

Internationale Wirtschaftspolitik
und industrielle Strukturen

- Vortrag Dr. Spethmann bei der Mitgliederversammlung der deutschen Gruppe des Forex-Club am 12. März 1983 Im Düsseldorf-Hilton.

Meine Damen und Herren!

Die Weltwirtschaft steht immer noch in einer tiefen Rezession. Für einen Industriellen, der sich täglich mit einer gravierenden Unterbeschäftigung in vielen Betrieben herumschlagen muss, ist es geradezu eine Erholung, heute in einem Kreis zu sein, der solche Sorgen jedenfalls nicht kennt. Wer ein derart expansives Geschäft wie den Devisenhandel betreibt, für den sind Kurzarbeit in Höhe von über 30 % der Belegschaft, mühseliges Aushandeln von Sozialplänen oder gar die Stilllegung ganzer Produktionsstränge vielleicht Nachrichten von einem anderen Stern.

Aber es ist kein Neidgefühl, das aus diesen Anmerkungen spricht. In diesen schwierigen Zeiten sollte man sich florierende Branche freuen, zumal die Industrie genau weiß, wie wichtig ein funktionierender Devisenhandel für die monetäre Abwicklung aller grenzüberschreitenden Geschäfte ist.

Nehmen Sie Thyssen als Beispiel: Wir machen 46 % unseres Umsatzes mit ausländischen Kunden. Davon entfällt allerdings ein Teil auf Produktions- und Handelsgeschäfte unserer Auslandstöchter. Aber es sind auch jährlich 9 Milliarden D-Mark Ausfuhren ex Bundesrepublik, von denen 2,6 Milliarden in Fremdwährung fakturiert werden. Dann ist Thyssen, abgesehen von der Ölbranche, sicher einer der größten industriellen Importeure. Unser gesamter Erz- und Legierungsmittelbedarf von rund 1,6 Milliarden D-Mark pro Jahr wird im Ausland gedeckt, fakturiert wird auf diesen Märkten nur in Dollar.

Es sind also erhebliche Devisenströme, die unser Unternehmen bewegt. Damit das so kostengünstig und risikolos wie möglich geschieht, wird erfolgreich im Clearing gearbeitet – und zwar gemeinsam mit einigen anderen branchenverwandten deutschen Unternehmen im Kurs Sicherungskonsortium.

Meine Damen und Herren!

Wechselkurse sind nicht nur Umrechnungseinheiten für die Abwicklung von internationalen Geldgeschäften. Sie sind auch Maßstab dafür, wie Preise und Kosten der einzelnen Länder zueinander stehen. Das führt mitten in den Kern der Währungspolitik. Ich bin gebeten worden, auch hierzu einige Gedanken zu äußern. Dem will ich mich gerne stellen, wenngleich ich mich keineswegs zu den Experten dieser Geheimwissenschaft rechnen möchte. Aber gewisses Faible für währungspolitische Fragen will ich nicht bestreiten. Das mag mit der Geschichtsträchtigkeit dieses Themas zu tun haben. Es hat sicherlich auch seinen Hintergrund in meinem beruflichen Werdegang. Er begann 1952 mit einer Aufgabe, die sowohl Bezug zum Stahl wie zu Währungsangelegenheiten hatte – nämlich die Regelung der aus der Vorkriegszeit stammenden Auslandsschulden der Vereinigten Stahlwerke.

Meine Damen und Herren!

Die währungspolitischen Fragen machen wieder Schlagzeilen. Vor kurzem geisterte das Gespenst einer internationalen Finanzkrise durch die Medien. Dann wurde an den 1. März 1973 erinnert. Das war der Tag, an dem das in Bretton Woods geschaffene System fester Wechselkurse endgültig zerbrach. Bretton Woods war eine große historische Leistung. Das damals entstandene Währungssystem wurde ein Eckpfeiler der Weltwirtschaftsordnung, die uns in der Nachkriegszeit einen beispiellosen wirtschaftlichen Aufschwung gebracht hat. Es lohnt also, sich etwas ausführlicher mit der Entstehungsgeschichte dieses Systems zu befassen.

Außerdem: Ein Jahrzehnt mit floatenden Kursen haben wir nun hinter uns. So liegt es nahe, hier ebenfalls nach den Erfahrungen zu fragen. Untrennbar verbunden mit jeder währungspolitischen Exegese sind aber auch andere Felder der Wirtschaftspolitik - von dem um sich greifenden Subventionsunwesen bis hin zu Inflationsmechanismen.

Beginnen wir den währungspolitischen Exkurs mit einem Zahlenbeispiel: Wenn man die - zugestandenermaßen extrem hohen - amerikanischen Stahlarbeiter-

löhne inklusive aller Lohnnebenkosten zum Durchschnittskurs von 1982 in D-Mark umrechnet, kommt man auf Arbeitskosten je geleistete Stunde von 53 D-Mark. Die Vergleichszahl in der Bundesrepublik, die ja wahrlich kein Niedriglohnland ist, beträgt 30 D-Mark. Es hat also schon Gründe, wenn die amerikanischen Stahlarbeiter sich in einem Tarifvertrag zu einer Lohnkürzung bereit gefunden haben.

