

Gert-Jan Hospers, Filip Kubani

Die Bedeutung der Montanunion für die europäische wirtschaftliche Integration

Im Sommer 2002 lief der Vertrag aus, mit dem vor einem halben Jahrhundert die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) gegründet wurde. Mit diesem Vertrag legten die EU-Mitgliedstaaten das Fundament für die wirtschaftliche Integration im Europa der Nachkriegszeit. Vor welchem Hintergrund kam es zur Gründung der Montanunion, und welches waren ihre Resultate? Was können wir daraus für die Zukunft der Europäischen Union lernen?

In der „Europhorie“ rund um die Einführung des Euro wurde oft vergessen, dass wir 2002 zugleich von einer europäischen Institution der ersten Stunde Abschied nehmen mussten: der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die oft auch als Montanunion bezeichnet wird. Nach fünfzig Jahren (1952-2002) treuem Dienst ist der Vertrag dieser Gemeinschaft ausgelaufen; damit hat die Schwerindustrie in Europa jetzt auch offiziell ihre Sonderposition verloren und ist nur noch Objekt der regulären Industriepolitik der EU.

Anfänglich formal zur Regulierung des europäischen Kohle- und Stahlsektors gegründet wurde die EGKS zur Grundlage der Annäherung und Zusammenarbeit zwischen den früheren Feinden im Europa der Nachkriegszeit. Schon von Anfang an hatten die teilnehmenden Länder (Frankreich, Deutschland, Italien und die Benelux-Länder) Schwierigkeiten, die Montanunion eindeutig zu charakterisieren. Das zeigte sich bereits bei den Worten des französischen Außenministers Robert Schuman, als er den von Jean Monnet entworfenen „Schuman-Plan“ zur Gründung der Montanunion im Juni 1950 vorstellte: „Auf diese Art wird einfach und schnell ein Zusammenschluß der Interessen zu Stande kommen, der notwendig ist, um eine wirtschaftliche Gemeinschaft zu realisieren; das wird der Grundstein zur Errichtung einer weiteren und vertieften Gemeinschaft zwischen den Völkern sein, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren ... Dieser Vorschlag bildet das erste

konkrete Fundament einer europäischen Föderation.“¹ Dieses Zitat gibt bereits wieder, dass der Vertrag zur Montanunion, der 1952 offiziell wirksam wurde, einem höheren Ziel als nur der Regulierung der europäischen Kohle- und Stahlindustrie diente. Im Folgenden gehen wir zunächst auf die verschiedenen Ziele und die Funktionsweise der EGKS im Prozess der europäischen wirtschaftlichen Integration ein. Daraufhin wird versucht, ein Fazit aus 50 Jahren Montanunion zu ziehen und mögliche Lehren für die Zukunft der Europäischen Union aufzuzeigen.

Regulierung und Verteidigung

Grundsätzlich sollte die Montanunion im Europa der Nachkriegszeit einen gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl errichten. Besonders im Gebiet zwischen Saar und Ruhr und der französisch-belgischen Grenze wurde viel Steinkohle gefördert und Stahl produziert. In der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg strebten die Mitgliedstaaten allerdings nach einem effizienteren Umgang mit der Kohle- und Stahlindustrie - zu dieser Zeit die vermeintlichen Wachstumssektoren der Wirtschaft. Mit der Gründung eines gemeinsamen Marktes wurden die bestehenden Zölle auf Kohle und Stahl zwischen Frankreich, Deutschland, Italien und den Benelux-Ländern abgeschafft. Zugleich sollte die Montanunion eine Koordination im europäischen Kohle- und Stahlsektor zu Stande bringen, denn beide Industriezweige kämpften ab den fünfziger Jahren mit einer Überproduktion.

