

Henning Türk

## Neue Chancen für die Kohle?

Der nordrhein-westfälische Steinkohlenbergbau  
in der internationalen Energiepolitik nach der  
ersten und zweiten Ölkrise (1973–1980)

### 1. Einleitung

Am 2. Dezember 1973 erschien das Hamburger Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ mit einem auffälligen Cover. Ein Großteil des Titelblatts zeigte eine dunkle Kohlenhalde. Unter dem Aufmacher „Energiekrise: Rettung durch Kohle?“ beleuchtete die Titelseite die zukünftigen Chancen der deutschen Steinkohle im Energiemarkt der Bundesrepublik.<sup>1</sup> Damit griff „Der Spiegel“ ein Thema auf, das im Kontext der ersten Ölkrise intensiv diskutiert wurde. Auslöser für die Ölkrise war der Jom-Kippur-Krieg zwischen Israel auf der einen sowie Syrien und Ägypten auf der anderen Seite. Zur Unterstützung Syriens und Ägyptens verhängten die arabischen Ölförderländer im Oktober 1973 ein Ölembargo gegen die als israelfreundlich eingestuften USA, die Niederlande und Portugal. Andere Länder, wie etwa die Bundesrepublik, wurden als neutral eingestuft. Die Liefermenge für diese Länder sollte monatlich um fünf Prozent gekürzt werden. Gleichzeitig erhöhte die umfassendere Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) den Ölpreis sukzessive, bis er sich gegenüber dem Preis von vor Ölkrise vervierfacht hatte.<sup>2</sup>

1 Energie-Krise. Rettung durch die Kohle?, in: Der Spiegel Nr. 49 vom 2.12.1973.

2 Zur Ölkrise siehe vor allem Rüdiger Graf, Öl und Souveränität. Petroknowledge und Energiepolitik in den USA und Westeuropa in den 1970er Jahren, Berlin u. a. 2014; Jens Hohensee, Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, Stuttgart 1996; Fiona Venn, The Oil Crisis, London 2002; Elisabetta Bini u. a. (Hg.), Oil Shock: The 1973 Crisis and its Economic Legacy, London/New York 2016; Frank Bösch/Rüdiger Graf (Hg.), The Energy Crises of the 1970s, Special Issue, Historical Social Research 39 (2014), H. 4.

In dieser Situation sprach vieles für eine Renaissance der Steinkohle, die sich in der Bundesrepublik schon seit Jahren auf dem absteigenden Ast befand. Bereits 1956 hatte die Steinkohlenförderung in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt überschritten. Seitdem ging die Förderung kontinuierlich zurück. Bundes- und Landesregierungen versuchten diese Entwicklung sozialpolitisch abzufedern und förderten den Zusammenschluss der Zechen in einer Einheitsgesellschaft. Doch auch die Umsetzung dieser Pläne mit der Gründung der Ruhrkohle AG (RAG) 1968 konnte den Abstieg der Steinkohle nicht aufhalten. Die deutsche Kohle blieb im Vergleich zum Öl zu teuer. Zudem war das Öl leichter zu transportieren und zu verarbeiten, sodass es im Wärmemarkt oder in der chemischen Industrie die Kohle verdrängte.<sup>3</sup>

Mit der Ölkrise 1973 änderten sich jedoch die Rahmenbedingungen. Das Öl wurde deutlich teurer, sodass die Kohle an Wettbewerbsfähigkeit gewann. Zudem war es jetzt ein Pluspunkt, dass Steinkohle in der Bundesrepublik selbst vorhanden war, denn durch den zunehmenden Bezug des Erdöls war die westdeutsche Wirtschaft in eine zunehmende Abhängigkeit geraten. Während der Anteil der importierten Energie am Primärenergieverbrauch 1961 nur 14,9 Prozent betragen hatte, war er bis 1972 auf 54,8 Prozent angestiegen.<sup>4</sup> Jetzt plädierten viele Politiker dafür, diese Entwicklung wieder rückgängig zu machen und die deutsche Wirtschaft unabhängiger von den Ölimporten zu organisieren.

Dieser Wandel in der Sicht auf die einheimische Steinkohle und die damit verbundenen neuen Chancen stehen im Fokus des Aufsatzes. Für die landespolitische und nationale Ebene hat die Forschung bereits in ersten Ansätzen aufgezeigt, welche Folgen die Ölkrise für den westdeutschen Steinkohlenbergbau hatte.<sup>5</sup> Bis-

3 Einen knappen Überblick über die Entwicklung der Kohleförderung in der Bundesrepublik bietet: Michael Farrenkopf, Short-term rise and decades of decline: German hard coal mining after 1945, in: Lars Bluma u. a. (Hg.), Boom – Crisis – Heritage. King Coal and the Energy Revolutions after 1945, Berlin/Boston 2022, S. 131–146; ders., Wiederaufstieg und Niedergang des Bergbaus in der Bundesrepublik, in: Dieter Ziegler (Hg.), Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 4: Rohstoffgewinnung im Strukturwandel. Der deutsche Bergbau im 20. Jahrhundert, Münster 2013, S. 183–302. Zur Situation in Nordrhein-Westfalen siehe Werner Abelshauser, Der Ruhrkohlenbergbau nach 1945. Wiederaufbau, Krise, Anpassung, München 1984; Christoph Nonn, Die Ruhrbergbaukrise: Entindustrialisierung und Politik 1958–1969, Göttingen 2001.

4 Unterrichtung durch die Bundesregierung. Die Energiepolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode (WP), Drucksache (Drs.) 7/1057 vom 3.10.1973, S. 20 f.

5 Nikolai Ingenerf, Abwärts aus der Krise? Die Modernisierung des westdeutschen Steinkohlenbergbaus in den 1970er Jahren, in: Reinhold Bauer/Wolfgang Butt (Hg.), Das Ende des Goldenen Zeitalters? Der Strukturwandel der 1970er Jahre, seine Rezeption

her unberücksichtigt geblieben ist die internationale Ebene, auf der sich insbesondere durch die Gründung der Internationalen Energie-Agentur (IEA) 1974 neue Chancen für die internationale Zusammenarbeit im Kohlebereich boten. Insofern soll es im Folgenden um die Frage gehen, welche Rolle die Kohle in der internationalen Zusammenarbeit der westlichen Industrieländer im Anschluss an die Ölkrise spielte. Welche Möglichkeiten bot die internationale Zusammenarbeit für den westdeutschen Steinkohlenbergbau, dessen Hauptfördergebiete in Nordrhein-Westfalen lagen?

Um das Potenzial für eine Kohlerenaissance zu beleuchten, sollen zunächst die Reaktionen auf die Ölkrise in der Bundesrepublik und in Nordrhein-Westfalen dargestellt werden. Anschließend wird die Gründung der IEA und der Aufbau ihrer Kohlestrategie analysiert. In einem weiteren Schritt soll dann am Beispiel der Wirbelschichtfeuerung die Mitarbeit des nordrhein-westfälischen Steinkohlenbergbaus in der internationalen Zusammenarbeit in den Blick genommen werden. Als Quellenbasis dienen die Akten zur IEA in den Beständen des Bundeswirtschaftsministeriums im Bundesarchiv in Koblenz, des Auswärtigen Amtes im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes und der britischen Regierung in den National Archives in Kew. Zudem wurden Akten aus dem Bestand der Bergbau-Forschungs-GmbH im Bergbauarchiv in Bochum ausgewertet.

## 2. Eine Kohlerenaissance in der Bundesrepublik?

Die Reaktionen der Bundesregierung und der nordrhein-westfälischen Landesregierung auf die Ölkrise

Der Aufstieg des Mineralöls in der Bundesrepublik gelangte mit der Ölkrise 1973 an sein vorläufiges Ende.<sup>6</sup> Der drastische Preisanstieg und die Sorgen um eine sichere Energieversorgung verstärkten einen Prozess des Umdenkens in der Bundesrepublik, der bereits zu Beginn der 1970er Jahre eingesetzt hatte. Um die hohe Abhängigkeit beim Öl zu reduzieren, hatte die Bundesregierung unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums schon vor der Ölkrise begonnen, ein Ener-

und Folgen aus interdisziplinärer Perspektive, Münster 2021, S. 109–126; Sascha Ohlenforst, Renaissance der Steinkohle? Technologiebasierte Struktur- und Energiepolitik als nordrhein-westfälische Reaktion auf die Ölpreiskrise 1973/74, in: Geschichte im Westen 36 (2021), S. 221–246.

