

Kebschull, Dietrich

Article — Digitized Version

Ein Programm zur Sanierung der Zahlungsbilanz?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kebschull, Dietrich (1968) : Ein Programm zur Sanierung der Zahlungsbilanz?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 1, pp. 19-21

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133797>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Programm zur Sanierung der Zahlungsbilanz?

Dietrich Kobschull, Hamburg

Für die USA begann das neue Jahr mit einem Paukenschlag. Präsident Johnson skizzierte in seiner Neujahrsbotschaft „harte Maßnahmen“ zur Beseitigung des Zahlungsbilanzdefizits, die zum Teil vollkommen im Gegensatz zu der bisherigen liberalen Wirtschaftspolitik stehen. Diese Maßnahmen kamen nicht unerwartet. Denn die Lösung des Zahlungsbilanzproblems stellt seit Jahren eine der wichtigsten Aufgaben der amerikanischen Wirtschaftspolitik dar. Wenn man sich dabei bisher auch weitgehend auf den Einsatz von Palliativen beschränkte, so gelang es doch auf diese Weise, eine katastrophale Verschlechterung der Zahlungsbilanz weitgehend zu vermeiden. Die Defizite für 1965/66 beliefen sich nur auf 1,3 Mrd. \$.

WACHSENDES ZAHLUNGSBILANZDEFIZIT

Die infolge der Pfundabwertung einsetzende Spekulation um den Dollar und der mit ihr verbundene Goldabfluß ließ jedoch das Zahlungsbilanzdefizit erheblich wachsen. Das vergangene Jahr schloß mit einem Fehlbetrag von 3,5 bis 4 Mrd. \$. Dabei dürfte allein das letzte Vierteljahr ein Defizit von rund 2 Mrd. \$ aufweisen. Maßnahmen, mit denen die Fortsetzung dieser Entwicklung aufgehalten und die Wirtschaft sowie das internationale Währungssystem gesichert werden, waren daher unumgänglich. Das neue Programm ist in erster Linie auf eine Verbesserung der Dienstleistungs- und Kapitalbilanz ausgerichtet und wird zusätzlich von einigen Maßnahmen zur Steigerung der Warenausfuhr und zur Verbesserung der Binnenwirtschaft flankiert. Die Regierung glaubt, den Fehlbetrag des laufenden Jahres auf diese Weise um insgesamt 3 Mrd. \$ reduzieren zu können — eine Schätzung, die angesichts der vielen Voraussetzungen und Unwägbarkeiten allerdings äußerst optimistisch scheint.

Der nach Einsparungsmöglichkeiten wichtigste Punkt des Programms ist die Begrenzung der amerikanischen Direktinvestitionen im Ausland. Alle Kapitalexporte nach Kontinental-Europa mit Ausnahme Griechenlands

und Finnlands unterliegen in Zukunft einem Moratorium. Ausnahmen gelten nur für Investitionen, die 35 % des in den beiden vorhergehenden Jahren durchschnittlich investierten Betrages (Kapitaltransfer und Reinvestition) nicht überschreiten. Für eine zweite Gruppe von Ländern — Kanada, Japan, Großbritannien, Australien und die ölproduzierenden Staaten —, die alle besonders enge Wirtschaftsbeziehungen zu den USA unterhalten, beträgt diese Quote 65 % und für die Entwicklungsländer 110 %. Zugleich soll der Ertragstransfer der amerikanischen Unternehmen auf dem Stand der letzten Jahre gehalten werden. Man glaubt, die Zahlungsbilanz dadurch um 1 Mrd. \$ entlasten zu können.

Bevorzugt scheinen hier eindeutig die Entwicklungsländer. Ihre Sonderbehandlung ist politisch und wirtschaftlich zu rechtfertigen. Doch läßt sich daran zweifeln, daß amerikanische Privatunternehmen gerade in diesen Gebieten ihre Investitionen steigern werden. Denn über die Investitionshöhe entscheidet neben den Gewinnchancen vor allem die Risikowahrscheinlichkeit, die in Entwicklungsländern besonders hoch ist. Zudem sind viele Investitionen nicht ohne ergänzende staatliche Projekte möglich. Die gerade vorgenommene Kürzung der staatlichen Entwicklungshilfemittel dürfte die Investitionsbereitschaft der amerikanischen Unternehmen in den jungen Staaten kaum erhöhen.

