

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolfgang Pordzik
Der amerikanische
Verteidigungshaushalt

Wolfgang Pfeiler
Konturen sowjetischer
Rüstungspolitik

Lutz Köllner
Die Entwicklung
bundesdeutscher Militärausgaben
in Vergangenheit und Zukunft

ISSN 0479-611 X

B 22/84
2. Juni 1984

Wolfgang Pordzik, M. A., geb. 1947; von 1977 bis 1978 Research Affiliate beim Center for International Studies des Massachusetts Institute of Technology (MIT) in Cambridge (Mass.); bis 1981 Leiter des Forschungsbereichs Internationale Beziehungen/Sicherheitspolitik im Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung; seit 1981 Leiter des Washington Research Office der Konrad-Adenauer-Stiftung in Washington (D. C.).

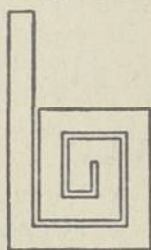
Veröffentlichungen u. a.: Die Zukunft des SALT-Dialoges, in: Europäische Wehrkunde, 30 (1981) 9; Die inneramerikanische Diskussion über Rüstungskontrolle, in: Europa Archiv, 37 (1982) 16; Die Zukunft strategischer Rüstungskontrolle, in: Europäische Wehrkunde, 32 (1983) 7; Amerikanische Rüstungskontrollpolitik im Widerstreit, in: Europa Archiv, 38 (1983) 13.

Wolfgang Pfeiler, Dr. phil., geb. 1931; nach Promotion 1971 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für politische Wissenschaft an der Universität Bonn; Senior Research Fellow am Center for International and Strategic Affairs der University of California, Los Angeles; Visiting Professor an der Arizona State University, Temple, sowie Austauschwissenschaftler an der Akademie der Wissenschaften, Moskau; 1982 Habilitation; z. Z. Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung; Privatdozent am Seminar für politische Wissenschaft der Universität Bonn und Redakteur der Zeitschrift „Beiträge zur Konfliktforschung“.

Veröffentlichungen u. a.: Durch militärische Parität zur politischen Überlegenheit, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 12 (1982) 1; Die sowjetische Rüstungswirtschaft. Ihre ökonomischen Grenzen und Möglichkeiten, in: Europäische Wehrkunde, 31 (1982) 12; Zum Verhältnis von Abschreckung und Entspannung für die Sicherheitspolitik, in: DGFK-Jahrbuch 1982/83. Zur Lage Europas im globalen Spannungsfeld, Baden-Baden 1983.

Ernst-Ludwig (Lutz) Köllner, Dr. rer. pol., geb. 1928; Wissenschaftlicher Direktor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in München; seit 1967 im wissenschaftlichen Bundesdienst; seit 1976 Berater der Vereinten Nationen in finanzwissenschaftlichen Fragen der Abrüstung.

Veröffentlichungen u. a.: Militärausgaben und finanzielle Abrüstung, ein sicherheitspolitisches Programm der Vereinten Nationen, München 1981; Military Expenditures, Developing Aid and the Stability of the World Monetary System, in: Berichte des Sozialwissenschaftlichen Institutes der Bundeswehr, Heft 26, München 1981; Militär und Finanzen. Zur Finanzgeschichte und Finanzsoziologie von Militärausgaben in Deutschland vom Dreißigjährigen Krieg bis zur Gegenwart, München 1982; Mitarbeit am Lexikon für Militärökonomie, Regensburg 1984.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Holger Ehmke, Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04-0, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

