

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Peter Lock / Herbert Wulf

Rüstung und Unterentwicklung

ISSN 0479-611 X

B 18/79

5. Mai 1979

Dieter O. A. Wolf

Die Entscheidung über den
Einsatz von Nuklearwaffen

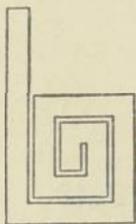
Peter Lock, Assistent am Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hamburg; mehrjähriger Aufenthalt in Ecuador.

Herbert Wulf, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; mehrjähriger Aufenthalt in Indien.

Gemeinsame Veröffentlichungen u. a.: Rüstung und Unterentwicklung. Die verschärfte Militarisierung. Iran, Indien, Griechenland/Türkei, Reinbek 1976 (zusammen mit U. Albrecht und D. Ernst); Arbeitsplätze durch Rüstung? Warnung vor falschen Hoffnungen, Reinbek 1978 (zusammen mit U. Albrecht); Review of Research Trends and Annotated Bibliography: Social and Economic Consequences of the Arms Race and of Disarmament, UNESCO, Reports and Papers in the Social Sciences No. 39, 1978 (Mitautoren).

Dieter O. A. Wolf, Dr. phil., geb. 1939; Bachelor of Arts, Postgraduate Diploma in International Relations; Politikwissenschaftler und Publizist, Bonn; freier wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen (1970—1975); Lehrbeauftragter an der Universität München (seit 1970) und der University of Maryland, European Division (seit 1978); Major d. R.; Mitglied des International Institute for Strategic Studies (IISS), London.

Veröffentlichungen: „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam? Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongreß im Indochinakonflikt, München und Wien 1973; Die Kriegsrechte in den Vereinigten Staaten. Analyse der verfassungsrechtlichen und politischen Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß um die „War Powers“ (zus. mit Manfred A. Dausen), Berlin 1979; Sicherheit und Frieden. Politik zwischen Verteidigung und Rüstungskontrolle (hrsg. zus. mit Wolfgang Fechner), Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1979, Buchhandelsausgabe: Europa Union Verlag, Bonn 1979; Sicherheitspolitik. Ein Lehr- und Studienbuch (zus. mit Günter Walpuski), München/Wien (erscheint im Juni 1979); Weltraum und Sicherheit (zus. mit Manfred A. Dausen und Hubert Hoose), Bad Honnef-Erpel (erscheint im Juni 1979).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Rüstung und Unterentwicklung

I. Einleitung: Aufrüstung und Konflikte in Entwicklungsländern

Die siebziger Jahre werden kaum als die von den Vereinten Nationen proklamierte zweite Entwicklungsdekade in die Geschichte eingehen. Die amerikanische Studie „World Military and Social Expenditures 1978“¹⁾ kommt zu folgender Einschätzung des Rüstungstransfers in die Dritte Welt:

„Die steigenden Militärbudgets in den Entwicklungsländern und die Ausbreitung von Waffen und Technologie gleichermaßen sind Zeichen einer beschleunigten Verteilung militärischer Macht. Neuer Reichtum in den Erdölförderländern, ein Streben nach größerer Eigenständigkeit in der Waffenproduktion und die ungebremsen Exportpraktiken der Lieferländer gehören zu den Triebkräften dieser Ausbreitung.

Militärausgaben, gemessen in konstanten Preisen, haben einige spektakuläre Steigerungen in den Entwicklungsländern während der gleichen Periode erfahren. Die Ausgaben haben sich im Fernen Osten beinahe verdreifacht, vervierfacht in Südostasien, versechsfacht in Afrika und vervierzehnfacht im Mittleren Osten. Die Breite und Stärke dieses Sprunges, der sich ereignet hat, verdeutlichen, daß der Rüstungswettlauf eine weltweite Erscheinung ist, die letztlich nur durch die umfassendsten universellen Mittel kontrolliert werden kann.

Die rasche Anhäufung von Feuerkraft und komplexer Bewaffnung in der Dritten Welt ist von einer Ausweitung der Mannschaftsstärken und Budgets begleitet. Der sichtbarste Indikator der Rüstungsproliferation sind Anzahl und Typen der Waffen, die aus den entwickelten Nationen transferiert werden. Zu den Lieferungen während der letzten zehn Jahre gehören 12 000 Flugzeuge, die Hälfte davon im Überschallbereich, und 30 000 Raketen.“

Allem Anschein nach setzt sich bislang die Tendenz steigender Rüstungslieferungen in Entwicklungsländer ungeachtet der teilweise besorgniserregenden Verschuldungssituation fort. Vor allem lagern die gelieferten Waffen

nicht nur in den Arsenalen, sondern werden bei zwischenstaatlichen und häufiger noch bei innergesellschaftlichen Konflikten einge-

INHALT

- I. Einleitung: Aufrüstung und Konflikte in Entwicklungsländern
Die Süddimension des Ost-West-Konfliktes
- II. Einige Kennzeichen und Ursachen der Aufrüstung in Entwicklungsländern
- III. Das Volumen des Rüstungstransfers und die Schwierigkeiten der Ermittlung
Schwierigkeiten der Erfassung von Rüstungstransfers
Anhaltspunkte zur Größenordnung der Rüstungstransfers
Regionale Schwerpunkte beim Rüstungsimport und technologische Veränderungen
Transfer von Militärpersonal
- IV. Rüstungsproduktion in Entwicklungsländern — eine neue Qualität des Aufrüstungsprozesses
Produktionsprogramme in den einzelnen Ländern
Anspruch und Wirklichkeit der Rüstungsproduktion in Entwicklungsländern
- V. Auswirkungen des Rüstungstransfers
Die destabilisierende Wirkung der Waffenimporte
Reduzierung der Importkapazität durch Rüstungsimporte
Technologische „Bugwelle“ der modernen Rüstung
Absorption von qualifiziertem Personal
Sicherung von Arbeitsplätzen in Industrieländern durch Rüstungsexporte in die Dritte Welt?
- VI. Die Alternativen: Eine neue internationale Militärordnung oder eine neue Weltwirtschaftsordnung

setzt. Die sichtbaren Konfliktherde in der Weltpolitik befinden sich heute in der Mehrzahl in den Regionen der unterentwickelten

Die Arbeit geht auf ein Projekt zurück, das von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung e. V. — DGFK gefördert wurde.

¹⁾ Ruth L. Sivard, World Military and Social Expenditures 1978, Leesburg/Virginia 1978, S. 7. Die Ausgabe 1976 dieser Studie ist in Deutsch veröffentlicht in: Militärpolitik Dokumentation Nr. 2/1976.

Welt. Fast alle kriegerischen Auseinandersetzungen der sogenannten Nachkriegszeit wurden in der Dritten Welt ausgetragen²⁾).

Am Prozeß der Aufrüstung in Entwicklungsländern sind die Industrieländer durch Transfer von Rüstung, Rüstungsproduktionstechnologie und Entsendung von Fachleuten entscheidend beteiligt. Er verläuft parallel zu einer zunehmenden Internationalisierung des weltwirtschaftlichen Gefüges. Dieser Prozeß der Internationalisierung ist insofern von Belang, als er, zumindest mittelbar, diejenigen sozio-ökonomischen Strukturen verursacht, die zur beständigen Ausbreitung rüstungsindustrieller Vorhaben in heute fast fünfzig Entwicklungsländern führen. Negativposten nahezu aller in der Dritten Welt beobachtbaren Entwicklungs- und Industrialisierungsbemühungen sind die geringen Beschäftigungseffekte. Sie sind völlig unzureichend, um die rasch wachsende Zahl erwerbsfähiger Personen mit Arbeit zu versorgen, und bewirken, daß sich die materielle Not einer Mehrheit der Bevölkerung in der Dritten Welt verschärft. Je nach Entwicklungsstand und Grad der Weltmarktorientierung des industriellen Sektors ist eine dichotomische Aufteilung der Bevölkerung in einen relativ wohlhabenden, modernen Sektor und eine Mehrheit zu beobachten, die zunehmend aus der Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung herausgedrängt und ihrer Reproduktionsmöglichkeiten beraubt wird.

Die sich verschärfenden sozialen Gegensätze erfordern zur Aufrechterhaltung der bestehenden Struktur die soziale Abschottung der Wachstums- und Wohlstandsinseln immer häufiger auch mit militärischen Mitteln. Die volkswirtschaftlichen Kosten des unweigerlich einsetzenden Militarierungsprozesses verschärfen die sozialen Gegensätze und absorbieren zugleich knappe Ressourcen, die zur Überwindung der sozialen Gegensätze notwendig wären. Die außenpolitischen Kosten dieses Militarierungsprozesses schlagen sich vor allem in rüstungstechnologischer Abhängigkeit nieder und verstärken damit hegemoniale Einfluß- und Pressionsmöglichkeiten durch Lieferländer.

Aus ungleichen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, deren Asymmetrie durch die Aufrüstung weiter verstärkt wird, leiten die Regierungen der meisten Entwicklungsländer die Notwendigkeit einer neuen Weltwirtschaftsordnung ab.

²⁾ Istvan Kende, *Dynamic of Wars, of Arms Trade and of Military Expenditures in the „Third World“ 1945—1976*, in: *Instant Research on Peace and Violence*, 2/1977, S. 59—67.

Bei einem Scheitern dieser Bemühungen sind die für die Bundesrepublik Deutschland wichtigen außenwirtschaftlichen Beziehungen gefährdet. Auch militärische Konfrontationen zwischen Nord und Süd können langfristig nicht ausgeschlossen werden.

In dieser Arbeit soll zunächst der Aufrüstungsprozeß in Entwicklungsländern in seinen verschiedenen Dimensionen untersucht werden. Dies erfordert einleitend einige Anmerkungen zur Konkurrenz der Systeme (USA und Sowjetunion) in der Dritten Welt. Im zweiten Abschnitt werden verschiedene Ursachen für diesen Aufrüstungs- und Militarisierungsprozeß aufgeführt. Abschnitt III verdeutlicht die Schwierigkeiten der exakten Erfassung von Rüstungstransferdaten und problematisiert deren Präsentation in den Standardhandbüchern der Abrüstungs- und Strategieinstitute; es werden sodann einige Anhaltspunkte zur Größenordnung und zu den regionalen Schwerpunkten des Rüstungsexportes und des Transfers von rüstungstechnologischem Fachpersonal gegeben. Abschnitt IV beschreibt eine in ihrer Quantität neue Dimension des Aufrüstungsprozesses: Rüstungsproduktionsprogramme in Entwicklungsländern. Anschließend werden die Auswirkungen des Rüstungstransfers in Entwicklungsländern und in Industrieländern untersucht. Es wird die These vertreten, daß Rüstungsexporte langfristig keine positiven Beschäftigungseffekte haben. Die Arbeit kommt zu dem Ergebnis, daß eine neue Weltwirtschaftsordnung Abrüstungsmaßnahmen einschließen muß, um eine drohende militärische Konfrontation zu verhindern.

Die Süddimension des Ost-West-Konfliktes

Trotz der Rüstungskontrollverhandlungen — wie SALT und MBFR —, die die Rüstungsdynamik zwischen NATO und WVO kontrollieren und einschränken sollen, gewinnt das wirtschaftliche und militärische Potential, das sich in der Ost-West-Auseinandersetzung gegenübersteht, zunehmend eine „Süddimension“. Dadurch haben sich die Möglichkeiten für Konfliktparteien in der Dritten Welt stark erweitert, sich politische, wirtschaftliche und häufig auch militärische Unterstützung direkter oder indirekter Art zu sichern. Dies gilt gleichermaßen für zwischenstaatliche und innergesellschaftliche Konflikte.

Der Prozeß konkurrierender hegemonialer Durchdringung der Dritten Welt hat immer häufiger eine direkte oder indirekte militärische Dimension. Im Vietnam-Krieg hat sie bislang ihre extremste Form gefunden. Die

Reisfelder und Regenwälder dieses Landes wurden mit dem vollständigen Arsenal moderner Kriegstechnologie — mit Ausnahme nuklearer Waffen — überzogen. Aber auch in anderen Fällen ändert sich durch militärische Unterstützung im Rahmen globaler Systemkonkurrenz das Niveau der militärischen Konfliktaustragung schlagartig. Volumen und technologisches Niveau der Rüstung entwickeln sich losgelöst von den in der jeweiligen Region vorliegenden wirtschaftlichen und technologischen Gegebenheiten.

Im Hinblick auf die tatsächliche Austragung von Konflikten bedeutet die Ausweitung des Ost-West-Konfliktes auf die Dritte Welt eine erhebliche Eskalation mit verheerenden Folgen vor allem für die jeweilige Zivilbevölkerung. Aktuelle Beispiele für die Gewaltsteigerung in den Auseinandersetzungen, die man auch als Stellvertreterkriege bezeichnen kann, sind die Konflikte im Libanon und in Zaire. Generell tendiert jede innenpolitische Konfrontation in den Staaten der Dritten Welt dahin, das Muster der west-östlichen Konfrontation ideologisch zu reproduzieren, und entsprechend versuchen vor allem die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion die jeweilige politische Situation für ihre Interessen zu instrumentalisieren. Dabei besteht eine große Neigung, militärisch Hilfestellung zu leisten.

Der Transfer komplexer Waffensysteme in die Dritte Welt oder der Versuch, derartige Systeme in Entwicklungsländern zu fertigen, bedeutet, gemessen am bisherigen Industrialisierungsniveau, zwangsläufig einen technologischen Sprung und führt zu entsprechenden Disproportionalitäten im Wirtschaftsgefüge und der zumeist schwach entwickelten Industriestruktur des Empfängerlandes. Tatsächlich ist der Aufrüstungsprozeß in weiten Teilen der Dritten Welt zu Beginn der siebziger Jahre zum einen durch überdurchschnittliche Wachstumsraten und zum anderen durch sprunghafte Modernisierung gekennzeichnet. Das importierte Gerät entspricht zumeist immer häufiger dem technologischen Ausrüstungsstand der hochgerüsteten Industrienationen. Zahlungskräftige Käufernationen erhalten nicht selten vor der Armee des Lieferlandes die ersten Exemplare einer neuen Waffengeneration. Weniger spektakulär als der Transfer modernster Kampfbomber in ein-

zelne Entwicklungsländer ist das Bemühen einer großen Zahl von Dritte-Welt-Ländern, eigenständige Rüstungsproduktionskapazitäten aufzubauen. Dennoch sind die Folgen für Entwicklungsmöglichkeiten, die sich aus derartigen rüstungsindustriellen Strategien ergeben, mindestens ebenso weitreichend.

Die militärische Ausweitung der Konfrontation auf den Süden der Erde, die ihren Ausgangspunkt im amerikanisch-sowjetischen Gegensatz hat, wird gelegentlich bereits als neue internationale Militärordnung³⁾ beschrieben, die einer neuen Weltwirtschaftsordnung, die weltweit einen sozialen Ausgleich schaffen soll, entgegensteht. Im Ergebnis bedeutet diese neue internationale Militärordnung die Einbindung und ideologische Fremdbestimmung nahezu aller Konfliktmanifestationen in den Entwicklungsländern. Gesellschaftliche Widersprüche als Ursache und die sozialen Bewegungen, aus denen die Konfliktaustragung ursprünglich hervorgeht, werden verschüttet. Jedoch gibt es auch Anzeichen dafür, daß die Verschärfung der hegemonialen Konkurrenz sozialen Bewegungen und Nationalstaaten in der Dritten Welt Möglichkeiten bietet, sich zwar nicht von der hegemonialen Unterordnung zu befreien, wohl aber die Zuordnung zu wechseln. Daß sich daraus auch ‚Freiheitsgrade‘ ergeben können, scheint das algerische Beispiel zu beweisen. In vielen Fällen ist es für eine abschließende Beurteilung zu früh, in anderen wiederum läßt sich eindeutig feststellen, daß sich militärischer Beistand aus West- und Ost gleichermaßen als Trojanisches Pferd erwiesen hat. Zur Illustration sei auf den ostafrikanischen Raum verwiesen. Andererseits wird aber auch die aus der Systemkonkurrenz abgeleitete Bereitschaft, autoritäre und repressive Regimes mit Rüstung zu versorgen, für die Exportländer zur politischen Belastung. Die Auffassung, „wenn wir nicht liefern, liefern die andern“, dient gleichfalls häufig als Vorwand, diktatorische Regimes, wie z. B. Uganda und Chile, ungeachtet der Menschenrechtsverletzungen in diesen Ländern, mit Waffen zu versorgen.

³⁾ Unter anderem hat Dieter Senghaas diesen Begriff übernommen, der in der skandinavischen Friedensforschung gelegentlich verwendet wird. Vgl. Dieter Senghaas, Die neue Weltwirtschaftsordnung. Plädoyer für dissoziative Entwicklung, Frankfurt/M., 1977.

II. Einige Kennzeichen und Ursachen der Aufrüstung in Entwicklungsländern

Die in der Diskussion über Rüstungstransfers heute häufig im Vordergrund stehende Ost-West-Konkurrenz in Entwicklungsländern, die in westlichen Ländern teils beschwörend hervorgehobene Machtausweitung der Sowjets und die gewaltsam ausgetragenen innergesellschaftlichen Konflikte in Entwicklungsländern sind nicht allein ausschlaggebend für den Aufrüstungsprozeß und die Militarisierung⁴⁾ in der Dritten Welt. Eine Reihe weiterer Entwicklungen waren Vorbedingung für die heutige Dynamik der Rüstung in Entwicklungsländern:

— Zunächst ist festzustellen, daß sämtliche Kolonialregierungen Gewaltregime waren; ohne die Bajonette der Kolonialarmeen wäre die Kolonialisierung Asiens, Afrikas und Lateinamerikas nicht möglich gewesen. Als die Kolonien aufgelöst wurden, hinterließen sie Gesellschaften, die geprägt waren durch die Erfahrung, daß ihre politische und ökonomische Situation von gewaltsamen Mitteln bestimmt war. Der weltweit organisierte Militärapparat der europäischen Kolonialmächte ist im Gefolge der Entkolonialisierung stark eingeschränkt worden; die innergesellschaftliche Funktion der Kolonialarmeen wurde jedoch in der Mehrzahl der neu entstandenen Nationen von den einheimischen Angehörigen der Kolonialarmee übernommen. Aus dem militärischen Instrument kolonialer Unterdrückung wurde zeitgleich mit dem Akt der politischen Selbständigkeit die Armee des nunmehr unabhängigen Staates.

— Während des Zweiten Weltkrieges wurde ein weltumspannendes Netz amerikanischer Stützpunkte aufgebaut. In den Entwicklungsländern kam es außerdem nach dem Ende des Krieges zu einem Aufrüstungsschub durch amerikanische Rüstungslieferungen. Sie erfolgten zum Teil kostenlos und dienten der Eindämmung des sowjetischen Einflusses, vor allem in Ländern, die an die Sowjetunion bzw. an deren Verbündete grenzen. Hierzu wurden zahlreiche Paktsysteme gebildet und bilaterale Beistandsabkommen geschlossen, jeweils unter Beteiligung der Vereinigten Staaten.

— Die andauernde Krise der Entwicklung führte Anfang der sechziger Jahre dazu, daß

dem Militärapparat Aufgaben der Planung und Staatstätigkeit häufiger übertragen wurde, weil er als das am wenigsten schlecht funktionierende Instrument des Staatsapparates angesehen wurde. Dem Militär wurde bei der Nationbildung eine positive Rolle, eine Modernisierungsfunktion zugeschrieben. Vor allem, weil die Streitkräfte im Rahmen des US-Militärhilfeprogramms einen Modernisierungsschub erlebt hatten, wurde von den Militärs erwartet, als Trägergruppe wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels wirken zu können⁵⁾. Die Erfahrungen der sechziger und siebziger Jahre zeigen jedoch, daß die dem Militär zugedachten Entwicklungsfunktionen kaum erfüllt wurden. Die einmal erfolgte Ausweitung der Rolle des Militärs durch die Übernahme allgemeiner ziviler Staatsfunktionen wurde dennoch in der Regel nicht revidiert, wenn die Staatsgewalt vom Militär an zivile Regierungen zurückgegeben wurde.

— Außerdem muß die Rolle der Befreiungsarmeen für die Entwicklung des militärischen Sektors in der Dritten Welt berücksichtigt werden. Bewaffnete Opposition in der Dritten Welt kann sich heute häufig in den Arsenalen der Industrieländer mit modernem Kriegsgewehr versorgen, was den Übergang zu gewaltsamer Konfliktaustragung zweifellos beschleunigt und zur Zurückdrängung des politischen und demokratischen Elementes in derartigen Bewegungen führt.

— Ein weiterer Aspekt ist die Ölpreiserhöhung der siebziger Jahre. Die abrupte Vervielfachung der Deviseneinnahmen in erdöl-exportierenden Ländern hat zur Anhäufung von Kapitalien in der Verfügungsgewalt einiger Regierungen geführt, deren Umfang anfangs unter anderem als potentielle Bedrohung des Weltwährungssystems verstanden wurde. Es bestand in einzelnen Industrieländern ein Interesse daran, jene Gelder, die in der Verfügungsgewalt der Staatsapparate erdöl-exportierender Länder liegen, möglichst schnell zu binden. Der Verkauf von Rüstung war eine rasch wirksame Methode zur Neutralisierung dieses ökonomischen Machtfaktors. Zugleich wurde aber der Import von Waffen von den Herrschern in Ländern wie

⁴⁾ Zur neu auflebenden Debatte um die Begriffe „Militarismus“ und „Militarisierung“ siehe unter anderem das Anti-Militarismusprojekt des Ökumenischen Weltrates der Kirchen, dokumentiert in: Militärpolitik Dokumentation 2/1977.

⁵⁾ Eindrucksvoll sind die programmatischen Aussagen bei Lucian W. Pye, *Armies in the Process of Political Modernization*, in: John J. Johnson (Hrsg.), *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton 1962, S. 69–89.

Saudi-Arabien und Iran, die in den letzten Jahren die höchsten Rüstungskäufe tätigten, als Ausweis nationaler Unabhängigkeit verstanden.

— Schon vor der Ölpreiserhöhung hatte sich die Politik des größten Waffenexporteurs, der USA, verändert. Im Zeichen der Nixon-Doktrin, die 1969 erstmals öffentlich von Nixon formuliert wurde, sollte die Präsenz des US-Militärs weltweit reduziert werden. Die Erfahrungen des Vietnam-Krieges veranlaßten die Regierung der Vereinigten Staaten, die Rolle ihrer Verbündeten im Kampf gegen die Ausweitung des Kommunismus stärker zu betonen. Das Militärhilfeprogramm wurde drastisch eingeschränkt⁶⁾ und die Eigenverantwortung der Streitkräfte in der Dritten Welt hervorgehoben. Hieraus folgte in einigen Entwicklungsländern eine personelle Aufstockung der Streitkräfte sowie eine sprunghafte Erhöhung der Rüstungstransfers zu kommerziellen Bedingungen.

— Ein weiterer Aspekt tritt notwendig hinzu. Die Vorherrschaft der Streitkräfte in vielen Ländern bliebe vermutlich Episode, gäbe es nicht eine wirksame Interessenkoalition mit der Rüstungsindustrie in den Industrieländern. Wirtschaftliche Überlegungen — die angebliche Sicherung von Arbeitsplätzen und positive Zahlungsbilanzeffekte durch Ex-

port von Rüstung — schränken derzeit noch wirksame Kontrollen des Rüstungsexportes weiter ein. Weder im Osten noch im Westen beeinflussen autoritäre Formen der Machtausübung in Empfängerländern Exportentscheidungen. Solange die Regierung eines Entwicklungslandes dem jeweiligen Interesse entspricht, ist der Hinweis auf Stabilität, gestützt durch eine schlagkräftige Armee, ein wirksames Argument für die Ausweitung von Rüstungslieferungen. Die vom amerikanischen Präsidenten vertretene Menschenrechtspolitik, die u. a. Rüstungsexporte an Länder, in denen die Menschenrechte mißachtet werden, verhindern soll, hat keine substantiellen Einschränkungen des amerikanischen Rüstungstransfers bewirkt⁷⁾.

— Nationale Sicherheit wird in den USA als globales Problem behandelt, in dem Entwicklungsländern ein bestimmter Rang zugeordnet wird. Kissinger verdeutlichte dies 1976, als er die Ziele von Rüstungstransfers rechtfertigte: „Wir suchen unsere nationale Stärke und nationalen Ziele aufrechtzuerhalten, ... eine rationale Beziehung zu potentiellen Gegnern aufzubauen, ... bei der Lösung regionaler Konflikte, die den globalen Frieden gefährden, mitzuhelfen ... Sicherheitshilfe ist ein Grundstein dieses Konzeptes. Die gesamte Außenpolitik beginnt noch immer mit Sicherheit.“⁸⁾

III. Das Volumen des Rüstungstransfers und die Schwierigkeiten der Ermittlung

Eine exakte Abgrenzung des Teils der Transferbeziehungen, der als Rüstungstransfer zu bezeichnen ist, bereitet Schwierigkeiten; denn komplette Waffensysteme und Munition sind nur die augenfälligsten Bestandteile der gehandelten Rüstungswaren. Sie sind nur der Kern des Transfers, der als Proliferation von militärischem Know-how und militärischer Technologie angesehen werden kann. Hinzuzurechnen sind Zusatzgeräte, Ersatzteile, auch besondere Produktionsanlagen und Know-how zur Herstellung von Rüstung, Lizenzen, Patente, die entsprechenden Kapital- und Zwischengüter, Betriebsstoffe, Forschungs-, Entwicklungs- und Testanlagen so-

wie Testlabors. Darüber hinaus wird militärtechnisches Wissen transferiert, häufig durch

⁶⁾ Mit einer Ausgabenplanung von 180 Mio. US-Dollar für 1979 erreichte die Militärhilfe den niedrigsten Stand seit Initiierung des Programms nach dem Zweiten Weltkrieg. Die höchsten Werte wurden bis Mitte der fünfziger Jahre erreicht. Rüstungsexporte zu kommerziellen Bedingungen stiegen dagegen kontinuierlich an.

⁷⁾ Einzelne Exportgesuche wurden zwar negativ beschieden, der Gesamtexport aus den USA stieg aber; auch an von der Carter-Administration wegen Menschenrechtsverletzungen kritisierte Regierungen wurde geliefert. Zur Begründung für weitere Militärhilfe an Nikaraguas Diktator beispielsweise hieß es im Bericht 1979 des US-Verteidigungsministeriums an den Kongreß: „The National Guard is expected to continue to play a key role in the evolution of the country. Our training program is also intended to promote respect for human rights and to increase professionalism within the Nicaraguan military organization.“ Vgl. U. S. Department of Defense, Congressional Presentation. Security Assistance FY 1979, Washington, D. C. 1978, S. 343. Vgl. zur Politik der Carter-Regierung: N. Ball und M. Leitenberg, The Foreign Arms Sales of the Carter Administration, in: The Bulletin of the Atomic Scientists, Febr. 1979, S. 31—36.

⁸⁾ H. Kissinger, in: U.S.-House of Representatives, International Security Assistance Act of 1976, Hearings of the Committee on International Relations, Washington, D. C. 1976, S. 2.

Ausbildungshilfe oder Entsendung von Spezialisten, gelegentlich auch durch Anwerbung von Söldnern.

Die quantitativ erfaßbaren Transfers bilden nur einen Teil des Transferprozesses. Gleichzeitig wird seitens der Lieferländer versucht, die Empfängerländer auf ein gewünschtes gesellschaftliches Modell bzw. auf eine bestimmte Entwicklungsstrategie zu verpflichten. Dies gilt für die USA in besonderem Maße.

Die nach 1945 von den USA weltweit unternommenen Anstrengungen, die Armeen der Entwicklungsländer zu modernisieren, wurden auch als Kampf gegen den Kommunismus verstanden und waren mit der Penetration durch US-Firmen und -Institutionen verbunden. Aber auch seitens der Sowjetunion ist die selektive Lieferung von Rüstung und Entsendung von Militärberatern in bestimmte Länder mit der Zielvorstellung verknüpft, Strukturen zu etablieren und zu festigen, die zum Aufbau einer sozialistischen Gesellschaft führen bzw. einen nicht-kapitalistischen Entwicklungsweg ermöglichen.

Rüstungstransfer läßt sich in drei Kategorien unterteilen: der Transfer von Produkten, von Produktionsanlagen und Produktions-Know-how sowie von Personal.