6 Siehe die von der AG Energiebilanzen erstellte Übersicht über die historische Entwicklung des Anteils der verschiedenen Energieträger am Primärenergieverbrauch in der Bundesrepublik: <<https://ag-energiebilanzen.de/wp-content/uploads/2021/01/pev-s.xls>> (19.6.2023).

gieprogramm zu erarbeiten, mit dem sie ihre Erwartungen im Hinblick auf die zukünftige Energieversorgung darlegen und vor einer zu starken Abhängigkeit vom Ölimport warnen wollte.<sup>7</sup> Die sozialliberale Koalition legte das Energieprogramm Anfang Oktober 1973, wenige Tage vor Ausbruch des Jom-Kippur-Krieges, vor.<sup>8</sup> Das Programm skizzierte einen Weg aus der hohen Ölabhängigkeit, der vor allem auf den Ausbau der Atomenergie setzte. In dem Programm ging die Bundesregierung daher von einem weiteren, kontrollierten Rückgang der deutschen Steinkohleförderung aus.<sup>9</sup>

Die Annahmen und Erwartungen der Bundesregierung wurden dann durch die Ölkrise und ihre Auswirkungen schnell obsolet. Daher überarbeitete die Bundesregierung unmittelbar nach der Ölkrise das Energieprogramm und legte im November 1974 eine Neufassung vor.<sup>10</sup> Jetzt war die „weg-vom-Öl-Strategie“ noch deutlicher akzentuiert. Die Bundesregierung erwartete einen stärkeren Ausbau der Atomenergie als 1973, forderte erstmals auch umfangreiche Energieeinsparungen und ging davon aus, dass die Fördermenge der Steinkohle in den nächsten Jahren gleich bleiben werde.<sup>11</sup> Den Schlüssel zur Konkurrenzfähigkeit der Kohle sah die Bundesregierung vor allem in technischen Innovationen.

Dazu weitete die Bundesregierung die Förderung der Energieforschung, die sich bisher vor allem auf die Kernenergie konzentriert hatte, deutlich aus. Mit dem von 1974 bis 1977 reichenden „Rahmenprogramm Energieforschung“<sup>12</sup> des Bundesministeriums für Forschung und Technologie begann im Grunde erst „die gezielte staatliche Förderung der nichtnuklearen Energieforschung“<sup>13</sup>. In dem

7 Graf, Öl (wie Anm. 2), S. 81–83; Martin Meyer-Renschhausen, Das Energieprogramm der Bundesregierung. Ursachen und Probleme staatlicher Planung im Energiesektor der BRD, Frankfurt 1981.

8 Die Energiepolitik der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. WP, Drs. 7/1057 vom 3.10.1973.

9 Energiepolitik der Bundesregierung, 3.10.1973 (wie Anm. 8), S. 11–16; Ohlenforst, Renaissance (wie Anm. 5), S. 229 f.; Ingenerf, Abwärts (wie Anm. 5), S. 119.

10 Erste Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 7. WP, Drs. 7/2713 vom 30.10.1974.

11 Ebd., S. 11–15; Ingenerf, Abwärts (wie Anm. 5), S. 119; Ohlenforst, Renaissance (wie Anm. 5), S. 230.

12 Bundesministerium für Forschung und Technologie, Rahmenprogramm Energieforschung 1974–1977, Bonn 1974. Hierzu und zu dem Folgenden siehe auch Ingenerf, Abwärts (wie Anm. 5), S. 119.

13 Projektträger Jülich im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hg.), Energieforschungsprogramme der Bundesregierung 1977–2017, Jülich 2017, S. 17, <[https://www.energieforschung.de/lw\\_resource/datapool/systemfiles/elements/files/92E60D620891561BE0539A695E865013/current/document/Energieforschungsprogramme\\_der\\_Bundesregierung\\_1977\\_-\\_2017\\_.pdf](https://www.energieforschung.de/lw_resource/datapool/systemfiles/elements/files/92E60D620891561BE0539A695E865013/current/document/Energieforschungsprogramme_der_Bundesregierung_1977_-_2017_.pdf)> (19.6.2023).

1,4 Mrd. DM schweren Programm fanden sich auch zahlreiche Projekte mit Bezug zur Steinkohle. Dazu gehörte zum einen die Gewinnung von Benzin und ähnlichen Stoffen durch die bereits in der Zeit des Nationalsozialismus stark genutzte Kohleverflüssigung. Das Verfahren war zwischenzeitlich viel zu teuer gewesen, doch sahen Politik und Wirtschaft hierin nach der Ölkrise ein großes Potenzial. Zum anderen wollte man die Kohlenutzung in Kraftwerken zur Stromerzeugung optimieren. Dabei sollte insbesondere die Umweltbelastung verringert werden, um die Akzeptanz der Kohle in der Bevölkerung zu erhöhen.

Parallel zu den Aktivitäten des Bundes etablierte die Landesregierung Nordrhein-Westfalens, angetrieben von Wirtschaftsminister Horst Ludwig Riemer (FDP), das „Technologie-Programm Energie“.<sup>14</sup> Auch die nordrhein-westfälische Landesregierung sah in der Kohleverflüssigung neue Möglichkeiten. Besonders zukunftssträftig erschien ihr ein Verfahren, bei dem die nukleare Prozesswärme für die Kohleverflüssigung genutzt werden sollte. Die hierfür notwendigen hohen Temperaturen sollten durch den Einsatz des sogenannten Hoch-Temperatur-Reaktors (HTR) erzeugt werden, der in Nordrhein-Westfalen in der Kernforschungsanlage Jülich mit einem kleinen Forschungsreaktor erprobt wurde. Parallel errichteten verschiedene Energieunternehmen einen HTR in Hamm-Uentrop. Hinzu kam ein „Technologieprogramm Bergbau“, das die Kohleförderung und -verkokung rentabler machen und Umweltbelastungen reduzieren sollte.<sup>15</sup> Die Ölkrise führte jedoch nicht nur zu neuen Möglichkeiten für die Kohle auf der Landes- und Bundesebene, sondern auch zu einer Ausweitung der internationalen Zusammenarbeit.

### 3. Die Gründung der IEA und die „weg-vom-Öl-Strategie“ der westlichen Industrieländer

Die Regierungen der westlichen Industrieländer hatten in der Ölkrise vor allem egoistisch agiert und versucht, ihre jeweiligen Öllieferungen zu sichern. Das hatte den Ölförderländern in die Karten gespielt. Insbesondere die US-Regierung war über dieses Verhalten sehr erbost. Außenminister Henry Kissinger warf den europäischen Regierungen vor, sich von den arabischen Ölförderländern erpressen zu

14 Hierzu und zu dem Folgenden: Ohlenforst, Renaissance (wie Anm. 5), S. 232–244.

15 Rolf G. Heinze u. a., Strukturpolitik zwischen Tradition und Innovation – NRW im Wandel, Opladen 1996, S. 23.

lassen und nur mit einer „Beschwichtigungspolitik“<sup>16</sup> auf die neue Macht der Ölförderländer zu reagieren.

In dieser Phase sah Kissinger in der internationalen Koordinierung der Energiepolitik eine Möglichkeit, den europäischen Ländern den Rücken zu stärken und die amerikanische Führungsrolle nach dem Desaster des Vietnamkrieges und der Watergate-Affäre wieder herzustellen.<sup>17</sup> Er schlug daher vor, die bisherigen energiepolitischen Aufgaben der Organization of Economic Co-operation and Development (OECD) in eine neue Organisation zu überführen und auszuweiten. Aus den Verhandlungen ging dann die im November 1974 gegründete Internationale Energie-Agentur (IEA) hervor. Gründungsmitglieder waren neben den USA, Kanada, Japan, Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Irland, Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Österreich, Schweden, Schweiz, Spanien und die Türkei. Lediglich Frankreich trat als großes westliches Industrieland der IEA nicht bei, da es die Aufgabe und Strategie der IEA als US-dominiert ansah.<sup>18</sup>

Die IEA agierte als Tochterorganisation der OECD in Paris, hatte allerdings ihre eigenen Verfahrensweisen.<sup>19</sup> Sie verfügte über ein Sekretariat mit einem Exekutivdirektor an der Spitze. Erster Exekutivdirektor wurde der bisherige Leiter der Abteilung für Bergbau und Energie im westdeutschen Wirtschaftsministerium Ulf Lantzke. Das oberste Gremium der IEA war der Verwaltungsrat (Governing Board), in dem die Vertreter der Mitgliedsländer regelmäßig zusammenkamen. Einmal im Jahr sollte der Verwaltungsrat auf Ministerebene tagen, um Entscheidungen über die grundsätzliche Ausrichtung der IEA zu treffen. Unterhalb des Verwaltungsrats wurden vier ständige Gruppen eingerichtet, in denen die jeweiligen Experten aus den Bürokratien der Mitgliedsländer, unterstützt vom Sekretariat, die Aspekte der Zusammenarbeit verhandelten. Die vier Gruppen

16 Henry Kissinger, *Memoiren 1973–1974*, München 1982, S. 1033 f.

17 Zur Rolle Kissingers bei der Gründung der IEA siehe Henning Türk, *The Oil Crisis of 1973 as a Challenge to Multilateral Energy Cooperation among Western Industrialized Countries*, in: *Historical Social Research* (39) 2014, H. 4, S. 209–230, hier S. 217–226; Graf, *Öl* (wie Anm. 2), S. 287–317. Zu den damit verbundenen europäisch-amerikanischen Auseinandersetzungen siehe Aurélie É. Gfeller, *Building a European Identity. France, the United States, and the Oil Shock, 1973–1974*, New York/Oxford 2012.