EXPORTEINBUSSEN DURCH INVESTITIONSBSCHNEIDUNG

Von den Ländern Europas könnten diese Maßnahmen begrüßt werden. Denn nicht nur in Frankreich hat man sich immer wieder gegen die Gefahr amerikanischer Überfremdung der Wirtschaft und für eine Begrenzung der Investitionen ausgesprochen. Dabei wird jedoch leicht übersehen, daß die US-Investitionen in den weniger industrialisierten Regionen durchaus erwünscht sind. Ein Ausbleiben bzw. eine wesentliche Verringerung der Investitionstätigkeit dürfte sich nachteilig auf die Beschäftigungs- und Einkommensent-

wicklung dieser Gebiete auswirken und über eine Verminderung der effektiven Nachfrage auch bremsend auf die Nachfrage nach Auslandsgütern wirken. Dieser Effekt wird zusätzlich dadurch verstärkt, daß Tochterunternehmen in der Regel sehr enge Beziehungen zur Muttergesellschaft und zu dem Land, in dem sie ihren Sitz hat, unterhalten. Je höher die Zahl von Auslandsgründungen ist, um so stärker steigt der Export. Mit einer allein an der Entwicklung der Kapitalbilanz orientierten Beschränkung der amerikanischen Investitionsmöglichkeiten im Ausland werden damit zugleich auch die zukünftigen Exportchancen — zweifellos in nicht gewünschter Weise — eingeschränkt.

Nicht übersehen werden darf die Wirkung der Investitionsbeschränkung auf die Entwicklung der Kapitalertragsbilanz. Durch den mit zunehmender Investitionstätigkeit im Ausland wachsenden Rückfluß von Gewinnen und Dividenden dürfte sie sich auf lange Sicht stark aktivieren und damit ein Gegengewicht zu der gegenwärtigen Passivierung der Kapitalbilanz bilden. Die offensichtlich vorwiegend unter kurzfristigen Aspekten vorgenommene Investitionsbegrenzung behindert insoweit die langfristige Verbesserung der gesamten Zahlungsbilanz.

Ausgenommen von der Limitierung sind allein solche Investitionen, die über den Kapitalmarkt des Gastlandes finanziert werden können. Die Möglichkeiten einer derartigen Finanzierung sind aber zumindest in Europa wegen der ohnehin starken Inanspruchnahme der Kapitalmärkte — vor allem durch den Staat — eng begrenzt. Außerdem ist nicht völlig auszuschließen, daß einige Staaten ihren Markt für amerikanische Unternehmen sperren, da ihnen selbst die Möglichkeit dieser Finanzierung in den USA durch die Zinsausgleichsteuer genommen ist.

SCHWIERIGKEITEN IN DER PRAXIS

Zu widerhandlungen gegen die neuen Vorschriften können mit Bußen bis zu 10 000 \$ belegt und außerdem strafrechtlich verfolgt werden. Zu Kontrollzwecken bedürfte es daher — schon allein zur Prüfung der Quoteneinhaltung — eines großen bürokratischen Aufwandes. Man kann mit Recht bezweifeln, daß die vorgesehenen 6 Kontrollbeamten der bevorstehenden Arbeit gewachsen sein werden. Sie dürften wohl das Schicksal vieler ähnlicher, zu klein dimensionierter Abteilungen teilen, die sich darauf beschränken müssen, die tägliche Routinearbeit zu erledigen, ohne zu den eigentlichen Untersuchungen zu kommen. Außerdem gibt es zur Zeit noch keine klaren Stellungnahmen der betroffenen Industriezweige. Ökonomisch gesehen, dürften die vorgesehenen Geldstrafen bei hohen langfristigen Gewinnchancen kaum ein ernsthaftes Hindernis für die Investitionstätigkeit sein. Juristisch könnte schon das Erwirken einer einstweiligen Verfügung durch die Verfassungsklage eines

einzelnen Unternehmers genügen, um das Sanierungsprogramm zumindest für das kommende Jahr zu gefährden.

FREIWILLIGE RICHTLINIEN FÜR AUSLANDSKREDITE

Im Gegensatz zu der gesetzlichen Beschränkung der Direktinvestitionen haben die Maßnahmen zur Verringerung der Auslandskredite, durch die in diesem Jahr insgesamt 500 Mill. \$ eingespart werden sollen, nur den Charakter „freiwilliger Richtlinien“. Danach sollen die kurzfristigen Bankkredite gegenüber Kontinentaleuropa — soweit sie nicht zur Exportfinanzierung dienen — um insgesamt 40 % gegenüber dem Vorjahr reduziert werden. Sie dürfen auch dann nicht mehr als 103 % der Ende 1964 ausstehenden Kredite betragen. Die Erneuerung langfristiger Darlehen ist vollständig untersagt. Entsprechende Regelungen gelten für die übrigen Finanzierungsinstitute, die zudem ihre kurzfristigen Auslandsguthaben auflösen müssen.