Der amerikanische Verteidigungshaushalt

Bereits vor seiner Amtsübernahme hatte Präsident Reagan eine deutliche Steigerung der amerikanischen Verteidigungsanstrengungen gefordert. Nach dreijähriger Amtszeit dokumentieren die Zuwachsraten im Verteidigungsbudget, daß die Verstärkung der amerikanischen Streitkräfte und ihrer Kampfkraft zum zentralen Element der Sicherheitspolitik der Reagan-Administration geworden ist. Gegenüber dem letzten Militärhaushalt von Jimmy Carter hat sich bis jetzt die Gesamtsumme um nahezu 50% erhöht. Für das Haushaltsjahr 1985 hatte die Administration ursprünglich 313,4 Mrd. Dollar für die Belange der nationalen Sicherheit gefordert, die im Rahmen einer Fünf-Jahres-Planung auf 446 Mrd. Dollar für 1989 gesteigert werden sollten. Zuwachsraten dieser Größenordnung repräsentieren eine historisch einmalige Rüstungsanstrengung der Vereinigten Staaten in Friedenszeiten.

Daß eine Steigerung der Verteidigungsausgaben angesichts der sowjetischen Aufrüstung notwendig ist, stößt bei den Nordamerikanern auf breite Zustimmung. Selbst die beiden demokratischen Präsidentschaftsbewerber, Walter Mondale und Gary Hart, befürworten trotz ihrer erbitterten Kritik an der Amtsführung von Ronald Reagan einen jährlichen Zuwachs im Verteidigungssektor von real rund 4%. Nicht die Steigerung der Verteidigungsausgaben als solche ist politisch kontrovers,

sondern das Ausmaß und die Verwendungsrichtung. Hinzu kommt der Zielkonflikt zwischen militärischer Sicherheit und volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Angesichts der beunruhigend hohen Staatsverschuldung fordert die Mehrheit der Kongreßabgeordneten, daß im Rahmen der globalen Sparmaßnahmen des Staates auch bei den Aufwendungen für Verteidigung die Zuwachsraten zurückgeschraubt werden. Bereits jetzt haben die republikanischen Fraktionsführer von Senat und Repräsentantenhaus gegenüber dem Weißen Haus durchgesetzt, daß der vom Präsidenten für 1985 geforderte Verteidigungsansatz um 16 Mrd. Dollar gekürzt und damit die reale Steigerungsrate gegenüber 1984 von 13% auf 7,5% reduziert wird.

Zu diesen fiskalischen Sorgen kommt eine weitverbreitete Skepsis, ob die Administration bei ihren Rüstungsplanungen sorgfältig die Kosten und Nutzen der einzelnen Programme analysiert und mit einem schlüssigen sicherheitspolitischen Gesamtkonzept integriert hat. Schließlich wird kritisch gefragt, wie die enormen Investitionen im Verteidigungsbereich die mittel- und langfristigen Wachstumschancen der amerikanischen Volkswirtschaft beeinflussen. Besonders interessieren die Auswirkungen auf die Beschäftigungslage, die inflationäre Entwicklung sowie die Investitionsquote.

I. Die Struktur der amerikanischen Verteidigungsausgaben

Für das laufende Haushaltsjahr 1984 ist die Administration vom Kongreß im vergangenen Herbst autorisiert worden, finanzielle Verpflichtungen im Verteidigungssektor bis zu einer Höhe von 265 Mrd. Dollar einzugehen¹⁾. Das Verteidigungsministerium selbst wird davon etwa 97% erhalten, während sich der Restbetrag auf andere mit militärischen Aufgaben befaßte Ministerien und Behörden (Energieministerium, Zivilschutzbehörde,

Wehrerfassung usw.) verteilt. Allerdings wird vom Pentagon pro Haushaltsjahr jeweils nur ein Teilbetrag dieser Ermächtigungssumme (authorization) ausgegeben. Die tatsächlich getätigten Ausgaben (outlays) betragen 1984 rund 231 Mrd. Dollar, d. h. bis zu dieser Obergrenze dürfen im Haushaltsjahr 1984 vom Verteidigungsministerium fällige Rechnungen beglichen werden. Die Unterscheidung zwischen „budget authority“ und „outlays“ läßt

¹⁾ Vgl. National Defense Budget Estimates for FY 1985, Office of the Assistant Secretary of Defense (Comptroller), Washington (D.C.) March 1984. Diese Publikation enthält umfangreiches Zahlenmaterial

