

Zahlungsbilanz, Kapitalexport und Auslandsinvestitionen

Seit Mitte vorigen Jahres wurde die Diskussion um den Abbau des westdeutschen Außenhandelsüberschusses mit wachsendem Druck umfunktioniert; zuerst in Forderungen nach steuerlicher Begünstigung des Kapitalexports, dann ganz unverblümt in Forderungen nach staatlicher Subventionierung deutscher Direktinvestitionen in anderen westlichen Industrieländern. Der DGB bezeichnete ein solches Vorgehen klipp und klar als „... die unsozialste und wirtschaftlich unzweckmäßigste aller für den Zahlungsbilanzausgleich in Betracht kommenden Maßnahmen“¹⁾. Dieser Beitrag möchte sich mit den betreffenden Argumenten der Befürworter dieser Forderungen auseinandersetzen und ihre Nicht-Stichhaltigkeit aufzeigen.

Des Übels Wurzel: überhöhter Außenbeitrag

Der Ausgangspunkt dieser Bestrebungen liegt in den bundesdeutschen Exportüberschüssen. 1967 war unsere Ausfuhr um 16,2 Md. DM höher als unsere Einfuhr, 1968 gar um 18,5 Md. DM²⁾. Gewiß ist es erfreulich, wenn ein Außenhandelsplus erzielt wird. Auch die Bundesregierung hat einen positiven Außenbeitrag von 1,5 % bis 2 % unseres Bruttosozialprodukts zu einem wesentlichen Ziel ihrer Wirtschaftspolitik erkoren (außenwirtschaftliches Gleichgewicht)³⁾. Mit dem Geld, das uns für einen Ausfuhrüberschuß in dieser erwünschten Größenordnung zufließt, muß die Bundesrepublik ihre internationalen Verpflichtungen abdecken (Entwicklungshilfe und andere finanzielle Übertragungen). 1967 und 1968 betrug unser Außenbeitrag aber 3,3% bzw. 3,5 % des Bruttosozialprodukts, also etwa das Doppelte des Erforderlichen. Damit sind wir vom wirtschaftspolitischen Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts in der letzten Zeit weit entfernt. Wir leben unter unseren Verhältnissen und haben im Vorjahr durch den überhöhten Außenbeitrag ein Mehr an Inlandsproduktion im Werte von 8 bis 10 Mrd. DM dem Binnenmarkt entzogen.

Kapitalexport kein Mittel zum Überschußabbau

verschiedentlich glaubte man nun, den Stein der Weisen zum Abbau des Außenbeitrags gefunden zu haben. So legte die FDP-Fraktion dem Bundestag im Dezember 1968 einen Gesetzentwurf über steuerliche Maßnahmen zur Förderung privater Kapitalanlagen im Ausland vor⁴⁾. Danach sollten z. B. Beteiligungen an ausländischen Unternehmen und Überführung von Vermögensteilen in ausländische Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen teilweise von der Steuer abgesetzt werden können. Die Industrie nahm diese Eulenspiegelei sofort dankbar auf und forderte gleich „... wirksame steuerliche und kreditpolitische Förderung von privaten Direktinvestitionen im Ausland“⁵⁾. Dabei ist besonders makaber, daß in einem Atemzug mit dieser Forderung vor angeblich zu stark steigenden Lohnkosten gewarnt wird, die der Industrie die notwendigen Finanzierungsmittel für Technik und Fortschritt entzögen⁶⁾. Um der antiquierten Ideologie des Merkantilismus des 17. Jahrhunderts zu huldigen, die das Heil in der Ausfuhr um je-

1) DGB-Nachrichtendienst Nr. 105 vom 8. 4. 1969.

2) Zahlen entnommen aus: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 21. Jg. Nr. 3, März 1969, S. 65*.

3) Vgl. u. a. Jahreswirtschaftsbericht 1969 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/3786 vom 31. 1. 1969, S. 35 f.

4) Bundestagsdrucksache V/3628 vom 10. 12. 1968.

