

Boeck, Klaus; Krägenau, Henry

**Article — Digitized Version**

## Truppenstationierung, Devisenausgleich und Burden-Sharing

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Boeck, Klaus; Krägenau, Henry (1971) : Truppenstationierung, Devisenausgleich und Burden-Sharing, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 2, pp. 91-94

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134227>

**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.*

# Truppenstationierung Devisenausgleich und Burden-Sharing

Klaus Boeck und Henry Krägenau, Hamburg

Am 31. März 1971 läuft das deutsch-britische, am 30. Juni das deutsch-amerikanische Devisenausgleichsabkommen ab. Damit stehen in den nächsten Monaten wieder schwierige Verhandlungen vor der Tür; denn die bisherigen mit Großbritannien und den USA abgeschlossenen Verträge konnten teilweise erst nach zähen, nicht immer erfreulichen Verhandlungen abgeschlossen werden. Nicht zuletzt durch die Kurzfristigkeit der Abkommen bedingt, erwiesen sich diese als moderne Hydra: Hatte man den einen Vertrag gerade unter Dach und Fach, stand der nächste bereits wieder an.

Ogleich die offiziellen Vertretungen der beteiligten Länder von der politischen und strategischen Notwendigkeit der amerikanischen und britischen Truppenpräsenz überzeugt zu sein schienen, erwies sich die Finanzierung der ausländischen Streitkräfte als Achillesferse schneller Übereinkünfte.

### Defizitäre Zahlungsbilanzen

Ausgehend von ihren defizitären Zahlungsbilanzen verlangten sowohl die USA als auch Großbritannien für ihre Devisenbelastungen aus der Truppenstationierung in der BRD deutsche Ausgleichsleistungen.

Man versuchte damit, „den Spannungen im monetären Makrokosmos mit Korrekturen im Mikrokosmos einer sogenannten militärischen Zahlungsbilanz zu Leibe zu rücken“<sup>1)</sup>.

Für die USA wurden nämlich die Devisenverluste nach 1957 zum Problem, als sich mit dem Rekorddefizit von 3,4 Mrd. \$ ein Umbruch der Zahlungsbilanzentwicklung anzeigte. Der so hervorgerufene verstärkte Umtausch von Dollarreserven durch die westeuropäischen Länder beim amerikanischen Schatzamt verwandelte die „Dollarlücke“ in eine „Dollarschwemme“<sup>2)</sup>. Die USA verloren damit tendenziell ihren „asymmetrischen Vorteil“ (Don-

ner) als Reservewährungsland bei der Finanzierung ihres Defizits. Das zwang zu verstärkter Zahlungsbilanzdisziplin<sup>3)</sup>, zumal sich die amerikanische Zahlungsbilanz nicht entscheidend verbesserte.

**Zahlungsbilanzwirksame Devisenausgaben  
ausländischer Truppen in der BRD seit 1962**  
(in Mill. DM)

	Insges.	USA	Großbritannien	Frankreich	Sonstige Länder
1962:	4101	2920	732	252	197
1963:	4244	2915	848	256	225
1964:	4187	2824	853	276	234
1965:	4124	2723	907	277	217
1966:	4898	3241	953	410	294
1967:	5241	3557	949	386	349
1968:	5347	3700	946	284	417
1969:	5963	4177	981	343	462

Quelle: Geschäftsbericht Deutsche Bundesbank 1968, S. 90, und 1969, S. 88.

Nicht zuletzt deswegen forderte die Regierung Eisenhower im November 1960 jährlich 650 Mill. \$ als deutschen Stationierungskostenbeitrag<sup>4)</sup>. Die Bundesregierung lehnte damals aus politischen und finanziellen Gründen ab und bot statt dessen

<sup>2)</sup> Vgl. dazu Hans-Eckart Scharrer: Ein Jahrzehnt amerikanischer Zahlungsbilanzpolitik. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 48. Jg. (1968), H. 8, S. 438.

<sup>3)</sup> Vgl. dazu Hans-Eckart Scharrer: Die große Krise im internationalen Währungssystem. In: WIRTSCHAFTSDIENST, 48. Jg. (1968), H. 4, S. 187.

<sup>4)</sup> Vgl. Elke Thiel: Truppenstationierung und Devisenausgleich. In: Europa-Archiv 1969, Folge 7, S. 221 f.