über die Größenordnung und Struktur der amerikanischen Verteidigungsausgaben. Das amerikanische Haushaltsjahr beginnt am 1. Oktober und endet mit dem 30. September des folgenden Jahres.

sich insbesondere bei der Beschaffung neuer Waffensysteme illustrieren. Die Entwicklung, Produktion und Indienststellung neuer Waffentechnologien erstreckt sich über mehrere Jahre und finanziell werden zunächst Teilbeträge des insgesamt für ein neues Waffensystem autorisierten Ausgabenvolumens fällig. Beispielsweise wurden für den neuen strategischen Bomber des Typs B-1 im Haushaltsjahr 1984 fast 7 Mrd. Dollar autorisiert, während im gegenwärtigen Entwicklungsstadium dieses Flugzeuges für 1984 tatsächlich nur 700 Mio. Dollar zu bezahlen sind.

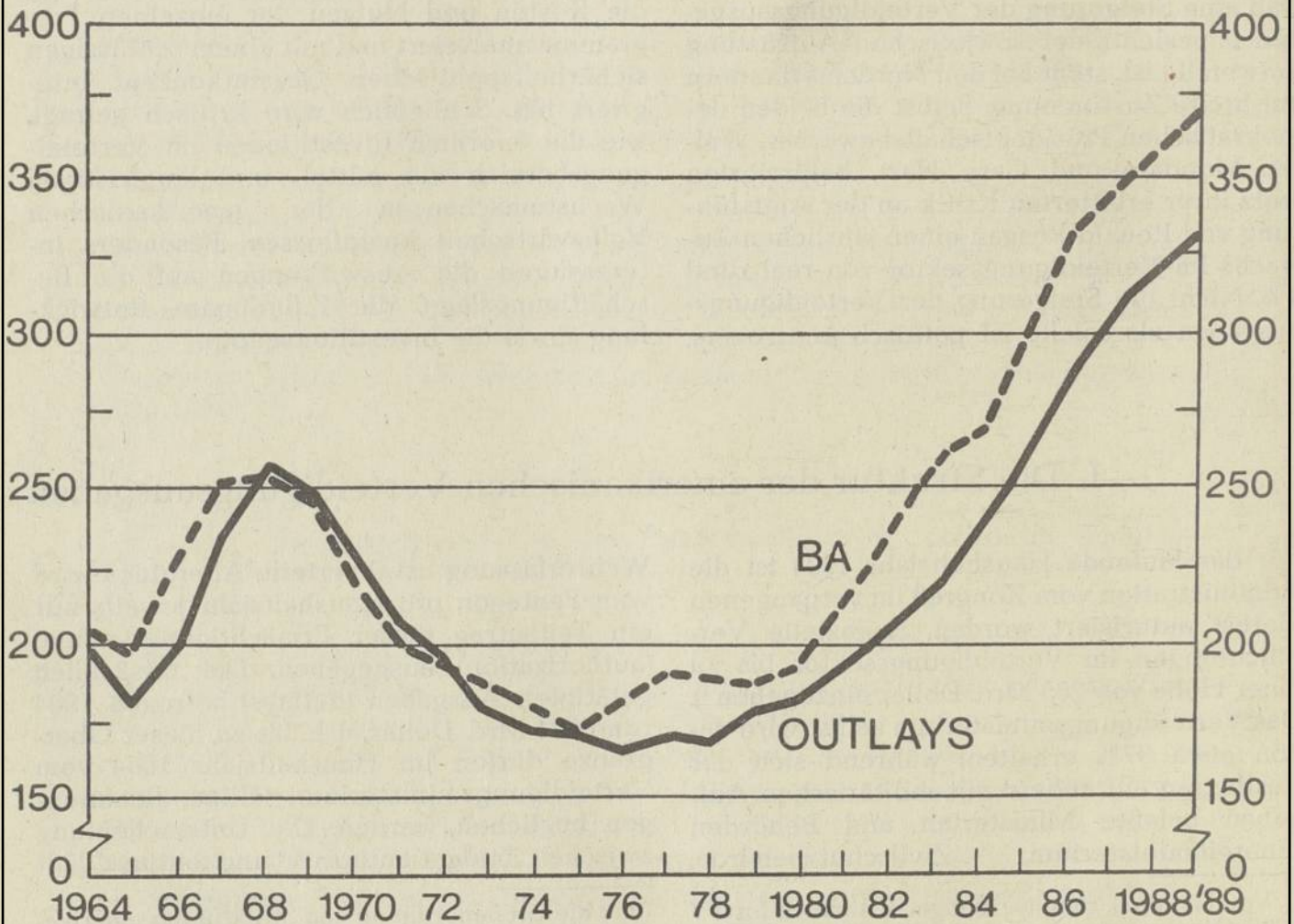
Die Höhe der amerikanischen Aufwendungen für die militärische Sicherheit wird erfaßbar, wenn die Zahlen des Verteidigungsbudgets mit anderen gesamtwirtschaftlichen Größen in Beziehung gesetzt werden. Die 1984 fälligen Ausgaben (outlays) betragen etwa 6,3% des amerikanischen Sozialproduktes. Ihr Anteil am Gesamthaushalt der amerikanischen Bundesregierung beläuft sich auf etwa 28%.