18 Gfeller, *European Identity* (wie Anm. 17), S. 120–133; Sandra Tauer, *Störfall für die gute Nachbarschaft? Deutsche und Franzosen auf der Suche nach einer gemeinsamen Energiepolitik (1973–1980)*, Göttingen 2012, S. 131–141; Marloes Beers, *The EC, France and the International Energy Agency*, in: Alain Beltran u. a. (Hg.), *L'Europe et la question énergétique. Les années 1960/1980*, Bruxelles 2016, S. 173–194.

19 Hierzu und zu dem Folgenden Richard Scott, *The History of the International Energy Agency – The First 20 Years*, Bd. 1, Paris 1994, S. 157–271.

waren die Ständige Gruppe zu Notstandsfragen, die Ständige Gruppe über langfristige Zusammenarbeit, die Ständige Gruppe über Beziehungen zu den Förderländern und anderen Verbraucherländern sowie die Ständige Gruppe über den Ölmarkt. Den Ständigen Gruppen oblag sowohl die Detailarbeit als auch Berichte und Entscheidungsvorlagen für den Verwaltungsrat zu erarbeiten.

Zentraler Bestandteil der Zusammenarbeit in der IEA war ein sogenannter Ölkrisenmechanismus.<sup>20</sup> Dieser sollte vom Sekretariat ausgelöst werden, wenn die IEA-Gruppe oder ein Land von einer Lieferreduzierung beim Erdöl um mindestens sieben Prozent getroffen würde. Dann sollten Ölsparmaßnahmen durchgeführt und als letztes Mittel eine Ölverteilung in der IEA-Gruppe in Gang gesetzt werden. Insbesondere dieser letzte Aspekt sorgte für eine breite Zustimmung bei den europäischen Ländern, da sie auf diese Weise Zugang zur US-Ölförderung im Krisenfall erhalten würden. Um in Krisensituationen reagieren zu können, sollten die Mitgliedsländer strategische Ölvorräte zunächst im Umfang des Ölverbrauchs von 60 Tagen und ab 1980 von 90 Tagen anlegen. Die IEA-Länder hofften, dass bereits die Existenz des Ölkrisenmechanismus die arabischen Ölförderländer von einem weiteren Ölembargo abhalten würde.

Neben diesem kurzfristigen Mittel vereinbarten die IEA-Länder auch eine langfristige Zusammenarbeit bei der Ölimportreduzierung. Das amerikanische State Department sah in dem Aufbau einer langfristigen Zusammenarbeit nach den Vereinbarungen über den Krisenmechanismus „the essential second step in redressing the producer/consumer power balance.“<sup>21</sup> Dazu arbeiteten die Mitgliedsländer und das Sekretariat ein Programm aus, das 1976 verabschiedet wurde und in dem die Mitgliedsländer versprachen, gemeinsam an der Erschließung neuer Energiequellen zu arbeiten und ihren Ölverbrauch zu reduzieren. Als wichtigste Alternativen zum Öl wurden in erster Linie die Atomkraft, das Energiesparen und die Kohle angesehen.<sup>22</sup> Die Zusammenarbeit in der IEA diene auf diese Weise der Koordinierung der „weg-vom-Öl-Strategie“.

20 Richard Scott, *The History of the International Energy Agency – The First 20 Years*, Bd. 2, Paris 1994, S. 71–113.

21 Memorandum from the Chairman of the International Energy Review Group Working Group (Enders), Washington, 16. September 1974, in: *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969–1976*, Bd. 37: *Energy Crisis 1974–1980*, Washington 2012, Dok. 6, S. 21–25, hier S. 24.

22 Long-Term Co-operation Programme, in: Richard Scott, *The History of the International Energy Agency – The First 20 Years*, Bd. 3, Paris 1995, S. 171–204.

#### 4. Die Rolle der Kohle in der internationalen Energiepolitik

Für die IEA war die Kernenergie zunächst die vielversprechendste Alternative zum Erdöl, da sie das für die Stromerzeugung verwendete Erdöl ersetzen konnte.<sup>23</sup> Konkrete Vorschläge zur Kohlepolitik wurden daher zunächst nicht formuliert. Das änderte sich dann seit 1977. Die erste ausführlichere Erwähnung der Kohle als wichtiger Bestandteil der IEA-Strategie findet sich in den „Group Objectives and Principles on Energy Policy“,<sup>24</sup> die der Verwaltungsrat auf seiner Ministertagung im Oktober 1977 verabschiedete.

Dieses Dokument beruhte auf der Annahme, dass die Ölnachfrage Mitte der 1980er Jahre das Angebot deutlich übertreffen werde. Die IEA ging davon aus, dass die erwartete Lücke zwischen Angebot und Nachfrage nur durch eine Verringerung der Ölimporte geschlossen werden könne.<sup>25</sup> Sie legte daher einen Ölimport in Höhe von 26 Mio. Barrel pro Tag (mbd) als Gruppenziel für das Jahr 1985 fest. Das waren sieben mbd weniger als die prognostizierte Nachfrage. Um dieses Ziel zu erreichen, versprachen die Mitgliedsländer eine auf einem kohärenten Energieprogramm basierende nationale Energiepolitik, mit der sie die Energieeinsparung und den Einsatz von Atomenergie und Kohle anstelle von Öl fördern wollten. Im Hinblick auf die Kohle sicherten die Mitgliedsländer zu, vor allem die sogenannte Kesselkohle (steam coal) stärker zu nutzen. Das ist eine im Vergleich zur Kokskohle eher minderwertige Kohle, mit der Dampf für die Stromerzeugung oder andere industrielle Prozesse erzeugt werden kann. Da der Weltmarkt für Kesselkohle zur damaligen Zeit nur gering entwickelt und der zukünftige internationale Absatz für die Kohleproduzenten schwer kalkulierbar war, sicherten die IEA-Länder in den „Group Objectives and Principles“ die Ausarbeitung einer Kohlepolitik zu, die eine gewisse Stabilität der Märkte garantieren und einen verlässlich steigenden Export und Import der Kohle ermöglichen sollte. Auf die geringen Kapazitäten beim Eisenbahntransport und bei den Häfen anspielend,

23 Das Folgende basiert auf: Henning Türk, *Energiesicherheit nach der Ölkrise*. Die Internationale Energie-Agentur 1974–1985, Göttingen 2023.

24 Ministerial Decision on Group Objectives and Principles for Energy Policy, 5–6 October 1979, in: Scott, *History*, Bd. 3 (wie Anm. 22), S. 79–90.

25 Zur Verwendung von „Energienücken“ als politisches Argument siehe Martin H. Geyer, *Die neue Wirklichkeit von Sicherheit und Risiken: Wie wir mit dystopischen, utopischen und technokratischen Diagnosen von Sicherheit zu leben gelernt haben*, in: Ariane Leendertz/Wencke Meteling (Hg.), *Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er Jahren*, Frankfurt a. M. 2016, S. 281–315, hier S. 284–288.

versprachen die Mitgliedsländer, den infrastrukturellen Engpässen des Kohlehandels entgegenzuwirken.