In Frankreich löste die Regierung dieses Problem durch die Verstaatlichung von Minen und Stahlunternehmen, während Deutschland sich für die Öffnung der Kohle- und Stahlkartelle (das Dekartellisierungsprogramm) entschied. Die Montanunion hatte die schwere Aufgabe, diese unterschiedlichen nationalen Maßnahmen zu koordinieren, ohne den Wettbewerb

Gert-Jan Hospers, 28, ist Dozent und wissenschaftlicher Mitarbeiter in der volkswirtschaftlichen Abteilung der Fakultät „Betrieb, Verwaltung und Technologie“ der Universität Twente (Niederlande); Filip Kubani, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

¹ Vgl. W.F.V. Vanthoor: A Chronological History of the European Union, Cheltenham 1999.

zwischen den nationalen Industrien der Mitgliedstaaten zu verfälschen. Besonders die amerikanische Regierung legte großen Wert auf diese Forderung nach Konkurrenz. Eine der Bedingungen, welche die USA beispielsweise an die Marshall-Plan-Hilfe knüpfte, war, dass die Montanunion eine stringente Wettbewerbspolitik nach amerikanischem Vorbild - eine „anti-trust policy“ gemäß dem Sherman-Act (1890) - führte².

Der Einfluss der Montanunion reichte allerdings weiter, als ihr Name es vermuten lässt. Ein abgeleitetes Ziel dieser Gemeinschaft war ein Beitrag zur Sicherheit im Europa der Nachkriegszeit. Der Schuman-Plan wurde am 9. Juni 1950 präsentiert, das heißt zwei Monate nach dem formalen Ende des Zweiten Weltkriegs zwischen Deutschland und den Alliierten. Es führt zu weit zu behaupten, dass der Plan zur Montanunion notwendig war, um den Krieg formal beenden zu können. Aber in einem gewissen Sinne ging es schon um eine Wahl zwischen „Kohle und Stahl oder Blut und Eisen“³. Die Pläne von Monnet und Schuman sorgten für ein Klima, in dem die früheren Feinde zur Zusammenarbeit bereit waren.

Der Vertrag zur Montanunion trat in der Tat an die Stelle eines Friedensvertrags zwischen Deutschland und den westeuropäischen Ländern. Diese Rolle der Montanunion ist bemerkenswert, weil die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die als Sicherheitsgemeinschaft gedacht war, niemals in Kraft getreten ist. Während der Verhandlungen stieß der intendierte supranationale Aufbau der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft auf immer mehr Widerstand, was schließlich dazu führte, dass das Projekt 1954 scheiterte. Tatsächlich hat die Montanunion zusammen mit Organisationen wie der NATO und der Westeuropäischen Union (WEU) die sicherheitspolitische Aufgabe der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Europa der Nachkriegszeit wahrgenommen.

Verschiedene Integrationsstufen

Vor allem aus wirtschaftspolitischer Sicht war die Montanunion für die Mitgliedstaaten eine wichtige Neuerung. Obwohl sie durch ihre Beschränkung auf den Kohle- und Stahlsektor formal nur eine sektorale (funktionale) Integration umfasste, ist die EGKS gleichzeitig als ein erster und bedeutender Schritt auf dem Wege zur gesamtwirtschaftlichen Integration in Europa zu verstehen. Das generelle Ziel einer ökonomischen Integration ist es, Beschränkungen in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten völlig

oder teilweise aufzuheben⁴. Der Ausgangspunkt eines wirtschaftlichen Zusammenschlusses ist also eine Situation, in der Länder Zölle erheben oder mengenmäßige Hemmnisse bei der Ein- und Ausfuhr von Waren bestehen (Protektionismus). Durch den schrittweisen Abbau der Handelsbeschränkungen werden die zwischenstaatlichen Austauschbeziehungen erleichtert, Kosten eingespart, die vorhandenen Ressourcen besser genutzt und letztendlich das Wirtschaftswachstum der Mitgliedsländer gefördert. Nach Balassa lassen sich aus theoretischer Sicht verschiedene Integrationsstufen unterscheiden⁵:

- Erstens eine Freihandelszone - die niedrigste Stufe - wobei alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse für die in den Mitgliedstaaten hergestellten Waren beseitigt sind.
- Zweitens eine Zollunion. In dieser Integrationsstufe sind nicht nur die Beschränkungen im internen Handel zwischen den teilnehmenden Staaten aufgehoben, sondern auch gemeinsame Zollvereinbarungen gegenüber Drittländern festgesetzt.
- Drittens ein Gemeinsamer Markt, der durch die uneingeschränkte Möglichkeit zur Mobilität der Produktionsfaktoren gekennzeichnet ist. Neben freiem Warenhandel bedeutet das zusätzlich freier Verkehr von Arbeit, Kapital und technischem Wissen.
- Viertens eine Wirtschaftsunion, die neben Freihandel, einheitlichen Außenzöllen und freier Faktormobilität die Mitglieder zur Harmonisierung ihrer Wirtschaftspolitik (Konjunktur-, Struktur und Sozialpolitik) verpflichtet, um neben den Eigenschaften des Gemeinsamen Marktes den institutionellen Wettbewerb im wirtschaftspolitischen Bereich einzuschränken.
- Fünftens eine Wirtschafts- und Währungsunion. Diese Integrationsform schließt die vorherigen vier Stufen ein und setzt außerdem eine gemeinsame Währungspolitik mit festen Wechselkursen oder einer gemeinsamen Währung voraus.
- Schließlich eine Föderation, die „Krone“ des Integrationsprozesses. In dieser höchsten Integrationsstufe haben die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Kompetenzen im wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Bereich an supranationale Behörden übertragen.

In Anlehnung an die Integrationstheorie von Tinbergen könnte man die ersten drei Stufen als „negative“ Integration und die übrigen drei Formen als

² Vgl. W. Friedman: The European Coal and Steel Community, in: International Journal, Vol. 1 (1954), S.12-25.

³ Vgl. B. Menczer: Coal and Steel or Blood and Iron, in: The Contemporary Review, Vol. 184 (1953), S. 41-45.

⁴ Vgl. F. McDonald, S. Dearden: European Economic Integration, 3. Auflage, London u.a. 1999.

⁵ Vgl. B. Balassa: The Theory of Economic Integration, London 1961.

„positive“ Integration bezeichnen⁶. Bei einer negativen Integration beseitigen die Mitgliedstaaten bestehende Handelshemmnisse; bei einer positiven Integration versuchen sie dagegen, neue Probleme, die durch die Integration entstehen, durch Kooperation und Koordination zu korrigieren. Nach Tinbergen führt Marktintegration zwar zu einer zunehmenden Interdependenz zwischen Staaten, jedoch unterscheiden sich die teilnehmenden Länder weiterhin im Hinblick auf ihre Wirtschaftsstruktur, Institutionen und Präferenzen. Dadurch kann eine wirtschaftliche Maßnahme in einem Land die Interessen und Politiken anderer Länder negativ beeinflussen.

So hätte beispielsweise eine Abwertung des Gulden zur Verbesserung der holländischen Wettbewerbsfähigkeit zu einem genau entgegengesetzten Effekt auf die anderen Staaten im Integrationsraum geführt. Um solche zwischenstaatlichen Inkonsistenzen zu beseitigen und mögliche Konfliktsituationen zu vermeiden, ist eine supranationale Koordination and Kooperation notwendig. Es lässt sich zeigen, dass die überstaatliche Abstimmung der einzelnen nationalen und supranationalen Maßnahmen und Entscheidungsebenen oft so komplex ist, dass es unmöglich ist, einen „optimal policy mix“ im Interesse aller Teilnehmer zu gestalten. Dies ist der Preis, den die Mitgliedstaaten für die Vorteile der negativen Integration zahlen müssen. Heutzutage finden wir diesen Gedanken Tinbergens in der modernen Europaforschung, in der Begriffe wie „policy spillovers“ und „multi-level governance“ verwendet werden, um Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Politiken beziehungsweise Entscheidungsebenen innerhalb der EU zu bezeichnen⁷.

Labor für wirtschaftliche Integration?