Würden in diesem Jahr die Verteidigungsausgaben gleichmäßig und direkt bei der Bevölkerung erhoben, so müßte jeder Haushalt rund 3 000 Dollar zur Verfügung stellen.

Ein Blick auf die Schaubilder 1 und 2 verdeutlicht, daß die Verteidigungshaushalte der Regierung Reagan in ihrem Volumen je nach Bezugsgröße unterschiedlich bewertet werden müssen. Gemessen an den absoluten Dollarbeträgen fällt die rasante Ausgabensteigerung gegenüber den Vorjahren ins Auge. Relativiert wird dieser Anstieg, wenn man ihn ins Verhältnis zu der gesamtwirtschaftlichen Leistung der Vereinigten Staaten in bezug setzt. In den letzten 30 Jahren wurden zeitweilig weit höhere Anteile des Bruttosozialproduktes für militärische Zwecke ausgegeben²⁾. Zu Beginn der fünfziger Jahre mar-

²⁾ Vgl. Defense Dollars and Sense. A Common Cause Guide to the Defense Budget Process, Washington (D.C.) 1983.

Schaubild 1: Entwicklung der Verteidigungsausgaben zwischen 1964 und 1988/89 nach 'budget authorization' und 'outlays' in Mrd. Dollar (konstant)



Quelle: 'National Defense Budget Estimates für FY 1985', Office of the Assistant Secretary of Defense (Comptroller), March 1984.