Die gleiche Rechnung für 1980, als der Dollar zeitweise auf 1,70 Mark abfiel, führte bei damals deutschen Stahlarbeitskosten in Höhe von 27 DM je Stunde zu einer US-Zahl von 33 DM. Aus 6 Mark Differenz zu Lasten der Amerikaner im Jahre 1980 sind also innerhalb von 2 Jahren 23 Mark geworden - davon gehen 13 Mark auf den Währungseinfluss zurück. Sicherlich - dies ist ein Beispiel aus einer Industrie, die überwiegend homogene Massengüter herstellt. In anderen Branchen mit anderen Kostenstrukturen und stärkerer Produktspezialisierung mögen Wechselkursveränderungen weniger hart durchschlagen. Aber relevant sind sie immer. Je stärker und hektischer die Schwankungen, desto größer die Irritationen der im internationalen Wettbewerb stehenden Bereiche der Volkswirtschaft.

In jeder Wirtschaftsordnung stehen zwei Kernfragen im Vordergrund. Die erste ist: Wer produziert was wo und womit. Die zweite lautet: Wie wird verteilt? Die Antworten führen direkt zu den Strukturen unserer Volkswirtschaften.

Schon in grauer Vorzeit war man darauf gekommen, dass es Vorteile bringt, sich zu spezialisieren und Handel zu treiben. Diese Erkenntnis ist um vieles älter als ihre wissenschaftliche Untermauerung durch die Theorien der absoluten und komparativen Kostenvorteile.

Das Funktionieren der internationalen Arbeitsteilung braucht allerdings eine adäquate Weltwirtschaftsordnung. Als die Väter von Bretton Wood an die Arbeit gingen, wollten sie etwas Neues an die Stelle der Weltwirtschaftsordnung des 19. Jahrhunderts setzen. Diese Ordnung war durch den ersten Weltkrieg und die krisengeschüttelten 20er Jahre schon schwer angeschlagen. Die Konzepte

der 30er Jahre hatten ebenfalls versagt. Statt stabiler Verhältnisse brachten. Devisenbewirtschaftung, massive Handelsbeschränkungen und schließlich der berühmtberühmte Abwertungswettlauf die völlige Desintegration der Weltwirtschaft.

Wenn die Industrieproduktion in der Weltwirtschaftskrise von 1929 auf 1932 weltweit um 40 % zurückging, so verlief die Talfahrt des Welthandels mit minus 60 % noch viel steiler. Als Ergebnis der Wirtschaftspolitik in den 30er Jahren fiel die internationale Arbeitsteilung weit unter das Niveau, das sie vor dem ersten Weltkrieg bereits einmal erreicht hatte.

Die Väter von Bretton Woods standen also vor einer schweren Aufgabe: Nämlich einen währungs- und handelspolitischen Rahmen schaffen, der eine wirtschaftliche Erholung der kriegszerstörten Volkswirtschaften zuließ und gleichzeitig Vorkehrungen dafür treffen, dass sich eine Weltwirtschaftskrise nicht wiederholen konnte.

Anfang 1943, also noch mitten im Krieg, brachten die USA und Großbritannien ihre Pläne auf den Tisch. Es bescheinigt den westlichen Demokratien eine große innere Stärke; dass sie in dem Umfeld der alles dominierenden Kriegseignisse die Fähigkeit aufbrachten, die Weichen für die weltwirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit zu stellen.

Im Juni 1944 machten sich die Delegationen für die United Nations Monetary and Financial Conference auf den Weg nach Bretton Woods im US-Bundesstaat New Hampshire. An dieser entscheidenden Konferenz unter Leitung des damaligen amerikanischen Finanzministers Henry Morgenthau nahmen 44 Nationen teil, darunter auch die Sowjetunion, nicht aber die europäischen Neutralen Schweiz und Schweden.

Es galt den Schlusspunkt unter die Verträge zur Gründung von zwei Organisationen zu setzen. Das waren erstens die Weltbank, die den Wiederaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung finanzieren helfen sollte und zweitens der Inter-

nationale Währungsfonds, dessen Regeln als eine Art „Verfassung“ für das internationale Währungssystem bezeichnet werden können und der für die Stabilisierung der Währungen sorgen sollte.

Die wesentlichen Elemente des IWF waren:

Erstens: Stabile, nur innerhalb einer engen Bandbreite bewegliche Wechselkurse. Änderungen sollten nur bei fundamentalen Ungleichgewichten der Zahlungsbilanz erfolgen.

Zweitens: Konvertibilität der Währungen, die aber erst 1958 weitgehend verwirklicht werden konnte.

Drittens: Die Konstruktion als Gold-Devisen-Standard. Neben Gold konnten auch Devisen als Währungsreserven gehalten werden. Dem US-Dollar, da in Gold umtauschbar, fiel die Schlüsselrolle als internationale Reservewährung zu.

Viertens: Währungskredite zum Ausgleich kurzfristiger Zahlungsbilanzungleichgewichte.