Bevor jedoch zu diesen drei Arten des Rüstungstransfers weitere Angaben gemacht werden, sei auf die Problematik der Datenermittlung hingewiesen.

Schwierigkeiten der Erfassung von Rüstungstransfers

Will man die Struktur und Größenordnung des internationalen Rüstungstransfers beschreiben, stößt man — neben dem Problem der Abgrenzung zwischen zivilen und militärischen Transfers — auf eine extrem schlechte Datenlage. Im Vergleich zur recht detaillierten internationalen Handelsstatistik und der Finanzstatistik der Weltbank wird der Rüstungstransfer nur lückenhaft erfaßt.

Selbst eine Datenanalyse der Statistik des internationalen Handels nach der fünfstelligen Internationalen Standard-Klassifikation erbringt keinen Aufschluß über Rüstungstransfers, da die Mehrzahl der Rüstungsgüter in zivilen Kategorien „verschwinden“. Darüber hinaus aber sind die regierungsamtlichen Angaben, die die Grundlage für die internationale Statistik bilden, in diesem Punkt häufig nicht „vollständig“ bzw. tauchen in der Kategorie

„unbestimmt“ auf⁹⁾. Mit anderen Worten: Man bewegt sich auf unsicherem Terrain, wenn man Rüstungstransfers untersucht. Dies gilt ganz besonders für Transfers aus sozialistischen Ländern. Denn nach wie vor ist es Teil sozialistischer Staatsräson, keine Rechenschaft über militärische Fragestellungen abzulegen.

Auch in der Bundesrepublik Deutschland kann weder von Transparenz des Rüstungsexports noch von Kontrolle durch das Parlament die Rede sein. In einem Aufsatz von drei Parlamentariern der SPD-Fraktion heißt es zur Informationspolitik der Regierung gegenüber der Bundestagsfraktion: „Mündlich wie schriftlich wurde der AG (Arbeitsgruppe Waffenexporte der SPD-Fraktion, d. V.) von Regierungsmitgliedern zugesichert, daß es sich bei der Indonesien-Bürgschaft (für den Export von zwei U-Booten, d. V.) um einen nicht wiederholbaren Ausnahmefall gehandelt habe. Die Bundesregierung hat inzwischen für Argentinien-U-Boote eine weitere Bürgschaft genehmigt. Interne Arbeitspapiere und -pläne der ‚AG Waffenexporte‘ haben ihre Mitglieder übrigens im ‚Wehrdienst‘¹⁰⁾ lesen können, bevor sie sie mit der Fraktionspost erhielten.“¹¹⁾ Und zur Kontrolle des Rüstungssektors heißt es an der gleichen Stelle: „Bei Beschaffungen für die Bundeswehr gibt es eine parlamentarische Kontrolle nur soweit, wie über die ‚militärische Forderung‘ und die Einstellung des Beschaffungsvorhabens in den Haushalt beschlossen wird. Über Vergabe, Erweiterung und Verteuerung des Rüstungsprojektes wird faktisch im außerparlamentarischen Raum entschieden.“¹²⁾ Entscheidungen werden sozusagen hinter verschlossenen Türen gefällt und im nachhinein erhalten Parlamentarier über Rüstungsexporte Teilinforma-

⁹⁾ Ein Beispiel für derartige Verschleierung findet sich in der Außenhandelsstatistik der Vereinigten Staaten. Die Gesamtexporte der Kategorie ‚transport equipment‘ werden für 1975 mit 1,72 Mrd. US-Dollars ausgewiesen, davon 1,48 Mrd. „unallocated“. Hierbei handelt es sich um Flugzeuge und Triebwerke, deren Zielländer nicht ausgewiesen werden. Vgl. Economic Commission für Europe, Bulletin of Statistics on World Trade in Engineering Products — 1975, New York 1977, S. 361.

¹⁰⁾ Der „Wehrdienst“ ist ein privater Brancheninformationsdienst, der darüber berichtet, welche Rüstungsgeschäfte wo und mit wem zu machen sind.

¹¹⁾ Norbert Gansel, Heide Simonis, Horst Jungmann, Abgeordnete — Lobbyisten oder Kontrolleure der Rüstungsindustrie? in: U. Albrecht, P. Lock, H. Wulf, Arbeitsplätze durch Rüstung? Warnung vor falschen Hoffnungen, Reinbeck 1978, S. 131.

¹²⁾ Ebda. S. 130.

tionen, falls sie eine parlamentarische Anfrage an die Regierung richten.

Lediglich zwei Institutionen erheben den Anspruch, systematisch und weitgehend vollständig Daten über den internationalen Rüstungstransfer zu erheben. Es sind dies das Internationale Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI = Stockholm International Peace Research Institute) und die US-amerikanische Abrüstungsbehörde (ACDA = Arms Control and Disarmament Agency). Das in militärischen Fragen ständig zitierte IISS (International Institute for Strategic Studies) in London unternimmt erst gar nicht den Versuch, Rüstungstransfers vollständig zu erfassen, da es vom Institut für „vielleicht nicht lohnend“ erachtet wird¹³⁾.

SIPRI erfaßt Rüstungstransfers ausschließlich unter Benutzung offener Quellen. Den außerordentlichen Schwierigkeiten, die Gesamtheit der Transfers zu erfassen, begegnet SIPRI mit einer methodisch fragwürdigen Beschränkung. Man erfaßt lediglich alle ‚major weapon systems‘ (Großwaffen), die innerhalb eines Jahres transferiert werden. Da über Transferpreise nur sehr wenige Informationen vorliegen und die Bepreisung ein und desselben Gutes recht unterschiedlich ist, weil Rüstungslieferungen häufig von politischen Überlegungen begleitet sind, hat SIPRI ein eigenes Bewertungssystem entwickelt, das für alle Transfers Anwendung findet. SIPRI schätzt, daß das Gesamtvolumen aller Transaktionen doppelt so hoch ist, wie die berechneten Transfers der ‚major weapons‘¹⁴⁾. Dieses Schätzverfahren ist angesichts der sehr unterschiedlichen Aufrüstungsprozesse in der Dritten Welt und der fortlaufenden technologischen Veränderungen im Rüstungswesen zu pauschal, denn es gibt viele Gründe anzunehmen, daß sich der Warenkorb transferierter Rüstungsgüter in seiner Zusammensetzung laufend verändert¹⁵⁾.

ACDA hingegen veröffentlicht jährlich umfangreiche Transfertabellen, die die gesamte Welt erfassen. Zwar wird eine genaue Definition dessen gegeben, was als Rüstungstransfer betrachtet und was ausgeklammert wird, aber wie die in US-Dollar aggregierten Werte im einzelnen zustande kommen, ist nicht nachvollziehbar. Grundlage für das Datenwerk

sind Informationen der Central Intelligence Agency (CIA). Obgleich der überdurchschnittlich expandierende Bereich militärischer Dienstleistungen, Training und technischer Dienste, nicht eingeschlossen ist, sind die ACDA-Zahlen zumeist höher als die SIPRI-Angaben. An alternativen Quellen gibt es gelegentliche, immer interessegebundene Verlautbarungen einzelner Regierungen oder auch von Industrieverbänden¹⁶⁾.

Die beträchtlichen Unterschiede in den Angaben zum Rüstungsexport verdeutlichen die folgenden Zahlen (siehe Tabelle 1).

Alternative Quellen können gelegentlich zur Überprüfung der von SIPRI und ACDA gemachten Angaben herangezogen werden, in der Tendenz gilt jedoch, daß über rüstungswirtschaftliche Erscheinungen ein Schleier der Geheimhaltung liegt. Somit gibt es einerseits bislang keine Alternativen zu den Daten von SIPRI und ACDA, andererseits sind die Angaben des Stockholmer Institutes nur innerhalb der engen methodologischen Grenzen verwendbar, und die Angaben der amerikanischen Abrüstungsbehörde entziehen sich der Möglichkeit der Nachprüfung. Trotz dieser Mängel werden insbesondere die Angaben des Stockholmer Institutes weltweit auf diplomatischer Ebene und in politikwissenschaftlichen Arbeiten zugrunde gelegt.

Drei Beispiele zeigen die engen Grenzen der beiden Quellenwerke auf. Hatte die Sowjetunion nach der ACDA-Ausgabe von 1976 für das Jahr 1975 für 2,6 Mrd. US-Dollar Waffen exportiert, so sollen es für dasselbe Jahr nach der jüngsten Veröffentlichung 3,8 Mrd. US-Dollar gewesen sein. Wie kommt diese Veränderung zustande? Die ACDA übernahm diese Zahlen von der CIA¹⁷⁾; vor einem Senatshearing erläuterte der stellvertretende Direktor der CIA diese Anpassung: „Wir schätzen die Kosten der sowjetischen Verteidigungsaktivitäten tatsächlich, indem wir Preisschilder an beobachtete und vermutete sowjetische Verteidigungsprogramme heften.“¹⁸⁾ Die CIA

¹⁶⁾ Vgl. z. B. Libro Bianco della Difesa, Roma Jan. 1977, S. 305, oder Groupment des Industries Francaises Aéronautiques et Spatiales L'industrie, Aeronautique et Spatiale 1976—1977, Paris 1977.

¹⁷⁾ Auf die entsprechende Rückfrage äußerte man von offizieller Seite bei der ACDA: „Wir sind auch nicht sehr glücklich mit diesen Zahlen, aber wir müssen sie von der CIA übernehmen, da nicht zwei Bundesbehörden unterschiedliche Angaben machen können.“

¹⁸⁾ Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economic Committee. Congress of the United States, Allocation of Resources in the Soviet Union and China — 1977, Washington, D. C. 1977, S. 17.

¹³⁾ IISS, Strategic Survey 1976, London 1977, S. 19.

¹⁴⁾ Vgl. SIPRI Yearbook 1978, S. 285 f.

¹⁵⁾ Zum Beispiel verursacht der Aufbau eines militärischen Kommunikationsnetzes — häufig eine Priorität in Entwicklungsländern — erhebliche Kosten, die nicht als „major weapons“ erfaßt werden.

Tabelle 1: Rüstungsexporte im Jahre 1975 (in Mio. US-Dollar)

| | SIPRI ¹⁾ | ACDA | andere Quellen |
|----------------------------|---------------------|------|---------------------|
| Frankreich | 593 | 654 | 1 870 |
| Großbritannien | 647 | 501 | 1 100 |
| Bundesrepublik Deutschland | 138 | 393 | (830) ²⁾ |
| Italien | 72 | 204 | 2 300 |
| Schweiz | 1 | 108 | 140 |
| Israel | 29 ³⁾ | 16 | 200 |

¹⁾ SIPRI erfaßt in diesen Zahlen nur Transfers in Entwicklungsländer, die für 1975 laut ACDA 71 % der Gesamtexporte ausmachen.

²⁾ für 1977.

³⁾ Durchschnitt der Jahre 1970—1976.

Quellen:

SIPRI Yearbook on World Armaments and Disarmament 1978, S. 256 f. und 229; ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1967—1976, Washington 1978; Défense Afrique, 9. Dezember 1978, S. 33 (für Frankreich); John Marriott, The British Defence Industry, in: NATO's Fifteen Nations, No. 21/1976, S. 31 (für Großbritannien); Staatsminister Wischniewski, in: Zwischenbericht der SPD-Fraktion Arbeitsgruppe „Waffenexporte“, vervielf., S. 38 (für die Bundesrepublik); Libro Bianco della Difesa, Roma, Jan. 1977, S. 305 (für Italien); Die Weltwoche, 21. 4. 1976 (für die Schweiz); The Financial Times, 24. 9. 1976 (für Israel).

hatte nun 1976 die Preisschätzungen für sowjetische Waffen erhöht, da man in der Vergangenheit die Preise angeblich unterschätzt hatte ¹⁹⁾. Somit erhöhte sich rechnerisch nicht nur der Anteil des sowjetischen Militärs an Bruttosozialprodukt von rund acht auf zwölf Prozent, sondern auch die gleichen Waffenexporte wurden nachträglich mit erheblich höheren Werten ausgewiesen.

SIPRI veröffentlichte im Jahrbuch 1974 eine Graphik mit den relativen Anteilen der USA, der Sowjetunion und anderen Exporteuren am gesamten Rüstungsexport. Aufgrund der großen Ersatzlieferungen an arabische Länder im Zusammenhang mit dem israelisch-arabischen Krieg hatte die Sowjetunion weit über den sonstigen jährlichen Werten Panzer und

Kampfflugzeuge transferiert. Da SIPRI nur „major weapons“ Exporte registriert, hatte die Sowjetunion die USA als Rüstungslieferant weit überflügelt. Entsprechende Kommentare gingen durch alle Medien. Die amerikanische Abrüstungsbehörde bezifferte die relativen Anteile der amerikanischen und sowjetischen Rüstungsexporte beinahe genau umgekehrt.

Der Rüstungsexport aus der Bundesrepublik Deutschland wird systematisch unterschätzt; nicht nur die von SIPRI und ACDA angegebenen Zahlen, sondern auch die gelegentlich von der Bundesregierung veröffentlichten Werte liegen zu niedrig, da umfangreiche Teillieferungen (wie Kriegsschiff- und Panzermotoren) oder Lizenzexporte nicht als Rüstungstransfers erfaßt werden. Gerade auf diese Exporte haben sich jedoch Unternehmen aus der Bundesrepublik spezialisiert. Ein Beispiel: Die meisten Schnellboote der Welt von 150—400 t laufen mit Dieselmotoren aus westdeutscher Produktion ²⁰⁾.

Trotz der offensichtlichen Defizite sind internationale Initiativen bislang immer auf Widerstände gestoßen, die darauf abzielten, innerhalb des Systems der Vereinten Nationen eine Rüstungstransferstatistik einzurichten und so die Tradition des Völkerbundes fortzu-

Tabelle 2: Anteil der Rüstungsexporte in Entwicklungsländer 1973

| | SIPRI | ACDA |
|-------------|--------|--------|
| Sowjetunion | 41,6 % | 29,0 % |
| U.S.A. | 31,6 % | 43,7 % |

Quellen: SIPRI World Armaments and Disarmament Yearbook 1974, Stockholm 1974, S. 147; ACDA, World Military Expenditures and Arms Transfers 1966—1975, Washington DC 1976, S. 72, 74 sowie 56.

¹⁹⁾ Ebda.

²⁰⁾ Rolf Boehe, Die deutsche Werftindustrie, Teil II, in Wehrtechnik 12/1975, S. 698 f.

setzen²¹⁾. Zu den wichtigsten Einwänden zählt, man könne aus einer Transferstatistik vor allem bei Entwicklungsländern unmittelbar das jeweilige militärische Potential ableiten (da in der Regel keine nationale Rüstungsproduktion stattfindet), während die massiven Aufrüstungsprozesse in Industrieländern nicht in die Transferstatistik eingehen würden. Somit würde die ausschließliche Erfassung von Transfers in einem internationalen Register vor allem Rüstungsprozesse in bereits abhängigen und schwachen Staaten erfassen, während die hochgerüsteten Industrienationen lediglich als Lieferanten erscheinen würden. Die isolierte Erstellung eines Transferregisters wäre daher eine unzureichende Vorbedingung für internationale Rüstungskontrollverhandlungen. Gelegentlich wird auch argumentiert, daß die Offenlegung der Transfers keineswegs Rüstungskontrolle und allgemeine Minderung der Rüstung gewährleistet, weil u. U. die vollständige Offenlegung erst zum Anlaß für regionale Rüstungswettläufe wird.

Schließlich läßt sich grundsätzlich gegen eine Rüstungstransferstatistik, die lediglich die physischen Größen des Transfers registriert, einwenden, daß sie prinzipiell keine Rückschlüsse auf militärische Potentiale zuläßt, da diese von einer Vielzahl anderer Faktoren mitbestimmt werden. Selbst der Transfer einer gleichen Zahl eines Waffensystems in zwei verschiedene Länder kann sich unterschiedlich auf die Wahrnehmung einer Bedrohung in einem dritten Staat auswirken, denn Waffensysteme erwerben ihre Eigenschaften erst in Kombination mit einer Reihe anderer Faktoren wie geographische Gegebenheiten, logistische Infrastruktur, sozio-politischer Rahmen etc. Weiter läßt eine Transferstatistik prinzipiell unberücksichtigt, was aufgrund vertraglicher Abmachungen oder vermittels Intervention von außen in einer bestimmten Region an militärischen Potentialen zum Einsatz gebracht werden kann. Potentiell ist jeder Flugzeugträger, jedes über weite Distanz einsetzbare Waffensystem ein Rüstungstransfer, und die in Industrieländern existierenden Eingreifreserven können ebenso wie die Erhöhung der Zahl der Streitkräfte in Entwicklungsländern zur Verschärfung von Konflikten beitragen.

²¹⁾ Eine Übersicht über die Aktivitäten des Völkerbundes in diesem Bereich bietet: Irene Kohnke, *The League of Nations and the Traffic in Arms*, Stockholm 1968 (SIPRI), hektogr.

Deutlich werden die Grenzen der rein institutionellen Betrachtungsweise der Rüstungstransferstatistik auch am Beispiel der Dekolonisation. Wurden die Truppen in einer Kolonie vor der Unabhängigkeit mit neuen Waffen ausgerüstet, so würde dieser Vorgang nicht in der Transferstatistik erscheinen; mit dem Tage der Unabhängigkeit aber würde die Transaktion als Transfer ausgewiesen, weshalb allzu leicht hohe Steigerungsraten konstatiert werden könnten, die ausschließlich auf eine institutionelle Veränderung zurückzuführen sind. Niedrige Transfers in ein afrikanisches Land können ihre Erklärung in der dauernden Präsenz französischer Truppen (beispielsweise bis Anfang 1979 im Tschad) oder einem Beistandspakt mit Frankreich haben. Die Problematik wird durch die Transferstatistik von SIPRI und ACDA veranschaulicht: Während des Vietnamkrieges wurden sowjetische Lieferungen an Nordvietnam automatisch als Transfer gezählt, während das in Südvietnam zum Einsatz kommende Rüstungspotential in unterschiedlicher Weise klassifiziert wurde. Je nachdem, ob die amerikanische Lieferung an südvietnamesische oder amerikanische Einheiten ging, erschien sie in der Statistik oder erfüllte das Transferkriterium nicht.

Anhaltspunkte zur Größenordnung der Rüstungstransfers

Trotz methodischer Schwierigkeiten bei der Berechnung des Volumens des Rüstungstransfers und interessengebundener unpräziser oder falscher Darstellung sowie weitgehender Geheimhaltung, besteht bei Beobachtern Einigkeit über verschiedene Veränderungen des Transfermusters. Während der weltweiten Rezession und stagnierendem Welthandelsvolumen in den Jahren 1974 bis 1976 nahm der in den sechziger Jahren kontinuierlich gewachsene Handel mit Waffen und anderem militärischen Gerät in den siebziger Jahren sprunghaft zu. SIPRI und ACDA sind gleichermaßen der Auffassung, daß die hohen Zuwachsraten im Rüstungstransfer fast ausschließlich auf verstärkte Importe der Entwicklungsländer zurückzuführen sind. Der sinkende Anteil der Industrieländer am Rüstungsimport ist im wesentlichen auf Importsubstitution durch eigene nationale Fertigung zurückzuführen. Beispielsweise wird ein ständig steigender Anteil der Investitionsausgaben des Militärhaushaltes der Bundesrepublik Deutschland im Lande selbst ausgegeben.

Deutlich wird das rasante Wachstum im Rüstungsgeschäft bei der Betrachtung der Auftragseingänge²²⁾. Allein in den USA, dem größten Waffenexportland der Welt, verdreifachte sich der gemeldete Auftragseingang von 1972 bis 1974. Der Auftragseingang, der in den sechziger Jahren jährlich durchschnittlich 1,25 Mrd. US-Dollar betragen hatte, stieg auf 3,3 Mrd. im Jahre 1972 und auf 10,8 Mrd. 1974. Auf 13,5 Mrd. US-Dollar wird die entsprechende Summe für 1979 von der US-Regierung veranschlagt²³⁾. Das Ergebnis dieser zunehmenden Verkaufsabschlüsse ist ein „dickes“ Auftragspolster, das in den nächsten Jahren (durchschnittliche Lieferzeit für einen Auftrag zwischen drei und fünf Jahre) zur Auslieferung kommt und Hoffnungen auf eine mögliche Reduzierung der Rüstungsexporte unwahrscheinlich macht²⁴⁾. Denn während in den Jahren 1966 bis 1971 der durchschnittliche Auftragsbestand, d. h. die abgeschlossenen, aber noch nicht ausgeführten Verträge, in den USA 5,3 Mrd. US-Dollar betrug²⁵⁾, steigerte sich diese Zahl bis 1976 um über das Sechsfache auf fast 33 Mrd. US-Dollar²⁶⁾. Legt man ähnliche Wachstumsraten für die übrigen Hauptexportländer zugrunde²⁷⁾, dann ist da-

von auszugehen, daß — selbst ohne Berücksichtigung weiterer zu erwartenden Aufträge — Rüstungsexporte mittelfristig nicht unter die 1975 erreichte Marke fallen werden. Denn allein die US-Rüstungsindustrie ist bis ca. 1983 mit der Abwicklung von bereits eingegangenen Auslandsbestellungen von jährlich rund 5 Mrd. US-Dollar beschäftigt. Diese Ziffer erfaßt auch die anfallenden Folgeaufträge für Ersatzteile und Wartung. Durch eine Revision der bisherigen Importpolitik im Iran wird möglicherweise eine spürbare Senkung des Transfervolumens zu verzeichnen sein, wenn nicht statt dessen Absatzmärkte in anderen Ländern erschlossen werden. Ob die Rüstungsimporte des Irans längerfristig reduziert werden, wird sich in der nächsten Zeit zeigen.

Nach den Angaben der amerikanischen Abrüstungsbehörde (ACDA) für das Jahrzehnt 1967 bis 1976 lagen die USA mit über der Hälfte der Rüstungsexporte (52 %) in Entwicklungsländer an der Spitze. Es folgen die Sowjetunion (27 %), Frankreich (5 %), die V. R. China (4 %), Großbritannien (3 %) und die Bundesrepublik Deutschland (2 %). In diesem Zeitraum wurden praktisch alle Dritte-Welt-Länder mit Waffen aus mindestens einem der Hauptexportländer beliefert. Die USA exportierten in 65 Entwicklungsländer, Frankreich in 57, Großbritannien in 56, die Bundesrepublik Deutschland in 52, die Sowjetunion in 42 und die V. R. China in 22 Entwicklungsländer²⁸⁾. In der Vergangenheit belieferten die westlichen Industrienationen — einschließlich der Bundesrepublik, trotz des politischen Anspruchs dieser Regierung, Rüstungsexportgenehmigungen nur in Ausnahmefällen für Länder außerhalb der NATO zu erteilen — eine Vielzahl unterentwickelter Länder mit Rüstungswaren.

Bundesrepublik Deutschland heißt es bei Karsten D. Voigt, MdB, im Vorwärts vom 21. 12. 1978: „Gegenüber dem Zeitraum 1971 bis 1973 sind die Waffenexporte der Bundesrepublik 1974 bis 1976 im Durchschnitt um 450 % gestiegen.“ In der Sowjetunion hängt die Entwicklung des Rüstungsexports stärker als in kapitalistischen Ländern von der Entwicklung der politischen Beziehungen zu Entwicklungsländern ab. Sofortige Lieferungen der Sowjetunion bei Ausbruch eines Konfliktes, wie 1977 nach Äthiopien, können sowohl die langfristigen Lieferverpflichtungen sprunghaft steigen lassen als auch die kurzfristig durchgeführten Transfers erhöhen.

²⁸⁾ Auszählung nach U. S. Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfers 1967—1975, Washington 1978, und The Comptroller General of the United States, a. a. O. (FN 25), Appendix II.

²²⁾ In der öffentlichen Berichterstattung in der Presse werden häufig ausgeführte Rüstungsexporte, Auftragseingänge und Auftragsbestände verwechselt. Die im folgenden zitierten Auftragseingangs- und -bestandszahlen des amerikanischen Rechnungshofes und des Verteidigungsministeriums, die beträchtlich höher liegen als die Exportziffern der ACDA, erscheinen uns zur Beschreibung der Exportdynamik in den USA realistischer als die oben kritisierten SIPRI- und ACDA-Angaben.

²³⁾ U. S. Department of Defense, Congressional Presentation. Security Assistance Program FY 1979, Washington 1978, S. 19—21.

²⁴⁾ Daß sich die vom US-Präsidenten erklärte Zurückhaltung beim Rüstungsexport in der Praxis nicht durchgesetzt hat, zeigt Michael T. Klare anschaulich durch eine Gegenüberstellung von Carter-Aussagen und neu abgeschlossenen Rüstungsexportgeschäften. Die genehmigten Rüstungsexporte verringerten sich während der Carter-Regierungszeit nicht, sondern stiegen von rund 11 Mrd. auf über 13 Mrd. US-Dollar in der Zeit von 1976 bis 1978. Vgl. Michael T. Klare, How We Practice „Arms Restraint“, in: The Nation, Sept. 24, 1977.

²⁵⁾ The Comptroller General of the United States, Foreign Military, Sales, A Growing Concern, Report to the Congress, Washington, Juni 1976, S. 6.

²⁶⁾ Report to Congress on Arms Transfer Policy, Juni 1977, prepared by the U. S. Department of State, zit. nach Emma Rothschild, Carter and Arms: No Sale, in: The New York Review of Books, 15. Sept. 1977, S. 10.

²⁷⁾ Zumindest für Frankreich und Großbritannien ist dies eine realistische Annahme. In Italien dürften die Wachstumsraten noch größer sein. Für die

Demgegenüber lieferte die V. R. China sehr restriktiv; entsprechend den politischen Prioritäten gingen 90 % der Lieferungen an nur drei Länder: Nordvietnam, Nordkorea und Pakistan. Im Vergleich zu den USA lieferte die Sowjetunion hinsichtlich der Zahl der Empfängerländer ebenfalls restriktiv; 72 % der Transfers außerhalb des Warschauer Paktes gingen zwischen 1967 und 1976 an nur sechs Länder: Nordvietnam, Ägypten, Syrien, Indien, Irak und Libyen. Seit 1975 hat sich jedoch der Schwerpunkt der Exporte sowohl der V. R. China als auch der Sowjetunion erheblich verändert. Wichtige Faktoren waren hierbei die Beendigung des Vietnamkrieges, der Bruch der ägyptisch-sowjetischen Beziehungen, der Konflikt am Horn von Afrika.

In Ergänzung zu den monetären Angaben ist die folgende Aufstellung der ACDA zur Veranschaulichung des Transferprozesses nützlich:

Die in dieser Tabelle nicht enthaltenen Lieferungen aus der Bundesrepublik Deutschland verändern das Gesamtbild in zwei Kategorien beträchtlich: Firmen aus der Bundesrepublik exportierten besonders U-Boote und Schnellboote. Sie lieferten nach dem Zweiten Weltkrieg U-Boote, Schnell- und Patrouillenboote in nachweislich 28 Entwicklungsländer. Bis 1977 wurden mindestens 30 U-Boote und 250 Schnell- und Patrouillenboote in Entwicklungsländer geliefert bzw. von dort bestellt²⁹⁾.

Bevor man sich jedoch von imposanten und erschreckenden Zahlen zu sehr beeindrucken läßt, ist es notwendig, sie in Beziehung zu setzen; dies vor allem zu den militärischen Anstrengungen der USA und der Sowjetunion. Zusammen leben in beiden Staaten 11 %

²⁹⁾ Vgl. U. Albrecht, P. Lock, H. Wulf, a. a. O. (FN 11), S. 154—170.