In der Folgezeit knüpfte vor allem das IEA-Sekretariat an diese Versprechen der Mitgliedsländer an und versuchte, eine umfassende Kohlestrategie zu entwickeln, die auch durch organisatorische Veränderungen innerhalb der IEA gestützt werden sollte. Für dieses große Engagement des Sekretariats gab es mehrere Gründe. Zunächst ist in dieser Phase erkennbar, dass es dem Exekutivdirektor der IEA, Ulf Lantzke, darum ging, ausgehend von der „weg-vom-Öl-Strategie“ seine Organisation als zentralen internationalen Akteur im Energiebereich zu etablieren. Um sich als neuer Player in den Strukturen der globalen Energiebeziehungen<sup>26</sup> durchzusetzen, strebte das Sekretariat danach, möglichst viele Bereiche an sich zu ziehen. Dabei war es jedoch nur teilweise erfolgreich, denn in einigen Bereichen stieß es auf andere Organisationen, die bereits Kompetenzen im Energiebereich aufgebaut hatten. Beispielsweise schoben die Mitgliedsländer der Expansionsstrategie des ambitionierten Sekretariats im Kernenergiebereich einen Riegel vor. Dort standen bereits einige internationale Organisationen zur Verfügung, wie etwa die in Wien ansässige International Atomic Energy Agency (IAEA) oder die in der OECD angesiedelte Nuclear Energy Agency (NEA).<sup>27</sup> Die Mitgliedsländer der IEA wiesen Lantzke daher auf die zahlreichen internationalen Aktivitäten im Atombereich hin und warnten ihn davor, Doppelstrukturen zu schaffen.<sup>28</sup> Zudem war mit Frankreich ein wichtiges Kernenergieland kein Mitglied der IEA.<sup>29</sup>

Das sah im Kohlebereich anders aus. Hier existierte mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) seit 1951 nur eine regional eng

26 Diese sich herausbildenden Energiebeziehungen werden in der Politikwissenschaft unter dem Schlagwort der „global energy governance“ analysiert. Siehe hierzu u. a. Harald Heubaum, *Global Energy Governance*, in: Thomas G. Weiss/Robert Wilkinson (Hg.), *International Organization and Global Governance*, 2. Aufl., London 2018, S. 681–693.

27 Zur IAEA siehe Elisabeth Röhrlich, *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency*, Baltimore 2022.

28 Fernschreiben Nr. 2217/2218 vom Bundesministerium für Forschung und Technologie an das Auswärtige Amt betr. Kernenergie im Rahmen der OECD-IEA, Bonn, 13.6.1977, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PAAA), Zwischenarchiv, Bd. 121292; Fernschreiben Nr. 738 der OECD-Gesandtschaft an das Auswärtige Amt betr. OECD-IEA, hier Sitzung des Verwaltungsrats am 19./20.9.77, Paris, 22.9.1977, PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 121291.

29 Fernschreiben Nr. 2217/2218 vom Bundesministerium für Forschung und Technologie an das Auswärtige Amt betr. Kernenergie im Rahmen der OECD-IEA, Bonn, 13.6.1977, PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 121292.

begrenzte Organisation.<sup>30</sup> Somit lag auf der internationalen Ebene für die IEA ein freies Feld vor, das sie quasi konkurrenzlos beackern konnte. Um die Dringlichkeit einer koordinierten Kohlepolitik zu unterstreichen, initiierte das IEA-Sekretariat 1978 die umfangreiche Kohlestudie „Steam Coal. Prospects to 2000“.<sup>31</sup> Darin erwartete die IEA für den OECD-Raum ein Wirtschaftswachstum von 3,4 Prozent und einen Anstieg des Energieverbrauchs von 2,7 Prozent pro Jahr. Ausgehend von dieser Annahme entwickelte die IEA verschiedene Szenarien über die zukünftige Entwicklung des Energieverbrauchs. Diese waren aus Sicht des Sekretariats alarmierend, da der Energiebedarf nicht gedeckt werden würde. Die IEA kam daher zu dem Schluss:

„A massive substitution of oil by coal will be required of industrial societies and developing countries alike if they are to sustain in this century even modest economic growth in a setting of moderately increasing prices. This displacement of oil by coal, however, will in itself not be sufficient but must be accompanied by more rigorous energy conservation and supply development.“<sup>32</sup>

Die IEA erklärte ferner, dass die Ausweitung der Kohlenutzung auf einem verstärkten Welthandel mit Kohle beruhen sollte, für den eine Koordinierung der Kohlepolitik zwischen den Mitgliedsländern notwendig sei. Dabei sah man vor allem die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung des Weltkohlemarktes als zentrales Hindernis für den Ausbau der Förderung und des Handels. Um diese Unsicherheit zu überwinden und Vertrauen in eine zukünftige deutliche Steigerung des Kohlehandels aufzubauen, sollten die IEA-Mitgliedsländer die politischen Rahmenbedingungen für die Kohleproduktion und den internationalen Handel verbessern.

30 Zur Arbeit der EGKS in ihren Anfangsjahren siehe u. a. John Gillingham, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945–1955. The German and French from Ruhr Conflict to Economic Community*, Cambridge 1991; Uwe Röndigs, *Globalisierung und europäische Integration. Der Strukturwandel des Energiesektors und die Politik der Montanunion, 1952–1962*, Baden-Baden 2000. Einen knappen Überblick über die Geschichte der EGKS und ihre Bedeutung liefern Karen J. Alter/David Steinberg, *The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community*, in: Dies. (Hg.), *Making History: European Integration and Institutional Change at the 50th Anniversary of the Treaty of Rome*, Oxford 2007, S. 89–104.

31 IEA, *Steam Coal. Prospects to 2000*, Paris 1978.

32 Ebd., S. 5.

Auf den Ergebnissen der Studie aufbauend, entwickelte die IEA in den folgenden Monaten ihre Kohlepolitik weiter. Mit ihren Vorschlägen und Initiativen machten die IEA-Gremien das Jahr 1979 zum „Year of the Coal“<sup>33</sup> für die Pariser Organisation. Dazu trug auch die zweite Ölkrise bei, welche durch die Ende 1978 ausgebrochenen Unruhen im Iran ausgelöst wurde.<sup>34</sup> Die erneut explodierenden Ölpreise führten allen Verantwortlichen noch einmal deutlich vor Augen, dass die Abhängigkeit vom Ölimport trotz aller Anstrengungen immer noch sehr hoch war. Die „weg-vom-Öl-Strategie“ wurde aus der Sicht der meisten Politiker durch die zweite Ölkrise noch einmal bestätigt und sogar verstärkt. So erarbeitete etwa die Bundesregierung auf Initiative von Bundeskanzler Helmut Schmidt unter dem Eindruck der zweiten Ölkrise ein „Strategiepapier“ über die zukünftige Energieversorgung. Darin erwartete die Bundesregierung, vor dem Hintergrund des hohen Ölpreises, „eine weltweite Rückorientierung der Verbraucher zur Kohle“.<sup>35</sup>

Diese Sichtweise spiegelte sich auch bei den Diskussionen des Ende Juni 1979 in Tokio stattfindenden G7-Gipfels wider. Dort forderte US-Präsident Jimmy Carter, unterstützt von Bundeskanzler Helmut Schmidt, eine stärkere Kohlenutzung. Beide waren sich einig, dass die Umweltbedenken zwar zu berücksichtigen seien, den zügigen Ausbau der Kohlenutzung aber nicht behindern dürften.<sup>36</sup> Eine starke Sprache im Kommuniqué sei daher auch für den Umgang mit den Umweltschützern hilfreich. Daher verwies das Kommuniqué sehr deutlich auf die Vorteile der Kohle als Ersatz für das Öl. Die G7-Länder hielten fest:

„We pledge our countries to increase as far as possible coal use, production, and trade, without damage to the environment. We will endeavor to substitute coal for oil in the industrial and electrical sectors, encourage the improvement of coal transport, maintain positive attitudes toward investment for coal projects, pledge not to interrupt coal trade under long-term contracts unless required to do so by a national emergency, and maintain, by measures which

33 Scott, History of the IEA, Bd. 2 (wie Anm. 20), S. 174.

34 Zur zweiten Ölkrise siehe Wilfried L. Kohl (Hg.), After the Second Oil Crisis. Energy Policies in Europe, America and Japan, Lexington/Mass. 1982; Francisco Parra, Oil Politics. A Modern History of Petroleum, London 2010, S. 215–239.

35 Bundeswirtschaftsministerium III D 4: Analyse der Entwicklung der Energieversorgung im Zusammenhang mit Außenpolitik, Wirtschafts- und Währungsfragen und Strategie zur Bewältigung der Probleme, Kabinettsache, Bonn, 17.1.1980, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B102, Bd. 339636.

36 Minutes of the Tokyo Economic Summit Meeting, in: FRUS 1969–1976, Bd. 37: Energy Crisis, 1974–1980 (wie Anm. 21), Dok. 221, S. 682–707, hier S. 685.

do not obstruct coal imports, those levels of domestic coal production which are desirable for reasons of energy, regional and social policy.“<sup>37</sup>

Zur steigenden Attraktivität der Kohle trug neben der zweiten Ölkrise noch ein weiterer Faktor bei. Es zeichnete sich immer klarer ab, dass die bisherigen Annahmen über den Ausbau des Kernenergiesektors zu optimistisch gewesen waren. Durch die Proteste in einigen Ländern, langwierige Gerichtsverfahren, die erweiterten Sicherheitsanforderungen und die ungeklärten Entsorgungsfragen, kamen bei Politik und Unternehmen immer mehr Zweifel auf, ob der Ausbau so stark wie geplant vorangetrieben werden könnte und sich die Kernenergie noch in dem Maße lohnen würde wie bisher.