Neben Regeln für den internationalen monetären Bereich brauchte die neue Weltwirtschaftsordnung allerdings ein zweites Bein - nämlich ein umfassendes System zur Liberalisierung des Handels. In den Jahren 1947 und 1948 wurde auf der Weltwirtschafts-Konferenz von Havanna ein weitgefasstes Konzept - die sogenannte Havanna-Charta - entwickelt. Sie wurde zwar unterzeichnet, trat aber nicht in Kraft.

Zustandegekommen ist der handelspolitische Teil in Form des „General Agreement on Tariffs and Trade“. Zielsetzung des GATT waren die Intensivierung des internationalen Handels durch Zollabbau und Beseitigung aller anderen Handelshemmnisse. Mit den handelspolitischen Initiativen endeten vorerst die „globalen“ Versuche zur Neuordnung der Weltwirtschaft.

Die Leistungsfähigkeit des Systems sollte sich schnell erweisen. Die 50er Jahre waren die besten der neuen Weltwirtschaftsordnung und ihre Institutionen. Die Restriktionen des Zahlungsverkehrs wurden schrittweise abgebaut, der Außenhandel zunehmend von quantitativen Hemmnissen befreit. Im Rahmen des GATT kam es zu mehreren Zollsenskungsrunden. Die Paritäten aller wichtigen Währungen - ausgenommen der französische Franc - blieben stabil.

Der Welthandel wuchs in den 50er Jahren real um durchschnittlich 6 % p.a. Die Integration der Weltwirtschaft machte erhebliche Fortschritte. Ihre Struktur, die bei Kriegsende noch eindeutig von den USA dominiert worden war, begann sich auszubalancieren. Dem 3 %-Realwachstum in den USA standen höhere Raten in den anderen Industrieländern gegenüber, z. B. Deutschland und Japan 8 %, Frankreich und Italien zwischen 4 und 5 %.

In den 60er Jahren wurden weitere Fortschritte erzielt. Mit dem Abschluss der Kennedy-Runde 1967 waren seit Kriegsende Zollsensnungen um insgesamt 70 bis 75 % ausgehandelt worden. Der Welthandel expandierte in den 60er Jahren real mit einer Jahresrate von 8 %, also noch stärker als in den 50er Jahren. Die internationale Arbeitsteilung kam weiter voran.

Vergleicht man einmal die Anteile großer Industrieländer am gesamten OECD-Sozialprodukt des Jahres 1970 mit dem Stand Anfang der 50er Jahre, so zeigen sich folgende Verschiebungen:

Die USA fielen von	62 % auf	48 %
Japan stieg von	3 % auf	10 %
und		
Deutschland von	5 % auf	9 %.

Hinter diesen Sozialproduktzahlen stehen natürlich die entsprechenden Veränderungen in den industriellen Strukturen - ob man nun Stahl, Autos, den Maschinenbau oder die Elektrotechnik nimmt.

Das Währungssystem von Bretton Woods hat viel zur Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung beigetragen. Im Verlauf der 60er Jahre traten aber zunehmend auch einige Konstruktionsfehler zutage. Der erste ist das Fehlen von „Spielregeln“ für die nationale Wirtschaftspolitik, um Zahlungsbilanzungleichgewichte mit internen Maßnahmen wieder zu beseitigen. Überschussländer, wie bald die Bundesrepublik, wurden dadurch permanent mit dem Problem des Inflationsimports konfrontiert. Der Versuch, dem zu begegnen, führte erstmals 1961 zu einer D-Mark-Aufwertung.

Der zweite Fehler war die Konstruktion des Währungssystems als Gold-Dollar-Standard - die USA befanden sich in der komfortablen Situation, dass sie sich internationale Liquidität mit der eigenen Notenpresse schaffen konnten. Als sie dies immer massiver taten und es damit zur Dollar-Schwemme kam, überstiegen die ausländischen Dollar-Guthaben sehr schnell den Wert der gesamten amerikanischen Goldreserven. Der „Anschlag“ von de Gaulle auf das amerikanische Währungsgold konnte nur durch das Stillhalten anderer Länder pariert werden.

Von da an knisterte es im Gefüge der Wechselkurse. Extreme Zahlungsbilanzungleichgewichte, Zinsdifferenzen, Währungsspekulationen und Kapitalflucht führten immer häufiger zu Wechselkursveränderungen, bis schließlich im Frühjahr 1973 das Wechselkurssystem von Bretton Woods endgültig zusammenbrach. Die Ära der flexiblen Wechselkurse begann.

Festzuhalten bleibt, dass die Belastungen für das Fixkurssystem immer weniger von den realen Ungleichgewichten und statt dessen immer mehr von monetären Differenzen und spekulativen Momenten herrührten. Diese Entwicklung hat sich weiter verstärkt, - und sie stellt heute sicherlich das Hauptproblem auf dem Gebiet der Währungspolitik dar.

Meine Damen und Herren!

Einige Worte zu Bretton Woods speziell aus deutscher Sicht. Die 1949 festgelegte Dollar-Parität der D-Mark wurde ein ganz wesentlicher Faktor für Entwicklung und Struktur der deutschen Wirtschaft. Denn im Verlauf sollte sich bald zeigen, dass die D-Mark mit dem Kurs 4,20 unterbewertet war. Dies hat ohne Zweifel zu einer außerordentlich günstigen Außenhandelsentwicklung und zum Wachstum der gesamten Industrie beigetragen.

