

## Exportüberschuß und Stabilitätspolitik

### I

Es kann keine Meinungsverschiedenheiten geben, daß für die Bundesrepublik einer der wichtigsten Motoren des inländischen Preisanstiegs auf seiten des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes zu suchen ist, wie es sich in einem permanenten, massiven Exportüberschuß ausdrückt. Diese Triebkraft hat schon darum besonderes Gewicht, weil sie die binnenländischen Stabilisierungsmaßnahmen, an was man hier auch denken mag, immer durchkreuzen muß, ja mit jedem heimischen Erfolg nur um so intensiver wirkt. Das Paradox erklärt sich daraus, daß der Exportüberschuß im Kern auf das Preisgefälle zwischen den Partnerländern und damit letztlich auf ihre unterschiedliche Konjunktur- und Wachstumspolitik zurückgeht. Bleiben unsere Preise, etwa aufgrund größerer lohnpolitischer Disziplin, längerfristig hinter denen des Auslandes zurück, so muß das bei Freihandel und Konvertibilität der Währungen unseren Export, jenseits der Transport- und Handelskosten, erhöhen und gleichzeitig den Import erschweren <sup>1)</sup>. Es kommt zu einem positiven Außenbeitrag (Handels- und Dienstleistungsbilanz zusammengenommen). Und da ein System fester Wechselkurse mit nur geringen Bandbreiten existiert, ist weit und breit kein Mechanismus auszumachen, der von sich aus einen ständigen Anstieg des Außenbeitrags, und als monetäres Gegenstück: die einseitige Akkumulation von Gold- und Devisenreserven bei unserer Notenbank <sup>2)</sup>, verhinderte. Wohlgermerkt, wenn

- 1) Immerhin ist keine quantitative Symmetrie der Wirkungen gegeben. So rechnet Wilhelm Krelle in seinem gesamtwirtschaftlichen Prognosesystem (Kyklos, Bd. 20 [1967], S. 175) für die westdeutschen Exporte in die 15 wichtigsten westlichen Welthandelsländer mit einer Preiselastizität von 2,5, für die Importe dagegen von 1,75.
- 2) Natürlich ist ein Devisenpolster zum Ausgleich außenwirtschaftlicher Schwankungen eine gute Sache. Aber für seine fortgesetzte Anreicherung gilt das nicht, selbst wenn man einmal von den geringen Zinserträgen und dem Umstand absieht, daß es bei einer Aufwertung dem Fiskus teuer zu stehen kommt. Zumal beweisen die Devisenüberschüsse nichts für die Stabilität und Stärke einer Wirtschaft, man müßte denn in merkantilistische Denkkategorien zurückfallen. Und von der — z. B. im Frankreich de Gaulles praktizierten — Möglichkeit, sie als politisches Druckmittel auf andere Länder zu benutzen, wäre am besten zu schweigen.

auch das gegebene internationale Währungssystem nicht selbsttätig zum Abbau des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes beiträgt<sup>3)</sup>, so wäre es doch verfehlt, in ihm den eigentlichen Sündenbock zu sehen, etwa dergestalt, daß die Währungsparitäten 1949 falsch festgesetzt worden seien — die DM war damals eher überbewertet. Die wahre Ursache der Entwicklung liegt vielmehr darin, daß es nicht zu einer bewußten oder faktischen Anpassung zwischen den nationalen Wirtschaftspolitiken kam und die Partnerländer praktisch bis auf den heutigen Tag voneinander abweichende Rangordnungen bei den gleichzeitig erstrebten Zielen verfolgen.