Als sich dann im März 1979 im Kernkraftwerk Three Mile Island bei Harrisburg in Pennsylvania ein dramatischer Atomunfall ereignete, geriet die Kernenergie noch stärker unter Druck.<sup>38</sup> Die zeitweilig schlimmen Befürchtungen über das Ausmaß der Katastrophe traten zwar letztendlich nicht ein, doch führte der Unfall nicht nur in den USA, sondern auch weltweit zu einer neuen Einschätzung der Risiken der Kernenergie.<sup>39</sup> Auch aus dieser Perspektive erschien die Kohlenutzung jetzt noch attraktiver.

In dieser Atmosphäre angespannter Energiemärkte entwickelte die IEA zügig einen Rahmen, um die Kohle in der Arbeit der IEA aufzuwerten. Passenderweise trat mit Australien noch ein weiterer wichtiger Produzent von günstiger Kohle als neues Mitglied in die IEA ein. Informell war Australien bereits seit Herbst 1978 über die Ausarbeitung der IEA-Kohlestrategie informiert.<sup>40</sup> Die Verhandlungen mündeten in die vom Verwaltungsrat im Mai 1979 verabschiedeten „Principles for IEA Action on Coal“. Ausgehend von der Erwartung, dass in den 1980er Jahren nicht genügend Öl zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen werde, versprachen die IEA-Länder in diesem Dokument, Kohle als eine zentrale Ener-

37 G7-Declaration, Tokyo, June 29, 1979, <<http://www.g7.utoronto.ca/summit/1979tokyo/communique.html>> (19.6.2023).

38 Frank Bösch, Taming Nuclear Power: The Accident near Harrisburg and the Change in West German and International Nuclear Policy in the 1970s and early 1980s, in: German History 35 (2017), H. 1, S. 71–95; Yves Bouvier, L'accident de Three Mile Island, une première pour l'énergie nucléaire, in: La Revue de l'Énergie, Nr. 626, Juli-August 2015, S. 317–322.

39 Siehe hierzu u. a. Vermerk betr. Gespräch des Staatsministers im Bundeskanzleramt Hans-Jürgen Wischniewski mit US-Botschafter Stoessel am 6.4.1979, Bonn, 10.4.1979, PAAA, B150, Bd. 414; Bösch, Taming Nuclear Power (wie Anm. 38).

40 Secretary of State to American Embassy Paris, Subject: Visit of Australian Mission on Membership in IEA, Washington, 29 Nov. 1978, Document Number: 1978STATE302337, <<https://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=281530&dt=2694&dl=2009>> (19.6.2023).

giequelle in der IEA-Gruppe zu etablieren.<sup>41</sup> Auch hier legten die IEA und ihre Mitgliedsländer den Schwerpunkt auf die Ausweitung des internationalen Handels von wettbewerbsfähiger Kohle. Sie hielten daher fest:

„Countries with the potential for large increases in coal production, in particular Australia, Canada and the United States will extend their coal production facilities and infrastructure to permit increased domestic use of coal as well as exports consistent with economic and social costs.“<sup>42</sup>

Weiter versprochen sie, dass „[a]ll IEA countries will enlarge their use of coal; where insufficient coal is available domestically, countries will seek long-term secure supplies of imported coal and provide security of access to markets.“<sup>43</sup> Auf diese Weise sollten sich Förderung und Verbrauch der Kohle bis 1990 verdoppeln und bis 2000 verdreifachen.<sup>44</sup>

Die IEA entwickelte sich im Kohlebereich zudem zu einer koordinierenden Instanz zwischen den Regierungen und der Industrie. Analog zum Ölbereich, wo die IEA eng mit dem von den großen Ölkonzernen beschickten „International Industry Advisory Board“ zusammenarbeitete, etablierte die IEA am 11. Juli 1979 ein „Coal Industry Advisory Board“.<sup>45</sup> Mitglieder waren hochrangige Vertreter von Firmen, die in der Kohleförderung und im Kohlehandel tätig waren oder als Kohleverbraucher fungierten. Sie wurden von den Regierungen ihrer Heimatländer vorgeschlagen und vom IEA Verwaltungsrat ernannt. Erster Vorsitzender wurde Nicholas T. Camicia, der Präsident der Pittston Company aus den USA. In den folgenden Jahren veröffentlichte das Coal Industry Advisory Board mehrere Studien über die Entwicklung des Kohlemarktes und die Voraussetzungen für eine zukünftige Ausweitung des Kohlehandels.<sup>46</sup> Darin rief es die IEA-Mitgliedsländer zu verstärkten Anstrengungen im Kohlebereich auf, um die weiteren Voraussetzungen für eine Verdrängung des Öls durch die Kohle zu schaffen. Zudem

41 Ministerial Principles for IEA Action on Coal and Decision on Procedures for Review of IEA Countries' Coal Policies, in: Scott, History of the IEA, Bd. 3 (wie Anm. 22), S. 218–230, hier S. 222.

42 Ebd.

43 Ebd., S. 223.

44 Ebd., S. 221.

45 Decision of the Governing Board on the Establishment of an IEA Coal Industry Advisory Board (CIAB), 11. July 1979, in: Scott, History of the IEA, Bd. 3 (wie Anm. 22), S. 53–56.

46 Siehe u. a. International Energy Agency, Report of the IEA Coal Industry Advisory Board, Paris 1980.

beriet das Coal Industry Advisory Board die IEA und ihre Mitgliedsländer im Verwaltungsrat.

Um die Umsetzung der Kohlestrategie zu überprüfen, setzte die IEA auf ein Peer-Review-Verfahren. Dafür stimmten die IEA-Länder noch im Mai 1979 der „Decision of the Governing Board on Procedures for Review of IEA Countries' Coal Policies“<sup>47</sup> zu. Das war ein Verfahren, bei dem die IEA alle zwei Jahre die Erwartungen für die weltweite Förderung der Kohle, ihren Handel und ihren Verbrauch überprüfen würde. Zudem wollte sie sich anschauen, in welchem Maße die von der IEA erarbeiteten Hauptelemente für die nationale Kohlepolitik von den Mitgliedsländern umgesetzt wurden. Wichtig war auch, dass die IEA-Länder das Sekretariat über jede Entscheidung im Hinblick auf ihre Kohlepolitik informieren mussten, insbesondere über Eingriffe der Regierungen in den Kohlemarkt. Die IEA veröffentlichte dann seit 1981 regelmäßig ihre Überprüfungen.<sup>48</sup>

##### 5. Der nordrhein-westfälische Steinkohlenbergbau in der internationalen Energiepolitik

Für die Bundesregierung und den nordrhein-westfälischen Steinkohlenbergbau waren diese Entwicklungen auf der internationalen Ebene ambivalent. Einerseits bot die prognostizierte Kohlerenaissance neue Möglichkeiten für die deutsche Steinkohle, die sich als Alternative zum Öl anbot. Andererseits legte die IEA den Schwerpunkt ihrer Kohle-Strategie auf die billige Kohle aus den USA und aus Australien, die sie als langfristig attraktiver als die teure deutsche oder britische Kohle einstufte. Um den Kohleunternehmen in den günstigen Kohleländern die zukünftigen Investitionen zu erleichtern, drängte die IEA auf eine Liberalisierung der Kohleimportpolitik in Ländern, die ihre hochpreisige heimische Kohle schützten. Insofern entstanden aus den internationalen Diskussionen durchaus auch Gefahren für den nordrhein-westfälischen Steinkohlenbergbau.

Um diese Gefahren abzuwenden und den einheimischen Kohlenbergbau langfristig gegen den internationalen Druck abzusichern, verfolgte die Bundesregierung zwei Wege. Erstens setzte sie sich in den internationalen Debatten für eine stärkere Rücksichtnahme auf die besondere Situation in der Bundesrepublik ein. Da die Bundesregierung ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sah,

47 Decision of the Governing Board on Procedures for Review of IEA Countries' Coal Policy, in: Scott, History of the IEA, Bd. 3 (wie Anm. 22), S. 228–230.