Der Wettbewerbsvorteil durch den Wechselkurs blieb praktisch bis 1969 erhalten, - trotz der fünfprozentigen D-Mark-Aufwertung in 1961, die noch mit den schlimmsten Befürchtungen für das Industrieland Bundesrepublik verknüpft worden war. Umso größere Anstrengungen die Wettbewerbsposition zu halten, wurden dann in den 70er Jahren nötig - vor allem, als es nach der Wechselkursfreigabe zeitweilig zu einer Überbewertung der deutschen Mark kam. Ob 4 Mark, 1,70 oder 2,40 für den Dollar - das kann für deutsche Anbieter auf den internationalen Märkten einen existentiellen Unterschied ausmachen.

Natürlich sind nicht alle gleich betroffen - einige Bereiche der deutschen Wirtschaft haben von der Währungsentwicklung sogar Vorteile.

Wer hierzulande Consumer Durables als Händler an den Mann bringt, der kann sich zu Lasten der deutschen Hersteller neue Bezugsquellen im Ausland erschließen. Wer hierzulande Strom erzeugt, braucht sich beim eigenen Produkt um Auslandskonkurrenz nicht zu kümmern - beim Brennstoffeinkauf aus dem Ausland hat er dagegen Währungsvorteile. In einer völlig anderen Situation ist etwa der Maschinenbau-Spezialist, der 90 % seiner Fertigung im Ausland absetzt. Überleben kann bei solchen Abhängigkeiten nur, wer die Aufwertungen durch die Originalität seines Produktes überspielt.

Lassen Sie mich zwei weitere Beispiele für Branchen nennen, die durch die Währungsentwicklungen gefordert sind: Da ist die Stahlindustrie - sie steht mit einer Exportquote von fast 40 % und einem Anteil der Importe an der inländischen Marktversorgung von ebenfalls nahezu 40 % in einem harten internationalen Wettbewerb. Als der Dollar schwach wurde, musste diese Industrie auf ih-

ren Auslandsmärkten überall dort, wo in Fremdwährung fakturiert wird, Erlös- einbußen in Höhe der jeweiligen Paritätsänderungen hinnehmen. Umgekehrt konnte unsere Auslandskonkurrenz auf dem deutschen Markt billiger anbieten oder saftige Erlössteigerungen in eigener Währung einstreichen. Dagegen steht, dass die deutsche Stahlindustrie ihren gesamt Erz- und Legierungsmittelbedarf aus dem Ausland bezieht. Da die Preise auf diesen Rohstoffmärkten in Dollar notiert werden, führte die Aufwertung der D-Mark zu günstigeren Rohstoffkosten.

Bei der Koks- und Kohle sind die deutschen Hüttenwerke verpflichtet, ihren gesamten Bedarf beim deutschen Kohlenbergbau zu decken. Die Preisstellung für die deutsche Koks- und Kohle richtet sich jedoch im Wesentlichen nach den in Dollar notierten Weltmarktpreisen. Auf diesem Wege soll erreicht werden, dass die vom Kohleimport ausgeschlossene deutsche Stahlindustrie gegenüber ihrer Auslandskonkurrenz einigermaßen gleichgestellt wird. Unter dem Strich bleibt jedoch festzuhalten, dass die Aufwertungen der D-Mark die deutsche Stahlposition erschwert haben.

Dann ein anderes Beispiel - die Automobilindustrie. Sie weist zwar völlig andere Kostenstrukturen als die Stahlindustrie auf, braucht aber zum Überleben ebenfalls den Weltmarkt. An die 60 % der deutschen PKW-Produktion werden im Ausland verkauft, der Importanteil bei den inländischen Neuzulassungen liegt bei etwa 25 %. Wie sehr in dieser Branche auch der Wechselkurs in die Wettbewerbsfähigkeit hineinspielt, zeigte sich vor drei Jahren, als die D-Mark Höchstkurse erzielte. Damals wurden plötzlich massenhaft amerikanische Straßenkreuzer in deutschen Zeitungen inseriert; zu jener Zeit gelangen auch der japanischen Autoindustrie auf dem deutschen Markt ihre spektakulären Absatz- erfolge. Ihr Anteil am deutschen Markt stieg vorübergehend auf über 12 % - eine Entwicklung, die erhebliches Aufsehen erregte. Die Ursachenforschung brachte zutage, dass der Preisvorteil der Japaner sich nicht nur aus den sehr rationalen Fertigungsabläufen in den japanischen Autofabriken ergab, sondern auch eine Folge des schon damals stark unterbewerteten Yen war.

Bei den deutschen Autoexporten führt die Analyse zu differenzierten Einsichten. Unbestreitbar sind die Absatz- und Erlöseinbußen der deutschen Hersteller auf dem amerikanischen Markt in der unteren und in der Mittelklasse. Dagegen stehen trotz DM-Aufwertung die großen Erfolge aller deutschen Hersteller in anderen EG-Ländern und in den preisunelastischen Marktsegmenten - sprich High-Performance-Fahrzeuge. Hier werden selbst in den USA weiterhin gute Absatzzahlen erreicht.