## II

Nun kann man es den exportierenden Unternehmen nicht verdenken, daß sie die sich bietenden Gewinnchancen wahrnehmen; sie suchen ihre Produkte dort zu verkaufen, wo sie den höchsten Preis erzielen. Ebenso steht nichts im Wege, mit der Bundesregierung „die großen Exportleistungen unserer Wirtschaft“ anzuerkennen<sup>4)</sup>. Aber in unserem Zusammenhang geht es gar nicht um den Export als solchen, auch nicht um die Höhe des Außenhandelsniveaus. Zur Frage steht vielmehr der *Überschuß* der Leistungsbilanz, der sich aus Aus- und Einfuhr ergibt. Und er stellt makroökonomisch, wenn einmal Vollbeschäftigung erreicht ist<sup>5)</sup>, in jeder Hinsicht ein Danaergeschenk dar<sup>6)</sup>. Außenwirtschaftlich unterhöhlt er die mühsam angebahnte Integrationsentwicklung. Und für die heimische Wirtschaft führt er zu einem geringeren Versorgungsniveau, als an sich möglich wäre, und wirkt als ständiger Inflationsimpuls. Das ist deshalb so, weil ein Exportüberschuß das periodische Angebot im Inland verkürzt, die Einkommen jedoch die im Zuge seiner Produktion entstanden, unvermindert als monetäre Nachfrage auftreten, was *ceteris paribus* einen Preisanstieg auf den Binnenmärkten zur Folge haben muß. Dieser Kreislaufzusammenhang bleibt, wenn vielleicht auch weniger spektakulär, gleichwohl in der Sache entscheidend<sup>7)</sup>. Aber natürlich werden monetäre Folgewirkungen hinzukommen. So kann eine Erhöhung des inländischen Zinsniveaus, mit der die Notenbank gegenzusteuern versucht, einen Geldzustrom von außen anreizen. Und je nach dem währungspolitischen Verhalten der Partnerländer muß man bei aus- und inländischen

- 3) Das könnte nur ein Währungssystem mit flexiblen Wechselkursen leisten, dessen Start selbstverständlich eben-falls zunächst einmal eine Korrektur der übernommenen Paritäten voraussetzte. Indes, seine Einführung würde eine vorgängige Bindung der inländischen Wirtschaftspolitik an das außenwirtschaftliche Gleichgewicht bedeuten, was schon im Hinblick auf das Vollbeschäftigungspostulat von der Mehrzahl der Handelspartner als ein Rück-schritt betrachtet werden dürfte. Überdies wäre unter den heutigen innenpolitischen Bedingungen kaum damit zu rechnen, daß sich ein Land in Not einfach dem Diktat der Währungsautomatik beugte. Viel eher wird es zu den sattsam bekannten dirigistischen Eingriffen kommen, die die weltwirtschaftliche Integration nur wieder zurückschrauben. Kurz, auch bei einem flexiblen Währungssystem käme man um eine bewußte Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken nicht herum. — Das alles schließt nicht aus, daß man in der geltenden Ordnung mit Gewinn die Bandbreiten der fixierten Wechselkurse erweitern könnte. Andererseits erscheinen Sonder-ziehungsrechte nur akzeptabel, wenn sie mit wirksamen Auflagen für die Defizitländer verbunden sind.
- 4) Stellungnahme der Bundesregierung zum Jahresgutachten 1966/67 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung „Expansion und Stabilität“, Ziff. 13.
- 5) Diese Bedingung besagt im Fall der Bundesrepublik lediglich, daß man als Zeitpunkt der Aufwertung nicht ausgerechnet einen konjunkturellen Abschwung wählt. Aber aus ihr folgt nicht, daß der Exportüberschuß einen „wertvollen Konjunkturpuffer“ für zukünftige Rezessionen darstellte. Zu diesem Belaufe ist er schon darum überflüssig, weil mit einem konjunkturbedingten Rückgang des Volkseinkommens die Importe automatisch sinken und die Exportanstrengungen der Industrie zunehmen, sich also ohnehin ein Ausfuhrüberschuß einzustellen pflegt. In diesem Zusammenhang bleibt die Prognose aufschlußreich, die Otmar Emminger (Stabilität ohne Ab-sicherung nach außen?, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 281 v. 3. 12. 1966; S. 5) gelegentlich der ver-flossenen westdeutschen Krise stellte: „Es ist wenig wahrscheinlich, daß die Devisenüberschüsse in absehbarer Zeit über diese durchaus nützliche Wirkung hinausgehen werden“.
- 6) Selbstverständlich muß gegen den Exportüberschuß unser Defizit in der Bilanz der unentgeltlichen Übertra-gungen aufgerechnet werden. Es hieße jedoch die Dinge auf den Kopf stellen, wollte man umgekehrt um des außenwirtschaftlichen Ausgleiches willen nun bei den Stationierungskosten, den Beiträgen zu internationalen Organisationen und den Entwicklungsgeschenken die Leine schießen lassen. Im Gegenteil ist hier überall eine Durchrationalisierung dringend geboten.
- 7) Der genannten Kreislaufwirkung gegenüber ist auch die „Verwendung der Devisenüberschüsse“ sekundär, auf die z. B. Günter Schmolders (Geldpolitik, Tübingen-Zürich, 2. Aufl. 1968, S. 383 f.) den größten Nachdruck legt, — die Frage nämlich, in welchem Maße von den in Binnenwährung umgetauschten Exporterlösen letztlich eine zusätzliche monetäre Nachfrage nach inländischen Gütern und Faktorleistungen ausgeht.