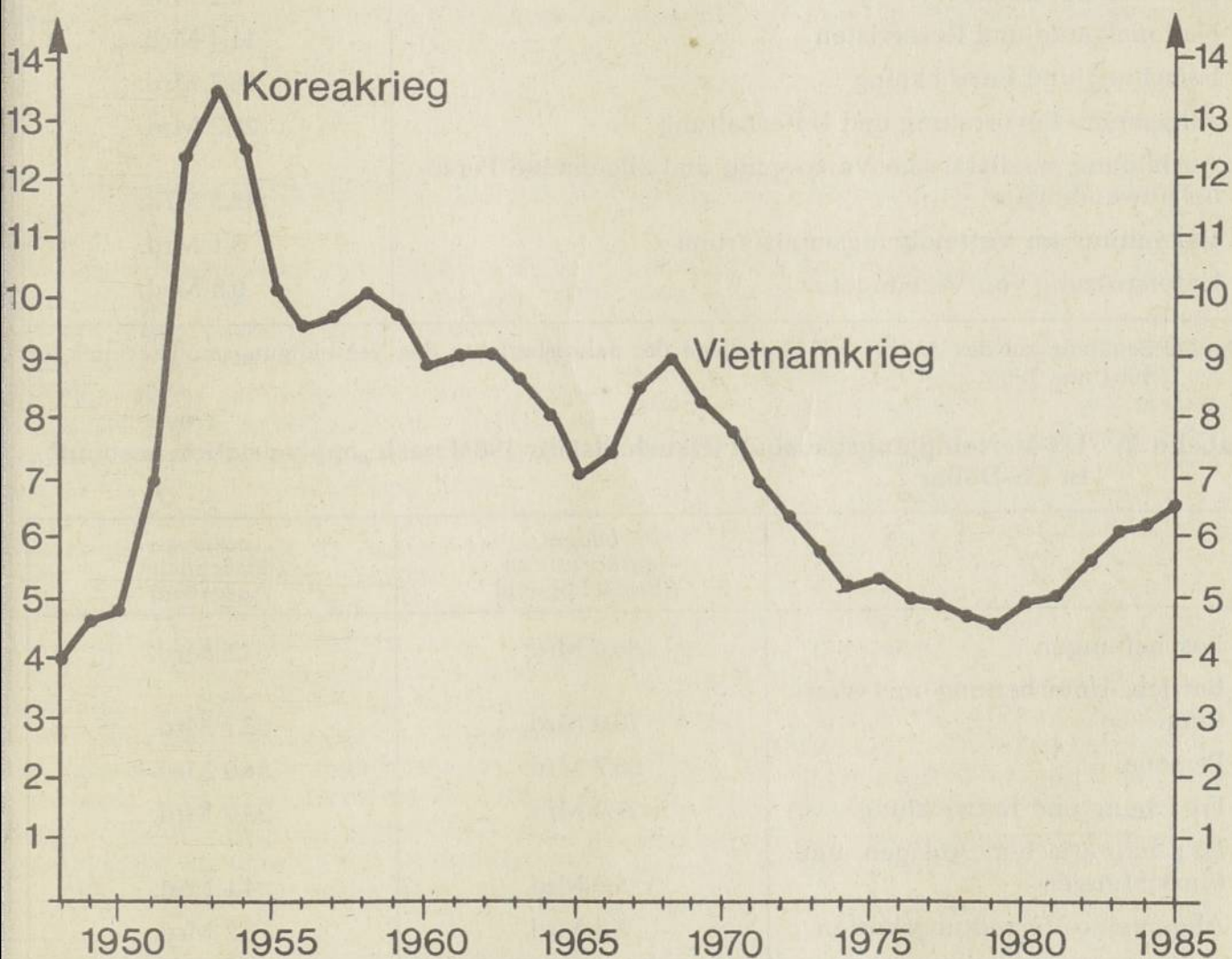
kierte der Korea-Krieg einen sprunghaften Anstieg dieses Anteils auf mehr als 13%. Danach ist ein Rückgang bis in die Anfangsphase der Kennedy-Administration auf etwa 7% zu verzeichnen. Auf dem Höhepunkt des Vietnam-Konfliktes erreichte dieser Anteil wieder 9% und fiel dann, beginnend mit der Ära Nixon und der Détente-Politik, bis 1979 auf unter 5% zurück. Während der siebziger Jahre haben die Entspannungsbemühungen der Vereinigten Staaten im Nachlassen der Rüstungsaufwendungen eine deutliche Entsprechung gefunden.

Noch während der Amtszeit Jimmy Carters löste jedoch nicht zuletzt die sowjetische Invasion in Afghanistan eine Aufwärtsentwicklung aus, die mit dem überwältigenden Wahlsieg Ronald Reagans im November 1980 massiv beschleunigt wurde. Für das Ende der

achtziger Jahre stellt die gegenwärtige Administration eine schrittweise Verlangsamung der Verteidigungsausgaben und ein Einpendeln auf etwa 6% des Bruttosozialproduktes in Aussicht. Voraussetzung sei allerdings die planmäßige Durchführung aller Rüstungsvorhaben, um die während der siebziger Jahre gegenüber der unvermindert aufrüstenden Sowjetunion entstandene Lücke zu schließen.