*Klaus Boeck, 29, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, und Henry Krägenau, 28, Dipl.-Volkswirt, sind Referenten in der Abteilung „Internationale Währungspolitik“ des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg. Sie beschäftigen sich vor allem mit Fragen des internationalen Währungssystems, der Zahlungsbilanzentwicklung sowie der Außenhandelsbeziehungen.*

<sup>1)</sup> Horst Mendershausen: Truppenstationierung in Deutschland – dauerhaftes Provisorium? In: Wehrkunde 1969, S. 563.

## Deutsch-britische Abkommen

Das 1. Abkommen (1. 4. 1962–31. 3. 1964) wurde durch militärische Käufe (970 Mill. DM) sowie durch zivile Käufe und Beiträge zur Finanzierung britischer Entwicklungshilfeprojekte erfüllt (230 Mill. DM).

Nachdem man beim 2. Abkommen (1. 4. 64–31. 3. 1966) zunächst von einer genauen Fixierung der Offsetleistung absah, wurden für diesen Zeitraum 0,8 Mrd. DM und für die Zeit des 3. Abkommens (1. 4. 1966–31. 3. 1967) schließlich 0,6 Mrd. DM vereinbart. Das 4. Abkommen (1. 4. 1967–31. 3. 1968) über 550 Mill. DM wurde durch 200 Mill. DM Rüstungskäufe und 350 Mill. DM Zivilkäufe erfüllt, nachdem die britische Seite vorher im Rahmen der Verhandlungen mit Truppenabzug gedroht hatte.

Das 5. Abkommen (1. 4. 1968–31. 3. 1969) über 710 Mill. DM sah schließlich einen Devisenausgleich durch militärische (200 Mill. DM) und zivile (300 Mill. DM) Käufe sowie durch den Erwerb mittelfristiger britischer Staatspapiere vor.

Im 6. und bisher letzten Abkommen (1. 4. 1969–31. 3. 1971) vereinbarte man Devisenausgaben in Höhe von 1,52 Mrd. DM, die sich wie folgt aufschlüsseln:

500 Mill. DM als Darlehen (Zinssatz 3,5 %);  
450 Mill. DM Rüstungskäufe;  
340 Mill. DM Zivilkäufe der öffentlichen Hand;  
200 Mill. DM für die Subventionierung des britischen Flugzeugexports in Drittländer.

## Deutsch-amerikanischer Devisenausgleich

Bisher wurden 6 Devisenausgleichs-Abkommen abgeschlossen. Im 1. Abkommen vom 1. 7. 1961–30. 6. 1963 (Gilpatrick-Abkommen) vereinbarte man deutsche Rüstungskäufe in Höhe von 5,7 Mrd. DM. Die beiden folgenden Abkommen sahen ebenfalls ausschließlich Rüstungskäufe vor, und zwar im Werte von 5,6 Mrd. DM (2. Abkommen vom 1. 7. 1963–30. 6. 1965) bzw. 5,4 Mrd. DM (3. Abkommen vom 1. 7. 1965–30. 6. 1967) vor.

Während sich die ersten beiden Abkommen voll durch Rüstungskäufe erfüllen ließen, tauchten beim dritten Schwierigkeiten auf, so daß wegen des geringeren deutschen Bedarfs Rüstungsgüter nur für 1,5 Mrd. DM erworben werden konnten. Der restliche Teil des Devisenausgleichs wurde schließlich durch Anrechnung von deutschen Nachkriegsschulden sowie durch Rüstungsvorauszahlungen erreicht.

Angesichts des fehlenden Rüstungsbedarfs wurde dann im 4. Abkommen vom 1. 7. 1967–30. 6. 1968 der Devisenausgleich dadurch realisiert, daß die Deutsche Bundesbank für 2 Mrd. DM amerikanische Schatzanweisungen mit einer Laufzeit von 4<sup>1</sup>/<sub>2</sub> Jahren in Tranchen zu je 500 Mill. DM erwarb.

Käufe von mittelfristigen amerikanischen Wertpapieren bildeten auch den Hauptbestandteil des 5. Abkommens (1. 7. 1968–

30. 6. 1969) über 2,9 Mrd. DM. Lediglich 400 Mill. DM wurden für deutsche Waffenkäufe ausgegeben.