5) N. N., BDI: Wenig Raum für Lohnerhöhungen, in: NRZ vom 11. 12. 1968.

6) Die Ertragslage ist augenscheinlich dennoch so günstig, daß die Unternehmer ihre Tätigkeit nicht in dem von den Spitzenvertretern der Industrie gewünschten Maß aus der Bundesrepublik verlagern, sondern dazu durch staatliche Förderungsmaßnahmen angehalten werden sollen.

den Preis sah, wird geflissentlich übersehen, daß durch Förderung von Kapitalexport und Direktinvestitionen im Ausland eben diese Gefahr entsteht. Der eigene private und öffentliche Investitionsbedarf eines hochindustrialisierten Landes wie der Bundesrepublik darf nicht vernachlässigt werden. Im Inland müssen technisches Wissen, industrielle Leistungsfähigkeit und Infrastruktur ständig weitestmöglich verbessert werden, um nur schon nicht auf der Stelle zu treten. Eindringlich formulierte Minister *Schiller*: Der Widerspruch zwischen deutschen Milliardeninvestitionen in ausländischen Wertpapieren und einem gewaltigen Nachholbedarf in unserer Volkswirtschaft an Wachstums- und Fortschrittsinvestitionen ist unerträglich und politisch unverantwortlich⁷⁾.

Die andere Seite der Falschmünze: Forcierung von Kapitalausfuhr und Auslandsinvestitionen, die dem Inland in noch stärkerem Maße als bisher Teile seines Sozialprodukts entziehen soll, läßt uns auch in unserem Verbrauch unter den Verhältnissen leben. Man möchte nur allzu gern vergessen, daß der Inlandsverbrauch 1968 infolge fehlender Massenkaufkraft nur stark unterproportional wachsen konnte. Bestünde der hohe Außenhandelsüberschuß nicht, wäre wohl kaum jemand auf die Idee gekommen, durch künstlich vermehrten Kapitalexport dem Ausland unser Geld noch aufzunötigen, damit es unsere Exportwaren überhaupt bezahlen kann⁸⁾. Dadurch wird die Angebotsseite auf den Inlandsmärkten noch stärker eingeschränkt. Preissteigerungen werden herbeigeführt, für die aus liebgewordener Gewohnheit wieder die Gewerkschaften verantwortlich gemacht werden.

Überdies besteht die Gefahr, daß starker Kapitalexport im Ausland u. U. auch neue Konkurrenzindustrien heranzüchten kann, die schwache Inlandsbranchen mit all ihren sozialen Schwierigkeiten für die Arbeitnehmer weiter schädigen. Die Auswirkungen der Hongkong-Textilien auf die einheimische Textilindustrie sind wohl noch im Gedächtnis.

„Ein faules Straußenei“

13er FDP-Entwurf wurde in einer diesbezüglichen Bundestagsdebatte von SPD und CDU abgelehnt. Insbesondere von der SPD wurde eingewendet, „... daß der Gesetzentwurf zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der in dem zweiten Steueränderungsgesetz enthaltenen Investitionsförderung für Zonenrand- und andere strukturschwache Gebiete führen müsse. Da nach dem FDP-Entwurf Abschreibungsmöglichkeiten in Höhe von zusammen rund 70 % möglich seien, während das vom Bundestag bereits verabschiedete Entwicklungshilfesteuergesetz nur Abschreibungen in Höhe von 57,5 % zulasse, sähen die Kapitalgeber möglicherweise keinen Anlaß mehr, ‚Geld im afrikanischen Busch zu investieren‘“⁹⁾.

Ein Unglück kommt jedoch selten allein. Neuerdings hat Bundesfinanzminister *Strauß* ein Sofortprogramm zur Förderung von Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland vorgelegt, welches angeblich „... die im Blickpunkt des Interesses stehende Entlastung unserer Zahlungsbilanz... wirksam unterstützt, da ein Teil der Nachfrage ins Ausland verlagert wird“¹⁰⁾. Diese Vorschläge enthalten eine Fülle von steuerlichen und kreditpolitischen Wahlgeschenken an die Unternehmen, u. a. Gründung einer Förderungsgesellschaft für deutsche Investitionen in westlichen Industrieländern, Vergünstigungen im Fall von Anlaufverlusten bei Errichtung deutscher Tochtergesellschaften im Ausland, Steuerbegünstigung für den Erwerb ausländischer Beteiligungen.