Der Industriestandort Bundesrepublik ist durch Spezialisierung und höchste Qualität also durchaus in der Lage, währungspolitische Nachteile zu kompensieren. Nicht jeder Hersteller kann dies bei gegebener Produktpalette in gleichem Umfang und gleichem Tempo machen, nicht jede Branche verfügt über diese Möglichkeit. Deshalb ist das Ausmaß der in den 70er Jahren in der Bundesrepublik eingetretenen Veränderungen der Industriestruktur erheblich größer als in den vorangegangenen Jahrzehnten: Innerhalb dieses einen Jahrzehntes ging der Anteil der Industrie am Sozialprodukt von fast 50 % auf nur 43 % zurück. Dies ist zu einem erheblichen Teil das Ergebnis der gravierenden Höherbewertung der deutschen Währung.

Meine Damen und Herren!

Die 70er Jahre brachten jedoch nicht nur auf der Währungsseite völlig neue Daten. Weltweit ließen die Expansionskräfte nach, Strukturbrüche wie die beiden Ölpreisschocks mussten verkraftet werden, Inflation und Staatsverschuldung lösten Restriktionen aus. Aus all dem resultierten Auslastungs- und Beschäftigungsprobleme für zahlreiche Branchen.

Das hatte Folgen vor allem für die Handelspolitik. Zwar wurde die Tokio-Runde, die von 1974 bis 1979 tagte, noch mit weiteren Zollsenkungen abgeschlossen. Aber der Protektionismus hatte sich längst auf das Gebiet der nicht-tarifären Handelshemmnisse verlagert, die „im Prinzip“ laut GATT gar nicht zulässig sind.

Bei diesen nicht-tarifären Maßnahmen hat sich der menschliche Erfindungsgeist wieder einmal selbst übertroffen. Protektionistische Lizenzverfahren, ausgeklügelte nationale Normen, Systeme der Zollwertberechnung, Zollklassifizierung und Zollabfertigung - immer wieder hat jemand neue Einfälle. Kein Wunder, wenn das GATT hier nicht weiterkommt, obwohl es in der Tokio-Runde versucht wurde. Dort wurden Kriterien für die Zulässigkeit von Subventionen, Ausgleichszöllen und Antidumpingmaßnahmen festgelegt.

Produktionssubventionen etwa sind nach dem GATT-Kodex erlaubt zur Beseitigung industrieller, wirtschaftlicher und sozialer Nachteile von Regionen, zur Erleichterung des sektoralen Strukturwandels oder zur Förderung von Forschung und Entwicklung. Kommt es aber zu einer „ernsthaften Schädigung“ anderer Länder, dann dürfen diese Gegenmaßnahmen ergreifen.

Nach dem amerikanischen Trade Agreements Act von 1979 wird als Schaden schon bezeichnet „a harm which is not inconsequential, immaterial or unimportant“. Das ist ein weites Feld für Juristen. Die amerikanische Stahlindustrie beherrscht dieses Metier virtuos - serienweise hat sie in den letzten Jahren mit Countervailing duty- und Antidumping-Klagen zur Durchsetzung ihrer handelspolitischen Ziele operiert.

Wie man sieht, macht die Praxis rasch Fortschritte auf dem Wege, die GATT-Spielregeln zu unterlaufen. Wenn das GATT heute schätzt, dass schon fast die Hälfte des Welthandels nicht-tarifären Beschränkungen unterliegt, dann zeigt dies überdeutlich, dass die Steuerungsfunktion des Marktes im internationalen Handel mehr und mehr außer Kraft gesetzt wird.

Das hängt ursächlich zusammen mit dem Zustand, in dem sich unsere Volkswirtschaften befinden. Die Freihandelsidee mit ihrer optimalen Allokation der Ressourcen ist zwar überall hohes Ziel. Sie ist aber für nationale Wirtschaftspolitik kein Argument mehr, wenn es um industrielle Standorte und Arbeitsplätze geht. Dann praktiziert jeder seinen speziellen Protektionismus.

Spätestens an dieser Stelle, meine Damen und Herren, muss ich bei Ihnen mit kritischen Fragen rechnen. Wie ist das eigentlich mit der Stahlindustrie? Wurden nicht gerade in dieser Industrie durch Quoten, Selbstbeschränkungsabkommen und Subventionen längst Realitäten geschaffen, die weder GATT-konform sind noch sonst in eine Marktwirtschaft passen?

In der Tat ,- hier gibt es nichts zu beschönigen. Es gibt allerdings einiges zu erklären. Ich will das in kurzen Stichworten versuchen.