Tabelle 3: Gesamtwaffenexport der Hauptlieferländer „in Entwicklungsgebiete“ *) von 1967—1976 nach Hauptrüstungsgütern/Stückzahl

| Rüstungsgüter | Gesamt | U.S.A. | | UdSSR | | Frankreich | Großbritannien |
|--|--------|--------|----|--------|----|------------|----------------|
| | | (%o) | | (%o) | | | |
| <i>Heereswaffen</i> | | | | | | | |
| Panzer und Selbstfahrlafetten | 18 607 | 7 747 | 42 | 8 840 | 47 | 726 | 1 294 |
| Geschütze | 20 488 | 4 063 | 20 | 15 616 | 76 | 580 | 229 |
| Transportpanzer und gepanzerte Fahrzeuge | 19 376 | 10 330 | 53 | 7 044 | 36 | 1 387 | 615 |
| <i>Marineeinheiten</i> | | | | | | | |
| Großkampfschiffe | 113 | 79 | 70 | 14 | 12 | — | 20 |
| Kleinkampfschiffe | 564 | 147 | 26 | 142 | 25 | 104 | 171 |
| U-Boote | 54 | 22 | 40 | 14 | 25 | 7 | 11 |
| Flugkörperschnellboote | 76 | — | — | 67 | 88 | 6 | 3 |
| <i>Luftwaffen</i> | | | | | | | |
| Kampfflugzeuge (Überschall) | 4 510 | 1 344 | 30 | 2 772 | 61 | 344 | 50 |
| Kampfflugzeuge (andere) | 1 702 | 888 | 52 | 621 | 36 | 9 | 184 |
| Andere Militärflugzeuge | 3 026 | 1 784 | 59 | 403 | 13 | 401 | 438 |
| Hubschrauber | 2 972 | 1 672 | 56 | 705 | 24 | 528 | 67 |
| <i>Raketen</i> | | | | | | | |
| Boden-Luft-Raketen | 18 175 | 3 354 | 18 | 13 075 | 72 | 246 | 1 500 |
| Luft-Luft-Raketen | 1 335 | 1 235 | 93 | — | — | 50 | 50 |
| Luft-Boden-Raketen | 1 677 | 1 365 | 81 | 2 | — | 310 | — |

*) Hierin sind Australien, Neuseeland, Japan und Südafrika eingeschlossen.

Quelle: ACDA 1967—1976, a. a. O., S. 161.

der Weltbevölkerung, im Zeitraum von 1960 bis 1977 betrug ihr Anteil am Bruttosozialprodukt 42 %, an den Militärausgaben aber im Durchschnitt 64 %, wobei der relative Anteil in jüngerer Zeit leicht fällt, was den Aufrüstungsprozeß in der Dritten Welt widerspiegelt.

Regionale Schwerpunkte beim Rüstungsimport und technologische Veränderungen

Eine Aufschlüsselung der Rüstungstransfers nach Empfängerländern ergibt — wie nicht anders zu erwarten — überdurchschnittliche Steigerungsraten in erdölexportierenden Staaten und dem Umfeld kriegerischer Auseinandersetzungen, z. B. im Nahen Osten und im Horn von Afrika³⁰). Von 1973 bis 1977 orderten allein die Regierungen von Saudi-Arabien und Iran in den USA militärisches Gerät für fast 28 Mrd. US-Dollar, das entspricht mehr als der Hälfte sämtlicher Rüstungsexportabschlüsse der USA³¹). Saudi-Arabien wird somit in den nächsten Jahren nicht nur mit erhöhten Rüstungsimporten, sondern auch mit erheblichen Folgeinvestitionen und Ausgaben belastet, die sich indirekt aus den Waffenimporten ergeben. Der Iran dagegen hat, noch bevor der Schah das Land Anfang 1979 verließ, damit begonnen, bereits abgeschlossene Verträge über Rüstung und den Aufbau von Waffenfabrikation zu kündigen.

Häufig dienen die importierten Waffen vornehmlich zur Stabilisierung eines bestimmten Regimes. Sie dienen der Regierung zur Machterhaltung in der innergesellschaftlichen Auseinandersetzung. Dies gilt beispielsweise für die Regierungen in Thailand, auf den Philippinen, in Uganda, Argentinien, Nicaragua und Chile.

In den siebziger Jahren, in denen die Lieferbeziehungen deutlich multilateral geworden sind, häufen sich sogar die Fälle, in denen kapitalistische und sozialistische Staaten gleichzeitig Länder in der Dritten Welt beliefern³²). Noch ist es allerdings häufiger, daß

Entwicklungsländer zur Sicherung ihrer Versorgung mit neuesten Rüstungsgütern den hegemonialen Bezug in kürzester Frist verändern und sich von einer nahezu unilateralen Beziehung in eine andere begeben³³).

Die technologische Dimension des Rüstungstransfers hat sich außerordentlich verändert; die letzten Jahre sind unter anderem dadurch gekennzeichnet, daß immer häufiger die neueste Waffengeneration an zahlungskräftige oder allianzpolitisch wichtige Empfängerländer ausgeliefert wird. Laut SIPRI gelangen immer modernere Waffen in die Dritte Welt: 1960 verfügte nur ein Entwicklungsland (Taiwan) über Überschallflugzeuge, 1965 bereits 14, 1970 28 und 1977 schließlich 47. Entsprechendes gilt auch für anderes Kriegsgerät. Raketen waren 1977 bei den Streitkräften von 47 Entwicklungsländern im Einsatz, während 1960 erst sechs Länder hierüber verfügten³⁴). Die amerikanischen TOW-Panzerabwehrrakete wurde erstmals von den USA 1973 nach Israel verkauft. 18 Monate später war bereits der Export in über 20 Länder genehmigt³⁵).

Dies geschieht nicht selten zum Verdruß der militärischen Führung in hochindustrialisierten Ländern, die mit der Erfüllung ihrer Aufträge zurückstehen müssen. Zur Illustration sei auf die an den Iran gelieferten Chieftain-Panzer aus Großbritannien verwiesen. Sie verfügen über eine neuartige Panzerung, während die für die britische Armee bestimmten Einheiten erst zu einem späteren Zeitpunkt mit verbesserter Panzerung geliefert werden. Über den persisch-arabischen Golf läßt sich sagen, daß die Anrainerstaaten zum Teil über technisch moderneres Fluggerät mit höheren Leistungen verfügen als die europäischen Mitgliedstaaten der NATO bzw. der WVO³⁶). Seit im Mai 1972 der damalige Präsident der USA, Nixon, durch die Genehmigung des Verkaufs des modernsten Kampfflugzeugs der westlichen Welt, dem F-14 Tomcat, „zum erstenmal de facto dem Verkauf sämtlicher konventioneller Waffen, die der

³⁰) Laut *Milavnews* 12/1977 lieferte allein die Sowjetunion 1977 für rund 500 Mio. US-Dollars Rüstung nach Äthiopien, das zu den ärmsten Ländern der Welt gehört.

³¹) Berechnet nach U. S. Department of Defense, *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts*, Washington 1976, und U. S. Department of Defense, a. a. O. (FN 23). Diese Summe entspricht dem Volumen der weltweiten Rüstungsexporte aus den USA von 1961 bis 1972.

³²) Zu diesen Ländern gehören unter anderem Peru, Sudan, Tansania, Indien, Pakistan, Sri Lanka, Iran, Syrien. Vgl. U. S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1967—1976*, Washington 1978, Tabelle VII.

³³) Beispiele sind Kuba, Ägypten, Indonesien, Somalia.

³⁴) Vgl. SIPRI-Yearbook, *World Armaments and Disarmament*, Stockholm 1976, S. 240 f. und 244 f.; bei den Kampfflugzeugen sind ausschließlich Lieferungen aus dem Herstellerland, nicht jedoch Wiederverkäufe eingeschlossen.

³⁵) A. H. Cahn, J. J. Kruzal, P. M. Dawkins, J. Huntzinger, *Controlling Future Arms Trade*, New York 1977, S. 31.

³⁶) Hier sind vor allem die Lieferungen von F-14 und F-15 Kampfbombern aus den USA und die Lieferungen von MiG 25 und Su-7BM aus der Sowjetunion zu nennen. Vgl. *International Air Forces & Military Aircraft Directory*, Stapleford Airfield, Essex, fortlaufend.

Iran wünschte“³⁷⁾, zustimmte, existieren keine Restriktionen zur Begrenzung des Exports modernen Geräts mehr.

Transfer von Militärpersonal

Über die Tätigkeit von Ausländern im militärischen Sektor von Entwicklungsländern gibt es kaum Informationen; lediglich die amerikanische Regierung veröffentlicht seit einigen Jahren umfangreiche Daten über die Tätigkeit von Militärpersonal im Ausland und die Ausbildung von militärischem Personal aus Entwicklungsländern. In diesen Zahlen sind jedoch nur diejenigen Militärs erfaßt, die den Status eines Armeemitglieds auch während ihrer Tätigkeit im Ausland behalten. Die gleiche Einschränkung gilt für gelegentliche Verlautbarungen der britischen und französischen Regierungen. In den letzten Jahren gewinnen jedoch indirekte, über private Unternehmen abgewickelte Transfers von militärischem Fachpersonal eine immer größere Bedeutung.

Die Entsendung von Militärberatern gehört zum traditionellen Instrumentarium der außenpolitischen Interessensicherung und hat schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts zu heftiger Konkurrenz zwischen den europäischen Industrienationen geführt. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Vereinigten Staaten ein weltweites Militärhilfeprogramm entfaltet, das nahezu die gesamte Dritte Welt zu irgendeinem Zeitpunkt erfaßte. Die vom Zweiten Weltkrieg geschwächten europäischen Nationen mußten vor allem in Lateinamerika ihre Positionen aufgeben. Frankreich und Großbritannien beschränkten sich weitgehend auf ihre ehemaligen Kolonien. Die Bundesrepublik Deutschland versuchte in den sechziger Jahren durch ein Programm der Entsendung von militärischem und technischem Personal nach Afrika in dieser Beziehung aufzuholen³⁸⁾. Die Entsendung sowjetischen Militärpersonals in Länder außerhalb des sozialistischen Lagers begann ab Mitte der fünfziger Jahre zunächst in einige Länder Asiens. In den sechziger Jahren kamen einige afrikanische Länder hinzu. Besonders aktiv in diesem Bereich zur Absicherung der außenpolitischen Position war Israel in den Ländern Schwarzafrikas, mußte sich dort jedoch Ende der sechziger Jahre zurückziehen.

³⁷⁾ So die Einschätzung der Exportpolitik durch U. S. Subcommittee on Foreign Assistance, A Staff Report, U. S. Military Sales to Iran, Washington, D. C. 1976, S. VII f.

³⁸⁾ Vgl. U. Albrecht, B. Sommer, Deutsche Waffen für die Dritte Welt. Militärhilfe und Entwicklungspolitik, Reinbek 1972.

Hinzugekommen sind in den letzten Jahren die V. R. China und Kuba; aber auch die Bundesrepublik Deutschland und die DDR und einige Entwicklungsländer wie Argentinien, Brasilien, Indien und Pakistan entsenden Offiziere als Militärberater ins Ausland.

Am Beispiel der USA läßt sich zeigen, daß die offiziellen Angaben über im Ausland tätiges Militärpersonal unbrauchbar sind. Während das amerikanische Verteidigungsministerium für 1977 eine Planzahl von 1894 Militärberatern veranschlagt³⁹⁾, waren nach Angaben des US-Senates 1976 allein im Iran etwa 24 000 Amerikaner größtenteils im militärischen Sektor tätig⁴⁰⁾. Für 1980 schätzte man damals eine Zahl von 50 000 bis 60 000 oder mehr. Seit Beginn der iranischen „Revolution“ Ende 1978 sind große Teile des Militärpersonals zurückgerufen worden. Formal waren die ausländischen Militärberater und -techniker Angestellte von Privatunternehmen, die ihrerseits mit der iranischen Regierung Kontrakte über militärische Dienstleistungen, die Errichtung einer militärischen Infrastruktur und den Aufbau von Rüstungsfertigung abgeschlossen haben. Im Hinblick auf die außenpolitische Wirkung und Verantwortung der amerikanischen Regierung besteht jedoch kein deutlicher Unterschied zu offiziellen Militärberatern. Rückschlüsse auf die Größenordnung des personellen Militärtransfers ergeben sich aus der Zahl der im Rahmen von Militärhilfeprogrammen ausgebildeten Soldaten aus Entwicklungsländern. Von 1950 bis 1975 wurden fast 400 000 Militärkader aus 64 Entwicklungsländern durch das US-Militär ausgebildet⁴¹⁾.

Es mag überraschen, daß sowjetische Militärberater in einigen Fällen Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika unterstützten und zugleich in Ländern eingesetzt wurden, die Mitglied eines gegen die Sowjetunion gerichteten Bündnisses waren. Hierbei handelt es sich um den Iran⁴²⁾ und früher auch um Pakistan. Ausgesprochene Fehlschläge ihrer Politik, die zum Abzug der zum Teil großen Beraterkontingente führte, erlebte die Sowjetuni-

³⁹⁾ U. S. Department of Defense, a. a. O. (FN 31), Washington 1976, S. 28 f.

⁴⁰⁾ U. S. Subcommittee on Foreign Assistance, A Staff Report, U. S. Military Sales to Iran, Washington 1976, S. VII.

⁴¹⁾ U. S. Department of Defense, Foreign Military Sales and Military Assistance Facts, Washington 1975, S. 12 f.

⁴²⁾ Laut Angaben der U. S. Central Intelligence Agency, Communist Aid to Less Developed Countries in the Free World, 1976, Washington, D. C. August 1977, sollen 1976 im Iran 120 Militärberater aus der Sowjetunion tätig gewesen sein. Vgl. S. 4.

on in Indonesien, Ghana, im Sudan, Ägypten und Somalia. Der amerikanische Geheimdienst (CIA) bezifferte für 1976 die aus osteuropäischen Ländern in der Dritten Welt tätigen „Militärtechniker“ auf 9 080, wovon allein in Syrien 2 500 tätig gewesen sein sollen⁴³). Laut CIA-Berichten wurden von 1955 bis 1976 in der Sowjetunion knapp 40 000, in anderen sozialistischen Ländern Europas 4 375 und in der V. R. China 2 900 Militärs aus Entwicklungsländern ausgebildet⁴⁴). Die Zahl der im Ausland tätigen Militärs aus Kuba wird inzwischen auf knapp 35 000 geschätzt; sie wurde 1976 vom amerikanischen Geheimdienst noch mit 11 650 angegeben⁴⁵).

Über 13 000 französische Truppenangehörige waren Anfang 1978 in afrikanischen Ländern oder auf den Inseln im Indischen Ozean im Einsatz⁴⁶). Die französische Luftwaffe zum Beispiel hat in insgesamt 40 Ländern — die meisten davon sind Entwicklungsländer — technische Hilfe geleistet⁴⁷). Bedeutsamer als diese Zahlenangabe ist jedoch die Tatsache, daß in der Regel in den französisch-sprachi-

gen Entwicklungsländern die gesamte militärische Führung früher in der französischen Armee gedient hat und dort nicht nur ausgebildet wurde, sondern häufig auch Kampferfahrung in Frankreichs Kolonialkriegen erworben hat. Die britische Regierung gibt an, daß lediglich 70 Angehörige der britischen Streitkräfte vorwiegend mit Rüstungsverkäufen in Entwicklungsländern beschäftigt sind⁴⁸). Möglicherweise ist diese Angabe formal korrekt, denn britische Soldaten mustern ab oder werden für Auslandseinsätze vom Dienst in der britischen Armee beurlaubt. Es gibt zahlreiche Berichte über die Tätigkeit britischer Soldaten in fremdem Sold⁴⁹). So sind zum Beispiel in dem von der britischen Regierung genehmigten Programm in Saudi-Arabien im Jahre 1977 allein 2 000 Techniker für die British Aircraft Corporation tätig gewesen, deren Kontingent auf 6 000 Mann erhöht werden soll⁵⁰). Die Bundesrepublik Deutschland schließlich hat für 1979—1981 Militär- und Polizeihilfe für 30 Entwicklungsländer zugesagt⁵¹).

IV. Rüstungsproduktion in Entwicklungsländern — eine neue Qualität des Aufrüstungsprozesses

1977 wurden in 47 Entwicklungsländern Rüstungswaren hergestellt oder entsprechende Produktionen vorbereitet⁵²). In dieser Zahl

⁴³) U. S. Central Intelligence Agency, *Communist Aid to Less Developed Countries of the Free World*, 1976, Washington August 1977. Die Zahlenangaben über sowjetische militärische Aktivitäten in Entwicklungsländern schwanken stark; die Berichterstattung ist äußerst vage und beruht zudem im wesentlichen auf nicht überprüfbar, in der Regel nicht veröffentlichten Studien westlicher Geheimdienste.

⁴⁴) U. S. Central Intelligence Agency, a. a. O. (FN 42), S. 4.

⁴⁵) Africa Research Bulletin vom Mai 1978, S. 4859.

⁴⁶) Le Nouvel Observateur, zit. in Africa Research Bulletin vom Mai 1978, S. 4859.

⁴⁷) Vgl. Armee d'aujourd'hui, Januar/Februar 1978, S. 28—29.

⁴⁸) Informationen aus der Beantwortung von Anfragen im britischen Unterhaus am 5. Dezember 1977.

⁴⁹) Fred Halliday, Die neue Ordnung am Golf, in: Dritte Welt Magazin 3/1977, S. XXVIII, beziffert die Zahl der 1975 allein in Oman tätigen britischen Soldaten auf etwa 1 500. Vgl. auch den Bericht eines dort tätigen Offiziers: Ranulph Fiennes, *Where Soldiers Fear to Tread*, London 1975.

⁵⁰) Vgl. Milavnews 2/1977.

⁵¹) In den meisten Ländern sind Teams von drei bis vier Leuten tätig. Vgl. Wehrdienst vom 13. November 1978.

⁵²) Dieser Teil des Aufsatzes beruht auf einem von den Autoren 1976 und 1977 durchgeführten

sind fünf unterentwickelte Länder, die zur Peripherie Europas gehören, eingeschlossen, außerdem acht lateinamerikanische Länder, dreizehn afrikanische Länder, fünf Länder des Nahen Ostens und Westasiens sowie sechzehn asiatische Länder. Die Rüstungsproduktionsprogramme der einzelnen Länder haben recht unterschiedlichen Umfang und reichen von einfachen Fertigungsprozessen bis hin zu komplexen industriellen Strukturen mit beachtlichen Kapazitäten, die zum Teil auch für den Rüstungsexport genutzt werden.

Wie die zusammenfassende Tabelle zeigt, stellen 37 Dritte-Welt-Länder Kleinwaffen her, doch haben nur wenige dieser Länder tatsächlich eine Selbstversorgung mit leichten Infanteriewaffen erreicht. Moderne Kampfflugzeuge, Düsentrainer oder Triebwerke werden in zwölf Ländern — vorwiegend in Lizenz — gebaut, während Leichtflugzeuge in vier-

und von der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung geförderten Forschungsprojekt. Vgl. hierzu Peter Lock und Herbert Wulf, *Consequences of the Transfer of Military-Oriented Technology on the Development Process*, in: Bulletin of Peace Proposals, Vol. 8, 2/1977, S. 127 to 136, und dies., *Militarismus. Auswirkungen militärisch bedingten Technologietransfers auf die Entwicklung in der Peripherie*, in: Internationale Entwicklung, Heft I/II, 1978, S. 28—43.

Tabelle 4: Rüstungsproduktion in peripheren Ländern

| | Kampfflugzeuge, Düsentrainer, Triebwerke | leichte Flugzeuge | Hubschrauber | Flugkörper, Raketen | große Kriegsschiffe | mittlere Kriegs- schiffe (bis zu 500 t) | Kleinkampf- schiffe u. ä. (unter 100 t) | U-Boote | Panzer und ge- panzerte Mann- schaftswagen | Kleinwaffen, Munition, Gewehre usw. | Elektronik und Avionik |
|-----------------------|--|----------------------|----------------|------------------------|------------------------|---|---|---------|--|---|---------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| Europa | | | | | | | | | | | |
| 1. Griechenland | l | | | | | | | | l ² | l | l ¹ |
| 2. Jugoslawien | e l | e l | l | l | | l | n | n | l | l | |
| 3. Portugal | | l | | | n | l | l | | | l | |
| 4. Spanien | l | l | | | l | l | n | l | l | e l | n |
| 5. Türkei | l ¹ | l ¹ | | l | l | l | n | l | l ¹ | l | |
| Lateinamerika | | | | | | | | | | | |
| 1. Argentinien | e | l | l | l | l | l | | l | e l | e l | |
| 2. Brasilien | e l | e l | l ¹ | e l | l | e l | e | n | e l | e l | n l |
| 3. Chile | | | | | | n | | | | | |
| 4. Dominic. Republik | | | | | | n | | | | e l | |
| 5. Kolumbien | | l | | | | n | | | | | |
| 6. Mexiko | l ¹ | | | | n | l | | | | l | |
| 7. Peru | l ¹ | | | | l | e | | | | l ¹ | |
| 8. Venezuela | l ¹ | | | | | | l | | | n | |
| Afrika | | | | | | | | | | | |
| 1. Algerien | | | | | | | | | | n | |
| 2. Elfenbeinküste | | | | | | | n | | | | |
| 3. Gabun | | | | | | n | n | | | | |
| 4. Ghana | | | | | | | | | | l | |
| 5. Guinea | | | | | | | | | | l | |
| 6. Kongo | | | | | | | | | | n | |
| 7. Madagaskar | | | | | | l | | | | | |
| 8. Marokko | | | | | | | | | | l | |
| 9. Nigeria | l ¹ | | | | | | | | | l | |
| 10. Rhodesien | | | | | | | | | | l | |
| 11. Südafrika | l | l | l | l | l | n | n | | l | l | n l |
| 12. Sudan | | | | l | | | | | | l | |
| 13. Zaire | | | | | | | | | | ? | |
| Nah-/Mittelost | | | | | | | | | | | |
| 1. Ägypten | l | l | l | l | | n | | | l | l | |
| 2. Iran | l ² | | l | l ¹ | e l ¹ | | | | | l | l |
| 3. Israel | e l ¹ | e | | e l | e | l | e l | | e l | e | l |
| 4. Saudi-Arabien | | | | | | | | | | l | |
| 5. Jemen (Aden) | | | | | | | ? | | | | |
| Asien | | | | | | | | | | | |
| 1. Bangladesh | | | | | | | n | | | | |
| 2. Burma | | | | | | n | l | | | l | |
| 3. Hongkong | | | | | | n | | | | | |
| 4. Indien | e l | e l | l | l | l | l | e | l | l | e l | e l |
| 5. Indonesien | l | l | l | | | n | | | | l | |
| 6. Korea (Nord) | l ¹ | | | | n | n | n | | | l | |
| 7. Korea (Süd) | l ¹ | | l ¹ | | | n | n | | | n | l |
| 8. Malaysia | | | | | | l | | | | l | |
| 9. Nepal | | | | | | | | | | n | |
| 10. Pakistan | l ¹ | l ¹ | l | l | | | n | | | l | l |
| 11. Philippinen | | l | l ¹ | n | | | l | | | l | |
| 12. Singapur | l ² | | | | | l | l | | | l | l |
| 13. Sri Lanka | l | | | | | | l | | | l | |
| 14. Taiwan | e l | l | l | n | n l ² | | n | | | l | n |
| 15. Thailand | | | | | | n | l | | | l | |
| 16. Vietnam | | l | | | | | | | | n | |

e = Eigenentwicklung l = Lizenzproduktion und technische Unterstützung
n = nicht bekannt, ob e oder l 1 = geplant 2 = nur Reparatur, Überholung usw.

Quelle: Peter Lock und Herbert Wulf, Register of Arms Production in Developing Countries, Hamburg, März 1977, vervielfältigtes Manuskript (aktualisiert).

zehn Ländern hergestellt werden. In acht Ländern werden Hubschrauber produziert oder montiert, in elf Ländern werden Raketen oder Lenkwaffen hergestellt, militärische Elektronik bzw. Avionik wird in neun Ländern produziert. Die Konstruktion von Schiffsrümpfen für kleine Kriegsschiffe wird immerhin in 30 Entwicklungsländern durchgeführt, während die Antriebsaggregate, die Bewaffnung und die Elektronik der Schiffe normalerweise importiert werden. Zwölf Länder bauen Kriegsschiffe für ihre Marine in einer Größenordnung von über 500 Bruttoregistertonnen; U-Boote werden in sechs Ländern gebaut, während acht Länder gepanzerte Mannschaftswagen oder Panzer herstellen.

Die Planung ständig neuer Projekte läßt erwarten, daß das Niveau der Produktion und die Zahl produzierender Länder zunehmen werden. Allein acht weitere Länder beabsichtigen, die Produktion von modernen Kampfflugzeugen oder Düsentrainern aufzunehmen, und vier weitere Länder planen eine Hubschrauberproduktion. Andere Länder sind dabei, ihre Produktionsprogramme zu diversifizieren und die Produktionskapazitäten auszubauen. Wie der Tabelle 4 entnommen werden kann, sind bei den meisten Projekten und wahrscheinlich in jedem einzelnen Land Lizenzgeber aus Industrieländern beteiligt. Häufig ist der Anteil lokaler Wertschöpfung sehr gering; die Mehrzahl der Komponenten wird importiert.

Produktionsprogramme in den einzelnen Ländern

Die Rüstungsprojekte in Entwicklungsländern unterscheiden sich erheblich voneinander. Von den fünf in die Untersuchung einbezogenen Ländern der europäischen Peripherie verfügen Jugoslawien und Spanien über die größten Erfahrungen. Während die spanische Rüstungsindustrie die technische Expertise der deutschen Rüstungsindustrie schon während des Zweiten Weltkrieges zu nutzen wußte und nach Kriegsende deutschen Rüstungskonstrukteuren Arbeitsmöglichkeiten bot, gelang es Jugoslawien, Lizenzen aus Ost und West für die eigene Rüstungsproduktion zu erwerben. Beide Länder haben erhebliche Mengen Rüstungsmaterial in andere Dritte-Welt-Länder exportiert: Spanien insbesondere Kleinkampfschiffe, Bomben und Munition, Jugoslawien vor allem zahlreiche Kleinkampfschiffe und in verschiedenen Fällen Waffen an Befreiungsbewegungen. Griechenland und mehr jedoch noch die Türkei verfolgen den Aufbau diversifizierter Rüstungsproduktions-

programme. Die türkische Flugzeugindustrie TUSAS plant u. a. den Bau des Düsentrainers MB-338 der italienischen Firma Aeronautica Macchi mit einem 90prozentigen Anteil türkischer Fertigung. Wirtschaftliche Schwierigkeiten scheinen diese Pläne zu gefährden. Portugals Regierung sah sich gezwungen, einzelne Rüstungsprogramme wieder zu drosseln, die besonders in den sechziger Jahren für den Kolonialkrieg in Afrika forciert worden waren.

Argentinien und Brasilien sind in Lateinamerika am weitesten mit lokaler Rüstungsfertigung fortgeschritten. Nach 1945 hatte vor allem Argentinien jahrelang mit großem Aufwand versucht, durch den Aufbau einer eigenen Industrie unabhängig von Rüstungsimporten zu werden. Das angestrebte Ziel wurde nicht annähernd erreicht. Dennoch verfügt das Land heute über ansehnliche Produktionskapazitäten in nahezu allen Bereichen, die zunehmend mit ausländischer Unterstützung und Lizenzen weiter ausgebaut werden⁵³). Seit Beginn dieses Jahrzehnts unternimmt Brasilien erhebliche Anstrengungen, zu Argentinien in diesem Sektor aufzuschließen und es schließlich zu überholen. Mit Hilfe ausländischer Lizenzen, unterstützt durch die zahlreichen im Lande tätigen multinationalen Konzerne, ist Brasilien bemüht, sich modernste Technologie zu sichern. Zu diesem Zwecke werden mit großem Aufwand Komponenten für US-amerikanische Konzerne gefertigt — eine Bedingung, die die Regierung für den Import von US-Kampfflugzeugen gestellt hatte.

Peru und Mexiko planen, den bislang beschränkten Rüstungssektor durch die Lizenzproduktion von modernen Kampfflugzeugen zu erweitern. Kürzlich wurden in Venezuela ähnliche Pläne angekündigt. In diesen Ländern bemüht sich die israelische Luftleistungsindustrie um Lizenzproduktion. Die übrigen in der Tabelle verzeichneten Länder, Chile, Kolumbien und die Dominikanische Republik, verfügen lediglich über technologisch unbedeutende Produktionskapazitäten.