Bemerkenswert an der Montanunion ist, dass sie gleichzeitig mehrere der oben genannten Integrationsstufen beinhaltete, sowohl die negativen als auch die positiven Formen. Schon von Anfang an umfasste die Montanunion die ersten drei Integrationsstufen. Bei der Gründung der EGKS entschieden sich die Mitgliedstaaten von vornherein für eine Art Gemeinsamen Markt im Kohle- und Stahlbereich⁸. Für die Mitgliedstaaten war sie aber auch ein erster Versuch in Richtung positiver Integration. In der Gemeinschaft sammelten die Staaten Erfahrungen mit supranationaler Kooperation und Koordination im wirtschaftlichen

⁶ Vgl. J. Tinbergen: International Economic Integration, London 1954.

⁷ Vgl. F.W. Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, Oxford 1999.

⁸ Vgl. P.A. Reynolds: The European Coal and Steel Community, in: Political Quarterly, Vol. 23 (1952), S. 282-292.

Gut beraten mit
Strategie



A. Anwander
**Strategien
erfolgreich
verwirklichen**
Wie aus Strategien
echte Wettbewerbsvorteile
werden
Zweite, erweiterte Auflage

Das Buch zeigt Schritt für Schritt, wie eine Führungsmannschaft ihre Strategien schneller, konsequenter, flächendeckender und nachhaltiger als der Wettbewerb verwirklichen kann. Die Navigationsinstrumente der Strategieverwirklichung bieten dabei ein anschauliches und praxiserprobtes Handwerkszeug, mit dem es auf dem Weg aus einer Alten in eine Neue Welt jederzeit gelingt, den eigenen Standort zu bestimmen, das Umfeld einzuschätzen und zu entscheiden, in welche Richtung und wie man am besten voranschreitet.

2., erw. Aufl. 2002. XXII, 433 S. 150 Abb. Geb. € 49,95;
sFr 77,50 ISBN 3-540-42445-8

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.
d&p · 008290_sf2x_1c



Springer

Bereich sowie mit den Schwierigkeiten, die auftreten, wenn man versucht, einen „optimal policy mix“ zu realisieren. Frankreich und Deutschland sahen die Montanunion durch die Errichtung einer Hohen Behörde – die spätere Europäische Kommission – sogar als ein Muster für die höchste Integrationsstufe, eine Föderation.

Aber genau wie bei der gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft war die supranationale Formgebung der EGKS zu Beginn sehr umstritten. So war die föderale Zukunft Europas, wie Frankreich und Deutschland sie sich vorstellten, für Großbritannien ein Grund, der Montanunion nicht beizutreten, obwohl dieses Land über einen umfangreichen Kohle- und Stahlsektor verfügte. Auch die Niederlande und Belgien fürchteten den Einfluss der Hohen Behörde und unterzeichneten erst nach schwierigen Verhandlungen den Unionsvertrag.

In der Praxis war der supranationale Charakter der Montanunion übrigens gar nicht so ausgeprägt. So musste die Hohe Behörde mit dem Ministerrat zusammenarbeiten, und für manche Beschlüsse waren Resolutionen nötig, die der Rat nur mit qualifizierter Mehrheit oder Einstimmigkeit annehmen konnte. Dadurch war es tatsächlich der Rat und nicht die Hohe Behörde, der die Gemeinschaft regierte⁹. Also entsprach die Montanunion mehr einer Einrichtung auf zwischenstaatlicher Ebene und unterschied sich nicht sehr von der späteren Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Euratom. Durch den Fusionsvertrag zur Europäischen Gemeinschaft (EG) von 1965 näherten sich die drei unabhängigen Gemeinschaften einander immer mehr an.

Die Montanunion ebnete ebenfalls den Weg für die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa über den europäischen Kohle- und Stahlsektor hinaus. Nach Artikel 2 des Vertrags zur Montanunion sollte die Gemeinschaft gleichfalls zur wirtschaftlichen Expansion, zum Beschäftigungswachstum und zur Verbesserung des Lebensstandards in den teilnehmenden Ländern beitragen, indem sie einen gemeinsamen Markt realisierte, der die Wirtschaft der Mitgliedstaaten ergänzen sollte. „Kohle und Stahl vertreten nur einen Teil des ökonomischen Lebens. Deshalb muss es ein beständiges Band zwischen der Hohen Behörde und den Regierungen geben“, so Jean Monnet¹⁰.