- Stahl ist eine Branche, die seit eh und je unter starken politischen Einwirkungen steht. Die Gründe dafür reichen von der vermeintlichen Schlüsselstellung im Produktionsprozess über angebliche militärische Notwendigkeiten bis zu rein ideologischen Motiven. Der besondere Status dieser Industrie dokumentiert sich auch in dem ersten europäischen Einigungswerk aus dem Jahre 1951 - dem supranational und interventionistisch angelegten Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl - kurz Montanvertrag.
- In den 50er und 60er Jahren blieb es politisch im Stahl einigermaßen ruhig. Der Gemeinsame Markt wuchs zusammen, die europäische Stahlindustrie konnte expandieren. Hintergrund: Das insgesamt erfreuliche Wirtschaftswachstum. Doch schon wurde die Saat für künftige Konflikte gelegt: In Europa - vor allem in Italien - und auch anderswo in der Welt entstanden neue Hüttenwerke überwiegend als Staatsunternehmen. Erstmals karg es in den frühen 60er Jahren auch zu Stahlhandelskonflikten zwischen Europa und den USA.
- Mit der starken Abflachung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums nach 1974 begann in Europa die Stahlkrise, von der inzwischen auch die USA und selbst Japan erfasst wurden. Jetzt musste sich zeigen, was der Artikel 2 des Montanvertrages wert war. Danach sollte Stahl in Europa an den leistungsfähigsten Standorten produziert werden. Sie liegen insbesondere in Deutschland an der Rheinschiene.

- Die europäische Wirklichkeit missachtete den Artikel 2 des Montanvertrages ebenso wie den Artikel 4 c - das Subventionsverbot. Trotz zunehmender weltweiter Stahlüberkapazitäten wurden die notwendigen Anpassungen in Europa immer wieder verzögert. Mit Ausnahme der Bundesrepublik machten Europas Regierungen die Stahlerzeugung zu, einer Angelegenheit der Staaten - Milliarden von Subventionen begannen zu fließen. An die 80 Milliarden D-Mark in unseren europäischen Nachbarländern sind es inzwischen. Längst unwirtschaftlich gewordene Anlagen blieben im Markt.

- In dieser Situation war der Weg in ein europäisches Quotenkartell auch für die deutsche Stahlindustrie unvermeidbar. Andernfalls wäre sie von der leistungsschwächeren, aber hochsubventionierten Konkurrenz längst an die Wand gedrückt worden. Im Klartext: Ohne das europäische Stahlkrisenmanagement mit all seinen protektionistischen Elementen gäbe es heute schon keine deutsche Stahlindustrie mehr, obgleich sie nach Japan die produktivste in der Welt ist.

- Dann kam es im letzten Jahr zu einer nochmaligen Zuspitzung der Stahlkrise mit mengenmäßigen Absatzeinbußen, wie sie die Industrie bisher noch nicht erlebt hatte. Weitere Schrumpfung des Stahlverbrauchs ist vorprogrammiert, solange die Weltwirtschaft in der Rezession bleibt. Wird es gesamtwirtschaftlich besser, dann ist Stagnation des Stahlabsatzes in Europa schon eine günstige Alternative. Die stahlpolitischen Realitäten in Europa werden sich kaum ändern lassen. Deshalb ist eine Neuordnung der deutschen Stahlstruktur unvermeidbar geworden. Es muss auch hierzulande rasch an eine Reduzierung der Kapazitäten herangegangen werden.

- Für die deutsche Stahlindustrie besteht jetzt vermutlich die letzte Chance, in neuer Struktur auf eine Größenordnung abzuschmelzen, die in Verbindung mit einmaliger finanzieller Hilfe der öffentlichen Hand für überschaubare Zeit Überlebensfähigkeit ermöglicht. Ich wiederhole: Ohne

Kleinersetzen und ohne einmalige Hilfe der öffentlichen Hand geht das nicht. Die bei allen deutschen Stahlunternehmen anstehenden Stilllegungen erfordern hohe Sonderabschreibungen und Rückstellungen für Sozialplanaufwendungen. Das alles kann ohne finanzielle Zuschüsse von Bund und Ländern nicht verkraftet werden.

Dies, meine Damen und Herren, sind die Probleme einer Branche, die ausschließlich aus politischen Gründen in eine Strukturkrise getrieben worden ist. Nach ihrer Bereinigung soll und muss es auch im Stahl wieder Wettbewerb geben:

- Erstens um die Marktanteile, wenn die Marktregelungen und damit die Produktionsquoten nach 1985 auslaufen.
- Zweitens auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung, damit derjenige im Markt belohnt wird, der die meisten Anstrengungen in der Produktentwicklung unternimmt.
- Und drittens auf den Kapitalmärkten, damit künftig Investitionen auch durch Risikokapital finanziert werden.

Wir können dies aber nur verwirklichen, wenn die Wirtschaftspolitik klare Ziele setzt.

Natürlich steht die Wirtschaftspolitik hierzulande wie in anderen westlichen Demokratien unter einem ungeheuren Druck all derer, die primär auf die Bewahrung von Besitzständen pochen. Politisches Handeln aber heißt gestalten und nicht einfach Vorhandenes hinnehmen.