7) Vgl. N. N., Schiller plädiert für mehr Konsum, in: Handelsblatt vom 1. 7. 1968.

8) Die Bundesrepublik als Gläubigerland trägt mindestens ebensoviel Schuld an der internationalen monetären Mißlage wie ein Schuldnerland, das immer wieder dazu verführt wird, seine negative Zahlungsbilanz durch großzügig zugeschobene deutsche Devisen auszugleichen, ohne selbst wirtschaftspolitische Anstrengungen für eine Bereinigung unternehmen zu müssen.

9) dpa-Meldung vom 17. 1. 1969. Auch die mittelfristige Finanzplanung würde gefährdet. Die Steuerausfälle durch eine solche Subventionierung des Kapitalessports wären höher als der Kapitalexport selber.

10) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 44 vom 9. 4. 1969, S. 374.

Der DGB erklärte solche Subventionierung für unzumutbar. Zur Gewährung von Steuergeschenken an Eigentümer und Unternehmer soll das Steueraufkommen von Arbeitnehmern verschleudert werden. Weitere Vermögenskonzentration ist die Folge. Die SPD bezeichnete dieses Programm richtigerweise als faules Straußenei.

„Angesichts der außenpolitischen Folgen dieses Außenhandelsüberschusses, z. B. den wachsenden Forderungen nach Stationierungskosten-Beiträgen, Währungs- und Entwicklungshilfen, hat Strauß die Situation geschickt genutzt, um an diesen Drohungen sein Steuergeschenk für die Wirtschaft aufzuhängen und sich bei dieser für die Wahl ‚Gut Wetter‘ zu verschaffen.“¹¹⁾

Auch Förderung von Auslandsinvestitionen ungeeignet

Kein Zweifel: Zur Ausweitung der Entwicklungshilfe ist keine Anstrengung zuviel. „Die Lage der Entwicklungsländer rechtfertigt steuerliche Hilfen für den Investor; die besonderen Risiken erfordern eine Gewährleistung durch die öffentliche Hand“¹²⁾. Aber die USA oder Japan sind schwerlich als Entwicklungsländer zu bezeichnen. Gerade auf westliche Industriestaaten stellt Strauß jedoch sein Förderungsprogramm ab.

„Welcher Unternehmer würde noch die politischen und wirtschaftlichen Investitionsrisiken in den Entwicklungsländern eingehen, wenn er mit ähnlichen Steuervorteilen in politisch stabilen und wirtschaftlich rentableren Industrieländern rechnen kann?“¹³⁾

Ebenso wie der FDP-Entwurf hemmt auch dieser Plan die Investitionsbereitschaft in strukturschwachen Inlandsgebieten. Die Förderungsmöglichkeiten für diese Landesteile werden eingeengt¹⁴⁾.

Die Konjunkturforschung weist darauf hin, daß die Bundesbank sowieso eine den Kapitalexporth und Zahlungsbilanzausgleich fördernde Politik betreibt; jede Kreditpolitik, die die Konjunkturpolitik drosseln wollte, muß unweigerlich den Exportüberschuß weiter vergrößern¹⁵⁾. Auch die Bundesregierung bezeichnet im diesjährigen Wirtschaftsbericht (Ziffer 10) Kapitalexporth in Form von Kreditgewährung an das Ausland bzw. Käufen ausländischer Wertpapiere nur als Zwischenlösung. Eigentümlich ist aber, daß sie die Verstärkung deutscher Auslandsinvestitionen dort für wünschenswert hält, obwohl sie an anderer Stelle sehr plausibel ausführt:

„Die unternehmerischen Direktinvestitionen ... erscheinen wegen ihres langfristigen Charakters — gerade im Hinblick auf den bei Maßnahmen einer außenwirtschaftlichen Absicherung wichtigen Zeitfaktor — als Ansatzpunkte für kurzfristige und vorübergehende Maßnahmen der außenwirtschaftlichen Absicherung von vornherein kaum geeignet.“¹⁶⁾

Unser Außenhandelsüberschuß kann aber eben nicht mit dem Etikett: „langfristiger Natur“ versehen werden, denn „... es bringt die Bewertung der Jahre 1967 und 1968 und der überschaubaren Zukunft keineswegs überzeugende Indizien für ein fundamentales außenwirtschaftliches Ungleichgewicht“¹⁷⁾. Daß der Ausfuhrüberschuß parallel mit dem letzten Konjunkturaufschwung wuchs, widerspricht jeder ökonomischen Gesetzmäßigkeit. So wird für dieses Jahr auch schon ein Umschwenken angenommen.

11) Sozialdemokratischer Pressedienst Volkswirtschaft vom 14. 4. 1969, Kapitalexporth — ein faules Straußenei, S. 2.

12) Müller-Enders, Kapitalexporth weder Lückenbüsser noch Selbstzweck, in: BMWi-Tagesnachrichten Nr. 5927 vom 10. 4. 1969, S. 5.

13) G. Kubier, Falsches Etikett, in: Der Volkswirt Nr. 15 vom 11. 4. 1969, S. 7.

14) Darauf weist auch das Bundeswirtschaftsministerium hin. Dazu Müller-Enders, a.a.O., S. 5: „Das Präferenzgefälle für Investitionen in Berlin, im Zonenrandgebiet und in den Bundesausbaugebieten muß in jedem Fall erhalten bleiben“.

15) Vgl. Wochenberichte Nr. 12 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung vom 20. 3. 1969, Bundesbank wieder auf Restriktionskurs?, S. 75, sowie: Welt-Wirtschafts-Archiv, Wirtschaftspolitische Zwickmühle, in: Industrie-kurier vom 10. 4. 1969.

16) H. A. Fischer, Bericht der Bundesregierung über steuerliche Möglichkeiten der außenwirtschaftlichen Absicherung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 39 vom 27. 3. 1969, S. 334.

17) N. N., Außenhandels und Zahlungsbilanz: Kein fundamentales Ungleichgewicht, in: Wirtschaftsdienst Nr. 684 der Berliner Handels-Gesellschaft vom 22. 2. 1969.

„Als Folge der außenwirtschaftlichen Maßnahmen der Bundesregierung, auf Grund von Importerschwererungen und der zu erwartenden konjunkturellen Abschwächung in einigen wichtigen Absatzländern der Bundesrepublik, aber auch infolge von Sonderfaktoren (1968 wurde die Aufwertung noch mit Dingsda umschrieben; d. Verf.) kann vielmehr mit einem Abbau der Oberschußposition gerechnet werden.“¹⁸⁾

Bumerang-Wirkung

Zu alledem ist von verschiedener Seite eindeutig dargelegt worden, daß Kapitalexport und Direktinvestitionen den Ausfuhrsaldos selbst erhöhen^{18a)}; eine Förderung würde also gerade die bekämpfte, unerwünschte Wirkung haben. Alle praktischen Erfahrungen weisen darauf hin. Auslandsinvestitionen führen in der Folgezeit meist zu umfangreichen Transaktionen zwischen Mutter- und Tochtergesellschaft, zu Lieferungen von Material und Arbeitskräften. Sie schaffen im Ausland Einkommen, das wiederum die Bereitschaft stärkt, bei uns noch mehr zu kaufen.

Selbst in der Entwicklungshilfe tragen Kapitalexporte zur Vergrößerung der Handelsüberschüsse bei, denn die Gewährung von Krediten an Entwicklungsländer ist — wenn auch bei uns nur zu etwa 50 % und damit weit weniger als in anderen Ländern — an die Bedingung geknüpft, dafür bei uns Waren zu kaufen.