Wirtschaftsbürgern mit Wellen einer Devisenspekulation rechnen. Indessen sind solche Faktoren nicht Ursache, sondern Symptom der Malaise, mögen sie sich politisch auch bequem zum Prügelknaben machen lassen.

### III

Die vernünftige wirtschaftspolitische Devise kann nur Abbau des Exportüberschusses heißen, nicht das Kurieren von Symptomen. Dazu gehört zunächst einmal, daß alle auch indirekten Ausfuhrsubventionen und vor allem die mannigfaltigen Importbeschränkungen<sup>8)</sup> aufgehoben werden, die die Produzentenlobby gerade auch bei Gütern durchgesetzt hat, deren Preise im Lebenshaltungskostenindex zu Buche schlagen. Das Erstaunen über das Ausmaß, in dem hier nach wie vor der Dirigismus sein Zepter schwingt, wird nur noch durch die Erfahrung übertroffen, daß die Regierung sich bislang nicht bereitfand, auf diesem Gebiet für freiheitliche Verhältnisse zu sorgen. Dabei ließe sich, neben der außenwirtschaftlich günstigen Wirkung, zugleich der Marktwirtschaftsordnung ein Dienst erweisen: ein verstärkter Import würde den Wettbewerbsgrad im Inland erhöhen.

Statt dessen hat die Regierung Ende 1968 zu einer finanzpolitischen Intervention gegriffen, indem sie den Export bei der Umsatzsteuer künstlich verteuerte und den Import entsprechend entlastete. Natürlich war das besser als gar nichts. Dennoch konnte eine solche Durchlöcherung des allgemeinen Steuerprinzips nur eine Notlösung sein. Auch wenn man die offensichtlichen Fehler vermieden hätte, das Absicherungsgesetz im Vorhinein auf 16 Monate zu befristen und die betroffenen Exportsektoren sogleich wieder mit ausgleichenden Subventionen zu bedenken, bot die Maßnahme in der Sache nicht mehr als eine Atempause. Eine Korrektur des Wechselkurses bleibt unumgänglich. Ideal wäre dabei ein multilaterales Vorgehen der Handelspartner. Indessen sollte der Mißerfolg der Wirtschaftschplomatie, den man in dieser Beziehung konstatieren muß, nicht als politisches Alibi dienen, gleichsam auf Godot zu warten. Ebenso ist es mehr als unbeholfen, sich in moralischer Entrüstung darauf zu versteifen, daß zunächst einmal die Inflationssünder abzuwerten hätten. Bei Licht betrachtet schadet unsere Wirtschaft durch das Zuwarten am meisten sich selbst. Denn mit der gegebenen DM-Parität wird Periode für Periode ein Teil unseres Sozialproduktes *unter Wert* ins Ausland verkauft. So gesehen, ist der Widerstand gegen eine zügige Aufwertung wenig vernünftig. Gewiß kann der gleichzeitige Währungsschnitt in einem Partnerland das Ausmaß, in dem die DM heraufgesetzt werden muß, vermindern<sup>9)</sup>. Aber ob nun Abwertung draußen oder Aufwertung bei uns, schließlich haben beide darin die gleiche Wirkung, daß sie unseren Exportüberschuß abbauen. Und ohne diese Korrektur bleibt jede Stabilisierungspolitik im Inland *a limine* gefährdet<sup>10)</sup>.

### IV

Das alles liegt eigentlich auf der Hand. Wie aber läßt es sich dann erklären, daß trotz der beschworenen Stabilitätsdevise bei uns der erforderliche währungspolitische Schritt

8) Vgl. etwa den umfassenden Katalog an einfuhrpolitischen Möglichkeiten, den der Präsident des Deutschen Groß- und Außenhandels, Fritz Dietz, vorlegte (Industriekurier Nr. 153 vom 28. 9. 1965, S. 4).

9) In diesem Zusammenhang mutet es grotesk an, wenn die politischen Aufwertungsgegner die französische Abwertung vom August als einen nachträglichen Beweis anbieten, daß die Maientscheidung der Bundesregierung, die DM nicht heraufzusetzen, richtig gewesen sei. Die Abwertung des Franc um 12,5 % entspricht beim gegebenen Anteil Frankreichs an unserem Außenhandel einem DM-Aufwertungssatz von grob 1,5 %. Im übrigen gilt, daß, wenn jemand den schwarzen Peter in Händen hält, es jetzt erst recht die Bundesregierung ist.