Die sich verstärkenden Probleme des deutsch-amerikanischen Devisenausgleichs kamen dann durch die komplizierter werdenden Transaktionen des 6. Abkommens (1. 7. 1969–30. 6. 1971) zum Ausdruck. Größter Posten in diesem über 6,08 Mrd. DM lautenden Vertrag sind Rüstungskäufe im Werte von 3,2 Mrd. DM. Diese Käufe wurden nur dadurch ermöglicht, daß man die auf das 3. Abkommen zurückgehenden Vorauszahlungen auf dem sogenannten Rüstungskonto II einfroren. Da auch die Zinsen dieses Kontos nicht in die BRD transferiert werden, ergibt sich ein weiterer Devisenausgleichsposten von 130 Mill. DM. Außerdem sieht das Abkommen zivile Vorratskäufe für 0,5 Mrd. DM vor. Hinzu kommen Darlehensgewährungen der BRD an die amerikanische Regierung über 1 Mrd. DM mit einer Laufzeit von 10 Jahren bei einem Zinssatz von 3,5 %. Außerdem übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau die Vorfinanzierung deutscher Direktinvestitionen in Höhe von insgesamt 0,6 Mrd. DM. Darüber hinaus wurden Exim-Bank Forderungen für 475 Mill. DM übernommen. Die BRD überwies zudem 175 Mill. DM zur vorzeitigen Abdeckung deutscher Nachkriegsschulden.

Devisenausgleichsleistungen an. Seit 1961 wurden dann Abkommen dieses Typs zwischen der BRD und den USA abgeschlossen. Ab 1962 gestand man auch Großbritannien wegen seiner langfristig ungünstigen Zahlungsbilanzentwicklung deutsche Devisenausgleichsleistungen zu.

### Kompensation durch Güterkäufe ...

Im Mittelpunkt der ersten Abkommen standen deutsche Güterkäufe. Diese bringen Amerikanern und Briten Devisen. Das Defizit wird durch sie jedoch nur dann vermindert, wenn sie zusätzlich getätigt werden, d. h. „wenn sie über das hinausgehen, was ‚normalerweise‘ aus diesen Ländern bezogen wurde“<sup>5)</sup>. Als Voraussetzung zusätzlicher Käufe müssen auf Seiten des Anbieters (USA, Großbritannien) entweder brachliegende Ressourcen mobilisiert oder Inlandsgüterproduktion durch Exportgüterproduktionen substituiert werden können<sup>6)</sup>.

In jedem der beiden Fälle sorgen zusätzliche Käufe der BRD in den USA und Großbritannien für einen tendenziellen Nachfrageüberhang<sup>7)</sup>. Will man in dieser Situation eine Öffnung des Importventils vermeiden, ohne Importbeschränkungen zu erlassen bzw. Paritätsänderungen zu ergreifen, müssen kaufkraftabschöpfende binnenwirtschaftliche Restriktionsmaßnahmen ergriffen werden. Der Devisenausgleich in Form deutscher Güterkäufe enthebt demnach die USA und Großbritannien in keiner Weise der Notwendigkeit einer zahlungsbilanzkonformen Wirtschaftspolitik.

Auf Seiten des Nachfragers (BRD) kann demgegenüber die Bedingung der Zusätzlichkeit nur durch ein Abweichen von ökonomisch-rationalen, an den Gesetzen des Marktes orientierten Verhaltensweisen erfüllt werden. Es muß gekauft werden, obwohl kein Bedarf vorhanden ist, und/oder es muß ein Angebot gewählt werden, das nicht das preisgünstigste ist. Die Erfüllung der Forderung nach zusätzlichen Käufen zwingt den Nachfrager mithin dazu, knappe Ressourcen zu verschwenden<sup>8)</sup>, so daß ihm volkswirtschaftliche Kosten entstehen. Sie sind gleichsam der Preis, den er für die Anwesenheit der ausländischen Truppen auf eigenem Boden zahlen muß.

Im Endergebnis können sich demnach die Gesamtkosten der Stationierung erhöhen, und die

<sup>5)</sup> Elke Thiel: Truppenstationierung und Wirtschaft. In: Wehrkunde 1968, S. 473.

<sup>6)</sup> Vgl. Helmut Gröner: Der Devisenausgleich — ein untaugliches Instrument. In: Handelsblatt Nr. 49 vom 8. 3. 1968.

<sup>7)</sup> Diese Zusammenhänge sind ausführlich dargestellt in: K. Boeck, H. Krägenau: Devisenausgleich und Burden-sharing, wird in Kürze als HWWA-Report erscheinen.