Sogar die Exportüberschüsse selbst tun das Ihrige dazu. In ihrer Folge strömen Devisen herein, vermehren die Geldmenge im Inland und wirken zinsenkend. Das schafft ein Zinsgefälle zum Ausland und verleitet zur Anlage inländischen Kapitals im Ausland. Diese automatisch entstehenden Kapitalexporte haben nun eine eindeutige Bumerang-Wirkung auf unsere Zahlungsbilanz und den Warenexport. Die » ... Kapitalausfuhr versetzt die Empfängerländer in die Lage, im Ausland und damit auch in der Bundesrepublik entweder mehr Güter einzukaufen, als es ohne diese Mittelzuflüsse möglich wäre, oder einer sonst vielleicht nötigen Beschränkung ihrer Wareneinfuhr zu entgehen“¹⁹⁾.

Man merkt die Absicht...

Das alles dürfte auch Strauß nicht unbekannt sein. Von den Spitzenvertretern der Industrie wurde sein Programm dankbar aufgenommen, die allerdings ihr Eigeninteresse immer noch unter dem zerschlissenen Banner des Exportüberschußabbaus segeln lassen. Der DGB akzeptiert als Maximalprogramm den Abbau von Diskriminierungen deutscher Auslandsinvestitionen gegenüber Inlandsinvestitionen, wie er im 2. Steueränderungsgesetz 1968 vorgesehen ist. Danach kann in bestimmten Fällen der in ausländischen Betriebsstätten angefallene Verlust von den im Inland zu versteuernden Einkünften abgesetzt werden (Verlustausgleich). Da der „Aufbau eines Auslandsabsatzes in der Anfangsphase regelmäßig Verluste mit sich bringt“²⁰⁾ und die ausländische Konkurrenz meist die Möglichkeit des steuerlichen Verlustausgleichs hat, wird hier tatsächlich nur eine Benachteiligung deutscher Unternehmen aufgehoben.

Einfach dreist ist es jedoch, zu verlangen, Verluste von Tochtergesellschaften im Ausland sollten überhaupt steuerlich absetzbar sein²¹⁾. Auf diese Weise möchten sich mit staatlicher Begünstigung gerade die ertragreichsten Unternehmen auf billigem Weg Tochtergesellschaften im Ausland zulegen, und dann sollen diese auch noch gegen etwaige

18) A. Herrmann, Kein Abbau der Exportüberschüsse, in: Ifo-Schnelldienst, 22. Jg. Nr. 9 vom 28. 2. 1969, S. 15

18a) Vgl. den Beitrag von Manfred Hölzel in diesem Heft S. 354 ff.

19) N. N., Die wichtigsten Ergebnisse der Zahlungsbilanz für das Jahr 1968, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1969, a.a.O., S. 26.

20) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafte- und Finanzpolitik Nr. 15 vom 16. 2. 1969, S. 4.

21) Vgl. etwa H. Wagner, Kapitalexport tut not, in: Unternehmerbrief des Deutschen Industrieinstituts Nr. 8 vom 20. 2. 1969, S. 2.

Verluste abgesichert werden. Wenn's um Geld geht, dann wird sogar das Glaubensbekenntnis der eigenverantwortlichen Unternehmerinitiative verleugnet.

Gern wird auch auf den angeblich erschöpften Arbeitsmarkt hingewiesen, der durch Verlagerung der Produktionsstätten ins Ausland entlastet würde. Abgesehen davon, daß die über 45jährigen Arbeitnehmer die Situation ganz anders sehen, ist dieses Argument unsinnig. Hier wird kurzfristig-konjunkturellen Fragen eine langfristige Maßnahme gegenübergestellt. Man kann einer angeblich bestehenden Erschöpfung des Arbeitsmarktes nicht ausweichen, indem man jetzt Begünstigung von Auslandsinvestitionen durch die Mühen von Gesetzgebung und Verwaltung bringen will. Auch die nötigen Investitionen selbst brauchen ihre Zeit. Wer sagt denn, daß wir zu dem Zeitpunkt, in dem diese Auslandsinvestitionen ausgereift sind, nicht eine völlig andere Arbeitsmarktlage haben und die Produktionsbetriebe für unsere eigenen Arbeitskräfte nötig brauchen?