Wie setzt sich das Verteidigungsbudget zusammen? Verschiedene Methoden der Aufschlüsselung in unterschiedliche Verwendungskategorien vermitteln ein klareres Bild. Drei Verfahren bieten sich an: die Unterscheidung nach militärischen Missionen (mission program), die Zuordnung nach Beschaffung, Betriebskosten und Unterhaltung (appropriations account) sowie die Verteilung der Gesamtsumme auf die drei Teilstreit-

Schaubild 2: Prozentualer Anteil der Verteidigungsausgaben am amerikanischen Bruttosozialprodukt von 1948 bis 1985



Quelle: „National Defense Budget Estimates für FY 1985“, Office of the Assistant Secretary of Defense (Comptroller), March 1984.

kräfte Heer, Luftwaffe und Marine (service account). In den Tabellen 1 bis 3 werden für das gegenwärtige Haushaltsjahr die fälligen Ausgaben auf der Grundlage dieser unterschiedlichen Kostenstellen dargestellt³⁾.

Ein Blick auf die Zahlen für die militärischen Missionen (vgl. Tabelle 1) verdeutlicht, daß entgegen einer weitverbreiteten Vorstellung auf die strategischen Nuklearstreitkräfte

³⁾ Die Zahlenangaben wurden aus Gründen der Übersicht jeweils auf- oder abgerundet. Die als „tatsächliche Ausgaben“ bezeichneten Beträge sind ungefähre Schätzungen.

(land- und seegestützte Atomraketen interkontinentaler Reichweite sowie nuklearfähige Fernbomber) lediglich etwa 21% des gesamten Verteidigungshaushaltes entfallen. Den weitaus größeren Kostenfaktor stellen die sogenannten „general purpose forces“ dar. Damit sind alle konventionellen Streitkräfte, die taktischen Nuklearwaffen sowie die dazugehörigen Unterstützungs- bzw. Versorgungsteile erfaßt.

Betrachtet man die Zusammensetzung nach dem „appropriations account“ (vgl. Tabelle 2), so fällt dort der Beschaffungssektor als der größte Kostenfaktor ins Gewicht. Die Einfüh-

Tabelle 1: US-Verteidigungshaushalt (Haushaltsjahr 1983) nach „mission account“ und Ermächtigungen (budget authorization) in US-Dollar

Nuklearstreitkräfte	20,6 Mrd.
General Purpose Forces	100,8 Mrd.
Kommunikation und Nachrichtenbeschaffung	17,1 Mrd.
Luft- und Seetransport	4,2 Mrd.
Nationalgarde und Reservisten	11,4 Mrd.
Forschung und Entwicklung	18,7 Mrd.
Allgemeine Bevorratung und Unterhaltung	20,2 Mrd.
Ausbildung, medizinische Versorgung und allgemeine Personalaufwendungen	42,5 Mrd.
Verwaltung im Verteidigungsministerium	3,1 Mrd.
Unterstützung von Verbündeten	0,8 Mrd.

Quelle: Schätzungen des Autors auf Grundlage der Jahresberichte des Verteidigungsministeriums für 1984 und 1985.

Tabelle 2: US-Verteidigungshaushalt (Haushaltsjahr 1984) nach „appropriation account“ in US-Dollar

	<i>budget authorization</i> (Ermächtigung)	<i>outlays</i> (tatsächliche Ausgaben)
Beschaffungen	86,0 Mrd.	64,5 Mrd.
Betrieb, Unterhaltung und Wartung	70,0 Mrd.	67,7 Mrd.
Personal	66,7 Mrd.	54,0 Mrd.
Forschung und Entwicklung	27,0 Mrd.	25,2 Mrd.
Bau militärischer Anlagen und Einrichtungen	5,0 Mrd.	4,1 Mrd.
Allgemeine Verwaltungskosten	3,5 Mrd.	2,2 Mrd.