In Afrika — abgesehen von der Republik Südafrika — existieren begrenzte Kapazitäten zur Herstellung von Munition, Kleinwaffen und Kleinkampfschiffen. Die Regierung Nigerias beabsichtigt jedoch, u. a. gestützt auf erhöhte Deviseneinnahmen aus Erdölexporten,

⁵³) Zur Geschichte der argentinischen Rüstungsindustrie vgl. SIPRI, *The Arms Trade with the Third World*, Stockholm 1971, S. 759—768; neuere Daten in: U. Albrecht, D. Ernst, P. Lock, H. Wulf, *Rüstung und Unterentwicklung*, Reinbek 1976, S. 50 ff.

eine Flugzeugproduktion aufzunehmen, und in Zaire werden in Zusammenarbeit mit westdeutschen Unternehmen ambitionöse Raketenbauprogramme verfolgt. Die südafrikanische Regierung behauptet, bei der Produktion von Kleinwaffen, gepanzerten Mannschaftswagen und Kommunikationsgeräten Selbstversorger zu sein. Angeblich sollen 75 % der Rüstung im eigenen Land produziert werden. Dem widerspricht, daß trotz des Waffenembargos der Vereinten Nationen Waffen aller Art in großen Mengen nach Südafrika gelangen. Wichtiger aber ist, daß es der südafrikanischen Regierung gelang, Technologie und Produktionsmittel zur lokalen Fertigung von Waffen zu importieren.

Israel verfügt über die am weitesten entwickelte und hinsichtlich des Volumens größte Rüstungsproduktion sämtlicher Entwicklungsländer⁵⁴). Zu beachten ist jedoch, daß ein erheblicher Teil des Produktionswertes auf dem Import von Komponenten beruht. Unterstützt durch eine hohe Einwanderungsquote qualifizierter Arbeitskräfte aus Industrieländern und durch umfangreiche technische und finanzielle Hilfen vor allem aus den Vereinigten Staaten entwickelt und produziert Israel eine Vielzahl von Waffensystemen. Die wirtschaftliche Krise und die begrenzte Nachfrage der israelischen Streitkräfte zwingen Israel zu massiven Exportanstrengungen, um bestehende Rüstungsproduktionskapazitäten auszulasten. Diese Bemühungen haben ihre Grenzen, da Israels wichtigster Technologielieferant, die Vereinigten Staaten, den Endverbleib der mit amerikanischen Lizenzen gebauten Waffen kontrollieren können.

Arabische Länder planen seit einigen Jahren den Aufbau einer gemeinsamen Rüstungsindustrie mit Ägypten. Die Erdölländer Saudi-Arabien, Kuwait und Qatar finanzieren das Projekt und den Erwerb der erforderlichen Lizenzen und des Know-how in Westeuropa und den USA. Im Iran ließ die Schah-Regierung eine industrielle Infrastruktur installieren, um die modernen importierten Waffen zu warten und zu reparieren. Hieran sind fast alle großen Rüstungsfirmen aus den USA und Westeuropa — mit Ausnahme Frankreichs — beteiligt. Ziel der iranischen Bemühungen war der Aufbau einer mit den Rüstungsproduktionskapazitäten industrialisierter Länder

⁵⁴) Vgl. Mark E. Berent, „All that Newton Allows“. Israel's Aviation Today, in: Aerospace International, Mai/Juni 1977, S. 88—93, und Irvine Cohen, Israel Aircraft Industries, in: Flight International, 3. April 1975, S. 562—565. Regelmäßige Nachrichten in Aviation Week & Space Technology sowie Armies & Weapons.

vergleichbaren Rüstungsindustrie. Dieses Vorhaben wurde durch den Mangel an einheimischem qualifizierten Personal langfristig in Frage gestellt. Die jüngste politische Entwicklung in diesem Lande muß auch als Reaktion auf derartige Schwierigkeiten und Widersprüche gewertet werden.

Von den sechzehn waffenproduzierenden asiatischen Entwicklungsländern hat Indien⁵⁵) das umfangreichste und anspruchvollste Produktionsprogramm und versucht, nicht nur in der Produktion von Waffen, sondern ebenso im Bereich von Forschung und Entwicklung Eigenständigkeit zu erreichen. Ressourcenengpässe (Forschungskapazitäten und Devisen) haben dem indischen Programm bisher jedoch enge Grenzen gesetzt. Während im Bereich der Kleinwaffenproduktion der Import ausländischer Zulieferungen auf ein Minimum reduziert werden konnte, bedarf die Produktion von modernen Waffen, Kampfflugzeugen, schwerem Heeresgerät und Kriegsschiffen der Zulieferung von Komponenten und/oder Lizenzen aus industrialisierten Ländern. Von Interesse bei der indischen Rüstungsproduktion ist die Tatsache, daß als einziges nichtsozialistisches Land bisher nur Indien Lizenzen zur Fertigung von Waffen aus der UdSSR erhalten hat, nämlich zur Produktion von MiG-21-Kampfflugzeugen und Lenkwaffen. Andere asiatische Länder, die bereits verschiedene Rüstungsgüter fertigen und ihre Kapazitäten weiter ausbauen, sind Taiwan, Südkorea, Pakistan und in bisher geringem Umfang die Philippinen und Indonesien. Diese Länder sind alle von Technologieimporten aus westlichen Industrienationen abhängig. Singapurs Werftindustrie produziert mit bundesrepublikanischer und britischer Unterstützung Schnellboote für den Export. Nordkoreas Werftindustrie verfügt ebenfalls über Erfahrungen im Schnellbootbau und errichtet derzeit mit sowjetischer Hilfe Kapazitäten zur Fertigung von MiG-Kampfflugzeugen.

Diese Beschreibung der Rüstungsproduktionsprogramme in Entwicklungsländern verdeutlicht, daß der derzeitige Rüstungsexportboom der Industrieländer seine Entsprechung in der Proliferation von Industrieanlagen zur Herstellung von Waffen hat.

Anspruch und Wirklichkeit der Rüstungsproduktion in Entwicklungsländern

Das unmittelbare politische Hauptziel der lokalen Fertigung von Rüstung sowie des Aus-

⁵⁵) Zu Indien siehe ebenfalls SIPRI (FN 53), S. 741—758, und aktueller U. Albrecht u. a. (FN 53), Kapitel IV.

baus von Wartungs- und Reparaturkapazitäten für komplexes militärisches Gerät sind Sicherung und Erweiterung des politischen Handlungsspielraumes für den Einsatz des Militärs bei außenpolitischen Auseinandersetzungen und zur Kontrolle innergesellschaftlicher Konflikte. Derartige Erwartungen werden seitens der Regierungen in der Dritten Welt regelmäßig bei der Planung neuer Rüstungsproduktionsprojekte geäußert. Entwicklung und Produktion moderner Waffensysteme werden darüber hinaus häufig als geeignetes Mittel angesehen, sowohl gegenüber dem Ausland als auch gegenüber der eigenen Bevölkerung eine glaubhafte Demonstration des eigenen Unabhängigkeitswillens zu geben. Der Schah im Iran antwortete auf kritische Fragen von Journalisten hinsichtlich der Aufrüstung mit Hinweisen auf die künftige Rolle des Iran als mächtiges Industrieland.

Neben den unmittelbaren politischen Interessen werden aber zugleich weitere Zielvorstellungen mit der lokalen Fertigung von Rüstung verknüpft. Durch die Produktion von Waffen im eigenen Land sollen finanzielle Belastungen der Zahlungsbilanz eingeschränkt werden. Außerdem soll die Rüstungsfertigung zur Qualifizierung von Fachkräften beitragen und den Zugang zu modernsten industriellen Fertigungsmethoden erleichtern. Generell erhoffen viele Regierungen durch „spin off“-Effekte sowohl die Ausweitung der Industrialisierung als auch die Hebung des Industrialisierungsniveaus, denn die Produktion moderner Waffensysteme setzt eine diversifizierte Industriestruktur voraus. Da sich die Rüstungsbranche besonderer staatlicher Protektion erfreut, bieten sich auch für das lokale Kapital neue und erweiterte Anlage- und Verwertungsmöglichkeiten in einem Bereich, in dem die Konkurrenz des ausländischen Kapitals relativ leicht eingeschränkt werden kann⁵⁶⁾, da der Bereich „nationale Sicherheit“ nationale Verfügung legitimiert.

Zur Durchführung von Rüstungsproduktionsprogrammen verfolgen Dritte-Welt-Länder unterschiedliche Strategien:

⁵⁶⁾ Selbst in Indien, wo Rüstung nur in staatlichen Betrieben produziert wird, bietet der Rüstungskomplex zusätzliche Absatzmöglichkeiten für die Privatindustrie (Maschinenbau, Wertsektor, Elektro- und Elektronikindustrie). Die Privatindustrie liefert zwar keine kompletten Waffensysteme, aber die Zulieferungen sind beträchtlich und das Risiko der Rüstungsproduktion liegt beim Staat. Ca. ein Viertel der Ausgaben der Zentralregierung in Indien werden für militärische Zwecke ausgegeben, davon wiederum mehr als 50 % für Beschaffungen.

Einerseits wird in Ländern wie Indien, Südafrika und anderen der Versuch unternommen, Waffensysteme eigenständig zu produzieren und zu entwickeln. Andererseits wird in Ländern wie Brasilien, Israel, Taiwan, Südkorea, der Türkei und anderen das Produktionsprogramm gezielt auf Lizenzen und Know-how aus Industrieländern aufgebaut, allerdings mit dem Ziel, im Endstadium ebenfalls Eigenständigkeit zu erreichen. Da aber — wie die Erfahrungen zeigen — auch bei der „eigenständigen“ Entwicklung und Produktion umfangreiche Kooperation mit ausländischen Unternehmen erforderlich ist, unterscheiden sich Versuche des Aufbaus einer eigenständigen Rüstungsproduktion von der systematischen Einordnung in die Produktionsstrategien metropolitaner Produzenten jedoch sehr viel weniger, als es die jeweilige politisch-strategische Begründung zu suggerieren scheint.

In den sich rasch ausbreitenden „Freien Produktionszonen“ in der Dritten Welt spielt die Produktion von Rüstung kaum eine Rolle. Zumindest liegen keine Informationen darüber vor. Sucht man nach Erklärungen, weshalb die den Weltmarkt beherrschenden Rüstungskonzerne zumindest bislang nicht sichtbar Rüstungsproduktion in diese Industrieparks verlagert haben, so bietet sich die durch die Realität in zahlreichen Ländern abgesicherte Überlegung an, daß Hersteller von Rüstungswaren aus den öffentlichen Haushalten der jeweiligen Nationalstaaten in vielfältiger Weise direkt und indirekt subventioniert werden und demgegenüber die mannigfaltigen Standortvorteile der „Freien Produktionszonen“ mit ihren niedrigen Lohnkosten weniger zu Buche schlagen.

Eine Vielzahl von Methoden wurde entwickelt, durch die Waffentechnologie und insbesondere Produktionstechnologie von einem Land ins andere transferiert werden. Während der wertmäßig größte Teil des Transfers von Rüstung in Entwicklungsländer nach wie vor der Export kompletter Waffensysteme ist, gewinnen die verschiedenen Formen des Transfers von Produktionstechnologie immer größere Bedeutung:

— Export von Subsystemen und Komponenten, die im Empfängerland montiert werden. Bei der Montage von importierten Teilen werden erste Produktionserfahrungen gesammelt. Eine Vielzahl derartiger Projekte existiert bereits in Entwicklungsländern, an denen zahlreiche Firmen aus den USA und Westeuropa beteiligt sind. Diese Methode wurde besonders von deutschen Werften (U- und Schnell-

boote)⁵⁷⁾ angewandt, um restriktive Gesetzesregelungen zu umgehen und außerdem in traditionelle Märkte der Rüstungsproduzenten aus anderen westlichen Ländern einzudringen. Teils finden diese Montagen in Firmen statt, an denen die Lieferanten kapitalmäßig beteiligt sind.

— Lieferung schlüsselfertiger Produktionsanlagen: Firmen aus der Bundesrepublik Deutschland übernahmen bei dieser Transferform — vor allem im Bereich der Munitionsherstellung und Fertigung leichter Infanteriewaffen (Gewehre, Maschinengewehre) — eine Vorreiterrolle. So wird beispielsweise das NATO-Gewehr G 3 der Firma Heckler & Koch, Oberndorf, in mindestens sieben Entwicklungsländern (teils in von H & K gelieferten Fabriken) produziert; es ist aus diesen Produktionsstätten auch in andere Länder exportiert worden⁵⁸⁾.

— Lizenzvergabe: Sofern die Rüstungsindustrie bzw. rüstungsrelevante Industriezweige (Maschinenbau, Schiffbau, Elektronik etc.) bereits ein gewisses technologisches Niveau in einem Land erreicht haben, ist der Erwerb von Produktionslizenzen häufig der nächste Schritt zum Aufbau eigenständiger Produktionsstätten. In der Regel werden lediglich Teile von Waffensystemen lokal produziert, während besonders komplexere Komponenten vom Lizenzgeber importiert werden. Wie in der industriellen Fertigung im zivilen Bereich findet auch im Rüstungsbereich eine internationale Arbeitsteilung statt, in der Produzenten aus Entwicklungsländern zunehmend als Lieferanten von Komponenten und Ersatzteilen beteiligt sind.

— Export von technischem Wissen: Nicht nur die Entsendung von Konstruktionsteams spielt für den Export von technischem Wissen eine Rolle. Inzwischen wird der Export von Rüstung auch durch sogenannten Blaupausenexport gefördert. Als Beispiel sei auf ein Geschäft der Firma Rheinstahl mit Argentinien verwiesen; in diesem Falle werden Konstruktionszeichnungen für einen Kampfpanzer und einen Schützenpanzer sowie entsprechende Prototypen zum Nachbau geliefert⁵⁹⁾.

⁵⁷⁾ Vgl. die Liste „Herstellung deutscher Kriegsschiffe im Ausland“ in: U. Albrecht, P. Lock, H. Wulf (FN 11), S. 165—170.

⁵⁸⁾ Siehe Jane's Infantry Weapons 1975, London 1976, S. 234; vgl. auch die Selbstdarstellung der Firma in ihren Anzeigen. Abgebildet und kritisiert in: Militärpolitik Dokumentation 9/10 „Rüstungswerbung in der Bundesrepublik“, Stuttgart 1978.

⁵⁹⁾ Nähere Angaben in Internationale Wehrevue 3/1977, S. 471 f.

— Entwicklung und Produktion im Auftrag: Finanzstarke Entwicklungsländer haben bereits wiederholt die Entwicklung und Fertigung von Waffensystemen in westlichen Industrieländern finanziert, die vorgeblich ihren speziellen Bedürfnissen angepaßt sind.

— Aneignung von rüstungstechnischem Know-how durch Diebstahl oder Beute als Folge von Kampfhandlungen: Mit zunehmender Komplexität der Waffensysteme dürfte diese Art des Transfers schwieriger werden, da die Demontage eines Waffensystems nicht ohne weiteres Kenntnisse über Herstellungstechniken erbringt.

Die Kombination spezifischer Faktoren, die die Rüstungsproduktion im Gegensatz zur Produktion von „zivilen“ Gütern kennzeichnen, bewirken, daß Länder wie Argentinien, Ägypten, Indien und andere „Nachzügler“ auf große Schwierigkeiten stießen. Es handelt sich im wesentlichen um folgende Faktoren:

— ständig steigende Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen der führenden Militärmächte führen zur Entwicklung immer komplexerer Waffensysteme;

— sich ständig beschleunigende Produktinnovation führt zur Schaffung von technischer Obsoleszenz (Veralterung);

— wachsende Anforderungen an eine speziell für den Einsatz moderner Waffensysteme ausgerichtete Infrastruktur erfordern zusätzlich indirekte Aufwendungen;

— die überdurchschnittliche Preissteigerung bei Waffensystemen führt zur Reduzierung der Produktionsserien;

— technologische Zeitmonopole und steigende Komplexität der Waffensysteme schließt die Möglichkeit des Nachbaus (reversed technology) weitgehend aus und gestattet damit den Herstellern aus der Metropole eine wirksame Kontrolle über die Produktionstechnologie.

Auf der Grundlage einer begrenzten industriellen Basis und mit relativ gering entwickelten Forschungs- und Entwicklungskapazitäten mußte der Anspruch scheitern, technologisch konkurrenzfähige Eigenentwicklungen durchzuführen und zu produzieren, da vor allem finanzielle Ressourcen und Marktgrößen fehlen. Der Export von Rüstung als Möglichkeit der Markterweiterung und Stückkostensenkung ist daher eine logische Fortschreibung der Strategien nationaler Eigenversorgung mit Waffensystemen.

V. Auswirkungen des Rüstungstransfers

Die destabilisierende Wirkung der Waffenimporte

Der Zusammenhang zwischen Rüstungstransfers und Ausbrüchen von Kriegen ist seit jeher ein zentrales Thema in der Literatur. In der Zwischenkriegsperiode wurde die Lieferung von Waffen und die damit verbundene Aufrüstung als eine der Hauptursachen für Kriege angesehen⁶⁰⁾. Diese damals weitgehend akzeptierte These wird in der heutigen Diskussion nicht ohne weiteres übernommen und von den Protagonisten des Rüstungstransfers ausdrücklich bestritten. Zwei sich ausschließende Thesen zu den Auswirkungen des Rüstungstransfers auf Konflikte in den Empfängerländern lauten zusammengefaßt: Erstens, in Spannungsgebieten oder bei bewaffneten Konflikten hätten ausgewogene Waffenlieferungen an die Kontrahenten abschreckende und somit stabilisierende Wirkungen und könnten den Ausbruch oder die Fortführung eines Krieges verhindern. Zweitens — im Gegensatz zur ersten These —, wenn von einem Land große Mengen Waffen importiert und viele Ressourcen für militärische Zwecke aufgewendet werden, neige die Regierung zu militärischen Konfliktlösungen. Das Risiko erhöhter Spannung, Instabilität und Verschärfung von Konflikten seien Folge von Waffenlieferungen.

Die Vorstellung der stabilisierenden Wirkung der Rüstungstransfers spiegelt die offizielle Politik der US-Regierung wider⁶¹⁾, die von der Überzeugung getragen ist, daß die Vereinigten Staaten weltweit für die Regulierung von Konflikten Verantwortung tragen. Trotz der 1969 verkündeten sogenannten Nixon-Doktrin, die diese selbst übernommene Verantwortung zu reduzieren trachtete, findet sich die Stabilisierungsfunktion in der Begründung zur Lieferung von Waffen dennoch wieder. Kissinger führte dies 1975 erneut aus: „In einer Welt der sich ausbreitenden Nukle-

⁶⁰⁾ Vgl. die umfänglichen Literaturangaben zu diesen Aussagen in Robert E. Harkavy, *The Arms Trade and International System*, Cambridge, Mass. 1975. Belege für diese Argumentation finden sich auch in SIPRI, *The Arms Trade with the Third World*, Stockholm 1971, S. 74 ff.

⁶¹⁾ Auch im Bericht des U.S. Subcommittee on Foreign Assistance, a. a. O. (FN 40), S. 1, wird angenommen, daß die Stärkung des Irans durch Waffenlieferungen zur Stabilisierung in der Golfregion beitrage. Nicht nur die amerikanische Regierung betont bei Rüstungsexporten deren angeblich stabilisierende Wirkung; dies wird auch häufig in Frankreich, Großbritannien und in der Bundesrepublik Deutschland behauptet.

arkapazität bedeuten viele schwelende regionale Konflikte ein großes Risiko globaler Konfrontation. Wir haben keine Wahl als die Eindämmung dieser Dispute und die Beseitigung der Wurzel ihrer Ursachen ... Regionale Stabilität ist zunehmend abhängig von der Aufrechterhaltung stabilen Machtgleichgewichts durch sorgfältig bedachte Transfers von Verteidigungsgerät.“⁶²⁾

Es muß bezweifelt werden, daß die Ursachen der Konflikte in der Dritten Welt durch Rüstungslieferungen beseitigt werden; auch kann wohl kaum — angesichts der Exporte sämtlichen konventionellen Geräts gerade durch die Vereinigten Staaten — von „sorgfältig bedachter“ Exportpolitik die Rede sein. Die jüngste Entwicklung im Iran zeigt, daß auch die Stützung autoritärer Regime mit Waffen aller Art keine Garantie für deren Fortbestand ist. Gerade im Falle des Irans war die hypertrophe Rüstung häufig mit dem Argument der Stabilisierung legitimiert worden. Das Auswärtige Amt beurteilte im Jahre 1974 die Folgen der deutschen Militärhilfe für den Iran so: „Durch diesen deutschen Beitrag wird die administrative ebenso wie die technische Infrastruktur des Irans gefördert, womit gesellschaftliche Konflikte abbaubar werden und letztlich zur Hebung der Lebensqualität in diesem Teil der Welt beitragen.“⁶³⁾

Plausibler — und durch die ständigen Kriege in der Dritten Welt immer wieder bestätigt — ist die Vorstellung, daß durch die Lieferung von Waffen oder die Auslagerung von Anlagen zur Herstellung von Waffen das Konfliktpotential in der Dritten Welt erhöht wird. Regionale Rüstungswettläufe werden durch zusätzliche Waffenlieferungen angeheizt, und aufgrund der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Situation in der unterentwickelten Welt wird der Ausbruch innergesellschaftlicher und zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte wahrscheinlicher.

Reduzierung der Importkapazität durch Rüstungsimporte

Eine der Determinanten für wirtschaftliches Wachstum in der Dritten Welt ist die Importkapazität. Die Ausstattung mit internationaler

⁶²⁾ Zit. nach U.S. House of Representatives, Committee on International Relations, *International Security Assistance Act of 1976 (Hearings)*, Washington 1976, S. 6.

⁶³⁾ Zit. in Frankfurter Rundschau am 4. September 1974.

Liquidität, eine Voraussetzung für die Erweiterung des Produktionspotentials, wird in vielen Entwicklungsländern durch den Transfer von militärisch bedingten Technologien erheblich eingeschränkt. Die für Importe zur Verfügung stehenden Ressourcen sind in den meisten Entwicklungsländern knapp. Der Transfer von Waffen, der statistisch erfaßt wird, macht zwar „nur“ knapp 2 % des weltweiten Warenhandels aus, doch haben Rüstungsimporte gerade für viele Länder mit begrenzter Importkapazität überdurchschnittliche Bedeutung. Bei den Entwicklungsländern mit den höchsten Rüstungsimporten betrug dieser in der Regel über 10 % des Gesamtimports⁶⁴⁾. In Südkorea, Syrien und der Türkei entfiel teilweise über ein Fünftel der gesamten Einfuhr auf Waffen und anderes militärisches Gerät. Ein besonders extremer Fall sind die ägyptischen Rüstungsimporte im Jahr 1970: Sie erreichten fast die Hälfte der gesamten Einfuhr. Beträchtliche Teile der Importkapazität wurden mithin von Rüstungstransfers absorbiert und standen für andere Vorhaben nicht zur Verfügung. Die ausgewiesenen Daten zeigen jedoch das gesamte Ausmaß der Beeinträchtigungen der Importkapazität vermutlich nicht adäquat an, da Rüstungstransfers häufig unvollständig erfaßt werden.

Der Import von Rüstungsproduktionstechnologie trägt nicht zur Erweiterung der Produktionsbasis bei, denn die daraus folgende Produktion ist nicht reproduktiv, d. h., es werden weder Produktionsmittel gefertigt noch trägt die Produktion zu einer verbesserten Versorgung mit Konsumgütern bei. Vielmehr konkurrieren alle Arten von Rüstungsimport mit Entwicklungsvorhaben und industriellen Investitionen um knappe staatliche Mittel und Devisen. Das Ausmaß der rüstungsbedingten Belastungen für die Volkswirtschaft in Ländern der Dritten Welt wird durch einen Vergleich der Importe an Produktionstechnologie und Rüstungswaren verdeutlicht. Ein solcher Vergleich kann allerdings nur die Größenordnung vermitteln, da keine gesicherte Aussage darüber möglich ist, wieviel Rüstungswaren in der hier als Indikator für Produktionstechnologie verwendeten Kategorie 7 der Internationalen Handelsklassifikation enthalten sind. Je nachdem, welche Zahlenangaben man für das Gesamtvolumen der Rüstungstransfers in die Dritte Welt zugrunde legt, erreicht die Quote Rüstungsimporte zu Einfuhr von Pro-

duktionstechnologie einen Wert zwischen 12 und 20 % für das Jahr 1976⁶⁵⁾. Naturgemäß weichen die entsprechenden Quoten für einzelne Länder stark voneinander ab. Insgesamt ist eine steigende Tendenz festzustellen. Eine Überprüfung anhand der Daten für die Jahre 1965, 1970 und 1975 ergab, daß die Quote in den dreizehn Entwicklungsländern mit den absolut höchsten Rüstungsimporten in mindestens einem der Stichjahre über einem Fünftel lag⁶⁶⁾. In fünf Ländern — Ägypten, Israel, Libyen, Syrien, Türkei — erreichte die Quote sogar über 50 %. In Südkorea und dem ehemaligen Südvietnam waren die Rüstungsimporte höher als die Einfuhr von Produktionstechnologie.

Da rüstungsbedingte Importe nicht zur Erweiterung der Reproduktion beitragen und auch nicht Devisen erwirtschaften helfen, müssen andere Sektoren der Volkswirtschaft exportfähige Produkte zur Finanzierung des militärischen Bedarfs bereitstellen. Die bestehende Verschuldungssituation der meisten Entwicklungsländer, mit Ausnahme einiger erdölexportierender Länder, verweist aber darauf, daß dies bisher nicht in hinreichendem Maße möglich ist. Daher ist davon auszugehen, daß Rüstungsimporte die Verschuldungssituation überdurchschnittlich verschärfen, da sie sich nicht amortisieren können. Allerdings ist die rüstungsbedingte Verursachung von Verschuldung in den aggregierten Zahlen nicht mehr erkennbar.

Technologische „Bugwelle“ der modernen Rüstung

Der Transfer und auch die Produktion von modernen Rüstungswaren determinieren direkt und indirekt das Industrialisierungsmuster und vor allem dessen technologisches Niveau. Moderne Kampfflugzeuge, Kampfpanzer, elektronische Kommunikations- und Überwachungssysteme, Kriegsschiffe usw. repräsentieren komplexe Technologien, deren Nutzung und Wartung teure Einrichtungen voraussetzen. Es entspricht einfachstem militärischem Kalkül, daß der militärische Gebrauchswert nur dann gegeben ist, wenn zumindest Wartung und Betrieb im Bereich na-

⁶⁵⁾ Die unterschiedlichen Prozentzahlen ergeben sich aus den abweichenden Schätzungen von ACDA einerseits und SIPRI andererseits. Genauere Angaben in: Peter Lock, *Obstacles to Disarmament relating to the World Economic and Political Order: International Economic Structures* Unesco Arbeitspapier Paris 1978 mimeo, S. 29 f.

⁶⁶⁾ Peter Lock und Herbert Wulf, *Militarismus...*, a. a. O. (FN 52), S. 31.

⁶⁴⁾ Zu sämtlichen Zahlenangaben vgl. Peter Lock und Herbert Wulf, *Militarismus*, a. a. O. (FN 52), S. 30 ff.

tionaler Autonomie liegen. Die Einführung eines modernen Waffensystems löst eine Kette zusätzlicher Importe aus.

Für die Dislozierung einer Panzerdivision werden für einen Kampftag zwischen 1 000 und 2 000 t verschiedener Nachschubgüter (Treibstoff, Munition, Lebensmittel usw.) benötigt. Zum Transport dieser Nachschubgüter ist deshalb ein Lastkraftwagenpark von 200 bis 400 Fahrzeugen und ein entsprechendes Straßennetz erforderlich⁶⁷). Die logische Konsequenz des Importes von Kampfflugzeugen ist nicht nur die Erweiterung vorhandener und die Anlage neuer Flugplätze, sondern außerdem die Installation moderner Radar- und Flugabwehrsysteme. An den Beschaffungswünschen des Irans Mitte der siebziger Jahre wird der durch Lieferung von Kampfflugzeugen ausgelöste Auftragsschub im Flugabwehr- und Radarbereich sichtbar. In ähnlicher Weise erfordert der Import moderner Kriegsschiffe umfangreiche und kostspielige Hafenanlagen und Reparatereinrichtungen. Modernes Gerät, das mit immer mehr elektronischen Instrumenten ausgerüstet wird, bedarf, um überhaupt vom Boden abzuheben, zu rollen, zu schwimmen oder zu schießen, einer elektronischen „Umwelt“, die in der Dritten Welt ins technologische Niemandsland transplantiert werden muß.