Die amerikanischen Banken und Finanzierungsinstitute haben zwar negativ auf diesen Teil des Programms reagiert, doch besteht kaum ein Zweifel daran, daß sie die Richtlinien einhalten werden. Denn die Regierung hat jederzeit die Möglichkeit, ihre Vorstellungen mit härter wirkenden Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Da für Japan, Kanada und Großbritannien Sonderregelungen vorgesehen sind, gehen die Einsparungen nahezu ausschließlich zu Lasten Kontinentaleuropas. Allerdings dürfte der Warenverkehr dadurch nur geringfügig beeinträchtigt werden. Denn die Exportfinanzierung bleibt von den Vorschriften ausgenommen.

BEGRENZTE ABWALZBARKEIT DER STATIONIERUNGSKOSTEN

Die Entlastung der Dienstleistungsbilanz soll von zwei Seiten erfolgen. Einmal hoffen die USA auf höhere ausländische Beiträge in direkter oder indirekter Form für die Truppenstationierung. Zum andern sollen die amerikanischen Privatleute auf alle nicht unbedingt erforderlichen Reisen ins Ausland verzichten. Beide Maßnahmen sollen eine Devisenersparnis von je 500 Mill. \$ bewirken. Aber auch die unmittelbar an die Erklärung des Präsidenten anschließenden Informationsbesuche der Unterstaatssekretäre Katzenbach und Rostow werden die verbündeten Staaten kaum zu einer stärkeren Mitfinanzierung des amerikanischen Truppenkontingents veranlassen. Denn trotz der Unterstützungsbereitschaft sind den europäischen Regierungen wegen der allenthalben vorhandenen Etatschwierigkeiten die Hände gebunden. Und Bundeskanzler Kiesinger dürfte kaum zu ähnlich weitgehenden Zusagen für den Kauf von Rüstungsgütern und Wertpapieren bereit sein wie sein Vorgänger Erhard. Denn sie trugen entscheidend zu der gegenwärtigen Haushaltsmisere bei. Die amerikanischen Wünsche auf diesem Gebiet müssen in jedem Falle Gegenstand interner NATO-Verhandlungen sein, deren Ausgang mehr als ungewiß bleibt.

Besondere Schwierigkeiten wirft die Beschränkung des Reiseverkehrs auf. Noch gibt es keine gesetzlichen Möglichkeiten für eine solche Begrenzung. Aber der Auftrag an Staatssekretär Fowler, Mittel und Wege für eine Entlastung der Touristenbilanz auf gesetzlichem Wege zu erforschen, macht deutlich, daß die Regierung Johnson selbst im Wahljahr nicht vor derart einschneidenden Maßnahmen zurückschreckt.

MOGLICHE REAKTIONEN AUF TOURISMUSBESCHRÄNKUNGEN

Allerdings ist mit der Schaffung der juristischen Voraussetzungen der Erfolg nicht garantiert. In einigen europäischen Ländern schlagen die Einnahmen aus dem amerikanischen Tourismus, die im letzten Jahr für Europa insgesamt 800 Mill. \$ betragen, wesentlich zu Buche. Ihre Kürzung bzw. ihr Wegfall hat eine Verminderung der inländischen Nachfrage zur Folge und kann zu einer Verringerung der Nachfrage nach Auslandsgütern und zu Reaktionen führen, die letztlich zu Lasten des amerikanischen Exports gehen. Man darf nicht übersehen, daß der Export nicht nur von der Kostensituation und den Initiativen der eigenen Wirtschaft abhängig ist, sondern entscheidend durch die Kaufkraft der Abnehmerländer beeinflusst wird. Die Maßnahmen zur Beschränkung der Direktinvestitionen und des Reiseverkehrs wirken diesem Erfordernis aber direkt entgegen.