<sup>8)</sup> Vgl. Joseph Aschheim: The Dollar Deficit and German Offsetting, Hearings before the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Ninetieth Congress Second Session, Part 4, Washington 1968.

BRD wird an ihnen beteiligt. Eine Kostenbeteiligung wollte die BRD aber gerade durch den Abschluß der Devisenausgleichsabkommen vermeiden. Insofern war auch die offizielle Ablehnung von Güterkäufen, für die kein Bedarf bestand, konsequent. Diese Haltung der BRD impliziert zumindest einen teilweisen Widerspruch zu dem Postulat nach zusätzlichen Käufen. Das wiederum steht dem ursprünglichen Ziel einer Aktivierung der amerikanischen und britischen Zahlungsbilanz entgegen. Diese Einstellung der deutschen Regierung war letztlich auch Ursache dafür, daß sich die Devisenausgleichsverhandlungen zunehmend schwieriger gestalteten und man den Devisenausgleich um die Form der Kreditgewährung erweiterte.

### ... und Kredittransaktionen

Hierbei handelte es sich in der Regel genau genommen nicht um die Vergabe zusätzlicher Kredite der BRD, sondern lediglich um die Konsolidierung der durch die Devisenreserven begründeten kurzfristigen, jederzeit einlösbaren Forderungen der BRD an die USA und Großbritannien. Der Konsolidierungseffekt entspricht jedoch dem einer Kreditverlängerung. Die USA und Großbritannien verbessern dadurch ihre Liquidität. Der hier zu beobachtende Liquiditätsgewinn beider Staaten ist jedoch nur vorübergehender Natur; denn die Notwendigkeit zur Verzinsung und Rückzahlung der Kredite bleibt bestehen. Damit wird gleichzeitig ein Zeitzunder für eine Passivierung der Zahlungsbilanz gelegt<sup>9)</sup>. Außerdem kam es auch hier zu Kostenbeteiligungen der BRD in dem Maße, wie die Kredite zu günstigeren als den vom Markt diktierten Konditionen gewährt wurden. Der Devisenausgleich traditioneller Art wird also den mit ihm verfolgten Intentionen nur in denkbar unzulänglicher Weise gerecht. Und es ist von daher verständlich, daß die Vertragspartner nach anderen zieladäquaten Instrumenten Ausschau halten. Dazu gehört zweifellos das besonders von den USA in jüngster Zeit geforderte „burden sharing“. Ausschlaggebend für diese Forderung war aber weniger das Wissen um die Unzulänglichkeit des Devisenausgleichs als vielmehr die äußerst angespannte Haushaltslage der Vereinigten Staaten.

### Burden-sharing

Gegenstand der bisherigen deutsch-britischen und deutsch-amerikanischen Abkommen war der Devisenausgleich. Burden-sharing würde einen neuen Transaktionstyp darstellen: Während der Devisenausgleich an der Defizitsituation der Zahlungsbilanz ansetzt und zu ihrer Aktivierung führen soll, läuft burden-sharing auf eine Übernahme budgetärer Lasten hinaus, ist also primär haus-

<sup>9)</sup> Zur genaueren Bestimmung der Zahlungsbilanzeffekte vgl. Boeck, Krägenau, a. a. O.

haltungspolitisch orientiert. Die gleichzeitig erreichte endgültige Zahlungsbilanzaktivierung in Höhe einer möglichen deutschen Kostenbeteiligung ist beim burden-sharing ein von amerikanischer Seite erwünschter Nebeneffekt, aber kein Hauptziel der Transaktion. Ein entscheidendes Problem des burden-sharing ist die Entwicklung befriedigender Kostenverteilungsschlüssel. Dazu wären Untersuchungen erforderlich über die Äquivalenz zwischen Verteidigungsaufwand und Schutzbedürfnis, über die Leistungsfähigkeit im Hinblick auf Verteidigungsbeiträge und tatsächlichen Aufwand usw.<sup>10)</sup>.