10) Natürlich ist die Korrektur kein Allheilmittel. Wenn z. B. die Weltmarktpreise für lebens- bzw. produktionsnotwendige Importgüter steigen, wird das binnenländische Preisniveau nicht unberührt bleiben. Aber das hat nichts mit einer Unterbewertung der DM zu tun. Zum anderen läßt sich nicht ausschließen, daß die Wechselkurskorrektur wiederholt werden muß, falls sich die nationalen Wirtschaftspolitiken nicht anpassen und erneut Exportüberschüsse auflaufen. Aber darum erst gar nicht zur Aufwertung zu greifen, ist kaum klüger, als Magenschmerzen geduldig hinnehmen zu wollen, weil sie ohnehin wiederkommen können.

unterbleibt? Nun, stößt man durch das politische Überflächengekräusel hindurch, so zeigt sich als der tiefere Grund ein Verteilungsinteresse: *Die Aufrechterhaltung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts kommt einseitig den Beziehern von Gewinn- und Zins-einkommen zugute.*

Nicht nur, daß die Produzenten für ihren ausländischen Absatz unter den gegebenen Paritäten überhöhte Erlöse erzielen. Auch ihr inländisches Angebot, durch den Exportüberschuß verknappt, steigt im Preis — geradezu der ideale Fall eines funktionslosen zusätzlichen Unternehmergewinnes. Versuchen die Arbeitnehmer, in der folgenden Periode jenen Gewinnanstieg und ihren eigenen Kaufkraftverlust wettzumachen, hindert das freilich nicht, den Lohnforderungen mit dem obligaten außenwirtschaftlichen Zeigefinger zu begegnen, der beim breiten Publikum trotz allem Eindruck macht: daß nämlich mit der Lohnkostensteigerung die internationale Konkurrenzfähigkeit unserer 'Wirtschaft Schaden nehme. Und selbst soweit die Exporterlöse später im Inland eine Mehrnachfrage nach Arbeitsleistungen induzieren, liegt darin ein schwacher Trost: Denn zunächst einmal haben Exportausgaben mit heimischen Investitionen immer nur den Einkommens-, nicht aber den Kapazitätseffekt gemein.

Kein Zweifel, daß ein permanenter Exportüberschuß auch den Wettbewerbsgrad im Inland senkt. Besteht ohnehin eine Tendenz, den Inlandspreis des gleichen Produktes, das man im Ausland teurer verkaufen kann, auf die Dauer anzupassen, ergeben sich jetzt zusätzliche Spielräume zu einer nachholenden oder erneuten Preisanhebung ebenso wie gesamtwirtschaftliche Produktivitätsverluste, wenn man die sonst zu erwartende Rationalisierung von Produktionstechnik und Produktionsstruktur bedenkt. Und beides geht letztlich zu Lasten der Masseneinkommensbezieher.

Schließlich sieht sich regelmäßig die Notenbank veranlaßt, nach traditionellem Konzept den inländischen Preisanstieg mit einem erhöhten bzw. künstlich hochgehaltenen Zinsniveau zu bekämpfen. Das mag dann die Expansion von Unternehmen behindern, die stark auf Fremdfinanzierung angewiesen sind, und erweckt den Eindruck eines Kapitalmangels. Aber die Einkommen der Kapitalgeber machen einen guten Schnitt, was Schuldner und Abnehmer bis hinunter zum Eigenheimbauer und Mieter zu spüren bekommen.

Und wenn dann noch, wie bei uns geschehen <sup>11)</sup>, allen Ernstes eine steuerliche und konditionserleichternde Förderung des Kapitalexportes ins Auge gefaßt wird, ist die „negative“ Verteilungspolitik nachgerade komplett. Von den Interessen der Arbeitnehmer her gesehen, dient der Export den Kapitalbesitzern als ein Ventil, um sich dem Druck auf die Profitrate zu entziehen, wenn die inländische Kapitalbildung (bei gegebener Technik) schneller zunimmt als das Angebot an Arbeitskräften. Weltwirtschaftlich ist die Abwanderung gleichwohl sinnvoll, soweit sie sich auf Länder mit einem tatsächlich niedrigeren Lohnkostenniveau richtet. Aber das trifft für den westdeutschen Fall nur sehr bedingt zu. Zum erheblichen Teil ist unser Kapitalexport nicht autonom, sondern rein zahlungsbilanzbedingt<sup>12)</sup>; er fließt durchaus in „reiche“ Länder mit höherer Preissteigerungsrate. Eine solche induzierte Kapitalbewegung ist schon als solche ökonomisch unrationale. Anstatt ihr aber durch Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichtes den Boden zu entziehen, sie auch noch aus allgemeinen Steuermitteln subventionieren zu wollen, müßte vollends unverständlich bleiben — eben wenn es nicht

11) Vgl. das Förderungsprogramm des Bundesfinanzministeriums vom 2. 4. 1969 („Frankfurter Allgemeine Zeitung“ Nr. 79 vom 3. 4. 1969, S. 17).