Beispiele zur Bestätigung des beschriebenen Grundmusters lassen sich für viele Länder nachzeichnen. Zahlreiche Länder wurden mit einem an der Militärstrategie ausgerichteten Netz von Straßen überzogen; der Aufwand hierfür überstieg bei weitem das für die Entwicklung im zivilen Bereich erforderliche Maß. Dies gilt vor allem für den Verlauf des Straßennetzes, aber auch für dessen Qualität (Breite der Straßen und Tragfähigkeit von Brücken), die an militärischen Erfordernissen (Gewicht von Panzern, Geschwindigkeit von Lastwagen, Landemöglichkeit für Leichtflugzeuge) ausgerichtet sind. Dies läßt sich für die Aktivitäten des indischen Militärs in Sikkim und Bhutan, nahe der chinesischen Grenze, für Thailand, in lateinamerikanischen Ländern (Argentinien und Brasilien) oder in den früheren portugiesischen Kolonien in Afrika feststellen. Ähnliches gilt für die Türkei.

Die Rüstungsindustrie hat starke „backward linkages“ zur Voraussetzung, um die nötigen Inputs für die Produktion von modernen Rüstungswaren bereitzustellen. Ein hoher Bei-

⁶⁷) Angaben von Michael T. Klare, Hoist With Our Own Pahlavi, in: The Nation, 31. Januar 1976, S. 113. Zu technischen Daten einzelner Waffensysteme vgl. die verschiedenen Jane's Jahrbücher.

trag für den allgemeinen Industrialisierungsprozeß wird daher vom Aufbau der Rüstungsindustrie erwartet. Da die Rüstungsindustrie nicht als industrielle Enklave aufgebaut werden kann, hat die Produktion moderner Waffensysteme eine diversifizierte Industriestruktur zur Voraussetzung. Diese Industriestruktur wird jedoch durch die Art der Produktionstechnologie weitgehend bestimmt. Das heißt konkret, die an den Standards der Industrieländer orientierte, kapitalintensiv durchgeführte Rüstungsproduktion wirkt auf die Verwendung von Produktionstechnologien in anderen industriellen Bereichen zurück. Das kapitalintensive Produktionsmuster der Rüstungsindustrie überträgt sich auf die Vorleistungsproduktion. Kapitalintensiv arbeitende, suboptimale industrielle Agglomerationen entstehen. Es entwickelt sich aus den technischen Bedingungen der Produktion komplexer Rüstungswaren eine einseitige, deformierte Industriestruktur, deren eigengesetzliche Fortschreibung zu einem spezialisierten, kapitalintensiven Industrialisierungsmuster führt. An die Industrie werden aufgrund der Nachfrage aus dem militärischen Sektor Anforderungen gestellt, die, gemessen an den allgemeinen Bedürfnissen der Gesellschaft, weit überhöht sind. Industrialisierung solcher Art erweist sich als ungeeignet, die Grundbedürfnisse der Mehrheit der Bevölkerung zu befriedigen. Dafür müßte sie zunächst auf weniger komplexe Verfahren umgestellt werden.

Eigenständige Kampfflugzeug- und Raketenproduktion beispielsweise erfordert, abgesehen von den eigentlichen Luftrüstungsbetrieben, die Existenz einer leistungsfähigen Feinmechanik, Leichtmetall- und Elektronikindustrie sowie hochspezialisierte Entwicklungs- und Produktionserfahrungen in der Metallurgie. Schiffbau und Panzerproduktion basieren u. a. auf qualitativ anspruchsvollen Vorleistungen der Stahlindustrie und großer Erfahrung in der Produktion und Bearbeitung von großen Gießereistücken. Die Panzerproduktion erfordert wegen der Ausmaße der Wannen große Gießereikapazitäten und trotz niedriger Produktionslose hohe Investitionen für spezialisiertes Gerät zur Bearbeitung und Prüfung. Eine weitere wichtige Voraussetzung muß gegeben sein: eine entwickelte Maschinenbauindustrie, einschließlich Werkzeugmaschinenbau, die den hohen Qualitätsanforderungen des Rüstungssektors entsprechen kann. Derartige Normen sind jedoch in Entwicklungsländern mit großen Schwierigkeiten verbunden und führen zu starkem Ansteigen der Produktionskosten. Eine zivile Nutzung derartiger Kapazitäten ist nicht konkurrenzfähig.

hig, weder auf dem Binnenmarkt noch auf den Exportmärkten. Denn bislang sind die Standortvorteile der verarbeitenden Industrie in der Dritten Welt auf Massenproduktion und auf arbeitsintensive, hochgradig zerlegbare Arbeitsprozesse beschränkt. Eine wirtschaftliche Nutzung der Zulieferbetriebe für eine technologisch entwickelte Rüstungsindustrie in der Dritten Welt ist somit mit großen Schwierigkeiten verbunden, da das Leistungsvermögen und damit auch die Kosten nicht den Anforderungen entsprechen.

Absorption von qualifiziertem Personal

Sowohl die Produktion von Waffen als auch deren Einsatz, Reparatur und Wartung erfordern die Tätigkeit von qualifiziertem Personal. Durch die militärische Nachfrage nach Fachpersonal — direkt für die Streitkräfte oder indirekt für Waffenproduktion und Bedienung — werden Engpaßprobleme in unterentwickelten Ländern verstärkt oder erfordern den Einsatz ausländischer Spezialisten. Die Tätigkeit von ausländischem Personal belastet jedoch die Devisenreserven. Der These, daß die Beschäftigung im Militärssektor unproduktiv ist und eine Vergeudung von Arbeitskraft bedeutet, wird entgegengehalten, daß bei der militärischen Tätigkeit, besonders durch die Ausbildung während des Militärdienstes, Fähigkeiten erlernt werden, die auch zivil nutzbar sind. Ob die erworbenen Kenntnisse übertragen werden können — sieht man zunächst einmal von den Kosten dieser Ausbildung und alternativen Ausbildungsmöglichkeiten ab —, hängt nicht zuletzt von der Art der erlernten Fähigkeiten ab. Grundlegende Kenntnisse über den Bau von Straßen, die Reparatur von Lastkraftwagen oder auch über landwirtschaftliche Anbaumethoden, die teilweise während der Militärzeit erworben werden, lassen sich bei gezielter Verwendung auch ohne Umschulung nach dem militärischen Dienst nutzbar anwenden.

Anders sieht es jedoch mit dem Wert der für das Militär wesentlichen Spezialkenntnisse aus, wie beispielsweise Wartung von Kampfflugzeugen, die Entwicklung von Raketenantriebsaggregaten oder die Bedienung von Maschinengewehren und Haubitzen. Häufig erfordern derartige Tätigkeiten einen hohen Ausbildungsstand als Voraussetzung und sind so spezialisiert, daß die erworbenen Fähigkeiten außerhalb des Militärssektors überhaupt nicht angewendet werden können. Die Wartung und Reparatur erforderte Anfang der

siebziger Jahre für 100 Einheiten Panzer rund 150 Mechaniker und für hundert gepanzerte Fahrzeuge, Späh- und Schützenpanzer rund 50 Mechaniker in Industrieländern⁶⁸). Legt man zugrunde, daß wegen gestiegener Komplexität der derzeit transferierten Panzer (wesentlich mehr Elektronik), angesichts härterer klimatischer Bedingungen sowie aufgrund einer insgesamt niedrigeren technischen Ausstattung (Werkstätten, Maschinen etc.) in Entwicklungsländern die Anzahl der benötigten Mechaniker um mindestens 50 % höher liegt, so zeigt sich, daß in einer Reihe Länder ein Stab von vielen Tausend Mechanikern lediglich für die Panzerwartung und Reparatur benötigt wird. Wendet man diese Schätzwerte auf die Zahl der in Entwicklungsländern eingesetzten Panzer und gepanzerten Fahrzeuge⁶⁹) an, so ergibt sich beispielsweise für Ägypten ein Bedarf an qualifizierten Mechanikern nur für Wartung und Reparatur von 6 000 und für Indien von 5 000; selbst für kleinere Länder wie Jordanien (über 1 800), Peru (knapp 1 000), Uganda (fast 300) und Thailand (fast 600) sind beträchtliche Facharbeiterstäbe erforderlich. Ähnliche Größenordnungen gelten für die Wartung von Kampfflugzeugen.

In den meisten der erwähnten Länder ist der Bestand an qualifiziertem Personal äußerst klein: Die Produktion von Waffen und die aus dem Import von Rüstung resultierenden Arbeiten erfordern Fachkräfte wie Werkzeugmacher, Feinmechaniker, Techniker, Elektromonteur etc. Gerade in diesen Berufen konkurriert der militärische Sektor direkt mit der im Aufbau befindlichen Industrie, entzieht ihr das dringend benötigte Fachpersonal und bewirkt eine starke Verteuerung der Lohnkosten, die vor allem durch die Anwerbung ausländischer Fachkräfte ausgelöst wird.

Sicherung von Arbeitsplätzen in Industrieländern durch Rüstungsexporte in die Dritte Welt?

Nicht nur in Entwicklungsländern sind wirtschaftliche Auswirkungen des Rüstungstransfers festzustellen. In den Hauptexportländern der westlichen Welt werden von Befürwortern der Rüstungsexporte ständig positive Zahlungsbilanz- und Beschäftigungseffekte zur Legitimation erhöhter Rüstungsexporte hervorgehoben. Angesichts der seit einigen Jahren relativ konstant hohen Arbeitslosen-

⁶⁸) Diese Angaben sind auf Schweden bezogen. Vgl. SIPRI, a. a. O. (FN 60), S. 806.

⁶⁹) Bestand an Fahrzeugen laut IISS, Military Balance 1977/78.

zahlen verfehlt insbesondere das Arbeitsplatzargument seine politische Wirkung nicht.

Die häufig gewählte Relation zwischen Gesamtexport und Rüstungsexport ist im Hinblick auf Rüstungsabhängigkeit der Industrie nicht aussagekräftig, da die Exportstruktur der einzelnen Länder sehr unterschiedlich ist. Die Abhängigkeit der Industriestruktur vom Rüstungsexport wird durch einen Vergleich des gesamten Technologie-⁷⁰⁾ und des Rüstungsexportes deutlich. Legt man die — wie oben ausgeführt — relativ konservativ berechneten Zahlen der amerikanischen Abrüstungsbehörde zugrunde, so ergibt sich für die USA ein Anteil des Rüstungsexportes am Technologieexport von über 10 %, für Frankreich und Großbritannien um jeweils 4 % und für die Bundesrepublik Deutschland von ca. 1,5 %. Auf der Basis der in Tabelle 1 genannten höheren Werte müssen diese Prozentsätze mindestens verdoppelt werden. Der Rüstungsexport der Sowjetunion beträgt mengenmäßig rund 60 % des Volumens des Technologieexports. In dieser Zahl drückt sich einmal die innerhalb der Länder des RGW vereinbarte Arbeitsteilung aus, die eine Konzentration der Rüstungsproduktion auf die Sowjetunion vorsieht. Zum anderen zeigt sich hierin aber auch der begrenzte Export von Produktionstechnologien in Entwicklungsländer⁷¹⁾.

Für die Aufrechterhaltung von Rüstungsproduktionskapazitäten wird immer wieder mit dem Argument durch Rüstung induzierter Wachstumsimpulse plädiert⁷²⁾. Die Behauptung, es bestünde ein positiver Zusammenhang zwischen Rüstungsforschung und Wirtschaftswachstum, gehört zum oft wiederholten Public-Relations-Repertoire der Rüstungsindustrie, hält jedoch empirischer Prüfung nicht stand⁷³⁾. Gegen die Möglichkeiten reibungsloser Übertragung von Know-how aus dem Rüstungssektor in „zivile“ Produktionsbereiche spricht die Schwierigkeit vieler Rüs-

stungsbetriebe, nicht ausgelastete Kapazitäten durch Erschließung ziviler Märkte zu füllen. Ein Plausibilitätsargument spricht ebenso gegen die behaupteten „spin-off“-Effekte: Bei Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich und einer anschließenden Übertragung auf zivile Sektoren handelt es sich im Vergleich zur direkten, unmittelbar auf zivile Zwecke gerichteten Forschung und Entwicklung um einen Umweg, der, volkswirtschaftlich betrachtet, aufwendiger ist. Ein bezeichnendes Beispiel für fehlgeschlagene Übertragung vom militärischen auf den zivilen Bereich ist das britisch-französische Überschallflugzeug Concorde. Statt die von maximalistischen Anforderungen des militärischen Sektors geprägte Struktur der Luftfahrtindustrie in ihrer technologischen Zielprojektion zu „entmilitarisieren“ und auf wirtschaftliche Technologien umzustellen, hat man mit der Concorde ein ziviles Produkt entwickelt⁷⁴⁾, daß hinsichtlich Geschwindigkeit, Reichweite usw. typisch militärischen Forderungen entspricht, letztlich aber nur durch große Subventionen von der Konzipierungsphase bis zum Einsatz realisiert werden konnte.

Gerade in stark vom Export abhängigen Ländern werden überdurchschnittlich qualifizierte Belegschaften in der gewerblichen Wirtschaft benötigt, um die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten und damit Arbeitsplätze zu erhalten. Die Bindung von ingenieurwissenschaftlichem Personal und qualifizierten Facharbeitern in der Rüstungsindustrie vermindert auf längere Sicht die volkswirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und damit das Wachstum. Ein Vergleich der Wachstumsraten nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen Großbritannien und Frankreich einerseits und Japan und der Bundesrepublik Deutschland andererseits ergibt zumindest eine statistische Bestätigung dieses Zusammenhanges. Die Bundesrepublik Deutschland und Japan haben die Rüstungsproduktion erst mit einiger Verzögerung wieder aufgenommen und konnten ihr industrielles Potential ausschließlich auf die Entwicklung des zivilen Exportes konzentrieren.

Auf das zeitweilige Fehlen einer Rüstungsindustrie als eine erklärende Variable für schnellere außenhandelsbedingte wirtschaftli-

⁷⁰⁾ Berechnungen anhand der Angaben in Economic Commission for Europe, Bulletin of Statistics on World Trade in Engineering Products — 1976, New York, 1978, S. 26.

⁷¹⁾ Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftssysteme stellt sich für die Sowjetunion die Frage der Abhängigkeit anders; ein direkter Vergleich dieser Zahlen ist nicht zulässig. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß wirtschaftspolitische Überlegungen bei der Entscheidung über Rüstungsexporte politischen Kriterien untergeordnet sind.

⁷²⁾ So beispielsweise Horst Regling, Militärausgaben und wirtschaftliche Entwicklung, Hamburg 1970.

⁷³⁾ Belege hierfür in Bernhard Udis, Adjustment of High Technology Organization to Reduced Military Spending: The Western European Experience, Boulder, Col., 1975, S. 413—433.

⁷⁴⁾ Die gemeinsame Entwicklung der Concorde wurde lanciert, nachdem die britische Regierung den Plan, einen eigenen Überschall-Kampf-Bomber, den TSR 2, zu entwickeln, endgültig fallengelassen hatte und dadurch alle mit der Forschung und Entwicklung dieses Projektes Beschäftigten arbeitslos wurden.

che Entwicklung in Japan und der Bundesrepublik Deutschland wurde bereits vor einigen Jahren hingewiesen⁷⁵⁾). In den USA, Frankreich und Großbritannien wurde ein technologisch anspruchsvoller Bereich der Industrie für die Herstellung und Wartung von militärischem Gerät bereitgestellt, während in Japan und in der Bundesrepublik Deutschland überdurchschnittliche Exportsteigerungen und höhere Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes durch eine Konzentration der industriellen Fertigung auf die Investitionsgüterindustrie und den Fahrzeugbau erzielt wurden. Für die USA stellt S. Melman⁷⁶⁾ fest, daß seit dem Zweiten Weltkrieg permanent erhebliche finanzielle Mittel dem Kapitalstock und qualifiziertes technisches Personal wegen militärischer Verwendung der zivilen Industrie vorzuenthalten wurden. Diese Situation, die Melman als „permanente Kriegswirtschaft“ bezeichnet, wirkte sich nachteilig auf die Produktivität der Industrie in den USA aus. Besonders

am Beispiel der amerikanischen Werften zeigt Melman, daß die Konzentration auf den Kriegsschiffbau diesen Industriezweig für den Handelsschiffbau auf dem Weltmarkt weitgehend angebotsunfähig machte.

Gegen die Aufrechterhaltung von rüstungsindustriellen Kapazitäten und gegen die Ausweitung von Rüstungsexporten sprechen mithin auch volkswirtschaftliche Überlegungen, die nicht nur die unmittelbaren und kurzfristigen Beschäftigungseffekte in einzelnen Betrieben im Auge haben. Gerade die Beispiele England und Frankreich zeigen, daß einmal aufgebaute Rüstungskapazitäten nur mit umfangreichen staatlichen Subventionen und Exportförderungsmaßnahmen ausgelastet werden können. Öffentliche Ausgaben in anderen Bereichen erbringen zudem in der Regel höhere Beschäftigungseffekte, da die Rüstungsindustrie kapitalintensiver arbeitet. Rüstungsexporte sind als arbeitsmarktpolitische Maßnahme denkbar ungeeignet.

VI. Die Alternativen: Eine neue internationale Militärordnung oder eine neue Weltwirtschaftsordnung

Der größte Teil der militärischen Aufwendungen wird nach wie vor in den Ländern der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation ausgegeben (nach Angaben der US-Abrüstungsbehörde 75 % der globalen Militärausgaben, in den Entwicklungsländern dagegen nur 20,7 %⁷⁷⁾). Die wirtschaftlichen Folgen sind in den Entwicklungsländern dennoch gravierender, da wesentlich größere Anteile der zur Verfügung stehenden Ressourcen für das Militär aufgewendet werden. Dieser Sachverhalt sei am Vergleich verschiedener Länder demonstriert. Die folgende Tabelle zeigt, daß die Anteile des Bruttoinlandsproduktes, die in den ausgewählten Entwicklungsländern für militärische Zwecke eingesetzt werden, zwar höher sind als in der Bundesrepublik Deutschland, daß dieser Indikator aber kaum eine dramatische Einschränkung der wirtschaftlichen Möglichkeiten anzeigt. Anders sieht das Bild jedoch aus, wenn man die Teile

des Bruttosozialproduktes, die zur Sicherung des Existenzminimums erforderlich sind, abzieht. Immerhin wird in Äthiopien fast ein Fünftel des hypothetisch verfügbaren Einkommens für militärische Zwecke verwendet, in der Bundesrepublik Deutschland 4 %. Dabei ist zu beachten, daß das länderspezifische Minimum der Lebenshaltung im Verhältnis 1 : 26 schwankt.

Diese Zahlen verdeutlichen die enormen Belastungen der Dritten Welt durch Militäraufwendungen, sie relativieren aber gleichzeitig auch den Aufrüstungsprozeß, indem sie die wirtschaftliche Benachteiligung dieser Länder hervorheben und die Konzentration militärischer Macht in den Industrieländern betonen. NATO und WVO verfügen über die militärischen und logistischen Kapazitäten, die Staaten der Dritten Welt zu bedrohen und jederzeit ihre Hoheitsrechte zu verletzen. Dies ist zugleich Anlaß⁷⁸⁾ und Vorwand zur Forcierung

⁷⁵⁾ Kurt W. Rothschild, *Military Expenditure, Exports and Growth*, in: *Kyklos*, Vol. XXVI, 4/1973, S. 804—814. Detaillierter wird dieses Argument ausgeführt in U. Albrecht, P. Lock und H. Wulf, a. a. O. (FN 11), Kapitel I, 5, S. 85 ff.

⁷⁶⁾ S. Melman, *Twelve Propositions on Productivity and War Economy*, in: *Armed Forces and Society*, Vol. 1, 4/1975, S. 490—497.

⁷⁷⁾ Berechnet nach U. S. Arms Control and Disarmament Agency, a. a. O. (FN 28), Tabelle I.

⁷⁸⁾ Drohungen, auch militärisch einzugreifen, falls die Rohstoffversorgung der kapitalistischen Industrieländer aufgrund eines Lieferboykotts nicht mehr gewährleistet sei, sprachen der damalige Außenminister der USA, Kissinger, und der Verteidigungsminister Schlesinger während der sogenannten Ölkrise 1973/74 öffentlich aus. Die Aufgabenstellung und die Manöver der U. S. Navy und des Marine Corps zeigen, daß die militär-taktischen und logistischen Voraussetzungen zur Intervention

Tabelle 5: Militärausgaben und Einkommensbelastungen

| Indikatoren | Athiopien (1975) | Nigeria (1977) | Chile (1977) | Bundes- republik Deutschland (1977) |
|--|---------------------|-------------------|-----------------|--|
| Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in Mio. US-Dollar) | 2 650 | 32 000 | 9 400 | 514 000 |
| Anteil der Militärausgaben am BIP in % | 3,2 | 8,3 | 8,0 | 3,4 |
| Pro-Kopf-Einkommen (in US-Dollar) | 90 | 490 | 886 | 8 361 |
| Hunger- bzw. Armutsgrenze (geschätzt) (in US-Dollar) | 75 | 200 | 300 | 2 000 |
| Verfügbares Einkommen (in US-Dollar) | 15 | 290 | 586 | 6 361 |
| Militärausgaben pro Kopf (in US-Dollar) | 2,85 | 36,75 | 57,90 | 223,85 |
| Belastung des verfügbaren Einkommens durch Militärausgaben in % | 19 | 13 | 10 | 4 |

Berechnet nach Military Balance 1976/77 bis 1978/79: National Basic Intelligence Factbook, Washington, D. C. 1978.

rung des Aufrüstungsprozesses in den Entwicklungsländern, die ihre Verfügung über Rohstoffe gefährdet sehen.

Es ist das legitime Recht jedes Staates, sich gegen Aggressionen von außen zu schützen. Doch zeigt sich, daß dieses politische Ziel durch den Import von Waffen aus Industrieländern oder durch die Produktion von modernem Gerät in Entwicklungsländern kaum erreicht werden kann. Die Erwartung verminderter Abhängigkeit von Entscheidungen in den Zentren kann durch Fortschreibung der derzeitigen Kooperation im Rüstungsbereich zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht erfüllt werden. Die Globalisierung der militärischen Ost-West-Konfrontation beinhaltet die Einbindung und ideologische Fremdbestimmung von Konfliktaustragung in der Dritten Welt. Es ist deshalb unrealistisch, umfassende wirtschaftliche und soziale Entwicklung oder gar ein alternatives, auf ar-

beitsintensiven Technologien und auf Eigenständigkeit basierendes Entwicklungsmodell, eine neue internationale Weltwirtschaftsordnung zu fordern, ohne Alternativen im Militär- und Rüstungssektor vorzusehen. Solange sich die Souveränität und Sicherheit der Länder der unterentwickelten Welt auf militärische Technologien und Doktrinen gründet, die in den Industrieländern entwickelt wurden, kann politische und wirtschaftliche Eigenständigkeit nicht erreicht werden.

Die Nord-Süd-Verhandlungen zur Vereinbarung einer neuen Weltwirtschaftsordnung müssen notwendigerweise Abrüstungsmaßnahmen miteinschließen, wenn sie nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein sollen⁷⁹⁾, denn die bisherige entwicklungspolitische und wirtschaftliche Konfrontation zwischen westlichen Industrieländern und Entwicklungsländern droht andernfalls in eine militärische Konfrontation überzugehen.

in Entwicklungsländern, beispielsweise zur Besetzung von Ölfeldern, inzwischen existieren. Zur Aufgabenstellung der U. S. Navy siehe z. B. Vizeadmiral Stansfield Turner, Missions of the U. S. Navy, in: Naval War College Review, März—April 1974, S. 2—17, sowie F. J. West, The Case for Amphibious Capability, in: Marine Corps Gazette, Okt. 1974, S. 16—24, wo für eine schlagkräftige Marineinfanterie als Interventionstruppe plädiert wird.

⁷⁹⁾ In einer Studie über die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Rüstungswettlaufs kommt der Generalsekretär der Vereinten Nationen zum Ergebnis, daß „Analysen im Zusammenhang mit der Errichtung einer neuen internationalen Weltwirtschaftsordnung ... meistens Überlegungen über die Einflüsse des Rüstungswettlaufs insgesamt ausgelassen haben“. Vgl. Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Die wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Rüstungswettlaufs, in: Militärpolitik Dokumentation, 8/1978.

Die Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen

I. Vorbemerkung

Die Zusammenarbeit der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten auf dem Gebiet der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik ist primär eine Folge gemeinsamer Sicherheitsinteressen. Die NATO hat hier insgesamt gesehen — trotz aller nationalstaatlichen Interessen und unterschiedlichen Machtpotentiale — einen hohen Grad von Kooperation erreicht.

Das von allen NATO-Partnern akzeptierte Konzept für die Verteidigung Westeuropas beruht bekanntlich auf der Doktrin der abgestuften Abschreckung („flexible response“). Die Eskalation der konventionellen Verteidigung über den Gebrauch taktisch-nuklearer Waffen bis hin zum Einsatz des strategisch-nuklearen Potentials der USA wird von der Intensität des gegnerischen Angriffes abhängig gemacht. Nukleare Waffen werden von der NATO nur dann eingesetzt, wenn ohne sie die Abwehr einer Aggression aussichtslos wäre. Dies schließt aber ein, daß auch ein überlegener konventioneller Angriff bereits den Einsatz von Nuklearwaffen auslösen könnte. Hierin liegt ein faktisch unlösbarer Widerspruch für die Bundesrepublik Deutschland: Im Interesse einer glaubhaften Abschreckung muß der Bundesrepublik einerseits daran gelegen sein, daß im Falle eines großangelegten Angriffes die nukleare Eskalation rechtzeitig eingeleitet wird. Andererseits ist gerade sie bei ihrer geostrategischen Lage genötigt, alle Mittel einzusetzen, um einen Konflikt vor dem Überspringen der Atomschwelle zu beenden bzw. zumindest zu versuchen, die Eskalation auf einer möglichst niedrigen Stufe zu halten. Schon dieses sicherheitspolitische Dilemma der Bundesrepublik deutet auf ihr besonderes „nationales Interesse“ hin, auf den Kernwaffeneinsatz der Verbündeten einen möglichst weitgehenden Einfluß zu nehmen.

Es gibt keine nationale Militärstrategie der Bundesrepublik Deutschland. Die Militärdoktrin und die Operationspläne der Bundeswehr sind in das NATO-Bündnis eingebettet, und Teile der Bundeswehr sind schon im Frieden dem NATO-Oberkommando unterstellt. Ob-

wohl die Bundesrepublik in Übereinstimmung mit den Bündnispartnern versuchen kann, die auch für die hiesige Region primär geltenden US-Vorstellungen zu modifizieren, zeigte die bisherige Praxis, daß sich im wesentlichen immer wieder die amerikanischen Vorstellungen durchsetzten. Gewiß: die Vereinigten Staaten beteiligen ihre Verbündeten u. a. an der nuklearen Zielplanung in der nuklearen Pla-

INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Die Vereinigten Staaten
 - 1. Kriegsrechte des US-Präsidenten
 - 2. Delegation von präsidentiellen Befugnissen
- III. NATO-Konsultation
- IV. Großbritannien
- V. Frankreich
- VI. Sowjetunion und China

nungsgruppe der NATO. Sie beteiligen sie auch am Einsatz von Nuklearwaffen („nuclear sharing“).

Die verschiedenen Absprachen (wie z. B. die „Athener Richtlinien“ von 1962), die den potentiellen Einsatz von Nuklearwaffen zum Schutze des NATO-Bereiches politisch absichern, geben einen ungefähren Anhaltspunkt, in welchen Situationen ein Einsatz nuklearer Mittel notwendig erscheinen könnte bzw. bis zu welchem Grad eine politische Konsultation unter den NATO-Verbündeten hierüber möglich ist. Die USA und Großbritannien haben sich bereit erklärt, unter gewissen Bedingungen („time and circumstances permitting“) ihre Verbündeten zu konsultieren und ihre strategischen Streitkräfte zur Abwehr von Bedrohungen des Atlantischen Bündnisses einzusetzen. Hierdurch machen die USA ihre Nuklearwaffen — wenn auch unter dem Vorbehalt des nationalen Einsatzbefehls — der Abschrek-

kungspolitik des Bündnisses zum Schutz Westeuropas dienstbar.

