellement une affaire nationale. Cette vue est basée sur le faible niveau des aides financières reçues de la part des institutions européennes. La contribution rappelle que les compétences politico-structurelles limitées de la CECA/CEE étaient conformes aux représentations en particulier du gouvernement fédéral et des milieux économiques allemands, et que la Communauté Européenne, à la mesure de ses possibilités, a mis en œuvre une politique du charbon et de l'acier tout à fait réussie. En outre, l'auteur fait remarquer que le marché concurrentiel européen, mis en place par la CECA, a largement contribué au changement structurel en contraignant les entreprises des deux branches à la modernisation et à la restructuration. Enfin, malgré les efforts au niveau européen, la contribution constate une tendance de la politique de développement des structures économiques à la «nationalisation» ou à la «régionalisation».