⁹ Vgl. D. Spierenburg, R. Poidevin: *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community: Supranationality in Operation*, London 1994.

¹⁰ Zitat aus der Ansprache von Jean Monnet bei der Inauguration der Hohen Behörde der EGKS, Luxemburg am 10. August 1952.

Die meisten wirtschaftlichen Kommentatoren dieser Zeit konzentrierten sich auf die Frage, wie die Verwaltung der Mitgliedstaaten untereinander und zwischen der Hohen Behörde und den Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden könnte¹¹. Konnte ein gemeinsamer Markt für Kohle und Stahl zwischen den Mitgliedstaaten überhaupt ohne wirtschaftliche Integration im eigentlichen Sinne funktionieren? Und musste die Wirtschaftspolitik der Montanunion nicht mehr als nur die Kohle- und Stahlindustrie umfassen?

Manche Autoren der fünfziger Jahre schienen in dieser Hinsicht über einen vorausschauenden Blick zu verfügen. Ihnen zufolge sollten die europäischen Länder nach einer vollständigen wirtschaftlichen Union mit einer gemeinsamen europäischen Währung und einem gemeinsamen europäischen Etat streben. Bekanntermaßen ist die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) im Jahr 2002 Wirklichkeit geworden. Somit könnte man die Montanunion zu Recht als eine Inspirationsquelle, wenn nicht als Labor für wirtschaftliche Integration bezeichnen.

Zwischen Markt und Intervention

Die Gründung der Montanunion spiegelte deutlich die strategische Bedeutung wider, die die Mitgliedstaaten der Kohle- und Stahlindustrie für den Aufbau Europas in der Nachkriegszeit zuerkannten. Beide Industriezweige wurden als Schlüsselbranchen betrachtet, die zu einem überdurchschnittlichen Wachstum beitragen könnten, indem sie auf vor- und nachgelagerte Produktionsstufen positiv ausstrahlen würden. In der Theorie der Wachstumspole von Perroux wird die selbstbeschleunigende Eigendynamik solcher positiven Externalitäten als ein Grund zur Förderung dieser Zukunftsindustrien („propulsive industries“) durch gezielte, interventionistische Maßnahmen (wie Subventionen) gesehen¹². Ziel der EGKS-Mitglieder war jedenfalls die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Kohle- und Stahlindustrie.

Vor dem Hintergrund der europäischen Marktintegration zeigte sich jedoch ein Konfliktpotential zwischen den gegensätzlichen industriepolitischen Grundhaltungen der einzelnen Mitgliedstaaten: auf der einen Seite eine marktkonforme und auf der anderen Seite eine eher interventionistische Haltung. Im Vertrag fanden sich vor allem mit dem strikten nationalen Subventions- und Kartellverbot sowie der Möglichkeit

¹¹ Vgl. P.A. Reynolds: *The European Coal and Steel Community*, in: *Political Quarterly*, Vol. 23 (1952), S. 282-292; W. Friedman: *The European Coal and Steel Community*, in: *International Journal*, Vol. 1 (1954), S. 12-25; und L. Lister: *Europe's Coal and Steel Community: An Experiment in Economic Union*, New York 1960.

¹² Vgl. F. Perroux: *L'Économie au XXe Siècle*, Paris 1961; sowie P. Oberender, F. Daumann: *Industriepolitik*, München 1995.

eines Produktionsquotensystems im Falle einer „manifesten Krise“ beide Positionen wieder. Zudem war einerseits nicht klar, inwiefern die einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere in Krisenzeiten bereit waren, auf eine eigenständige, nationale Politik zu verzichten, um ihre „eigenen“ Arbeitsplätze zu erhalten, und andererseits inwiefern die Europäische Kommission auf die Einhaltung der Verträge pochen würde. Aus theoretischer Sicht handelt es sich hierbei um einen klaren Fall der „optimal policy mix“-Problematik im Sinne von Tinbergen.