48 International Energy Agency, Coal prospects and policies in IEA countries, Paris 1981, 1983 und 1987.

verzögerte sie beispielsweise im Laufe des Jahres 1978 die Veröffentlichung der IEA-Kohle-Studie „Steam Coal. Prospects to 2000“, bis die Anliegen der Hochkostenländer stärker eingearbeitet waren.<sup>49</sup> Großbritannien unterstützte die deutsche Politik in dieser Hinsicht, denn die Hochkostenländer wollten, wie das britische Energieministerium betonte, ihre „freedom of action“<sup>50</sup> bewahren. Der Kompromiss, auf den sich Sekretariat und Hochkostenländer einigten, bestand darin, dass die Studie als Meinung des Sekretariats veröffentlicht werden sollte und nicht als Gesamtmeinung der IEA-Länder. Zudem schwächte das Sekretariat einige Formulierungen im Hinblick auf die zukünftige Politik der Hochkostenländer ab. So sprach sich das Sekretariat zwar für die Liberalisierung des Handels mit Kesselkohle aus. Gleichzeitig sollte dabei aber auf Energiesicherheitsfragen sowie soziale und regionale Anliegen Rücksicht genommen werden. Damit war die Bundesregierung zufrieden und ermöglichte die Publikation der Studie. Auch in zentralen Passagen der weiteren IEA-Dokumente gelang es der Bundesregierung immer wieder relativierende Abschnitte unterzubringen, welche regionale Belange sowie die Berücksichtigung sozialer Aspekte betonten.

Zweitens versuchte die Bundesregierung die Kohleimportpolitik in der Bundesrepublik zu liberalisieren, ohne den Schutz des einheimischen Bergbaus aufs Spiel zu setzen. Zentraler Baustein der bisherigen Kohleimportpolitik war eine Kontingentierung der Kohleimporte.<sup>51</sup> Ein solches Kohlekontingent war erstmals 1959 eingeführt worden, um in der damaligen Krisensituation den Absatz der deutschen Steinkohle zu sichern. Die Höhe war anschließend immer wieder angepasst worden, doch waren die Grundzüge der damals etablierten Kohleimportpolitik Ende der 1970er Jahre immer noch gültig.

Einen ersten Vorstoß zur Änderung der Gesetzeslage unternahm die von Ministerpräsident Gerhard Stoltenberg (CDU) geführte Landesregierung Schleswig-Holsteins. Sie brachte im Dezember 1979 eine Gesetzesvorlage in den Bundesrat ein, in der sie eine deutliche Erhöhung des jährlichen Kontingents von

49 Fernschreiben Nr. 537 der OECD-Gesandtschaft an das Auswärtige Amt betr. IEA-SLT-Sitzung am 12.–14. September, Paris, 15.9.1978, PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 121291.

50 Aufzeichnung von D.R. MacLennan über „The International Energy Agency“, ohne Datum [September 1979], United Kingdom National Archives (UKNA), Department of Energy EG 14/30 Assessment of the Functions of the IEA-Opinions of Member states 1977–1981.

51 Hierzu und zu dem Folgenden: Wolfgang Gatzka, Die Kohlenimportpolitik im Rahmen der Energiepolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Glückauf 116 (1980), H. 22, S. 1177–1184.

bisher 5,5 auf 10 Mio. Tonnen Importkohle forderte.<sup>52</sup> Ihren Vorschlag begründete die Landesregierung unter anderem mit den auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen der Bundesrepublik. Zudem könnten die Kohleimporteure auf Basis des neuen Gesetzes zu momentan noch günstigen Preisen langfristige Verträge abschließen und damit eine ausreichende Versorgung der Bundesrepublik in den nächsten Jahren sicherstellen. Gleichzeitig standen aber auch wirtschaftliche Interessen hinter diesem Vorpreschen. Aufgrund ihrer Entfernung von den Kohlerevieren an Ruhr und Saar hatten die norddeutschen Energieversorgungsunternehmen bereits bisher einen Großteil des Importkohlekontingents erhalten.<sup>53</sup> Der Bezug von Importkohle sollte jetzt mit dem neuen Gesetz weiter ausgebaut werden, um die „nach wie vor bestehenden regionalen Energiepreisdiskrepanzen“<sup>54</sup> abzubauen.

Die Bundesregierung lehnte die Gesetzesinitiative ab, da sie die Situation des deutschen Steinkohlebergbaus zu wenig berücksichtige. Stattdessen sei die Erarbeitung einer Gesamtstrategie für die Kohlepolitik notwendig, die auch die Situation der heimischen Kohle einbeziehe.<sup>55</sup> An dieser umfassenden Regelung arbeitete die Bundesregierung bereits, da die bisherigen Bestimmungen Ende 1981 ausliefen. Die Neukonzeption der Kohlepolitik stand in engem Zusammenhang mit der Reform des sogenannten Jahrhundertvertrags von 1977.<sup>56</sup> Darin hatten sich die Kraftwerksbetreiber gegenüber den Bergbauunternehmen verpflichtet, bis zu 33 Mio. Tonnen einheimischer Steinkohle pro Jahr für die Stromerzeugung zu nutzen. Durch die Neufassung wurde der Vertrag bis 1995 verlängert und die Menge der zu verstromenden Kohle auf bis zu 47,5 Mio. Tonnen pro Jahr erhöht. Den gegenüber den Importen höheren Preis für die deutsche Steinkohle sollten weiterhin die Stromkunden bezahlen („Kohlepfennig“). Mit der Reform des Jahrhundertvertrags sah die Bundesregierung den Absatz der heimischen Kohle als ausreichend gesichert an, und konnte vor diesem Hintergrund auch die Kohle-

52 Gesetzentwurf des Bundesrats, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Zollkontingent für feste Brennstoffe, Drs. 8/3520, 18.12.1979, Deutscher Bundestag, 8. WP.

53 Zur bisherigen Verteilung der Importkohle siehe Aufzeichnung des Bundeswirtschaftsministeriums, Information über die Importkohle für die EVUs und die Industrie in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Oktober 1979, PAAA, Zwischenarchiv, Bd. 121292.

54 Gesetzentwurf des Bundesrats, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Zollkontingent für feste Brennstoffe (wie Anm. 52), S. 5.

55 Deutscher Bundestag, 8. WP, 201. Sitzung, Bonn, 13.2.1980, S. 16049–16054.

56 Hendrik Ehrhardt, Stromkonflikte. Selbstverständnis und strategisches Handeln der Stromwirtschaft zwischen Politik, Industrie, Umwelt und Öffentlichkeit (1970–1989), Stuttgart 2017, S. 80–110.

importpolitik lockern. Das entsprechende Gesetz wurde am 25. August 1980 verabschiedet und galt ab 1. Januar 1981.<sup>57</sup> Neu war die besonders lange Laufzeit des Gesetzes, das jetzt ebenso wie der Jahrhundertvertrag bis 1995 gelten sollte. Dabei wurde die erlaubte Menge an importierter Kohle deutlich nach oben geschraubt. Sie sollte schrittweise auf bis zu 36 Mio. Tonnen ab 1991 anwachsen. Das sollte vor allem den Kraftwerksbetreibern und dem industriellen Wärmemarkt zugutekommen.<sup>58</sup> Zudem waren bestimmte Mengen für die Herstellung von Benzin durch Kohleverflüssigung vorgesehen, sodass sich auch hier die neuen Hoffnungen für eine alte Technik wiederfanden.<sup>59</sup>

Die Bundesregierung und die Regierungsparteien im Bundestag begründeten die Unterstützung des Jahrhundertvertrags und die Neuformulierung der Importkohlenregelungen nicht nur mit wirtschaftlichen Bedürfnissen der Bundesrepublik, sondern auch mit den erwarteten internationalen Entwicklungen auf den Kohlemärkten und den auf der Ebene der IEA und den G7-Treffen vereinbarten Maßnahmen. Wirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff betonte am 12. Juni 1980 im Bundestag:

„Mit dieser entscheidenden Absicherung des Absatzes der heimischen Kohle und zugleich der Öffnung des Marktes für die Importkohle erfüllen wir die internationalen Verpflichtungen, die wir in der Europäischen Gemeinschaft, auf den Weltwirtschaftsgipfeln in Bonn und Tokio und zuletzt in der Minister-sitzung der Internationalen Energieagentur in Paris übernommen haben. Wir leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Palette struktureller Maßnahmen, für die wir uns im internationalen Bereich immer wieder eingesetzt haben und die wir für das wichtigste und geeignetste Instrumentarium halten, um die Abhängigkeit der industrialisierten Verbraucherländer von den Ölimporten zu mindern.“<sup>60</sup>

57 Zweites Gesetz zur Änderung energierechtlicher Vorschriften, 25.8.1980, Bundesgesetzblatt 1980, Teil 1, S. 1605–1613.

58 Gerhard Fels/Axel D. Neu, Reform der Kohlepolitik als Beitrag zur Sicherung der Energieversorgung, Kiel 1980, S. 30 f.