Ebenso wie in den frühen Nachkriegsjahren geht es heute darum, einer sonst in Stagnation versinkenden Weltwirtschaft eine neue Dynamik und eine funktionsfähige Ordnung zu geben. UNIDO, UNCTAD und sonstige planwirtschaftliche Veranstaltungen geben dafür nichts her. Was Not tut, sind Freisetzung von Wachstumspotential und Anpassung der internationalen Spielregeln an die Probleme der Gegenwart. Lassen Sie mich etwas konkreter werden:

- Erstes Thema: Währungspolitik. Kann es wieder einen Weg zu festen Kursen geben? Dass dies aus der Sicht der Industrie wünschenswert wäre, steht außer Frage. Flexible Kurse sind für die Industrie ein großer Risikofaktor, von denen es im Geschäft ohnehin reichlich gibt. Aber die Industrie weiß auch, dass die einzelnen Volkswirtschaften weder wirtschaftspolitisch noch in ihrer Produktivität im Gleichschritt marschieren. Daraus resultieren Spannungen, die über den Wechselkurs ihren Ausgleich finden müssen. Das Problem für die Industrie liegt allerdings in den erratischen Kursschwüngen, wie wir sie in den letzten Jahren erlebt haben - und zwar allzu oft sogar gegen die Fundamentals.

Was im Fixkurssystem an Flexibilität gefehlt hatte, davon gibt es nun im Floating zuviel. Eine engere Zusammenarbeit der Zentralbanken zur Vermeidung spekulativ überzogener Ausschläge ist daher dringend erforderlich geworden. Das geht, wie Bundesbankpräsident Pöhl vor einigen Tagen noch einmal unterstrichen hat, nur bei aktiver Mitwirkung der Vereinigten Staaten.

- Zweites Thema: Wäre das EWS ausbaufähig zu einem überregionalen Währungssystem? Der frühere Bundeskanzler Schmidt hat vor kurzem die These vertreten, innerhalb Europas sei es durch das EWS gelungen, den Fundamentals wieder mehr Geltung zu verschaffen und wieder mehr Ordnung in die Wechselkursbeziehungen zu bringen. Bezogen auf Europa mag das stimmen, wenngleich häufige Kursanpassungen erforderlich sind.

Bei einer Vergrößerung dieses Währungsblocks käme es allerdings zwangsläufig auch zu einer Vervielfachung seiner Probleme - insbesondere, wenn der Dollar einbezogen würde. Vom Dollar gehen nun einmal wegen seiner Bedeutung als Leitwährung die größten Spannungen aus.

- Das führt unmittelbar zum dritten Thema: Amerikanische Wirtschaftspolitik. Das größte Industrieland der westlichen Welt kann sich auf Dauer in seiner Geldpolitik nicht nur an binnenwirtschaftlichen Daten orientieren. Die einseitige und nur an der eigenen Inflationsrate ausgerichtete Geldmengenpolitik der letzten Jahre hat national wie international Auswirkungen gehabt, die so wohl doch nicht vorhergesehen worden waren. Unbestritten ist, dass die amerikanische Inflationsrate ein kritisches Niveau erreicht hatte. Aber war es richtig, auf die Ölpreisexplosion nur mit einer globalen monetären Restriktion zu reagieren? Gibt es nicht gerade auch in den USA institutionalisierte Inflationsbeschleuniger - von der steuerlichen Absetzbarkeit aller Schuldzinsen der privaten Haushalte bis zu den in Tarifverträgen und bei zahlreichen staatlichen Transferleistungen weitverbreiteten Cost of Living Adjustments?

- Thema Nummer vier - amerikanische Haushaltspolitik. Wegen der Dimension dieses Problems handelt es sich hierbei keineswegs nur um eine binnenwirtschaftliche Angelegenheit. Das schlichte Fortschreiben von Defiziten in Höhe von 200 Milliarden Dollar und damit voraussichtlich über 5 Prozent des amerikanischen Sozialproduktes kann doch wohl keine politische Antwort sein - über zwei Drittel der volkswirtschaftlichen Ersparnis in den USA werden jetzt vom Haushaltsdefizit absorbiert. So werden weitere Einschnitte bei den Staatsausgaben ebenso unvermeidlich sein wie eine Reform des amerikanischen Steuersystems. Das schwergewichtig auf direkten Steuern basierende System braucht zusätzliche Einnahmequellen in Form indirekter Steuern - also vor allem eine Mehrwertsteuer.

- Thema Nummer fünf - und nun wieder weltweit: Internationale Liquidität. Hier kam es in den 70er Jahren nicht nur durch das Recycling der Petrodollars zu einem Mengenwachstum, gegen das die Entwicklung der vorangehenden zwei Jahrzehnte wie Stagnation anmutet. Eine der Quellen für zusätzliche internationale Liquidität waren die Euro-Märkte, deren Volumen inzwischen auf 2.000 Milliarden Dollar angestiegen ist. Es hat

schon seinen Hintergrund, wenn der Begriff Offshore heute im Bankgeschäft genauso gängig geworden ist wie in der Ölbranche.