Im Kohlesektor stellten sich die Erwartungen der Mitgliedsländer über die strategische Bedeutung dieser Industrie allerdings als zu optimistisch heraus. Schon 1957 kündigte sich die Kohlekrise in Europa an. Durch starke Konkurrenz aus den USA und das Aufkommen der Energieträger Öl und Gas hatten europäische Minen eine rückläufige Nachfrage nach Steinkohle zu verzeichnen. Die Folge war, dass die Teilnehmer an der Montanunion, statt Freihandel zu betreiben, so weit wie möglich versuchten, die nationalen Minen innerhalb der Grenzen des Vertrags zur Montanunion zu schützen. Die Montanunion entwickelte 1965/66 sogar Regelungen, um diese protektionistische Industriepolitik zu begünstigen, weil ihre Vertreter der Meinung waren, dass keine der Minen effizient genug produzierte, um gegen die internationale Konkurrenz auf dem gemeinsamen Markt bestehen zu können¹³.

Nach einer Phase kräftigen Wachstums geriet aber auch der europäische Stahlsektor in eine Dauerkrise. Das war ab Mitte der siebziger Jahre der Fall, als die weltweite Ölkrise zu einer sinkenden Nachfrage nach Stahlprodukten wie Autos, Schiffen und Maschinen führte. Erste Anzeichen der Stahlkrise wurden jedoch leichtfertig missachtet; selbst nach 1975 wurden noch weitere Kapazitäten aufgebaut. Im Gegensatz zu den Minen unterschieden sich die Stahlunternehmen in Europa in der Effizienz übrigens stark voneinander. Während die meisten Mitgliedstaaten durch eine massive Subventionierung ihre nun überdimensionierte Stahlindustrie zu retten versuchten, nahm die Montanunion diese offensichtlichen Verstöße gegen das nationale Subventionsverbot billigend in Kauf und versuchte ebenfalls durch protektionistische Maßnahmen die europäische Stahlindustrie zu erhalten.

Selbst die Einführung des Quotensystems 1980 konnte die strukturelle Krise nicht lösen, vielmehr wurde der notwendige Kapazitätsabbau nur verzögert. Erst als die Genehmigung von Subventionen an die gleichzeitige Reduktion der Stahlkapazität geknüpft

wurde, kam es zu einem schrittweisen Abbau. Diese Vereinbarungen wurden jedoch nicht immer eingehalten¹⁴. Aufgrund der vertragskonformen, nationalen Subventionspolitik büßte die vormals wettbewerbsfähige deutsche Stahlindustrie ihre Spitzenposition allmählich ein. Im Ergebnis hat sich die europäische Stahlpolitik in Krisenzeiten nicht bewährt, so dass in der Folge sowohl die Europäische Kommission als auch die meisten Mitgliedstaaten die stark industriepolitische Ausrichtung aufgaben und der staatliche Einfluss auf die Stahlindustrie sukzessive abnahm. Zur Illustrierung: 1985 befand sich noch die Hälfte der EU-Stahlunternehmen unter staatlichem Einfluss, 2001 nur noch 10%¹⁵.

Die Bemühungen der Montanunion um die Schwerindustrie gingen allerdings über die reine Regulierung hinaus. Denn auch im Forschungs- und regionalpolitischen Bereich hat sie eine Rolle gespielt. Mit umfangreichen Fonds hat sie ab Mitte der fünfziger Jahre vor allem zur Förderung von Prozessinnovationen im europäischen Kohle- und Stahlsektor beigetragen. Man hoffte, dass diese Verfahrensfortschritte ein adäquates Gegengewicht gegen die starke Konkurrenz aus Niedriglohnländern wie Brasilien und China bieten würden. Zwar ist es schwierig zu beurteilen, inwieweit die Forschungspolitik der Montanunion dem Addionalitätsprinzip entspricht, also das Innovationsvermögen tatsächlich vergrößert hat. Tatsache ist, dass die Kohle- und Stahlunternehmen in der EU bezüglich ihrer Effizienz zu den weltweit führenden Unternehmen zählen¹⁶.