Trotz dieser grundsätzlichen Bereitschaft zur Konsultation der Verbündeten ist es in erster Linie der amerikanische Präsident, der im „Eventualfall“ für die ungeheuer komplexe und in ihrer Konsequenz für die Menschheit unvorstellbar weitreichende Entscheidung zum Einsatz nuklearer Waffen den Ausschlag gibt. Dies erklärt sich schon rein innenpolitisch aus den Bemühungen um die Stärkung der Effektivität des amerikanischen Regierungssystems gegenüber den totalitären Staaten, denen

schnelleres Reaktionsvermögen und größere Entschlossenheit in ihren sicherheitspolitischen Handlungen nachgesagt wird. Die Westeuropäer sind sicherheitspolitisch in die Entscheidung der amerikanischen Führungsmacht „eingebunden“ und somit von Verhalten und Glaubwürdigkeit der US-Entscheidungsträger, vornehmlich des Präsidenten, abhängig. Westeuropa hofft darauf, daß die Abschreckung „funktioniert“ und der US-Präsident im Notfall die „richtige Entscheidung“ trifft. Der Schwerpunkt der folgenden Darstellung liegt daher auf den „Nuklearbefugnissen“ des amerikanischen Präsidenten.

II. Die Vereinigten Staaten

1. Kriegerrechte des US-Präsidenten

Die Autorität des Präsidenten der USA, im Rahmen des amerikanischen Potentials über den Einsatz von Nuklearwaffen zu entscheiden, ergibt sich vor allem aus seiner verfassungsmäßigen Rolle als „Oberbefehlshaber der Streitkräfte“: „Der Präsident soll Oberbefehlshaber des Heeres und der Marine sowie der Miliz der einzelnen Staaten sein . . .“¹⁾

Der War Powers Act vom 7. November 1973²⁾ stellt zwar einen Versuch des amerikanischen Kongresses dar, die allgemeinen „Kriegerrechte“ des Präsidenten zugunsten des Kongresses einzuschränken. Im wesentlichen handelt es sich hier jedoch um den konventionellen Sektor und weniger um die nukleare Entscheidungsproblematik. Der War Powers Act soll gewährleisten, daß beide Gewalten am Entscheidungsprozeß über Krieg und Frieden beteiligt werden und nach Möglichkeit der „nationalen Wille“ seinen Niederschlag findet. Der Präsident wird überdies bis zu einem gewissen Grad zur Konsultation und zur Preisgabe von Informationen — beides neuralgische Punkte sowohl im Verhältnis zwischen Präsident und Kongreß als auch im Verhältnis USA und Westeuropa — verpflichtet. Die Verabschiedung des Gesetzes machte die latenten Gefahren deutlich, die in der bisherigen Interpretation und Handhabung der Kriegerrechte durch den Präsidenten lagen; sie war von der Besorgnis des Kongresses über die Machtanhäufung des

Präsidenten und von der Überzeugung getragen, daß im politischen Entscheidungsprozeß eines demokratischen Systems eine funktionierende und „ausgleichende“ Legislative erforderlich ist. Obwohl dieser War Powers Act dem Präsidenten gewisse Restriktionen auferlegt, berührt er keinesfalls seine nukleare Entscheidungs-„Freiheit“. Überdies bleibt generell seine Befugnis, im Falle der Beeinträchtigung der nationalen Sicherheit eine sofortige Reaktion herbeizuführen, unberührt³⁾.

Die Frage, welche politisch-militärischen Aktionen als Krieg und demzufolge als Prärogative von Präsident und Kongreß zu betrachten sind, ist von jeher streitig gewesen. Hier ist eine differenzierende Betrachtungsweise notwendig, die angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen internationaler Konflikte in der Gegenwart — vom schwelenden Spannungszustand des Kalten Krieges bis hin zum „all out war“ unter Einsatz thermonuklearer Vernichtungswaffen — an die Stelle des herkömmlichen Schwarzweißbildes von Krieg und Frieden treten muß. Auch dürfte es der Zweckbestimmung der Kriegserklärungsklausel und ihrer Stellung im Verfassungsganzen eher entsprechen, wenn nicht jede geringfügige Feindseligkeit und jedweder Einsatz der Streit-

¹⁾ US-Verfassung, Art. II, Sec. 2.

²⁾ Siehe hierzu: Dieter O. A. Wolf, Um die Kriegsvollmacht des amerikanischen Präsidenten. Der War Powers Act vom 7. November 1973, in: Europa-Archiv, Folge 7/1974, S. 216 ff.

³⁾ Siehe zur allgemeinen „War-Powers“-Problematik: Dieter O. A. Wolf/Manfred A. Dausen, Die Kriegerrechte in den Vereinigten Staaten. Analyse der verfassungsrechtlichen und politischen Auseinandersetzung zwischen Präsident und Kongreß um die „War Powers“, Berlin 1979. Unter besonderer Berücksichtigung des Vietnam-Konfliktes: Dieter O. A. Wolf, „Präsidenten-Krieg“ in Vietnam? Kompetenzen, Entscheidungsverfahren und Verhalten von Präsident und Kongreß im Indochinakonflikt, München-Wien 1973.

kräfte im Ausland dem doch recht schwerfälligen Entscheidungsprozeß des Kongresses unterliegt.

Andererseits wird der Sinn einer formellen Kriegserklärung auch für den Fall eines plötzlich ausbrechenden größeren Krieges durch die Realitäten der heutigen Zeit zumindest in Frage gestellt, denn der Kern der militärischen Doktrin ist die Abschreckung; sie setzt voraus, daß im Fall eines Nuklearangriffs, in dem es schließlich um Minuten gehen kann, eine sofortige Reaktion erfolgen und damit der normale Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß entfallen muß. Aber auch im Fall eines konventionellen Angriffs — zumindest bei einem Kriegsfall im NATO-Bereich — sind sofortige Gegenmaßnahmen zur wirkungsvollen Abschreckung notwendig. So sind Flexibilität und sorgfältig ausgewählte Gegenmaßnahmen von höchster Relevanz. Kriegserklärungen eignen sich also für diese Fälle nicht.

Die amerikanische Verfassung gibt bis heute unverändert dem Kongreß die entscheidende Befugnis, den Krieg zu erklären, dem Präsidenten aber die Macht, als Oberbefehlshaber der Streitkräfte den militärischen Apparat einzusetzen. Somit steht also dem Kongreß generell im *Kriegsverlauf* keine Befugnis zu, in die Führung der Operationen einzugreifen. Zum besseren Verständnis sollte hinzugefügt werden, daß gewisse Randbefugnisse von Legislative und Exekutive, die aus sonstigen Normen des Verfassungsganzen hergeleitet werden, besonders das exekutive Zuständigkeitspektrum für militärische Aktionen und insbesondere ausländische Truppeneinsätze ergänzen (Stichwort: „executive agreements“). Tritt man insgesamt der herrschenden Rechtsauffassung bei, so liegt es nahe, daß die Kriegführung keiner Einschränkung durch den Kongreß unterworfen ist, ja jeder dahin zielende legislative Versuch als verfassungswidrig und rechtsunwirksam betrachtet werden kann.

Inhalt und Umfang der Befugnisse des Präsidenten als des Oberbefehlshabers der Streitkräfte sind heute allerdings — nicht zuletzt als Folge der exekutiv-legislativen Auseinandersetzung um den Südostasienkonflikt — heftig umstritten. Nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte der „Commander-in-Chief clause“ sind sie auf den rein militärischen Oberbefehl beschränkt. Der Präsident soll in Friedens- und Kriegszeiten Inhaber der obersten und ungeteilten Befehls- und Kommandogewalt über die bewaffneten Streitkräfte sein. Darüber hinausgehende Kompetenzen (besonders in militär-, außen- und sicherheitspoliti-

schen Bereichen) können aus der Verfassungsbestimmung nicht hergeleitet werden.

Der Präsident ist in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber berechtigt, alle taktischen und strategischen Anordnungen und Maßnahmen zu treffen, die jeder militärische Befehlshaber treffen würde. Dazu gehören Truppenbewegungen, die Durchführung militärischer Operationen, Spionage- und Sabotageaktionen im Konfliktfall, ferner der Einsatz von Mensch und Material einschließlich der Entscheidung über Bombardierungen im Falle bewaffneter Auseinandersetzungen. Gleichfalls dürfte hierher die ausschließliche Verantwortlichkeit des Präsidenten für die Auswahl und Entwicklung von Waffensystemen gehören, wie die Anordnung von Präsident Kennedy im Jahre 1962 deutlich gemacht hat, den bemannten Bomber RS-70 entgegen den Vorstellungen des Kongresses nicht zu entwickeln, obwohl der Kongreß bereits Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt hatte. Gleiches gilt für das Veto Carters im Jahre 1978, der sich gegen die Entwicklung und den Einsatz weiterer nuklear angetriebener Flugzeugträger und somit gegen den Beschluß des Kongresses, die Rüstungsausgaben für NATO-Aufgaben zugunsten eines weiteren Nuklear-Flugzeugträgers zu kürzen, aussprach.

Im Rahmen der Oberbefehlshaber-Befugnisse spielt der Überraschungsangriff eine besondere Rolle. Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen verbietet das Recht der Staaten auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs. Dem völkerrechtlichen Selbstverteidigungs- und Selbsthilferecht entspricht die innerstaatliche Befugnisnorm der Verfassung, die den Präsidenten ermächtigt, Überraschungsangriffe auf die USA abzuwehren („to repel sudden attacks“). Auch diese präsidentielle „sudden repulse power“ beschränkt sich jedoch auf unaufschiebbare Abwehrmaßnahmen, während die Entscheidung über aufschiebbare Abwehrmaßnahmen beim Kongreß verbleibt. Der Überraschungsangriff stellt die mögliche und in der Sicherheitspolitik oft diskutierte Form eines Angriffs dar, die schnellstes Reaktionsvermögen und größte Entschlossenheit im sicherheitspolitischen Handeln verlangt. Die heutige waffentechnologische Entwicklung hat überdies die Grenzen zwischen unaufschiebbaren defensiven und offensiven Maßnahmen weitgehend verwischt, so daß die Notstandsbefugnisse des Präsidenten auch einen Vergeltungsschlag gegen einen drohenden Angriff (etwa einen nuklearen Raketenangriff auf ame-

rikanisches Gebiet) decken dürften. Dies allerdings nur unter der sehr eng auszulegenden Voraussetzung, daß ohne eine solche Maßnahme den Vereinigten Staaten ein nicht wieder gutzumachender Schaden entstehen würde.

Inhalt und Grenzen der vorgenannten „sudden repulse power“ sind nicht immer klar zu bestimmen. Unbestritten ist aber, daß die Entscheidung darüber, ob ein abwehrbedürftiger Überraschungsangriff auf die USA vorliegt und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, im Interesse raschen und entschlossenen Handelns nur vom Präsidenten getroffen werden kann, der dabei über ein hohes Maß gerichtlich nicht überprüfbares Ermessens verfügt. Es erhebt sich allerdings im Zusammenhang die Frage, ob nicht auch hier eine neuer Weg der Beteiligung des Kongresses gefunden werden müßte, und sei es auch nur in Form eines wesentlich verbesserten Informations- und Konsultationssystems.

Die „sudden repulse power“ war ursprünglich nur für Überraschungsangriffe auf das Gebiet der Vereinigten Staaten bestimmt. Sie gewährt dem Präsidenten daher in erster Linie die Befugnis, die Souveränität und territoriale Integrität der Nation zu schützen und zu wahren. Fraglich ist dagegen, ob sie auch eine Reaktion auf einen Angriff auf amerikanische Streitkräfte im Ausland oder amerikanische Schiffe auf hoher See erfaßt. Während die Lehre dies früher entschieden verneint hat — wohl in dem Bestreben, einer uferlosen Ausweitung der präsidentiellen „emergency powers“ zu begegnen —, zeigt sie neuerlich mehr die Tendenz, diese Frage zu bejahen. Heute wird überwiegend auch ein Überraschungsangriff auf amerikanische Staatsangehörige und ihr Vermögen im Ausland, auf amerikanische Diplomaten und Truppen im Ausland⁴⁾ als ausreichend erachtet, um die Defensivbefugnisse des Präsidenten auszulösen. Allerdings bewegen sich diese im letzteren Falle in einem erheblich engeren Rahmen, so daß etwa eine Eskalation von Feindseligkeiten mit dem Risiko eines großen Konflikts oder Krieges die präsidentiellen Kompetenzgrenzen überschreiten dürfte. Die Frage ist im Vietnamkonflikt aus Anlaß des nordvietnamesischen Angriffs auf die amerikanische „Pueblo“ aktuell geworden. Es ist unbestritten, daß hier eher ein Fall des Schutzes amerikanischer Rechte und Interessen im Ausland als ein Fall der Wahrung der ter-

ritorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit der Nation vorlag.

Angesichts der zunehmenden Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Frage zu grundlegenden Auseinandersetzungen Anlaß gegeben, inwieweit ein Angriff auf ein verbündetes Land einem Angriff auf die Vereinigten Staaten selbst gleichzustellen ist. Bei sachgerechter Auslegung der „sudden repulse power“ des Präsidenten dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß in einem solchen Fall höchstens ein Angriff auf amerikanische Interessen im Ausland vorliegt, nicht jedoch (selbst bei weitest möglicher Deutung von Wortlaut und Zweck von Verteidigungsbündnissen) ein Angriff auf die territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten. Vielmehr kann hier die Berechtigung und Verpflichtung des Präsidenten, Überraschungsangriffe abzuwehren, nur dahin gehend ausgelegt werden, daß Aktionen, die für den betroffenen Bündnisstaat ein bewaffneter Angriff auf dessen Staatsgebiet sind, für die Vereinigten Staaten eine Bedrohung oder Gefährdung ihrer sicherheitspolitischen Belange bilden. Diese dürfte im allgemeinen nicht so unmittelbar und gegenwärtig sein, daß es erforderlich wäre, den konstitutionellen Entscheidungsprozeß darüber, ob die Verteidigung der verletzten Interessen den Preis eines — zum Einsatz aller Kräfte der Nation verpflichtenden — Krieges „lohnt“, aus Dringlichkeitsgründen dem Präsidenten zu überantworten⁵⁾.

Die militärische und geographische Lage des angegriffenen Verbündeten spielt für die verfassungsrechtliche Befugnisaufteilung eine ebenso erhebliche Rolle wie die Art und Schwere der Aggression und das militärische Gewicht des Aggressors. Während ein Angriff auf den Nachbarstaat Kanada die Sicherheit der amerikanischen Nation mit einem so erheblichen Risiko belasten könnte, daß sofortiges Handeln ohne Zwischenschaltung des langwierigen Entscheidungsprozesses der Legislative geboten wäre, dürfte ein Angriff auf ein Land des Fernen Ostens zweifellos weniger dringliche und unabweisliche Verteidigungsaktionen erfordern.

Die Frage kam besonders während der Beratungen aus Anlaß der Ausarbeitung des NATO-Beistandspaktes 1949 zur Erörterung. Artikel 5 des Abkommens bildete den Gegen-

⁴⁾ Don Wallace, *The War-Making Powers: A Constitutional Flaw?*, in: *Cornell Law Review*, Band 57 (1972), S. 719 ff., S. 744.

⁵⁾ *Congress, the President, and the Power to Commit Forces to Combat*, in: *The Harvard Law Review*, Band 81, No. 8, Juni 1968, S. 1771 ff.

stand ausführlicher Diskussionen. Die Haltung des Kongresses in dieser Frage war klar. Der auswärtige Ausschuß des Senates wies ausdrücklich darauf hin⁶⁾: „Nichts im Vertrag, einschließlich der Bestimmung, daß ein Angriff gegen einen als ein Angriff gegen alle angesehen wird, mehrt oder mindert die verfassungsmäßigen Rechte von Präsident und Kongreß oder ändert das Verhältnis zwischen diesen beiden . . .“

Erläuternd fügte der Ausschuß hinzu, daß ein Angriff auf Paris oder Kopenhagen nicht in gleicher Weise eine Reaktion der Vereinigten Staaten erfordere wie ein Angriff auf New York; der amerikanische Entscheidungsprozeß würde in entsprechenden Krisensituationen schnell genug ablaufen, um die erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Vereinigten Staaten zu treffen, die sich aus einem bewaffneten Angriff gegen eine Partei des Vertrages ergäben. Er berief sich dabei unter anderem auf den Wortlaut des entscheidenden Artikels 5 des Vertragswerks, der jedem Vertragspartner in Erfüllung seiner Beistandspflicht das weite Ermessen einräumt, „. . . diejenigen Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, zu ergreifen, die er für erforderlich erachtet . . .“

Da nach dem Gesagten aus einer völkerrechtlichen Beistandsverpflichtung in keinem Fall eine Übertragung von Befugnissen zur Kriegserklärung auf den Präsidenten abgeleitet werden kann, ergibt sich eindeutig, daß die Entscheidung über den militärischen Einsatz unter solchen Bündnisverpflichtungen der Prerogative des Kongresses vorbehalten ist, soweit eben nicht die „sudden repulse power“ des Präsidenten in inhaltlich begrenztem Umfang Defensivmaßnahmen zum Schutz bedrohter oder verletzter Interessen der Vereinigten Staaten gebietet.

Im Gegensatz zu der weniger auf die nukleare als auf die allgemeine Problematik zielenden War-Powers-Diskussion hat es bisher in den USA noch keine grundsätzliche Debatte über eine mögliche Beschränkung der präsidentiellen Gewalt im Bereich der Entscheidung und des Einsatzes von Nuklearwaffen gegeben. Es wurde allerdings verschiedentlich vorgeschlagen, die bestehenden Kompetenzen des Kongresses im Bereich der War-Powers-Legislation dahin gehend auszuweiten, daß auch die Ent-

scheidung des Präsidenten zum Einsatz von Nuklearwaffen der legislativen Zustimmung bedarf. Im Rahmen dieser Diskussion wurde betont, daß eine mögliche Einsatzbeschränkung nicht unbedingt das gesamte nukleare Waffenspektrum umfassen müsse, sondern es auch durchaus denkbar sei, z. B. diejenigen Nuklearwaffensysteme auszuschließen, die auf Grund der derzeit geltenden Doktrin der NATO für die Verteidigung frei verfügbar bleiben müssen. Überdies wurde besorgt darauf hingewiesen, daß die US-Militärstrategie zwar einen *Erstschlag* ausschließe, nicht jedoch (nach verfassungsmäßigem Kriegsbeginn) den *Erstgebrauch* von Nuklearwaffen. Im Klartext: der Präsident sei nach dem Beginn eines konventionellen Krieges rechtlich durchaus in der Lage, sich kraft eigenen Entschlusses für den Einsatz nuklearer Waffen zu entscheiden. Die furchtbaren, überhaupt nicht vorausschaubaren Implikationen einer nuklearen Kriegsführung verlangten jedoch die Überprüfung der Frage, ob nicht eine größere Kontrolle und Mitwirkung des Kongresses in solchen Fällen notwendig ist.

Die amerikanische „Kriegsrechts-Problematik“ behandelt eine Frage, die nur scheinbar ein rein innerstaatliches Verfassungsproblem der USA darstellt. Die „War Powers“ haben vielmehr auf Grund der spezifischen Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips in der amerikanischen Verfassung weitaus größere Bedeutung für den innen- und außenpolitischen Entscheidungsprozeß des amerikanischen Staates als entsprechende Regelungen im Verfassungssystem anderer Länder. Die Kontroverse um die Kriegsinitiativ- und Kriegsführungsbefugnis zieht vitale sicherheitspolitische Konsequenzen nach sich, die weit über die Grenzen des amerikanischen Kontinents hinausstrahlen. Sie wirken sich in erster Linie auf Westeuropa aus, für das wegen seiner geographischen Lage im Schnittpunkt der rivalisierenden Großmachtinteressen das reibungslose und „rationale“ Spiel der politisch-militärischen Gleichgewichtsfaktoren eine Bedingung seines Überlebens in Freiheit und Menschenwürde ist. Vor allem die Bundesrepublik Deutschland, die in besonderem Maße vom nuklearen Schutz ihres wichtigsten militärischen Verbündeten abhängt und damit auf dessen politische Glaubwürdigkeit und die Schnelligkeit, Rationalität und Effizienz seiner Entscheidungsfindung angewiesen ist, berühren die hier behandelten Fragen unmittelbar und existentiell.

Ein Rückblick in die jüngste Geschichte vertieft das Verständnis für die Gesamtproblema-

⁶⁾ North Atlantic Treaty. Report of the Committee on Foreign Relations, 81st Congress, 1st session, US Senate Exekutive Report No. 8, 6. Juni 1949, S. 8.

tik. Zunächst ist die Kompetenzaufteilung zwischen Legislative und Exekutive nach der Verfassung von 1787, die im Kern eine Verfassung für Friedenszeiten ist, keineswegs so klar umrissen, wie dies zur Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten erforderlich wäre. Zum anderen werden Geist und Text der Verfassung anerkanntermaßen nicht den gewandelten Realitäten gerecht, mit denen das nukleare Zeitalter den Entscheidungsträger konfrontiert. Beindruckende Fortschritte auf dem Gebiet der Waffentechnologie und — nicht zuletzt dadurch bedingt — zunehmend komplexere Bündnisverpflichtungen der Vereinigten Staaten im Weltgefüge haben vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg das von den Verfassungsvätern angestrebte Gleichgewicht zwischen gesetzgebender und ausführender Gewalt unaufhaltsam zugunsten eines deutlichen Übergewichts des Präsidenten und der von ihm geführten bürokratischen und militärischen Staatsapparatur verlagert. Der Stärkung außenpolitischer Effizienz gegenüber totalitären Staatswesen war dabei oft nur allzu willfährig die konstitutionelle Komponente des außenpolitischen Entscheidungsprozesses geopfert worden. Dem Präsidenten wurden als Oberbefehlshaber der Streitkräfte gewisse „inherent rights“ zugebilligt, die vor allem in Zeiten internationaler Krisen mit nuklearer Eskalationsgefahr den sog. „shared powers“ (Mitwirkungs- und Kontrollrecht des Kongresses) vorgehen mußten. Während diese Verlagerung des Machtgleichgewichts zwischen Präsident und Kongreß im Bereich der auswärtigen Gewalt zunächst angesichts der Bedrohung der Welt durch das Nuklearpotential der beiden Supermächte einleuchtend und begrüßenswert erschien (so im Falle des amerikanischen Eingreifens in Korea, in der Kuba-Krise und anfänglich in Vietnam), zeichnete sich später eine deutliche Überforderung der präsidentiellen Einsatzbefugnis ab.

Erst gegen Ende des Indochina-Krieges sollte die Neubesinnung auf die weise Vernunft gewaltenteiliger Herrschaft folgen. Der Verlauf des Vietnam-Krieges und speziell der Truppeneinsatz in Kambodscha mit den sich daraus ergebenden politischen Folgen hat eine Wende auf dem Gebiet der umstrittenen „War Powers“ eingeleitet. Gefördert nicht zuletzt auch durch die Auswirkungen der Watergate-Affäre, hatte der Kongreß die Gelegenheit, den von den Gründungsvätern intendierten Verfassungsrechtsrahmen und damit das exekutiv-legislative Gleichgewicht wiederherzustellen. Da aber die Frage der „Kriegsrechte“ heute auch vom Kongreß nicht mehr allein als eine Frage des Rechts, sondern zugleich unter

machtpolitischen Gesichtspunkten verstanden wird, können daraus auch latente Gefahren für die Sicherheit der atlantischen Verbündeten entstehen.

Beeinflußt wird das Verhältnis von Legislative und Exekutive auf dem Gebiet der „War Powers“ auch dadurch, daß die amerikanische Judikative unter Berufung auf den konstitutionellen Gewaltenteilungssatz seit jeher gezögert hat, Fragen primär politischen Inhalts juristisch zu entscheiden („political question doctrine“). Dies aber bedeutet, daß sie die von den beiden anderen Gewalten getroffenen Entscheidungen als nicht-justiziabel und damit letztlich rechtlich unanfechtbar betrachtet. Die Selbstbeschränkung amerikanischer Gerichte gegenüber politischen Fragen, die meistens im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik liegen, ist zwar nicht expressis verbis im Verfassungstext verankert, geht jedoch auf eine lange Tradition in der Verfassungswirklichkeit der Vereinigten Staaten zurück. De facto ist dabei der Exekutive in außen- und sicherheitspolitischen Fragen stets entscheidend der Rücken gestärkt worden.

2. Delegation von präsidentiellen Befugnissen

Wie bereits dargestellt, liegt die grundsätzliche Verantwortung für die Führung eines Krieges in den Händen des amerikanischen Präsidenten. Anhand der militärpolitischen Geschichte der Vereinigten Staaten läßt sich belegen, daß dieser des öfteren präsidentielle Befugnisse auf nachgeordnete Behörden, Beamte und Offiziere delegiert hat. Die Übertragung von Kommandobefugnissen beispielsweise auf militärische Führer ist bereits mehr die Regel als eine Ausnahme. Typisches Beispiel ist die Freistellung der Wahl zwischen alternativen Strategien, Taktiken oder Waffensystemen⁷⁾. Diese Möglichkeit der Übertragung von Zuständigkeiten resultiert wiederum primär aus der Interpretation der bereits zitierten „Commander-in-Chief“-Klausel.

Der United States Code (amtliche Gesetzesammlung der USA) enthält ferner eine Vorschrift, die besagt, daß „... der Präsident der Vereinigten Staaten befugt ist, den Leiter eines Ministeriums oder einer Behörde ... bzw. einen Beamten, der mit Rat und Zustimmung des Senates ernannt werden muß, ohne Ge-

⁷⁾ Hierzu etwa: E. May (ed.), *The Ultimate Decision. The President as Commander in Chief*, New York 1960.

nehmung, Ratifikation oder eine andere präsidentielle Aktion zu ermächtigen ... eine jegliche Funktion auszuüben, die dem Präsidenten durch Gesetz überschrieben wurde ...⁸⁾ In der amerikanischen Rechtsprechung wird generell anerkannt, daß die oben angesprochenen Bestimmungen grundsätzlich ein präsidentielles Recht zur Befugnisdelegation einräumen. Ein weiteres Gesetz sollte in diesem Zusammenhang noch Beachtung finden, nämlich das Atom-Energie-Gesetz vom Jahre 1954: „Der Präsident kann von Zeit zu Zeit die Atomenergiekommission⁹⁾ anweisen ... im Interesse der nationalen Verteidigung ... nukleares Material und Nuklearwaffen dem Verteidigungsministerium zur Nutzung zu überlassen, so wie es dies für erforderlich erachtet ...“ Auch hieraus läßt sich ableiten, daß der US-Präsident grundsätzlich die Entscheidung über den Einsatz nuklearer Waffen delegieren kann. Ob und unter welchen Umständen eine solche Delegation bereits erfolgt ist, läßt sich naturgemäß nicht feststellen, da die Einzelheiten höchster Geheimhaltung unterliegen. Gleichwohl ist diese Frage, da sie letztlich auch die Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen betreffen könnte, von hohem öffentlichen Interesse; sie hat daher in den USA des öfteren zu Diskussionen Anlaß gegeben. Eine der großen Auseinandersetzungen über diese Frage fand 1964 während der Präsidentschaftswahlen in den USA statt. Der republikanische Senator Barry Goldwater schlug zu dieser Zeit vor, kleine nukleartaktische Waffen konventionellen Waffen gleichzusetzen und entsprechende Einsatzbefugnisse auf militärische Führer zu delegieren¹⁰⁾. Goldwaters Vorschlag wurde von Johnson, der besonders auf die politische Bedeutung von Kernwaffen verwies, entschieden abgelehnt: „Es gibt keine konventionellen Nuklearwaffen. In 19 gefährlichen Jahren hat keine Nation das Atom gegen eine andere eingesetzt. Der Einsatz ist auch heute eine politische Entscheidung allerhöchster Rangordnung ... Kein Präsident der Vereinigten Staa-

ten kann auf die Verantwortung für eine solche Entscheidung verzichten.“¹¹⁾

Auch der damalige Verteidigungsminister Robert S. McNamara machte auf mögliche schwerwiegende Konsequenzen aufmerksam und betonte, daß der Präsident der Vereinigten Staaten *der Mann* bleiben müsse, bei dem die letzte Entscheidungsgewalt verbleibt¹²⁾. Andererseits wird gelegentlich die Frage aufgeworfen, ob nicht der Präsident selbst Überlegungen anstelle, auf die alleinige Verantwortlichkeit über die „ultimate decision“ zu verzichten.