Niemand wird den Banken verdenken können, dass auch sie sich neue Märkte erschlossen haben. Auf der anderen Seite ist unbestritten, dass gerade das Kreditgeschäft der Banken in einem besonderen Spannungsfeld zwischen staatlicher Wirtschaftspolitik und unternehmerischer Freiheit steht. Die gewaltige Geldschöpfung auf den internationalen Finanzmärkten wird von keiner Notenbank kontrolliert, obwohl von den rein monetären Transaktionen inzwischen mehr Einflüsse auf die Devisenmärkte ausgehen als von den Güterströmen. Die Frage sei erlaubt: Braucht die Weiterentwicklung unserer Weltwirtschaftsordnung nicht früher oder später so etwas wie eine Zentralbank für die westliche Welt? Zumal die extraterritorialen Finanzplätze mit ihrer bisher so rasanten Dynamik sicherlich ihren Teil beigetragen haben zur Schuldenproblematik einiger Schwellenländer und damit zu den Belastungen, denen sich das internationale Finanznetz heute gegenüber sieht.

- Thema Nummer sechs: Handelspolitik mit dem breiten Arsenal nicht-tarifärer Hemmnisse. Aus den 30er Jahren wissen wir, wohin eine „Beggar my neighbour-policy“ führt. Solchen Entwicklungen muss entschieden entgegengewirkt werden. Es wird im Rahmen der Weiterentwicklung des GATT unvermeidbar sein, die Subventionstatbestände nicht nur klarer zu definieren, sondern das inzwischen überbordende Subventionsunwesen auch zurückzudrängen. Dazu gehören international respektierte Regeln über die Rolle des Staates in der Wirtschaft. Bei Sektoren, die ausschließlich binnenwirtschaftliche Aufgaben erfüllen - sei es die Post, die Eisenbahnen oder die Stromversorgung - mag es ja angehen, dass die Staaten sich engagieren. Problematisch wird es bei Branchen, deren Produkte international gehandelt werden. Schon die anfängliche Kapitalausstattung dieser Produktionen durch den Staat ist eine Verfälschung des Leistungswettbewerbs - ganz zu schweigen von Betriebszuschüssen, die günstige Kosten vortäuschen. Auch auf dem Ge-

biet der Normen, Zulassungsprüfungen, Umweltschutzvorschriften und der administrativen Abwicklung von Ein- und Ausfuhren brauchen wir welt-einheitliche Standards.

Auf der letzten GATT-Ministertagung standen Agrarfragen im Vordergrund. Künftig sollte den industriellen Fragen wieder mehr Gewicht gegeben werden, weil die erforderlichen Wachstumsanstöße für die Weltwirtschaft im wesentlichen doch nur von diesem Bereich kommen können.

- Das führt zum letzten Punkt - Rückgewinnung des Wirtschaftswachstums. Wenn wir in einigen Industrieländern jetzt Anzeichen für eine konjunkturelle Erholung sehen, so bin ich doch noch skeptisch, ob die Weltwirtschaft dadurch schon wieder nachhaltig auf Wachstumskurs gebracht werden kann. Die durch sinkende Ölpreise per Saldo freiwerdende Kaufkraft könnte einiges bewirken, ebenso das gesunkene Zinsniveau. Dennoch müssen die in mehreren westlichen Industriestaaten eingeleiteten Maßnahmen, den Sozialkonsum auf das Vertretbare und Machbare zurückzuführen, mit Nachdruck fortgesetzt werden. Dann entstünde Spielraum für sinnvolle öffentliche Investitionen, für die es auf mehreren Gebieten durchaus Bedarf gibt.

Und schließlich unser Verhältnis zu den Entwicklungsländern. Die USA haben nach dem Krieg ganz klar erkannt, dass Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung nur zu erwarten sind, wenn ihre Handelspartner wieder eine wirtschaftliche Grundlage erhalten. Insofern war das European Recovery Program nicht nur altruistisch angelegt.

Ich hielte es für völlig falsch, wollte man die gegenwärtige Verschuldungskrise zahlreicher Entwicklungsländer zum Anlass nehmen, sie auf Deflationskurs zu bringen - den Brüning im Weltmaßstab, wie Herr Guth eine solche Politik kürzlich bezeichnete, - das darf es nicht geben. Wir müssen im Gegenteil daran interessiert sein, die wirtschaftliche Position

dieser Länder zu stärken. Von Sättigung als Wachstumsbremse wird in diesen Regionen niemand sprechen wollen. Der Bedarf ist da. Gelingt es, ihn zur Nachfrage zu machen, dann helfen wir nicht nur den Entwicklungsländern, sondern lösen vielleicht auch einige unserer Probleme.

Meine Damen und Herren!

Die Weltwirtschaft steht, so heißt es heute überall, in ihrer schwersten Krise seit der Depression der 30er Jahre. Das mag übertrieben sein. Aber richtig ist, dass die einzelnen Elemente unseres Systems erheblichen Belastungen ausgesetzt sind - von den Währungsveränderungen mit ihren oft existenzbedrohenden Ausschlägen bis zu den strukturellen Verwerfungen, denen wir uns in den alten Industrieländern ausgesetzt sehen. Immer mehr bestimmen internationale Gegebenheiten die Überlebensfähigkeit der Unternehmen und ganzer Branchen.

Ich habe versucht, Denkanstöße zu geben. Einige davon waren vielleicht stark von eigenen Erfahrungen geprägt. Andere überschätzen möglicherweise das in der Welt von heute noch Machbare. Die Diskussion wird zeigen, in welchen Punkten wir Konsens erreichen.

Ich danke Ihnen.