Die Montanunion hat außerdem den Strukturwandel in den Gebieten unterstützt, die von der Schließung von Minen und Stahlfabriken besonders betroffen waren. Bekannte Beispiele solcher „rustbelts“, wo langjährige private und öffentliche Investitionen in die regionale Kohle- und Stahlindustrie zu einer wirtschaftlichen Monostruktur, institutioneller Verharrung und Arbeitslosigkeit geführt haben, sind das Ruhrgebiet, Wales und Wallonien¹⁷. Mit Beschäftigungsprojekten wie RECHAR (Kohle) und RESIDER (Stahl) hat die Montanunion in diesen Regionen neue Arbeitsplätze schaffen können. Dabei war die Strukturpolitik wiederum offensiver Art: die Subventionen waren nicht so sehr auf die Alt-Industrien gerichtet, sondern auf die

¹³ Vgl. J. Jörnmark: Coal and Steel in Western Europe 1945-1993: Innovative Change and Institutional Adaptation, Göteborg 1993.

¹⁴ Vgl. ausführlich C. Conrad: Europäische Stahlpolitik zwischen politischen Zielen und ökonomischen Zwängen, Baden-Baden 1997.

¹⁵ Quelle: Stahl-Zentrum, Düsseldorf 2002.

¹⁶ Vgl. Y. Fukasaku: Revitalising Mature Industries, in: OECD Observer, Nr. 213 (1998), S. 19-21; sowie M. Helfer: Wo liegt die Zukunft der Steinkohle?, in: Geographie Heute, Nr. 191 (2001), S. 24-27.

¹⁷ Vgl. P. Cooke: Introduction, in: P. Cooke (Hrsg.): The Rise of the Rustbelt, London 1995.

Förderung neuer wirtschaftlicher Aktivitäten, Technologiefelder und Mittel- und Kleinbetriebe.

Das Ruhrgebiet ist ein Beispiel einer herkömmlichen Industrieregion, in der diese Herangehensweise offenbar funktioniert hat. Mit Hilfe von regionalen und europäischen strukturpolitischen Maßnahmen ist der einst so verschmutzte „Kohlenpott“ allmählich zu einem Zentrum moderner Dienstleistungen geworden. Der heutige Aufschwung des Phänomens „Industriekultur“ als einer touristischen Attraktion im Ruhrgebiet zeigt zum Beispiel, dass es sogar für die ehemaligen „Kathedralen der Arbeit“ - die stillgelegten Minen und Hochöfen - noch Chancen in der gegenwärtigen Dienstleistungsgesellschaft gibt.

Lektionen für Europas Zukunft

Mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrages im Sommer 2002 endete auch die Sonderrolle der Sektoren Kohle und Stahl in der Europäischen Union. Obwohl die Montanunion im politischen Sinne eine große Stimulans für die weitere Integration in Europa darstellte, ist das ursprüngliche Ziel dieser Institution – wirtschaftliche Integration im europäischen Kohle- und Stahlbereich – im Laufe der Zeit nicht auf eine befriedigende Weise erfüllt worden. Insbesondere die interventionistische Industriepolitik mit ihren wettbewerbsverfälschenden Subventionsrunden, die dem Eigeninteresse der einzelnen Mitgliedstaaten entstammten, hat sich als problematisch erwiesen. In Krisenzeiten wäre es besser, wenn die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ auf eine strikte Regeleinhaltung drängt und notfalls Bußgelder verhängt. Denn nur auf diese Weise kann im europäischen Kohle- und Stahlsektor ein fairer Wettbewerb garantiert werden. Vor dem Hintergrund des Europäischen Stabilitätspakts wird die Bedeutung dieses Arguments besonders deutlich.