59 Zu den internationalen Zusammenhängen der Forschungen zur Kohleverflüssigung siehe Joseph R. Rudolph, Jr., Synthetic Fuels Abroad: Energy Development in High Energy Dependency Areas, in: Ernest J. Yanarella/William C. Green (Hg.), The unfulfilled promise of synthetic fuels. Technological failure, policy immobilism, or commercial illusion, Westport/Conn. 1987, S. 173–192.

60 Bundestagsrede von Bundesminister Graf Lambsdorff, Deutscher Bundestag, 8. WP, 220. Sitzung, Bonn, 12.6.1980, S. 17790–17793, hier S. 17791 f.

Mit den Maßnahmen ließ sich allerdings in den nächsten Jahren keine signifikante Steigerung des Kohlenimports erreichen. Im Grunde hatte es die Bundesregierung geschickt verstanden, mit dem Gesetzespaket den Absatz der heimischen Kohle zu sichern, ohne den Kohleimport steigern zu müssen, denn der Absatz der deutschen Steinkohleproduktion war garantiert, während der Importanteil von verschiedenen Faktoren abhing.

#### 6. Internationale Forschung und Entwicklung: Das Beispiel der „Wirbelschichtfeuerung“

Auf der internationalen Ebene wurden nicht nur Strategien zur Ausweitung der Kohleförderung diskutiert, sondern es kam auch zur konkreten Zusammenarbeit im Bereich von Forschung und Entwicklung. Dazu gründete die IEA zunächst die Untergruppe „Forschung und Entwicklung“, die der „Ständigen Gruppe über langfristige Zusammenarbeit“ unterstand. Da die Mitgliedsländer der Forschung und Entwicklung eine hohe Priorität einräumten, wandelten sie im November 1975 die Untergruppe in das „Committee on Research and Development“ um. Es unterstand damit direkt dem höchsten Gremium der IEA, dem Verwaltungsrat, an den es berichtete. Geleitet wurde das Komitee von Wolf-Jürgen Schmidt-Küster aus dem westdeutschen Forschungsministerium.<sup>61</sup> Unterhalb des Komitees gab es mehrere Arbeitsgruppen, unter anderem eine Arbeitsgruppe für Kohletechnologie. Diese spaltete sich wiederum in die drei Bereiche Kohleverflüssigung, Bergbau sowie Verbrennung auf. In der Arbeitsgruppe für Kohletechnologie und ihren Untergruppen waren vor allem die Briten führend, die sich von der Mitarbeit wichtige Erkenntnisse für ihre Kohleindustrie erhofften. Sie stellten unter anderem mit Leslie Granger, vom staatlichen National Coal Board, den Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Kohletechnologie. Für die Bundesrepublik arbeitete zunächst Rolf Holighaus von der Kernforschungsanlage Jülich in der Arbeitsgruppe mit.<sup>62</sup> Das war für die Bergbau-Unternehmen unbefriedigend, da sie sich von einem Austausch mit den Experten aus anderen Ländern Erkenntnisgewinne erhofften.

61 International Energy Agency, The Organisation of the IEA, o. D., Montanhistorisches Dokumentationszentrum (montan.dok) beim Deutschen Bergbau-Museum Bochum/ Bergbau-Archiv (BBA), Bestand 122, Bd. 179; Scott, History, Bd. 2 (wie Anm. 20), S. 230–235.

62 Zur Geschichte der Kernforschungsanlage Jülich siehe Bernd-A. Rusinek, Das Forschungszentrum: Eine Geschichte der KFA Jülich von ihrer Gründung bis 1980, Frankfurt/New York 1996.

Als zentraler Akteur erwies sich in diesem Zusammenhang der Steinkohlenbergbauverein, der 1952 von den Bergbauunternehmen des Ruhrgebiets und des Aachener und niedersächsischen Steinkohlenbergbaus gegründet worden war. Seine Aufgabe lag vor allem in der technischen und wissenschaftlichen Forschung.<sup>63</sup> 1958 gründete der Steinkohlenbergbauverein als Tochterunternehmen die Bergbau-Forschungs GmbH mit Sitz in Essen-Kray als „zentrales Forschungsinstitut für den Steinkohlenbergbau“.<sup>64</sup> Zunächst beschäftigte sich die Bergbau-Forschungs GmbH vor allem mit technischen Weiterentwicklungen im Bereich Kokereitechnik, Grubenausbau und Gebirgsmechanik. Mit der Zeit übernahm sie dann zunehmend Forschungs- und Entwicklungsarbeiten, die bisher bei Bergwerken und Zulieferbetrieben angesiedelt waren. Seit 1975 wurde die Bergbau-Forschungs GmbH eng in die Forschungs- und Entwicklungsarbeit der IEA eingebunden.<sup>65</sup> Dabei ging es um fünf zentrale Projekte, die in der Arbeitsgruppe Kohletechnologie erarbeitet wurden.<sup>66</sup>

Die Arbeitsgruppe richtete erstens einen „Technical Information Service“ ein, der über die weltweite Entwicklung der Kohletechnologie berichten und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern erleichtern sollte. Zweitens etablierte die Arbeitsgruppe einen „Economic Assessment Service“, der die Wirtschaftlichkeit verschiedener im Bereich „Forschung und Entwicklung“ erprobter Verfahren bewerten sollte. Als drittes wurde ein „World Coal Resources and Reserves Data Bank Service“ aufgebaut, durch den vor allem eine internationale Vergleichbarkeit der nationalen Daten gewährleistet werden sollte. Vierter Schwerpunkt war ein „Mining Technology Clearing House“, das die Forschungs- und Entwicklungsarbeit im Bereich der Bergbautechnologie protokollieren sollte. Dabei sollte es mögliche Probleme identifizieren und Vorschläge für gemeinsame Projekte der Mitgliedsländer erarbeiten. Außerdem war es ein wichtiges Ziel, das Personal, das in den Mitgliedsländern an ähnlichen Problemen arbeitete, zusammenzubringen. Einen fünften Aufgabenbereich bildeten die Forschungen zu dem Verfahren der Wirbelschichtfeuerung (Fluidised Bed Combustion). Alle fünf

63 Einen Überblick über die Tätigkeiten liefert: 25 Jahre Bergbau-Forschungs GmbH, Essen 1983.

64 Ingenerf, Abwärts (wie Anm. 5), S. 116.

65 Vermerk von Hans Peter Jamme betr.: Internationale Energie-Agentur (IEA), hier: Arbeitsgruppe Kohleforschung, Essen, 21.3.1975, montan.dok, Bestand 122, Bd. 187.

66 Hierzu und zu dem Folgenden: IEA Coal Research, International Coal Projects, London, o. D., montan.dok, Bestand 122, Bd. 190; Deutscher Bundestag. 8. WP, Drs. 8/1594, 8.3.78, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lenzer u. a. und der Fraktion der CDU/CSU, Drs. 8/1539, Forschung, Entwicklung und Innovation im Bereich der Kohle, S. 4 f.

Schwerpunkte unterstanden dem vom britischen National Coal Board gegründeten Tochterunternehmen NCB IEA Ltd. Die Mitarbeiter kamen aus dem National Coal Board und aus Organisationen der Mitgliedsländer.

Die Erforschung der Wirbelschichtfeuerung war das einzige Projekt in diesem Bereich, das über die Erfassung und den Austausch von Daten hinausging. Die Wirbelschichtfeuerung ist eine Feuerungstechnik zur Strom- und Wärmeengewinnung in Kraftwerken. Dabei wird Luft in den Feuerungsraum geblasen, in dem ein sogenanntes Bettmaterial, wie zum Beispiel Kalk, vorhanden ist. In dem Verfahren wird eine Wirbelschicht aus Kohle, Kalk und Asche erzeugt, in der die Kohle schwebend verbrannt wird. Das Verfahren galt in den 1970er Jahren als zukunftssträchtig, weil es eine Lösung für ein zentrales Problem bei der Kohlenutzung versprach. Es macht die Verbrennung der Kohle umweltfreundlicher, da der Kalk und das bei der Verbrennung der Kohle entstehende Schwefeldioxid zu Gips reagieren und daher etwa im Baubereich weiterverwendet werden können. Zudem ist die Temperatur bei der Verbrennung vergleichsweise niedrig, sodass sich weniger Stickoxide bilden. Da die Verbrennung der Kohle aus Umweltschutzgründen zunehmend kritisiert wurde, versprach das Verfahren auch, die Akzeptanz der Kohle als Energieträger zu erhöhen. So verwies etwa der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Sondergutachten „Energie und Umwelt“ auf das Potenzial der Wirbelschichtfeuerung.<sup>67</sup>

Im Rahmen der IEA schlossen die drei wichtigsten Kohleländer der IEA Großbritannien, die Bundesrepublik und die USA 1975 ein Kooperationsabkommen ab, um eine Versuchsanlage zur Wirbelschichtfeuerung zu bauen.<sup>68</sup> Dabei war insbesondere vorgesehen, den Ablauf der Wirbelschichtfeuerung unter zusätzlichem Druck zu erproben (Pressurized Fluidised Bed Combustion). Davon versprach man sich neben einer weiteren Senkung der Emissionen eine Erhöhung des Wirkungsgrades.<sup>69</sup> Die Finanzierung des mit 60 Mio. britischen Pfund veranschlagten Projekts übernahmen die drei Länder zu gleichen Teilen. Die Anlage wurde im britischen Grimethorpe errichtet, wo sich eine der größten Kohlezechen in Großbritannien befand. Großbritannien fungierte daher auch als „lead country“ für das Projekt. Die Bergbau-Forschungs GmbH entsandte mit Dr. Dirk

67 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Energie und Umwelt. Sondergutachten 1981, Stuttgart/Mainz 1981, S. 69 f.