Natürlich wird und sollte die Entscheidungs- bzw. Delegationsproblematik immer wieder öffentlich diskutiert werden, aber letztlich wird, wie schon angedeutet, die Öffentlichkeit nie erfahren, ob es jemals zu einer wirklichen Entscheidungsbeteiligung bzw. Delegation von Entscheidungsbefugnissen des Präsidenten gekommen ist oder kommen kann. Offizielle amerikanische Stellungnahmen betonten zwar bisher wiederholt, daß *nur* der Präsident über den Gebrauch nuklearer Waffen entscheiden könne und gewisse Kontrollen dies gewährleisten würden.

Andererseits ist es aber nur zu offensichtlich, daß die militärischen Realitäten und Bedingungen im nuklearen Zeitalter die Notwendigkeit einer vorherigen Übertragung von Zuständigkeiten (allerdings nur unter gewissen, sorgfältig definierten Bedingungen) für den Krisenfall verlangen.

Es wäre nur eine logische Vorsichtsmaßnahme, wenn ein „Contingency-Plan“ (Notfall-Planung) vorhanden wäre, der — besonders im Falle eines Überraschungsangriffes — eine sofortige Reaktion gewährleisten würde. Auch bei im Ausland stationierten, durch potentielle Nuklear-Angriffe bedrohten US-Truppen wäre es verständlich, wenn der Präsident für den Fall eines Überraschungsangriffes und eines damit verbundenen Zusammenbruches der Nachrichtenverbindungen eine vorherige Befugnisdelegation zum Einsatz nuklearer Waffen vorsähe.

⁸⁾ United States Code (Section 301 of Title 3).

⁹⁾ Jetzt: Nuclear Regulatory Commission (NRC).

¹⁰⁾ Siehe: Goldwaters Military Views, in: The Nation vom 10. August 1964, S. 41; Our Defense, in: Life vom 25. Sept. 1964, S. 10.

¹¹⁾ Edward T. Folliard, Johnson Assails Rival's A-Plan. Sees Peril in Shifting Control, in: The Washington Post v. 8. Sept. 64.

¹²⁾ Siehe: McNamara Reopens Nuclear Issue, in: The Washington Post v. 19. Sept. 1964, S. A 6.

III. NATO-Konsultation

Die westlichen Militärstrategien sind seit langem auf die Nuklearpotentiale eingestellt. Die NATO-Verbündeten erhielten nukleare Trägermittel, deren nukleare Gefechtsköpfe aber in der alleinigen Verfügungsgewalt der USA bleiben.

Im Falle eines den europäischen NATO-Bereich betreffenden Konfliktes ist die Entscheidungsbefugnis des US-Präsidenten über den Einsatz von amerikanischen Nuklearwaffen ähnlich unbeschränkt wie im innerstaatlichen Bereich der USA. Hier kann allerdings die präsidentielle Verfügungsgewalt einem „Konsultations-Verfahren“ (Mitwirkung an den Planungen und Entscheidungen über den Einsatz und die Einsatzbedingungen für das Nuklearpotential der NATO) unterworfen werden, welches den nuklearen Entscheidungsprozeß und die US-Politik unter Umständen kompliziert.

Die Vereinigten Staaten sind die Führungsmacht in einem militärischen Bündnis, dessen Staaten sich durch ausgeprägte innen- und außenpolitische Eigenständigkeit auszeichnen. Die NATO ist keine supranationale Organisation, die den Mitgliedern gegen ihren Willen bestimmte Verhaltensweisen vorschreiben kann. Nicht einmal die Form des Beistandes (Art. 5 des NATO-Vertrages) ist den Staaten in einer bindenden Form vorgeschrieben. Konsultationen gewinnen in diesem Rahmen zunehmend an Bedeutung für die Solidarität der Allianz. Sie dienen der rechtzeitigen Koordinierung nationalstaatlicher Überlegungen und Maßnahmen und sollen vor allem gewährleisten, daß einseitiges Handeln ohne Absprache mit den anderen Verbündeten ausgeschlossen ist bzw. daß nicht Schritte ohne Rücksicht auf deren Interessen unternommen werden. Das oberste Gremium der NATO ist der Nordatlantikrat, eine politische Versammlung von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten. Er übt seine Befugnisse auf zivilem wie auf militärischem Gebiet aus und tritt zusammen

- als Ministerrat in zivilen Angelegenheiten,
- als Ausschuß für Verteidigungsplanung (Defense Planning Committee, DPC), Ständiger Ausschuß für Nukleare Verteidigungsfragen (Nuclear Defense Affairs Committee, NDAC) oder Nukleare Planungsgruppe (Nuclear Planning Group, NPG).

Der ständig tagende NATO-Rat bietet die Plattform für Diskussionen und die Koordi-

nierung von Sicherheitsfragen. Der Ausschuß für Verteidigungsplanung (DPC) ist hier die oberste Instanz für militärische Fragen. In den NPG- und DPC-Gremien kam es zu einem relativ weitgehenden Einvernehmen in Fragen des Zeitpunktes, der Ziele, der Art und des Freigabeverfahrens der einzusetzenden nuklearen Mittel. Das Defense Planning Committee hat schon vor Jahren grundlegende Dokumente verabschiedet. Ohne Zweifel gibt es ein relativ hohes Mitspracherecht, jedoch keine Mitbestimmung. Während alle Mitglieder in allen Gremien gleichberechtigt sind, ist die Verfügungsgewalt über US-Kernwaffen aller Art ausschließlich dem Präsidenten der USA, über britische Kernwaffen ausschließlich dem britischen Premierminister vorbehalten.

Gemeinsame Sicherheitsinteressen und Konsultationen sind zwar Mittel, um Politik und Entscheidung der Mitgliedsregierungen in der Allianz zu koordinieren; die souveräne Entscheidungsfreiheit der Partner (besonders auch im Sinne des Art. 5, der keine automatische Beistandsverpflichtung vorsieht) bleibt jedoch eine Schwäche, mit der die NATO leben muß.

Die Präsenz von amerikanischen Truppen auf dem europäischen Kontinent („Geiselfunktion“) ist für die gemeinsame Sicherheit unentbehrlich. Die US-Soldaten verkörpern einerseits die Entschlossenheit und Fähigkeit zum konventionellen („physische Präsenz“) und nuklearen Schutz („nuklearer Schirm“) der Allianz, andererseits stellen sie auch ein Bindeglied zwischen den nuklear-taktischen Waffen in Europa und den nuklear-strategischen Mitteln der USA dar.

Die Tatsache, daß Nuklearwaffen¹³⁾ von auf alliierterm Boden stationierten Trägermitteln aus gestartet werden können bzw. diese nuklearen Mittel sogar auf NATO-Gebiet zum Einsatz kommen können, verlangt eine überaus enge Konsultation und Planung zwischen der Supermacht USA und den europäischen NATO-Verbündeten. In diesem Rahmen bleibt

¹³⁾ In Westeuropa befindet sich (unter US-Verschluß) eine beträchtliche Anzahl amerikanischer nuklearer Gefechtsköpfe (etwa 7000). Die notwendigen nuklearen Trägermittel befinden sich im Rahmen der „programs of cooperation and stockpile agreements“ unter Kontrolle der NATO-Verbündeten. Die amerikanischen und britischen Streitkräfte in der Bundesrepublik und die Bundeswehr sind für eine mögliche Kriegführung mit taktischen Nuklearwaffen ausgerüstet.

die Bundesrepublik als nichtnuklearer Staat vom NATO-Bündnis und den USA abhängig, weil andere kollektive Formen nuklearer Kooperation (bilateral mit Frankreich oder Großbritannien; europäische Nuklearstreitmacht) vorerst aus politischen und militärischen Gründen nicht in Betracht kommen. Die Bundesrepublik Deutschland paßte sich in vergangenen Jahren dem Konzept der nuklearen Mitwirkung unter Aufrechterhaltung der Option auf Beteiligung an einer alliierten (europäischen) Nuklearstreitmacht an. Da sie mit dem schon erwähnten Dilemma fertig zu werden hat, zur Sicherung ihres Bestandes auf eine Verteidigung mit Nuklearwaffen angewiesen zu sein, obwohl ein entsprechender Einsatz eine weitgehende Zerstörung ihres Territoriums mit sich brächte, richtet sie sich in Anpassung an die derzeit gültige NATO-Strategie primär auf die Optimalisierung der Abschreckung, die nach Möglichkeit jeden Konflikt *verhindern* soll.

Die generellen Richtlinien für das Konsultationsverfahren über den Einsatz von Nuklearwaffen lassen sich im wesentlichen aus drei NATO-Entscheidungen ableiten. Die erste wurde 1962 anlässlich des Athener Treffens des NATO-Rats getroffen („Athens Guidelines“). Sie bestätigte die nukleare Schutzpflichtung der USA, bestimmte die politischen Richtlinien für den Einsatz von Kernwaffen, betonte die grundsätzliche Konsultationspflicht der Nuklearmächte vor dem Einsatz ihrer Waffen, brachte aber keine wesentlichen Fortschritte in der Frage der Mitsprache. Die Entwicklung wurde anlässlich der zweiten Entscheidung 1968 in Den Haag durch Mitglieder der Nuklearen Planungsgruppe (Nuclear Planning Group, NPG) sowie der dritten Entscheidung 1969 in London während eines Ministertreffens der NPG weitergeführt (Information, Konsultation, Planung, Assignierung). Die USA wurden hierbei vertraglich verpflichtet, vor der Freigabe und dem Einsatz von für die NATO vorgesehenen taktischen Nuklearwaffen (theater nuclear forces) bis zu einem gewissen Grad ein Konsultationsverfahren durchzuführen. Das Zustandekommen eines solchen „Konsultations-Procedere“ setzt voraus, daß der US-Präsident nicht durch Zeit und Umstände (time and circumstances permitting“) zu raschem Handeln gezwungen wird.

Vor der Behandlung des im o. a. Sinne so wichtigen Zeitfaktors sollen zum Verständnis der Gesamtproblematik die einzelnen Reaktionsformen der Allianz kurz dargestellt werden.

Für den Fall eines gegnerischen Angriffs sieht die NATO-Verteidigung eine abgewogene, differenzierte Reaktion vor:

Die NATO hat im Rahmen der Strategie der „Flexible Response“ drei Reaktionsformen ausgearbeitet, die je nach Lage nacheinander oder gleichzeitig in Betracht kommen. Für den Angreifer dürfen Art, Ausmaß und Zeitpunkt der jeweiligen Reaktionsform nicht kalkulierbar sein. Er muß mit einer Konfliktausweitung und -verschärfung rechnen, deren Risiken für ihn nicht abschätzbar sind.

1. Die „Direktverteidigung“ (konventionelle Kriegführung unter nuklearer Bedrohung) soll dem Aggressor verwehren, seine angestrebten Ziele zu erreichen, und zwar auf der Stufe des militärischen Konfliktes, den der Angreifer gewählt hat. Hier wird der Angreifer bereits mit der Gefahr der (nuklearen) Eskalation konfrontiert. Die Schwelle zwischen konventioneller und nuklearer Kriegführung soll deutlich markiert werden (Konzept der Pause), bevor die Intensität des Konfliktes gesteigert wird (Eskalation).

2. Die „Vorbedachte Eskalation“ (Konventionelle Kriegführung mit selektivem Kernwaffeneinsatz) soll einem Angriff dadurch begegnen, daß die Qualität des Abwehrkampfes durch den Einsatz nuklearer Waffen gesteigert oder der Konflikt räumlich ausgedehnt wird. Dem Angreifer soll durch den politisch kontrollierten selektiven Einsatz nuklearer Waffen (demonstrativ oder gezielt) deutlich gemacht werden, daß Gewinnchance und Risiko für ihn nicht mehr in einem tragbaren Verhältnis stehen. Außerdem kann der Angreifer auch dort getroffen werden, wo er besonders verwundbar ist, oder mit Mitteln, die denen des Angreifers überlegen sind. Der selektive Nuklearwaffeneinsatz soll der Begrenzung des Konfliktes dienen.

3. Die „Allgemeine Nukleare Reaktion“ (allgemeine nukleare Kriegführung) richtet sich vor allem gegen das strategische Potential des Angreifers und bedeutet den Einsatz der nuklear-strategischen Waffen der NATO. Ihre Androhung ist das stärkste Abschreckungsmittel, ihre Anwendung die stärkste militärische Reaktion der NATO.

In all jenen Nuklear-Entscheidungen, die im o. a. Sinne zu treffen sind, soll die Ansicht des von der Entscheidung am meisten betroffenen NATO-Verbündeten besonders berücksichtigt werden. Hier kann es sich um ein Land handeln, von dessen Territorium aus nukleare Waffen eingesetzt werden bzw. das von „nuklearen Konsequenzen“ selbst betroffen

wird, das die nuklearen Gefechtsköpfe zur Verfügung stellt oder das die notwendigen Trägermittel bemannt bzw. zur Verfügung stellt.

Der Faktor „Zeit“ spielt bei der Interpretation und Handhabung eines solchen Informations- und Konsultationsprozesses eine besondere Rolle. Die Ermittlung möglicher Warn- und der sich daraus ergebenden Vorbereitungszeiten muß auf der Grundlage der dem Gegner zur Verfügung stehenden Angriffsoptionen erfolgen, wobei die unter realistischen Bedingungen denkbar kürzeste Warnzeit entscheidenden Einfluß auf die eigenen Überlegungen haben sollte. Die Länge der Warnzeit hängt im wesentlichen von der Zielsetzung der gegnerischen Aggression und damit vom Kräftebedarf und dem Umfang der erforderlichen militärischen Vorbereitungen des Angreifers, aber auch von den eigenen Aufklärungsmöglichkeiten ab. Die Länge der Vorbereitungszeit nähert sich der Warnzeit um so mehr, je entschlossener die politische Führung des Bündnisses reagiert. In Anbetracht derartig schwieriger Entschlüsse würde jedoch praktisch immer eine Zeitdifferenz auftreten, die wiederum in Abhängigkeit zu den Intentionen des Gegners steht, d. h., im Falle einer bevorstehenden „Großangelegten Aggression“ wird die Reaktion der NATO schneller zu erwarten sein als bei einem mit allen Mitteln der Tarnung und Täuschung vorbereiteten Überraschungsangriff. Es dürfte stets sehr schwierig sein, für diese Zeiten verbindliche Werte als Grundlage für die eigenen Planungen zu schaffen, da die beeinflussenden Faktoren in den jeweiligen Situationen unterschiedliche Größenordnungen annehmen werden und die Wachsamkeit bzw. die kritische Beurteilung der Lage und Reaktion sicherlich vom jeweiligen politischen Klima abhängen. In diesem Rahmen spielt die wiederholt zitierte amerikanische Vorbehaltsklausel „... time and circumstances permitting ...“ eine überragende Rolle.

Es besteht also kein Zweifel daran, daß der US-Präsident die NATO-Verbündeten dann entsprechend konsultieren würde, wenn es „Zeit und Umstände erlauben“. Erfordert jedoch das „nationale Interesse“ und somit der Schutz amerikanischen Territoriums und Lebens bzw. auch der Schutz alliierter Streitkräfte ein sofortiges Handeln der USA, so dürfte die amerikanische Entscheidung ohne Beteiligung der europäischen Verbündeten getroffen werden. Diese Aussage wiegt angesichts der modernen sowjetischen Trägersysteme und der im „Ernstfall“ zur Verfügung stehenden sehr beschränk-

ten Zeit um so schwerer. Eine möglichst wirksame Abwehr/Reaktion verlangt — auch im Bündnisinteresse — die Einschränkung des Konsultationsverfahrens. Um es expressis verbis zu wiederholen: Die Vereinigten Staaten und auch jeder andere NATO-Partner, der über eigene Nuklearwaffen verfügt, wie Großbritannien und Frankreich, sind frei, dann ohne vorherige Konsultation der Verbündeten eine unabhängige Entscheidung zu treffen, wenn die Lage (z. B. im Falle eines Überraschungsangriffes) kein entsprechendes Konsultationsverfahren zuläßt bzw. eine sofortige Reaktion (auch in „subjektiver Perzeption“) nötig ist.

Die Notwendigkeit eines solchen amerikanischen Vorgehens wird von den NATO-Mitgliedern anerkannt. Dies resultiert u. a. ganz einfach aus der Tatsache, daß hier möglicherweise die stark divergierenden Interessen und subjektive Bedrohungsvorstellungen der Beteiligten einen Konsens verhindern. Eine schnelle Reaktionsbereitschaft dürfte unter diesen Voraussetzungen kaum herzustellen sein. Die NATO — und dies darf in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden — ist eben eine internationale und keine supranationale Organisation. Die Interessen der amerikanischen Supermacht und jene der mittleren und kleinen europäischen Staaten machen es in sensiblen Bereichen sehr schwierig, zu einer Übereinstimmung zu gelangen. Um es mit den Worten des ehemaligen US-Verteidigungsministers und heutigen Energieministers James Schlesinger zu sagen: „The nuclear power or powers have the responsibility for making the decision on whether or not nuclear weapons will be used.“¹⁴⁾

Jedes Ersuchen einer Regierung oder eines hohen NATO-Befehlshabers um die Freigabe von Nuklearwaffen und jede Möglichkeit des Einsatzes durch eine Nuklearmacht zur Verteidigung von NATO-Bereichen soll im „Regelfall“ sofort den einzelnen NATO-Regierungen und dem DPC (Defense Planning Committee) mitgeteilt werden. Das DPC stellt jenes Forum dar, in welchem die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Ansichten, insbesondere über zu erreichende politische oder militärische Ziele, die Methode des Einsatzes und die möglichen Konsequenzen eines Einsatzes bzw. eines

¹⁴⁾ Nuclear Weapons and Foreign Policy. Hearings before the Subcommittee on US Security Agreements and Commitments Abroad and the Subcommittee on Arms Control, International Law and Organisation of the Senate Committee on Foreign Relations, 93d Cong., 2d sess., S. 157.

Nicht-Einsatzes darstellen können. Die Stellungnahmen der o. a. Organe werden der betroffenen Nuklearmacht mitgeteilt, und die Entscheidung dieser Macht wird wiederum den verbündeten Regierungen, dem NATO-Rat und den hohen NATO-Befehlshabern übermittelt. Über die mögliche Zeitdauer solcher Konsultationsverfahren sind naturgemäß keine offiziellen Daten verfügbar.

So ist also der SACEUR (Supreme Allied Commander in Europe, Oberster Allierter Befehlshaber Europa) nicht befugt, Nuklearwaffen auf dem „NATO-Befehlsstrang“ einzusetzen — es sei denn, daß in der dargelegten Weise Konsultationen mit den NATO-Regierungen und der NATO (durch DPC) direkt geführt wurden und eine entsprechende Entscheidung getroffen wurde. Ein umgekehrter Weg ist übrigens nicht möglich, da kein NATO-Organ das Recht hat, gegenüber SACEUR den Einsatz nuklearer Waffen anzuordnen. Die Freigabe der Nuklearwaffen zum Einsatz wiederum kann allerdings nur durch den US-Präsidenten bzw. den englischen Premierminister erfolgen. Geben diese die Nuklearwaffen frei, so stellt die Freigabe gleichwohl — wie bereits betont wurde — keinen Einsatzbefehl dar. Der SACEUR behält damit die Möglichkeit, die Nuklearwaffen nach seinem Ermessen einzusetzen. In anderen Worten: Da der US-Präsident im NATO-Rahmen nur über die Freigabe der nuklearen Gefechtsköpfe, nicht jedoch über ihren Einsatz entscheiden kann, ist er — technisch betrachtet — auch nicht befugt, SACEUR diesbezügliche Einsatzbefehle zu erteilen. Hier ergeben sich allerdings Widersprüche. SACEUR ist sowohl Oberster NATO-Befehlshaber (und somit dem NATO-DPC verantwortlich) als auch Oberkommandierender der US-Streitkräfte in Europa¹⁵⁾ (und somit dem US-Präsidenten unterstellt). In dieser „national-amerikanischen Eigenschaft“ kann ihm der US-Präsident — unabhängig von NATO-Entscheidungen — auf dem „nationalen Befehlsstrang“ die Anordnung zum Einsatz von Nuklearwaffen erteilen. So hat also letztlich der US-Präsident immer dann die Möglichkeit, Nuklearwaffen einzusetzen, wenn er es für richtig hält.

¹⁵⁾ CINCEUR = Commander in Chief Europe.

Auch die Frage der präsidentiellen Befugnis zur Dislozierung amerikanischer nuklearer Gefechtsköpfe bei NATO-Verbündeten läßt sich nicht eindeutig beantworten. Nach dem „Atomic-Energy-Act“ von 1954 erscheint einerseits die Befugnis des US-Präsidenten, nukleare Gefechtsköpfe in das Einsatzland zu verlegen, untersagt. Andererseits verfügt das gleiche Gesetz: „Jede Bestimmung dieses Kapitels oder jede Aktion der Atomenergiekommission soll dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sie mit Bestimmungen oder internationalen Abkommen kollidiert, die nach dem 30. August 1954 abgeschlossen wurden.“

Es ist überdies wahrscheinlich, daß von dieser Ermächtigung zum Abschluß entgegenstehender internationaler Absprachen nach dem 30. August 1954 bereits Gebrauch gemacht worden ist, d. h., daß bereits von den Waffen („earmarked for NATO“)¹⁶⁾, die in den USA für Krisenfälle abrufbereit gehalten werden, Teile nach Westeuropa verlegt wurden. Ferner dürfte anzunehmen sein, daß die Befugnisse des Präsidenten in seiner Eigenschaft als Oberbefehlshaber der Streitkräfte die Bestimmungen des Atomic-Energy-Act zumindest dann überspielen, wenn das „nationale Interesse“ oder das „Überleben“ der USA auf dem Spiel stehen.

Die NATO-Planungen schließen ein, daß der SACEUR durch den Präsidenten ermächtigt ist, unter gewissen, sorgfältig festgelegten Bedingungen den Einsatz nuklearer Waffen anzuordnen. Einerseits ist — wie betont — der NATO-Befehlshaber den im „NATO Defense Planning Committee“ vertretenen Regierungen verantwortlich. Andererseits ist er auch Oberbefehlshaber der US-Truppen in Europa und somit voll in die amerikanische „Befehlskette“ eingegliedert. Über die sensitive Frage, ob der SACEUR z. B. den Gebrauch amerikanischer taktischer Nuklearwaffen in einem Sinne anordnen könnte, der nicht mit den Wünschen des US-Präsidenten übereinstimmt, läßt sich kaum spekulieren. Es darf hier als sicher angenommen werden, daß präsidentielle Anordnungen Priorität genießen.

¹⁶⁾ „Earmarked Forces“ = „vorgemerkte“ Streitkräfte, deren Unterstellung unter einem NATO-Befehlshaber zu einem späteren Zeitpunkt (zur Assignierung) vorgesehen ist.

IV. Großbritannien

Großbritannien ist mit seinen gesamten Streitkräften, einschließlich also seiner nuklearen Rüstung, primär auf die Allianzpolitik und nicht auf den Ausbau einer unabhängigen Nuklearstreitmacht ausgerichtet. Gerade die Zusammenarbeit in der NATO sowie der Rückhalt durch das US-Abschreckungspotential werden als lebenswichtig für die Aufrechterhaltung der Sicherheit des Vereinigten Königreiches angesehen. Die besondere Komponente (Eigenständigkeit) besteht im wesentlichen nur darin, daß die britische strategische Nuklearkapazität zwar der NATO zur Assignierung¹⁷⁾ gemeldet ist, aber dann zurückgezogen und unabhängig verwendet werden kann, wenn höchste „nationale Interessen“ auf dem Spiel stehen sollten.

Im Unterschied zur französischen Position ist britischerseits von Bedeutung, daß Probleme der nuklearen Zusammenarbeit in Westeuropa nicht von der NATO getrennt behandelt werden. Allerdings ist in diesem Zusammenhang wesentlich, daß dem Vereinigten Königreich aufgrund seiner speziellen Übereinkommen über die nukleare Zusammenarbeit mit den USA die Weitergabe der von den Vereinigten Staaten zur Verfügung gestellten nuklearen Informationen an Dritte ohne eine amerikanische Zustimmung verboten ist. Hinzu kommt, daß ein Teil der britischen Nuklearausrüstung amerikanischen Ursprungs ist.

Die Aufrechterhaltung einer unabhängigen englischen Nuklearkapazität ist nicht nur eine Frage des nationalen Prestiges (Statussymbol) bzw. der „Unabhängigkeit“ von den Vereinigten Staaten, sondern stellt auch einen zusätzlichen westlichen Abschreckungsfaktor dar. Obwohl die Mitglieder des NATO-Ausschusses für Verteidigungsplanung (DPC) hier ebenfalls das bereits angesprochene NATO-Konsultationsverfahren festgelegt haben, gilt auch im Falle Großbritanniens, daß das vorgesehene *Procedere* nur dann seine praktische Anwendung findet, „... if time and circumstances permit.“ Die letzte Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen verbleibt somit auch hier bei der Nuklearmacht Großbritannien.

Die englischen Nuklearkapazitäten (Gefechtsköpfe und Trägermittel) wurden in sehr enger

Zusammenarbeit mit den USA entwickelt. Ein nicht unbeträchtlicher Teil der englischen taktischen Nuklearwaffen kann nur mit Genehmigung der Vereinigten Staaten zum Einsatz freigegeben werden, denn diese nuklearen Gefechtsköpfe wurden von den USA geliefert und unterliegen damit nach amerikanischem Recht der Kontrolle durch die USA. Überdies erfordert der Einsatz der der NATO assignierten englischen Nuklearwaffen das schon dargestellte NATO-Konsultationsverfahren. Obwohl Großbritannien demzufolge in gewisser Weise in seiner Handlungsfreiheit eingeschränkt ist und zudem — bedingt durch Aspekte der „special relationship“ mit den Amerikanern — auch eine gewisse Abhängigkeit von der amerikanischen Entscheidung gegeben sein dürfte, ist Großbritannien gleichwohl befugt und auch in der Lage, einen Teil seiner Nuklearkapazität ohne US-Zustimmung einzusetzen, wenn — wie oben angeführt — das „nationale Interesse“ auf dem Spiel steht¹⁸⁾. Dieses britische „Vetorecht“ wird auch durch einen besonderen britischen Verbindungsstab in Omaha¹⁹⁾ deutlich.

Die Verfügungsgewalt über den Einsatz dieser nuklearen Waffen liegt theoretisch beim britischen Parlament. Da jedoch dem von seinem Kabinett beratenen Premierminister die Verantwortung für die Verteidigung Großbritanniens übertragen wurde, ist es praktisch der Premierminister, der in diesem Rahmen die Befugnis zum Einsatz von Nuklearwaffen besitzt. Dies heißt letztlich, daß der Premierminister notfalls allein entscheiden kann. Die Befugnisaufteilung zwischen Parlament und Regierung kann dem folgenden Zitat entnommen werden: „Die höchste Verantwortung für die nationale Verteidigung liegt bei dem Premierminister und dem Kabinett, die dem Parlament verantwortlich sind. Verteidigungsprobleme ... werden im Auftrage des Kabinetts unter dem Vorsitz des Premierministers vom Ausschuß für Verteidigung und Überseepolitik behandelt.“²⁰⁾

Aber auch hier erhebt sich die Frage der Delegation der Verfügungsgewalt bzw. inwieweit

¹⁸⁾ Siehe hierzu etwa: A. J. Groom, *British Thinking About Nuclear Weapons*, London 1974, bes. S. 595.

¹⁹⁾ Für die Ziel- und Einsatzplanung wurde in Omaha ein spezieller Stab errichtet — Joint Strategic Targeting Planning Staff (JSTPS).

²⁰⁾ Britain, *Official Handbook*, Her Majesty's Stationery Office, London 1974, S. 112.