Bisher hat man sich allerdings wenig um die Klärung dieser theoretischen Zusammenhänge gekümmert, sondern ging pragmatisch an die Frage eines burden-sharing. Die USA gehen in der Regel davon aus, daß ihre militärische Gesamtleistung so weit über dem Durchschnitt liegt, daß burden-sharing nur eine Übernahme amerikanischer Lasten durch die übrigen NATO-Länder bedeuten kann. Von amerikanischer Seite wurden dabei Zahlen für eine europäische Kostenbeteiligung

<sup>10)</sup> Einen theoretischen Versuch dazu stellt die Arbeit von Jacques M. van Ypersele de Strihou, *Sharing the Defense Burden among Western Allies*, *Yale Economic Essays*, 1968, Volume 8, No. 1, S. 261 ff., dar.

zwischen 1,8 Mrd. DM (New York Times) und 5,2 Mrd. DM (Nixons Devisenausgleichsexperte Percy) genannt. Dieser amerikanischen Variante des burden-sharing steht eine europäische gegenüber, die statt einer amerikanischen Haushaltsentlastung eine Steigerung des westeuropäischen Beitrags zur NATO vorsieht. Durch zusätzlichen, sich in einem European Defence Improvement Program (EDIP) ausdrückenden Verteidigungsaufwand soll die Globalstruktur der NATO verbessert werden. So sind für den Zeitraum 1971–75 Ausgaben in Höhe von rund 3,6 Mrd. DM geplant. Davon will die BRD 1,8 Mrd. DM übernehmen. Verteilt man diese deutschen 1,8 Mrd. DM auf 5 Jahre, so ergibt sich eine durchschnittliche jährliche Belastung von 360 Mill. DM.

Die Frage ist, ob die USA diesen europäischen, insbesondere deutschen Beitrag für ausreichend erachten werden. Gemessen an den bisher ins Gespräch gebrachten amerikanischen Zahlen scheinen diese Beträge zu niedrig. Zwar erklärten sich die USA auf der Jahresschlußsitzung des Atlantikrats Anfang Dezember 1970 bereit, ihre Truppenstärke vor dem 30. Juni 1972 nicht wesentlich zu verringern. Aber damit ist das Problem der Neuverteilung der Verteidigungslasten nicht gelöst. Die Bereitschaft der USA, Truppen weiterhin in unveränderter Stärke in Europa zu stationieren, dürfte künftig entscheidend mit von der deutschen Bereitschaft abhängen, den eigenen Aufwand zu steigern und damit den Leistungsgap zu den wichtigsten Verbündeten zu verringern.

Geht man nämlich davon aus, daß das Sozialprodukt Ausdruck der Leistungsfähigkeit ist, dann war der Beitrag der BRD in der Vergangenheit stets unterdurchschnittlich<sup>11)</sup>. Aber auch zukünftig scheint die Bereitschaft, verstärkte Verteidigungsausgaben vorzunehmen, nicht sehr groß zu sein; denn die jährliche durchschnittliche Steigerungsrate des Verteidigungshaushalts liegt mit 2,8 % bis 1973 erheblich unter der des Bundeshaushalts von 6,8 %<sup>12)</sup>. Entscheidende Änderungen bringen auch die vorgesehenen Ausgaben des EDIP nicht, da die zusätzlichen 360 Mill. DM pro Jahr nur etwa 0,3 % des Haushalts ausmachen. So begründet diese Verhaltensweise der Bundesregierung wegen der anstehenden inneren Reformen ist, scheint es zweifelhaft, ob die USA und Großbritannien angesichts ihrer eigenen Probleme viel Verständnis für diese Schwierigkeiten der Bundesregierung aufbringen werden.

<sup>11)</sup> Kaschiert wurde dies zwar etwas durch die Einbeziehung der Berlin-Hilfe, aber auch unter Einrechnung dieses Faktors blieb die Leistung, verglichen mit den USA, Frankreich und Großbritannien sowie einer Reihe anderer NATO-Länder, unter dem Durchschnitt. Vgl. dazu die Tabelle: Verteidigungsausgaben der NATO-Länder. in: Weißbuch 1970. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage der Bundeswehr, Bundestagsdrucksache VI/765, S.203.

<sup>12)</sup> Vgl. Weißbuch 1970, a. a. O., S. 190 f.

Das Jahresregister 1970  
der wirtschaftspolitischen Monatsschrift  
WIRTSCHAFTSDIENST  
liegt für unsere Leser bereit.  
Auf Anforderung senden wir  
es Ihnen gern kostenlos zu.

Einbanddecken  
für den 50. Jahrgang 1970  
WIRTSCHAFTSDIENST  
können zum Preis von DM 5,50  
bezogen werden durch:

**VERLAG WELTARCHIV GMBH**  
**2 HAMBURG 20**  
**EPPENDORFER LANDSTRASSE 106**