Außerdem wird bei Investitionsverlagerung ins Ausland und geringerer Investitionstätigkeit im Inland erfahrungsgemäß zuerst unser Gastarbeiterstamm entlassen bzw. weniger stark vergrößert. Da unsere Gastarbeiter einen Großteil ihres Verdienstes in ihre Heimat überweisen und unsere Zahlungsbilanz somit entlasten, würde nur noch eine weitere Überschußbildung erfolgen.

Aus alledem wird deutlich, wie krampfhaft jeder noch so abwegige scheinbare Rechtfertigungsgrund von Unternehmenseite herangezogen wird, um einem Ausbau ihrer einkommens- und vermögenspolitischen Günstlingsstellung den Anschein von „Allgemeinwohl“ und „Verantwortung fürs Ganze“ zu geben.

Auf den Spuren Hilferdings

Da ist zumindest die Ehrlichkeit von *Abs* anerkennenswert, der an Auslandsinvestitionen die wirtschaftliche Bedeutung der Bundesrepublik messen will²²⁾. Der Hinweis auf eine Art D-Mark-Imperialismus, von Strauß ohne Begründung abgetan, ist denn doch nicht ganz von der Hand zu weisen²³⁾. Tatsächlich lassen steuerliche und kreditpolitische Förderung von Kapitalexpert die sozialistischen Imperialismustheorien aus früheren Tagen unseres Jahrhunderts Wirklichkeit werden. Denn genau dort wurde jene ökonomische „Logik“ dargestellt, nach der die vermeintliche Enge des Binnenmarktes dazu drängt, sich koloniales Hinterland als gesicherten Markt für den Export von Kapital zu sichern.

„So wird er zu einer mächtigen Triebkraft der kapitalistischen Produktion, die mit der Verallgemeinerung des Kapitalexports in eine neue Sturm- und Drangperiode eintritt.“²⁴⁾

Aber nicht nur dem Imperialismuskonzept eifern die Unternehmerspitzen nach, auch die Denkfehler *Rosa Luxemburgs*²⁵⁾ darin werden mitreproduziert, daß nämlich die Mehrproduktion nicht vom Verbrauch der inländischen Arbeitnehmer aufgenommen werden könne und man im Inland nicht wisse, wohin mit dem Sozialprodukt. Immer wieder hat der DGB auf den einzigen, eigentlich selbstverständlichen Weg verwiesen, so daß er hier zum Schluß als Zitat auch von anderer Seite aufgezeigt werden soll:

„Durch mehr innere Kaufkraft und Nachfrage müßten, sowohl für eine höhere Einfuhr als auch für die wachsende innerdeutsche Erzeugung, Absatzmöglichkeiten mobilisiert werden.“²⁶⁾

22) Vgl. Handelsblatt vom 27. 2. 1969.

23) Vgl. N. N., Strauß: Schon jetzt für den Fall der Überhitzung planen, in: FAZ vom 27. 1. 1969. Unsere Direktinvestitionen im Ausland waren 1968 trotz lückenhafter Statistik immerhin größer als ausländische Direktinvestitionen bei uns; vgl. N. N., Die wichtigsten Ergebnisse der Zahlungsbilanz für das Jahr 1968, a.a.O., S. 27. Dabei werden in Italien und Belgien jetzt gerade energische Maßnahmen gegen Kapitalexpert, dort auch Kapitalflucht genannt, ergriffen; vgl. Sozialdemokratischer Pressedienst, a.a.O., S. 2.

24) R. Hilferding, Das Finanzkapital, Wien-Frankfurt-Zürich 1969, S. 399.

25) Vgl. hierzu P. M. Sweezy, Theorien der kapitalistischen Entwicklung, Köln 1959, S. 161.

26) Sozialdemokratischer Pressedienst, a.a.O., S. 2.