68 Hierzu und zu dem Folgenden: Dr. Dirk Bunthoff, Übersicht über das Projekt „Pressurized Fluidized Bed Combustion (PFBC)“ in Grimethorpe, Essen, 17.8.1983, montan.dok, Bestand 122, Bd. 196.

69 Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten 1981 (wie Anm. 67), S. 69 f.

Bunthoff einen Mitarbeiter nach Großbritannien, der in regelmäßigen Abständen an die Bergbau-Forschungs GmbH und die Kernforschungsanlage Jülich über die Ergebnisse der Versuche berichtete.<sup>70</sup>

Dabei zeigt sich, dass der Erkenntnisgewinn tatsächlich sehr stark auf „learning by doing“ basierte. In der Feuerungsanlage wurde das Verhalten verschiedener Materialien in dem Feuerungsraum analysiert. Zudem experimentierten die Wissenschaftler mit verschiedenen Kohlesorten, die den wichtigsten in den USA, Großbritannien und Deutschland verwendeten Kohlesorten entsprachen. Zwi- schendurch gab es immer wieder Umbauphasen, in denen der Feuerungsraum umstrukturiert und der Prozess optimiert wurde. Auf diese Weise konnten wich- tige Erkenntnisse gewonnen werden. Unter anderem gelang der Nachweis, dass durch den Druck eine höhere Entschwefelung als bei herkömmlichen Anlagen möglich ist. Auch die Stickstoffoxid-Emissionen lagen unter den Ergebnissen bis- heriger Anlagen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfahl die Wirbel- schichtfeuerung auf der Basis dieser Erkenntnisse „für Standorte sanierungsbe- dürftiger verbrauchernaher Kraftwerke kleinerer Leistung oder in Zechennähe mit Zugriff auf die gewöhnlich vergleichsweise schwefelreiche Ballastkohle“<sup>71</sup>. Diese Art der Verbrennung ist bis heute eine häufig verwendete Form der Feue- rung in Kraftwerken.

## 7. Fazit

Nach den Ölkrisen 1973/74 und 1978/79 schien es wieder zukunftssträchtig, in Kohleförderung und vor allem in Kohleforschung zu investieren. Der Bund legte daher ein umfangreiches Energieforschungsprogramm auf, das über die bisher stark geförderte Kernenergieforschung hinaus ging und zahlreiche Projekte im Bereich der Kohle finanzierte. Auch das Land Nordrhein-Westfalen verabschie- dete 1974 das „Technologie-Programm-Energie“, das mit 1,6 Mrd. DM vor allem auf Forschungen zur Kohlenutzung abzielte.

Neben diesen neuen Forschungsprogrammen auf Bundes- und Landesebene bot auch die internationale Ebene neue Möglichkeiten für die technische und

70 Hierzu und zu dem Folgenden: Dr. Dirk Bunthoff, Übersicht über das Projekt „Pres- surized Fluidized Bed Combustion (PFBC)“ in Grimethorpe, Essen, 17.8.1983; Dr. Dirk Bunthoff, Überblick und Stand des Grimethorpeprojektes im November 1984, Essen, 23.11.1983, beide in montan.dok, Bestand 122, Bd. 196.

71 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Waldschäden und Luftverunrei- nigungen. Sondergutachten 1983, Stuttgart/Mainz 1983, S. 123.

wissenschaftliche Weiterentwicklung der Kohleförderung beziehungsweise der Kohleverarbeitung. Als zentraler Akteur erwies sich dabei die 1974 von den westlichen Industrieländern (ohne Frankreich) gegründete Internationale Energie-Agentur in Paris, die darauf abzielte, die Abhängigkeit der westlichen Industrieländer von den arabischen Ölförderländern zu reduzieren. Die IEA sah in der Kohlenutzung einen zentralen Pfeiler ihrer „weg-vom-Öl-Strategie“ und baute daher ihre Kompetenzen in diesem Bereich stark aus. Da die IEA vor allem auf die Ausweitung der Förderung und des Handels mit kostengünstiger australischer und US-amerikanischer Kohle setzte, geriet die Bundesrepublik auf internationaler Ebene unter Druck. Sie versuchte daher in den Diskussion und Dokumenten der IEA, unterstützt von der britischen Regierung, die wichtige Rolle regionaler und sozialer Aspekte der Kohleförderung zu verankern. Zwar erweiterte die Bundesregierung aufgrund des internationalen Drucks ihr Kohleimportkontingent. Da sie aber gleichzeitig über die Verlängerung des Jahrhundertvertrags den Vorrang der deutschen Steinkohle abgesichert hatte, entfaltete diese vermeintliche Öffnung des Marktes keine Wirkung.

Parallel zu den Diskussionen über die zukünftige Ausrichtung der Kohlepolitik in der IEA entwickelten die Mitgliedsländer eine konkrete Zusammenarbeit im Bereich der Forschung und Entwicklung. Der zentrale Akteur in der internationalen Zusammenarbeit von Seiten der Ruhrkohleunternehmen war die Essener Bergbau-Forschungs GmbH. Sie arbeitete gemeinsam mit der Kernforschungsanlage Jülich am Aufbau von Datenbanken und Übersichten mit, die den Wissenstransfer unter den Mitgliedsländern erleichtern sollten. Zudem war sie auch an dem deutsch-britisch-amerikanischen Versuchsprojekt zur Wirbelschichtfeuerung beteiligt, das unter dem Dach der IEA organisiert wurde. Das Versuchsprojekt war im britischen Grimethorpe angesiedelt und lieferte wichtige Erkenntnisse für die spätere Umsetzung in kommerziellen Kraftwerken.

Obwohl der nordrhein-westfälische Steinkohlenbergbau in die umfangreichen Forschungen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene einbezogen war, wurden die Hoffnungen auf eine Kohlerenaissance in den 1980er Jahren enttäuscht. Dass der Kohleabsatz seit Beginn der 1980er Jahre kaum anstieg, hatte verschiedene Ursachen. Vor allem steigerte sich der Stromverbrauch in den nächsten Jahren nicht wie erwartet. Zwischen 1979 und 1982 fiel er sogar leicht, um dann wieder in geringem Maße anzuwachsen.<sup>72</sup> Zudem geriet die Stahlindustrie in eine Krise, sodass auch in diesem Bereich keine zusätzliche Nachfrage ent-

72 AG Energiebilanzen, Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung, <<https://ag-energiebilanzen.de/daten-und-fakten/zeitreihen-bis-1989/>> (19.6.2023).

stand.<sup>73</sup> Auch die Erwartungen im Hinblick auf die Ölnappheit Mitte der 1980er Jahre erwiesen sich als völlig überzogen. Nach der zweiten Ölkrise ging die Nachfrage nach Öl stark zurück, sodass auf dem Markt ein Überangebot herrschte. Daraufhin stürzte der Ölpreis von 40 Dollar pro Barrel auf 10 Dollar pro Barrel 1986 ab. Dadurch verlor auch die Kohle wieder an Attraktivität. Die Ölkrisen und die mit ihnen verbundenen Erwartungen einer Kohlerenaissance sorgten daher in der Bundesrepublik kurzfristig für eine Aufbruchstimmung, verzögerten aber letztendlich nur den Abstieg der deutschen Steinkohle. Langfristig blieben nur günstige Produzenten wie die USA, Australien und zunehmend auch China wettbewerbsfähig.

73 Bundesregierung (Hg.), Energiebericht der Bundesregierung, Bonn 1986, S. 33.