KONDITIONENWETTLAUF DURCH EXPORTFÖRDERUNG

Dem großangekündigten Exportförderungsprogramm sind damit schon von vornherein Grenzen gesetzt. Die kurzfristige Verbesserung der Handelsbilanz um 500 Mill. \$ dürfte überdies auch wegen der begrenzten Anwendbarkeit der einzelnen Maßnahmen kaum möglich sein. Denn die Verbesserung der Exportfinanzierungs- und -versicherungskonditionen dürfte schon nach kurzer Zeit zu Reaktionen anderer Exportländer führen und allein einen neuen allgemeinen Konditionenwettlauf entfachen, bei dem letztlich keiner der Beteiligten wesentliche Vorteile hat. Da offene Subventionen und steuerliche Förderungsmaßnahmen nur in engen Grenzen gewährt werden dürfen, müßten sich die Initiativen in erster Linie auf die sogenannten „klassischen“ Förderungsmaßnahmen konzentrieren, die aber erst nach längerer Anlaufzeit wirksam werden. Dabei geht es in erster Linie darum, einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen exportfähig zu machen und dann bei der Geschäftsanbahnung und -abwicklung zu unterstützen.

Auch diese Maßnahmen können aber nur wirken, wenn die USA nicht nur exportieren wollen, sondern zugleich ihre Importe liberalisieren. Die bisherigen Andeutungen sprechen jedoch dafür, daß sich die vorhandenen Protektionstendenzen in Zukunft nicht abschwächen, sondern vielmehr noch weiter verstärken werden. Die dann zu erwartenden Gegenmaßnahmen

anderer Staaten würden die Exportzielsetzungen schnell zu Fall bringen.

VERNACHLÄSSIGUNG DER BINNENWIRTSCHAFTLICHEN SANIERUNG

Allen diesen Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie das Übel der Zahlungsbilanzmisere nicht an der Wurzel fassen, sondern sich auf ein Kurieren an den einzelnen Zahlungsbilanzposten beschränken, bei denen Einsparungen am ehesten zu erhoffen sind. Die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der USA resultieren jedoch weder in erster Linie aus zu hohen Auslandsinvestitionen und Auslandskrediten noch aus zu starkem Tourismus oder zu geringen Exporten. Sie haben ihre Ursache vor allem in den vielfältigen wirtschaftlichen und politischen Verpflichtungen des Landes als Weltmacht. Diesen Tatbeständen müßte eine wirklich wirksame Zahlungsbilanzsanierungspolitik Rechnung tragen. Zu ihrer Ergänzung sind außerdem entsprechende Maßnahmen zur inländischen Stabilisierung notwendig. Denn nur wenn die Situation im Inland ausreichende Gewinnchancen zuläßt, werden die Direktinvestitionen langfristig in den USA getätigt werden und Kredite weitgehend im Lande bleiben. Ebenso sind stabile Preise die wichtigste Voraussetzung für eine auf die Dauer wirksame Exportförderungs politik. Die jüngste Steuervorlage und die Pläne für eine Reaktivierung der Einkommenspolitik dürften aber zur Stabilisierung kaum ausreichen, solange von einem riesigen Staatsbudget ständig neue inflationistische Tendenzen ausgehen.

EIN SCHLAG GEGEN DEN FREIHANDEL

Die jetzt geplanten Maßnahmen gehen zu Lasten der Verbündeten. Ihre Wirkung ist keineswegs sicher. Überdies kann angenommen werden, daß sie wohl kaum auf zwei Jahre begrenzt bleiben werden, sondern wie alle protektionistischen Eingriffe eine Tendenz zur Selbsterhaltung beweisen.

Das dürfte auf die zukünftige Entwicklung der Weltwirtschaft nicht ohne Einfluß bleiben. Denn nachdem die USA-Regierungen fast 20 Jahre lang mit nahezu missionarischem Eifer für die Ideen des Freihandels eingetreten sind, nahmen sie im Ernstfall selbst Zuflucht zu Maßnahmen aus der Klamottenkiste des Protektionismus.

Sie schlossen sich damit den immer zahlreicher werdenden Beispielen anderer hochentwickelter Länder an. Trotz aller Bekenntnisse zur Idee eines freien Handels- und Kapitalverkehrs haben sich die schwieriger zu handhabenden freihandelskonformen Maßnahmen bisher immer noch nicht durchgesetzt. Auch Johnson ging mit seinem neuen Programm den bequemsten Weg. Die in der westlichen Welt — und besonders in den USA — ohnehin nicht schwachen Protektionströmungen werden dadurch kaum verringert werden.