12) Die Unterscheidung zwischen autonomen und induzierten Kapitaltransaktionen scheint auch der Berliner Bank (Wirtschaftsbericht, 18. Jg. [1969], 2. Heft [Juni], S. 1) entgangen zu sein: Sie kommt aufgrund einer undifferenzierten Grundbilanz (Handels-, Dienstleistungs- und langfristiger Kapitalverkehr) zu dem Schluß, unsere Überschuldsituation sei eine mehr oder minder »eingebildete Krankheit«. Wenn zudem der gleiche Bank-Bericht — statistisch — zu beweisen sucht, daß der Preisauftrieb bei uns nicht hinter dem unserer wichtigsten Handelspartner zurückgeblieben ist, prüft man unwillkürlich das Titelblatt, ob es sich nicht vielleicht um eine Aprilnummer handelt.

jenen Verteilungseffekt gäbe, der die Angelegenheit für die inländischen Kapitalbesitzer in einem anderen Licht erscheinen läßt<sup>13)</sup>.

V

Wir verfügen nun über einen sachlichen Maßstab, der zeigt, wie das etwas leichthin als gesamtwirtschaftlich oder überparteilich geltende Ziel der Geldwertstabilität, sobald es an seine Realisierung geht, in Konflikte führt: Die für den westdeutschen Fall z. Z. wirksamste Maßnahme einer Aufwertung trifft die gegebene Verteilungsposition der Produzenten und Kapitalbesitzer<sup>14)</sup>. Und selbstverständlich sind Gruppeninteressen für die Theorie der Wirtschaftspolitik ein sachliches Datum. Indessen erklärt jener objektive Konflikt noch nicht alles. Er bietet eine zwar notwendige, aber keineswegs auch schon die hinreichende Bedingung für das, was *politisch* geschieht bzw. unterlassen wird.

Offenbar muß eine bestimmte Konstellation im demokratischen Entscheidungsprozeß hinzukommen, um das partikuläre Interesse an der Nicht-Aufwertung schließlich dominieren zu lassen. Und das Erstaunliche ist weniger, wie man das traurige Ergebnis mit dem „Gemeinwohl“ in Einklang bringen will — der Terminus dürfte sich auf der politischen Bühne ohnehin nur darum besonderer Beliebtheit erfreuen, weil er als Leerformel nichts festlegt. Viel interessanter ist die Frage, die eine erfahrungswissenschaftlich orientierte politische Soziologie zu beantworten hätte: auf welchen praktischen Wegen nämlich eine relativ kleine Interessentengruppe trotz der günstigen Bedingungen, die eine Massendemokratie der Bevölkerungsmehrheit zu bieten scheint, doch ihre Ziele durchzusetzen versteht. Jedenfalls zwingt der empirische Befund in Sachen außenwirtschaftliche Absicherung zu der Feststellung, daß das Stabilitätsziel politisch bislang offenbar nur soweit verbindlich ist, als die Verteilungsposition der Produzenten und Kapitalbesitzer unbehelligt bleibt.

13) Daß der forcierte Kapitalexport ein wirksames Mittel wäre, um das fundamentale Ungleichgewicht unserer Zahlungsbilanz zu heilen, bleibt eine trügerische Hoffnung, auch wenn sie sich das Finanzministerium in seiner Begründung des genannten Förderungsprogramms zu eigen macht. Denn über kurz oder lang und manchmal auf verschlungenen Wegen erhöht er doch nur wieder die Auslandsnachfrage nach heimischen Gütern.

14) Das gilt verstärkt für den Vermögensbestand jener Kapitalgeber, die unvorsichtig genug waren, ihre Anleihen an Ausländer in deren Valuta auszustellen. Jedoch ist ganz allgemein festzuhalten, daß die Aufwertung nie-manden „benachteiligt“, sondern lediglich Vorteile entzieht, die eine abnorme außenwirtschaftliche Situation bestimmten Wirtschaftsgruppen ohne deren Zutun bot.