Die Auflösung der Montanunion im Jahr 2002 bedeutet denn auch in keiner Weise, dass die Probleme im europäischen Kohle- und Stahlsektor gelöst sind. Viele Industrieregionen, die sich auf diese Sektoren spezialisiert haben, befinden sich immer noch in einem Prozess des Strukturwandels. Hinzu kommt, dass die verbleibenden Minen und Stahlunternehmen in der EU trotz ihrer hohen Effizienz zu den teuersten der Welt gehören. Kohle aus China ist zum Beispiel drei bis vier Mal günstiger als die deutsche Steinkohle¹⁸. Es bleibt fraglich, ob weitere Prozess- und Produktinnovationen in der europäischen Schwerindustrie den Lohnvorteil der Niedriglohnländer je übertreffen können.

Die zukünftige Erweiterung der EU mit Ländern aus Mittel- und Osteuropa zum 1. Mai 2004 bringt die Position der europäischen Kohle- und Stahlindustrie Wirtschaftsdienst 2003 • 3

allerdings wieder auf die politische Tagesordnung. Im Vergleich zu den heutigen Mitgliedstaaten haben die Beitrittskandidaten (vor allem Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn) im Hinblick auf die Lohnkosten¹⁹ einen komparativen Vorteil beim Steinkohlenbergbau und in der Stahlproduktion. In diesen Sektoren könnte die Erweiterung möglicherweise zu einer neuen europäischen Arbeitsteilung führen. Kurzfristig werden die traditionellen Industriegebiete in West-Europa dadurch in noch größere Anpassungsschwierigkeiten geraten. Aber langfristig wird die (teilweise) Verlagerung der Kohle- und Stahlindustrie nach Mittel- und Osteuropa die gesamte europäische Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den Niedriglohnländern stärken können.

Zur Zeit ist die Schwerindustrie in den Staaten, die die Mitgliedschaft beantragt haben, allerdings noch lange nicht effizient. Viele der früheren Staatsbetriebe in Mittel- und Osteuropa arbeiten zwar zu niedrigen Kosten, aber sie benutzen stark veraltete Maschinen und Produktionstechniken. Zur Illustration: während die EU-Stahlindustrie im Jahr 2001 über 600 Tonnen Rohstahl pro Beschäftigten erzeugte, kamen die Beitrittsländer nur auf ein Viertel dieses Wertes²⁰. Für eine Modernisierung dieser Unternehmen können die Prinzipien des EGKS-Vertrags zweifellos nützlich sein. Freihandel, Innovation und Technologieübertragung, Umweltschutz und Neustrukturierung werden dabei als Stichworte genannt.

In den Beitrittsverhandlungen wurde abgesprochen, dass den Beitrittsländern eine Übergangsperiode von fünf Jahren zugestanden wird, um ihre Kohle- und Stahlindustrie neu zu strukturieren. Es ist fraglich, ob es diesen Ländern gelingen wird, in so kurzer Zeit eine Effizienzverbesserung zu realisieren, für die die europäischen Minen und Stahlunternehmen viel mehr Zeit zur Verfügung hatten. Die Montanunion kann ihnen dabei den Weg weisen – vorausgesetzt natürlich, dass sich die verfehlte Subventionspolitik der Vergangenheit nicht wiederholt; zugleich lehrt die Vergangenheit der EGKS, dass das Streben nach Wettbewerbsfähigkeit und Innovation in der Schwerindustrie nicht einfach ist. Und damit ist das Erbe der EGKS größer als es scheint. Auch wenn wir im Sommer 2002 Abschied von ihr nehmen mussten: die Ausgangspunkte der Montanunion bleiben für Europas Zukunft quicklebendig.

¹⁸ Vgl. M. Helfer: Wo liegt die Zukunft der Steinkohle?, in: Geographie Heute, Nr. 191 (2001), S. 24-27.

¹⁹ Vgl. OECD: The Competitiveness of Transition Economies, Paris 1998; sowie Institute for Prospective Technological Studies (IPTS): The Competitiveness Map: Avenues for Growth, Sevilla 1999.

²⁰ Quelle: Stahl-Zentrum, Düsseldorf 2002.