¹⁷⁾ Assigned Forces“ (assignierte Streitkräfte) = voll aufgefüllte und präsente Verbände, die dem Kommando eines NATO-Befehlshabers unterstehen.

geheime „Notfall-Pläne“ vorhanden sind, die es, z. B. unter extremen Umständen, hohen militärischen Führern erlauben, über den Gebrauch von Nuklearwaffen selbständig zu entscheiden. In den fünfziger Jahren, als die nukleare Überlegenheit des Westens noch offensichtlich war, hatten sich englische und amerikanische Experten für eine gewisse „Flexibilität“ der nuklearen Entscheidung ausgesprochen. Die Befehlshaber sollten — nicht zuletzt auch in Anbetracht der ungeheuren konventionellen Überlegenheit der Sowjetunion — in die Lage versetzt werden, in gewissen Situationen grundsätzlich über den Einsatz nuklearer Mittel selbst zu entscheiden: „... anlässlich der NATO-Konferenz in Athen im Mai 1972 wurde in Anerkennung der Problematik (der konventionellen Schwäche des Westens, d. Verf.) der Vorschlag eingebracht, NATO-Befehlshaber durch vorherige Befugnisdelegation in die Lage zu versetzen, unter bestimmten Voraussetzungen den Einsatz taktisch-nuklearen Waffen anzuordnen.“²¹⁾

Das allgemeine NATO-Verteidigungsproblem und die Frage der „nuklearen Mitsprache“ werden durch das Ausscheiden Frankreichs aus der Militärorganisation der NATO zusätzlich kompliziert.

Die französische Außen- und Sicherheitspolitik ist darauf ausgerichtet, ein Höchstmaß an nationaler Unabhängigkeit zu entfalten. Frankreich ist daher 1966/67 aus der integrierten Militärorganisation der NATO ausgeschieden, bleibt jedoch Teil der politischen Allianz. Man kann davon ausgehen, daß Frankreich weder bereit noch in der Lage ist, seine Verteidigungspolitik völlig außerhalb der NATO zu betreiben. Frankreich besteht zwar deklamatorisch weiterhin auf der absoluten Autonomie seiner Verteidigung, insbesondere der „force de frappe“, doch kam es 1976 zu einer Neuformulierung der französischen Verteidigungskonzeption durch Staatspräsident Giscard d'Estaing, die faktisch den de Gaulle'schen Isolationismus in einigen Aspekten rückgängig machte. Das „distanzierte Verhältnis“ zur NATO dürfte jedoch — trotz verbesserter punktueller Zusammenarbeit — andauern. So nahm der französische Staatspräsident z. B. 1978 ostentativ nicht an der jährlichen Tagung des Nordatlantikrates in Washington teil.

²¹⁾ Groom, a. a. O., S. 517.

Aber die aufkommende Zeit der „nuklearen Parität“ zwischen Ost und West, die Doktrin der „flexible response“ (und somit auch der Verstärkung der westlichen konventionellen Streitkräfte) sowie die Ideen des Krisenmanagements verlangten ein engmaschiges Kontrollsystem. Die politische und militärische Kontrolle der Nuklearwaffen sollte auch im Konfliktfall gewährleistet sein. Es mußte sichergestellt werden, daß jede Eskalation in den Nuklearbereich hinein solange wie möglich verzögert wird.

Diese Prämissen verlangen die Konzentration der Einsatzbefugnisse beim Premierminister und geben höchstens Raum für eine „Notfall“-Planung bzw. die Delegation der Verfügungsgewalt unter ganz besonders festgelegten Bedingungen. So dürften z. B. nur einige englische Befehlshaber unter entsprechenden Voraussetzungen, wie der totalen Unterbrechung des „command and control“-Verfahrens in einer Krisensituation, zum Einsatz nuklearer Waffen befugt sein.

V. Frankreich

Bei einem Angriff auf NATO-Verbündete bleibt entsprechend dem NATO-Vertrag die Entscheidungsfreiheit Frankreichs über Zeitpunkt und Art seines militärischen Beitrags voll erhalten. So würde sich eine mögliche französische Bereitschaft zur militärischen Mitarbeit in der NATO erst im Krisenfall, nicht jedoch schon in Friedenszeiten erweisen. Frankreich gehört zwar auch der WEU (Westeuropäische Union) an, doch ist seine Mitgliedschaft in der WEU für die NATO nur von begrenzter Bedeutung. Der WEU-Vertrag enthält im Gegensatz zum NATO-Pakt zwar eine automatische Beistandsklausel (Art. 4), ist jedoch militärisch ohne große Relevanz, da die WEU kein eigenes europäisches Verteidigungskonzept entwickelt hat. Nach der Schaffung der NATO wurden die militärischen Funktionen, die sich aus dem Brüsseler Pakt (Vorgänger der WEU) ergeben, dem Obersten Alliierten Befehlshaber der NATO in Europa (SACEUR) übertragen, da alle Signatarstaaten des Brüsseler Paktes auch Mitglieder der NATO sind. Die französische Verteidigung ist zwar von dem deutschen Vorfeld und dem strategischen Schutzschild der Vereinigten Staaten abhängig, läßt sich jedoch nicht schon im Frieden als Konstante in das NATO-Konzept einbauen. Frankreich hat indessen zugesagt, den im NATO-Vertrag und auch im

WEU-Vertrag vorgesehenen Beistand im Falle eines „unprovokierten Angriffs“ zu leisten.

Abschreckung aus französischer Sicht heißt Verhinderung eines jeglichen, d. h. nicht nur nuklearen Konfliktes durch die Drohung mit einem eventuellen überraschenden Einsatz des französischen Nuklearpotentials. Obwohl die Glaubwürdigkeit einer effektiven französischen Abschreckung im Alleingang dahingestellt bleiben kann, ist das nationale Potential immerhin schon so stark, daß zumindest konventionelle Angreifer abgeschreckt werden könnten. Im Gegensatz zur NATO-Doktrin ist die Eskalation nicht „abgestuft“, sondern für den Angreifer völlig unkalkulierbar.

Das unter Staatspräsident Charles de Gaulle entwickelte Konzept einer teilautonomen Sicherheitspolitik wurde bisher konsequent aufrechterhalten. Frankreichs Haltung läßt sich am besten mit de Gaulles eigenen Worten wiedergeben: „Frankreich muß seine eigene nationale Verteidigung haben, wie das bisher immer der Fall gewesen ist; auch wir müssen über die sogenannten Kernwaffenabschreckungsmittel verfügen, die heute der hauptsächlichste, wenn nicht der einzige Schutz der Völker sind, die frei bleiben wollen. Ohne sie wären wir keine europäische Macht mehr, keine souveräne Nation, sondern lediglich ein integrierter Satellit.“²²⁾

De Gaulles Grundargumente lassen sich kurz zusammenfassen:

1. Wenn es zu einer engeren Verschmelzung kommen soll, dann muß innerhalb der NATO ein Dreier-Direktorium (USA, Frankreich, Großbritannien) geschaffen werden, das die Stimme der Europäer darstellt und den USA die Möglichkeit zu diktatorischem Vorgehen nimmt. (Dieser Gedanke, von de Gaulle zuerst 1958 und zuletzt im Januar 1962 vorgebracht, wurde nicht nur von den USA und Großbritannien, sondern auch von den anderen Partnerstaaten als diskriminierend zurückgewiesen.)

2. Einer solchen Verschmelzung müsse man sich aber widersetzen, solange die Nuklearstreitkräfte der USA wie Großbritanniens dem Bündnis nicht integriert seien und ihr Einsatz daher ausschließlich vom Willen des US-Präsidenten bzw. des britischen Premierministers abhängt.

²²⁾ Aus einer Rede von Charles de Gaulle in Chambéry am 9. 10. 1960, zit. in: Karl Carstens und Dieter Mahnche (Hrsg.), Westeuropäische Verteidigungskooperation, München 1972, S. 74.

3. Es fehle innerhalb des Bündnisses völlig an der für eine Vertiefung nötigen politischen Konsultation vor Beschlüssen; vielmehr würden die Alliierten immer wieder vor einsame amerikanische Beschlüsse gestellt, obwohl diese z. T. durchaus vitale Interessen des gesamten Bündnisses berühren. So bestehe ständig die Gefahr, daß die europäischen Partner in Konflikte verwickelt würden, die sie entweder vorher nicht gewollt hätten oder gar ablehnten, nur weil sie ohne ausreichenden politischen Einfluß im Bündnis seien (etwa Kuba, Dominikanische Republik, Vietnam).

4. Die Größe Frankreichs verlange angesichts dieser Tatbestände die volle nationale Unabhängigkeit; das bedeutet: keine Unterordnung in irgendeiner Weise und eigene Kernstreitkräfte (force de frappe).

5. Aus dieser Position heraus könne Frankreich auch den Interessen der anderen am besten dienen, indem es auf dem Gebiet der Entspannung vermittelnd tätig sei und so die harte Konfrontation der beiden sinnlosen Militärblocke entschärfe²³⁾.

Nur mit Hilfe einer nationalen unabhängigen Nuklearkapazität glaubt so Frankreich seine Unabhängigkeit (besonders auch im Verhältnis zu den USA) aufrechterhalten zu können. Ob die „besondere“ Rolle Frankreichs langfristig für die Westeuropäer von positiver Bedeutung sein kann oder ob sich Frankreich militärisch in Zukunft wieder stärker in den Rahmen Westeuropas oder der NATO einordnen wird, bleibt abzuwarten.

Die Verfassung der V. Französischen Republik bestimmt, daß der Präsident der Republik Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist (Art. 15). Artikel 16 der Verfassung spezifiziert den Charakter der präsidentiellen Verantwortlichkeit für die Republik und Nation und bestimmt, daß der Präsident der französischen Republik voll und ganz für die nationale Verteidigung verantwortlich ist. Um Unklarheiten zu vermeiden, wurde 1964 ein Dekret erlassen, welches verdeutlicht, daß die letztgültige Entscheidung über die Kontrolle und den Einsatz von Nuklearwaffen in den Händen des Präsidenten liegt. Aufgrund der Bestimmungen weiterer Erlasse (z. B. eines Erlasses von 1971) ist zu vermuten, daß diese Befugnis auch den Bereich der taktisch-nuklearen Waffen (Pluton-Waffensystem, mit einer Reichweite von etwa 100 km) abdeckt.

²³⁾ Nach H. v. Siegler, Zusammenschlüsse und Pakte der Welt, Bonn 1977, S. 14.

Es gibt derzeit keine Beschränkung der französischen nuklearen Handlungsfreiheit durch Verträge oder andere Verpflichtungen. Frankreich hat zwar wiederholt die Möglichkeit einer nuklearen Kooperation (das schon erwähnte nukleare amerikanisch-englisch-französische Triumvirat Ende der fünfziger Jahre; auf der „force de frappe“ basierende europäische nukleare Streitmacht Anfang der sechziger Jahre) in Erwägung gezogen, sich aber aufgrund gravierender eigener Vorbehalte und nationaler Egoismen schließlich für den Fortbestand einer nationalen Unabhängigkeit der nuklearen Entscheidung entschlossen. Dies ist einer der Hauptgründe, warum Frankreich im Jahre 1967 die integrierte Militärstruktur der NATO verließ. Gerade aber die Entwick-

lung der modernen Waffentechnologie (besonders der taktisch-nuklearen Waffen) wirft sowohl für Frankreich als auch die NATO-Partner schon aus Gründen der begrenzten Reichweite Probleme auf. Da es keine Vereinbarung mit der Bundesrepublik Deutschland oder der NATO gibt, bleiben diese Waffen auch auf französischem Territorium stationiert. Sollte sich Frankreich hier zu einer engeren Zusammenarbeit und damit zu einer wirkungsvolleren Stationierung z. B. des taktischen Pluton-Systems (ca. 120 km Reichweite) und engerer Koordinierung mit den NATO-Einsatzplänen entscheiden, so könnte dies in der Konsequenz auch Einfluß auf die französischen Entscheidungen zum Einsatz von Nuklearwaffen haben.

VI. Sowjetunion und China

Da es in der Sowjetunion fast keine allgemein zugänglichen Quellen über den nuklearen Entscheidungsprozeß innerhalb des Militär- und Staatsapparates gibt, ist eine einigermaßen zutreffende Aussage über diese Frage schwierig. Man ist hier weitgehend auf Vermutungen angewiesen.

Allgemein sei zur Qualität des nuklearen Entscheidungsprozesses in der Sowjetunion angemerkt: Aus westlichen Analysen des sowjetischen Entscheidungsverhaltens spricht oftmals die Befürchtung, daß sich das sowjetische Verhalten, das derzeit als „rational“ anzusehen ist, sich in Zukunft zum Negativen hin ändern könnte. (Nicht zuletzt damit werden hohe westliche Verteidigungsausgaben begründet.) In diesem Zusammenhang darf aber nicht unerwähnt bleiben, daß offenbar auf seiten der Sowjetunion ähnliche Bedenken hinsichtlich des US-Entscheidungsprozesses im militärischen Bereich bestehen.

Auch sowjetische Politiker und Militärs halten den nuklearen Krieg für eine Katastrophe, doch geht die Sowjetunion grundsätzlich von der Führbarkeit eines nuklearen Krieges und somit auch von einem Kriegsbild aus, das durch den *frühzeitigen* Einsatz nuklearer Mittel gekennzeichnet ist. Die sowjetische Militärstrategie unterstellt dabei nicht nur die Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung, sondern auch die Möglichkeit einer nuklearen Kriegführung und des „Sieges“ in einem Nuklearkrieg. Sowjetischerseits wird daher angenommen, daß aufgrund der auf beiden Seiten zur Verfügung stehenden nuklearen Mittel ein konventioneller Krieg aller Wahr-

scheinlichkeit nach in einen nuklearen eskalieren würde. Somit beginnt auch jedes Manöver des Warschauer Paktes mit der Annahme, daß bereits taktische Nuklearwaffen eingesetzt worden sind.

Die offizielle sowjetische Literatur gibt, wie angedeutet, praktisch keine Auskunft darüber, welche Institutionen bzw. Personen über die Autorität zum Einsatz taktischer und strategischer Nuklearwaffen verfügen. Auch der sowjetischen Verfassung läßt sich zu dieser Problematik nichts wirklich Sachhaltiges entnehmen. Nur soviel steht fest: Der eigentliche Machträger in der in der Sowjetunion ist die Kommunistische Partei (KPdSU). Art. 6 der sowjetischen Verfassung besagt auch entsprechend: „Die führende und lenkende Kraft der sowjetischen Gesellschaft, der Kern ihres politischen Systems, der staatlichen Organe und gesellschaftlichen Organisationen ist die Kommunistische Partei der Sowjetunion ... (Sie) legt die Linie der Innen- und Außenpolitik der UdSSR fest ...“²⁴⁾.

Der entscheidende Faktor ist somit die Kommunistische Partei. Höchstes Organ der KPdSU ist der Parteikongreß. Dieser wählt ein Zentralkomitee (ZK), welches wiederum die Mitglieder des Präsidiums (früher Politbüro) bestimmt. Das Präsidium ist die bestimmende Macht und stellt das maßgebende politische Führungsinstrument dar.

Malcolm Mackintosh präzisiert den Sachverhalt, wobei er zu dem nachstehenden Schluß

²⁴⁾ Siehe Verfassung der Sowjetunion vom 7. Oktober 1977 in: Archiv der Gegenwart 1978, S. 21389.

gelangt: „Es ist klar, daß das Politbüro das Entscheidungsgremium in bezug auf Verteidigung und Auswärtige Politik darstellt ... und traditionell ist es der General- oder Erste Sekretär des Zentralkomitees der KPdSU, der die Verantwortung für die Leitung der sowjetischen Außen- und Verteidigungspolitik übernimmt. Dies trifft heute auf Breschnew zu und war zutreffend für Chruschtschow und Stalin Unseren Kenntnissen des sowjetischen Systems nach können wir davon ausgehen, daß nur das Politbüro die Entscheidung über Krieg und Frieden, über die Entsendung von Truppen in das Ausland (wie im Falle der CSSR 1968) ... und den Gebrauch nuklearer Waffen treffen kann (Herv. d. V.)“²⁵⁾

Die eigentlichen Grundsatzentscheidungen in der Sowjetunion sind einem kleinen Kreis von Politikern vorbehalten, in dem wiederum Generalsekretär L. Breschnew dominiert. Obwohl Breschnew nicht in bester gesundheitlicher Verfassung ist, dürfte davon auszugehen sein, daß die KPdSU versucht, den Generalsekretär als „Integrationsfigur“ so lange wie möglich in seinen Ämtern zu halten.

Es ist also anzunehmen, daß die Verfügungsgewalt zum Einsatz von Nuklearwaffen in den Händen des Präsidiums (Politbüros) und somit letztlich wahrscheinlich in der Kompetenz der derzeitigen Schlüsselfigur, des Partei- und Staatschefs Leonid Breschnew, liegt. Weitere Differenzierungen hinsichtlich des Entscheidungsprozesses sind dem von außen urteilenden Beobachter kaum möglich. Allenfalls läßt sich sagen, daß der KGB (der sowjetische Staatssicherheitsdienst) einen beträchtlichen Einfluß auf die nukleare Entscheidung ausüben dürfte, da nukleare Waffenlager von KGB-Truppen kontrolliert und bewacht werden. Überdies ist der KGB für den Kommunikationsaustausch zwischen der Führungsschicht der Partei und dem Militär zuständig. Auch über sowjetische „Contingency-Plans“ (Planungen für den Notfall) gibt es keine Informationen. Es kann jedoch — besonders nach den militärisch-strategischen Überlegungen von Sokolowski — nicht ausgeschlossen werden, daß der „Feld-Kommandeur“ unter besonders spezifizierten Bedingungen befugt ist, über den Einsatz nuklearer Mittel selbst zu entscheiden.

Es ist kaum anzunehmen, daß die Volksrepublik China in absehbarer Zeit die „nukleare Parität“ mit den USA oder der Sowjetunion

²⁵⁾ Malcolm Mackintosh, *The Soviet Military Influence on Foreign Policy, Survival (IISS)*, September/Okttober 1973.

erreichen wird. Das Land macht jedoch auf dem Weg zu einer glaubwürdigen strategischen und taktisch-nuklearen Abschreckung Fortschritte, so daß auch hier die Frage nach dem nuklearen Entscheidungsprozeß zunehmend an Interesse gewinnt: Wie leicht oder schwer macht sich die chinesische Führung die Entscheidung über den Einsatz des Nuklearpotentials? Liegt die Nuklearbefugnis in den Händen eines einzelnen oder wird kollektiv entschieden? Auch für China gilt aber, daß es hierzu fast keine Informationen gibt und man sich nur an einigen wenigen Anhaltspunkten orientieren kann.

Die Macht wird in China durch das Politbüro der KPCh (und dessen „Ständigen Ausschuß“) verkörpert. Diese zentrale Parteiinstanz scheint die tatsächliche Kontrolle auch über den Staat und die militärische Bürokratie auszuüben. Jedoch wirkt sich für Entscheidungsprozesse komplizierend aus, daß das Politbüro auch die zentralen und regionalen Militärgruppierungen, die zivile Bürokratie und die Massenorganisationen repräsentiert. Daraus ergeben sich Verflechtungen der Machtstrukturen und ideologische Trennungslinien (wie „radikal“ und „gemäßigt“), so daß immer auch mit dynamischen Verschiebungen der Stärkeverhältnisse zu rechnen ist. Von Außenstehenden können solche Veränderungen jedoch nur schwer erkannt und beurteilt werden.

Auf der Ebene des geschriebenen Rechtes finden sich nur die folgenden Regelungen: Sowohl die Parteisatzung als auch die Staatsverfassung bestimmen, daß die Führung der Streitkräfte der Kommunistischen Partei Chinas zukommt, deren jeweiliger Parteivorsitzender Oberbefehlshaber der Streitkräfte ist²⁶⁾. Im Wortlaut der Verfassung:

„Die kommunistische Partei Chinas bildet den Führungskern des gesamten chinesischen Volkes“ (Art. 2).

„... Der Vorsitzende des Zentralkomitees der kommunistischen Partei Chinas hat die Befehlsgewalt über die Streitkräfte des Landes“ (Art. 15)²⁷⁾.

In der Satzung der Partei heißt es:

„Staatsorgane, Volksbefreiungsarmee und Miliz müssen die zentrale Führerschaft der Partei anerkennen“ (Art. 7).

²⁶⁾ Siehe hierzu etwa: James R. Townsend, *Politics in China*, Boston 1974, S. 288 ff., und William W. Whitson (Hrsg.), *The Military and Political Power in China in the 1970s*, New York 1972, S. 380 ff.

²⁷⁾ Siehe *Peking Review*, Nr. 35—36, v. 7. Sept. 1973, S. 26 ff.

Mao Tse-tung war zweifellos die zentrale Figur auch im militärischen Entscheidungsprozeß. Die Frage, wie derzeit die Machtverhältnisse in der Volksrepublik China gestaltet sind, läßt sich dagegen kaum beantworten. Die direkte Verantwortung für die militärischen Angelegenheiten und die Militärpolitik liegt zwar in den Händen der Militärkommission des Zentralkomitees der KPCh, die dem Politbüro und dem Ständigen Ausschuß verantwortlich ist. Entscheidungen in bezug auf den Einsatz von Nuklearwaffen dürften jedoch nur durch den Vorsitzenden des Politbüros und solche Mitglieder dieses Gremiums, die über besondere Machtpositionen in Partei und Staat verfügen, getroffen werden. Obgleich der Vorsitzende wohl eine Art Schiedsrichterrolle innehat, sind in den vergangenen Jahren aufgrund der erwähnten verschiedenen Machtzentren und der wechselseitigen Überlappungen viele Entscheidungen auf einer eher kollektiven Basis getroffen worden. So ist es auch — je nach den Machtverhältnissen — durchaus möglich, daß die Entscheidungsgewalt des Politbüros mit der Militärkommission geteilt werden muß. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß das Militär einen nicht unerheblichen Anteil auch am generellen Entscheidungsprozeß hat. Das erklärt sich aus der militärischen Tradition der KPCh aus den

Jahren 1927—1949, aber auch daraus, daß etwa ein Viertel des gegenwärtigen ZK mit Personen besetzt ist, die militärische Positionen innehaben. Die Mitglieder und die organisatorische Struktur der Militärkommission, der das Ministerium für Nationale Verteidigung und die Volksbefreiungsarmee unterstehen, sind nur zum Teil bekannt²⁸⁾.

Nach den bisherigen Erkenntnissen scheint die Parteiführung bei der Delegation der Befugnis über Nuklearwaffen zu ihrem Einsatz sehr sorgfältig vorzugehen, um die zentrale Kontrolle zu gewährleisten. Die „Kommando- und Kontrollkette“ hinsichtlich dieser Waffen ist jedoch im einzelnen nicht bekannt. Sicher ist nur, daß sich die Volksrepublik China der furchtbaren Auswirkungen von Nuklearwaffen voll bewußt ist und eine dementsprechende Kontrolle ausübt bzw. eine Politik führt, die nukleare Konfrontationen zu vermeiden sucht. So ist seitens der politischen Führung wiederholt darauf hingewiesen worden, daß China diese Waffen keinesfalls zuerst einsetzen werde. Eine etwaige Delegation der Befugnisse zum Einsatz nuklearer Mittel auf hohe militärische Führer in außergewöhnlichen Lagen dürfte daher an streng und genau festgelegte Bedingungen geknüpft sein.

²⁸⁾ Towsend, a. a. O., S. 98.

Peter Lock / Herbert Wulf: Rüstung und Unterentwicklung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/79, S. 3—28

Diese Arbeit untersucht den Aufrüstungsprozeß in der Dritten Welt in seinen verschiedenen Dimensionen. Die Systemkonkurrenz zwischen den von den USA und der Sowjetunion angeführten Staatenblöcken macht die Aufrüstung in den Entwicklungsländern zur „Süddimension“ des Ost-West-Konfliktes. Im zweiten Abschnitt werden verschiedene Ursachen für diesen Aufrüstungs- und Militarierungsprozeß diskutiert. Der dritte Abschnitt macht anhand einiger tabellarischer Übersichten die Schwierigkeiten der Erfassung von Rüstungsferdaten deutlich. Ferner werden Angaben zur Größenordnung und zu regionalen Schwerpunkten des Rüstungsexportes sowie zur Tätigkeit von rüstungstechnologischem Fachpersonal im Ausland gemacht. Im vierten Abschnitt wird auf die Produktion von Rüstungsgütern in der Dritten Welt als einen neuen Schritt im Rüstungsprozeß eingegangen. Abschließend werden die Auswirkungen dieses Rüstens auf die politische und wirtschaftliche Entwicklung in der Dritten Welt sowie auf die Beschäftigung in den Industrieländern diskutiert. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß Rüstungsexporte langfristig nachteilige Auswirkungen auch auf die Industrieländer haben und daß, global gesehen, eine neue Weltwirtschaftsordnung Abrüstungsmaßnahmen einschließen muß, um eine drohende militärische Konfrontation zu verhindern.

Dieter O. A. Wolf: Die Entscheidung über den Einsatz von Nuklearwaffen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/79, S. 29—45

Wer ist in Ost und West im „Eventualfall“ für die ungeheuer komplexe und in ihrer Konsequenz für die Menschheit unvorstellbar weitreichende Entscheidung zum Einsatz nuklearer Waffen verantwortlich?

Die Vereinigten Staaten haben sich bereit erklärt, unter gewissen Bedingungen („time and circumstances permitting“) ihre NATO-Verbündeten vor dem Einsatz nuklearer Mittel zu konsultieren. Trotz dieser grundsätzlichen Bereitschaft ist es in erster Linie der amerikanische Präsident, der die Befugnis zum Einsatz von Nuklearwaffen hat. Dies trifft auch teilweise auf Großbritannien zu; der Einsatz dieser Waffen fällt in die Zuständigkeit des Premierministers, doch kann ein beträchtlicher Teil der englischen taktischen Nuklearwaffen nur mit Genehmigung der Vereinigten Staaten zum Einsatz freigegeben werden, da diese von den USA geliefert wurden und der Kontrolle durch die USA unterliegen. Gleichwohl ist Großbritannien befugt, seine „nationale“ Nuklearkapazität ohne US-Zustimmung einzusetzen.

Die französische Außen- und Sicherheitspolitik ist darauf ausgerichtet, ein Höchstmaß an nationaler Unabhängigkeit zu entfalten. Obwohl die Glaubwürdigkeit einer effektiven französischen Abschreckung im Alleingang dahingestellt bleiben kann, ist das nationale Potential immerhin schon so stark, daß zumindest konventionelle Angreifer abgeschreckt werden können. Die Befugnis zum Einsatz der Waffen liegt in den Händen des französischen Staatspräsidenten.

Die Bundesrepublik Deutschland ist sicherheitspolitisch in die „nukleare Entscheidung“ der USA „eingebunden“. Der potentielle Einsatz von Nuklearwaffen verweist auf das sicherheitspolitische Dilemma der Bundesrepublik: Im Interesse einer glaubhaften Abschreckung muß der Bundesrepublik einerseits daran gelegen sein, daß im Falle eines großangelegten Angriffes die nukleare Eskalation rechtzeitig eingeleitet wird; andererseits ist gerade sie bei ihrer geostrategischen Lage genötigt, alle Mittel einzusetzen, um einen Konflikt vor dem Überspringen der Atomschwelle zu beenden bzw. zumindest zu versuchen, die Eskalation auf einer möglichst niedrigen Stufe zu halten. Dieses Dilemma deutet auch auf das besondere „nationale Interesse“ hin, auf den potentiellen Kernwaffeneinsatz der Verbündeten einen möglichst weitgehenden Einfluß zu nehmen.

Auch die sowjetischen Politiker und Militärs halten den nuklearen Krieg für eine Katastrophe, doch geht die Sowjetunion grundsätzlich von der Führbarkeit eines nuklearen Krieges und somit auch von einem Kriegsbild aus, das durch den frühzeitigen Einsatz nuklearer Mittel bestimmt wird. Es wird auf sowjetischer Seite angenommen, daß als Folge der beiden Seiten zur Verfügung stehenden nuklearen Mittel ein konventioneller Krieg aller Wahrscheinlichkeit nach in einen nuklearen eskalieren wird. Die Befugnis zum Einsatz von Nuklearwaffen dürfte in der Sowjetunion bei Partei- und Staatschef Leonid Breschnew liegen.

Es ist kaum anzunehmen, daß die Volksrepublik China in absehbarer Zeit die „nukleare Parität“ mit den USA oder der Sowjetunion erreichen wird. China macht auf dem Weg zu einer glaubwürdigen strategischen und taktisch-nuklearen Abschreckung Fortschritte. Die „Kommando- und Kontrollkette“ hinsichtlich dieser Waffen ist jedoch im einzelnen nicht bekannt. Entscheidungen in bezug auf den Einsatz von Nuklearwaffen dürften durch den Vorsitzenden des Politbüros und solche Mitglieder dieses Gremiums, die über besondere Machtpositionen in Partei und Staat verfügen, getroffen werden.