Quelle: Schätzungen des Autors auf Grundlage der Jahresberichte des Verteidigungsministeriums für 1984 und 1985.

ung neuer Waffen und Geräte steht damit an erster Stelle. An sogenannten Operationskosten, d. h. für Betrieb und Wartung, entsteht die zweitgrößte Summe. Da die amerikanischen Streitkräfte wegen fehlender Wehrpflicht ausschließlich aus freiwilligen Soldaten bestehen, verschlingen die Personalkosten (Gehälter, Pensionen) mit etwa 66 Mrd.

Dollar mehr als ein Viertel des gesamten Verteidigungshaushaltes.

Schließlich verdeutlicht die Mittelverwendung nach Teilstreitkräften (vgl. Tabelle 3), daß der Anteil für das Heer mit ca. 24% geringer als der von Luftwaffe (34%) oder Marine (32%) bleibt.

Tabelle 3: US-Verteidigungshaushalt (Haushaltsjahr 1984) nach Teilstreitkräften in US-Dollar

	<i>budget authorization</i> (Ermächtigung)	<i>outlays</i> (tatsächliche Ausgaben)
Heer	62,3 Mrd. (24,2%)	58,5 Mrd.
Luftwaffe	86,1 Mrd. (33,4%)	77,2 Mrd.
Marine/Marine Corps	81,9 Mrd. (31,7%)	78,0 Mrd.
andere Behörden sowie übergreifende Aufgaben	27,7 Mrd. (10,7%)	27,3 Mrd.

Quelle: Schätzungen des Autors auf Grundlage der Jahresberichte des Verteidigungsministeriums für 1984 und 1985.

II. Die Festsetzung und Verabschiedung des Verteidigungshaushaltes

Für den außenstehenden Beobachter ist der Entstehungs- und Verabschiedungsprozeß des jährlichen Verteidigungsbudgets überaus kompliziert und schwer durchschaubar⁴⁾. Von der Planung bis zur endgültigen haushaltsgesetzlichen Verabschiedung im amerikanischen Kongreß dauert dieser Verhandlungsprozeß für jeden Verteidigungshaushalt mehr als zwei Jahre. Bereits jetzt laufen die Vorbereitungen des Budgets für das am 1. Oktober 1986 beginnende Haushaltsjahr 1987 auf vollen Touren. Grundsätzlich läßt sich das Verabschiedungsverfahren in zwei Phasen unterteilen: a) die Budgetplanung innerhalb der Administration und b) die sich anschließend öffentlich vollziehende Überprüfung bzw. Korrektur durch den Kongreß. Neben Exekutive und Legislative wirken externe Sachverständige in Anhörungen des Kongresses intensiv an diesem Entwicklungsprozeß mit. Beim Verteidigungshaushalt für 1983

etwa füllten die Hearings mehr als 11 000 Protokollseiten.

Wichtigste Grundlage für alle Budgetplanungen des Pentagon ist die vom Verteidigungsminister erstellte Richtlinie zur Verteidigung (defense guidance). In diesem Geheimdokument werden aus der Sicht der politischen Führung des Verteidigungsministeriums in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Stabschefs (Joint Chiefs of Staff) die Sicherheitslage für die Vereinigten Staaten analysiert und die sich daraus ergebenden Auftragslagen für die Streitkräfte artikuliert. Die „defense guidance“ wird jeweils im Januar fortgeschrieben und deckt einen Planungszeitraum von fünf Jahren ab. Unmittelbar relevant ist die Richtlinie allerdings unter haushaltspolitischen Gesichtspunkten vor allem für die nächstfolgende Budgetauseinandersetzung. Für das laufende Haushaltsjahr 1984 legte Verteidigungsminister Weinberger mit seiner „defense guidance“ vom Januar 1982 bereits

⁴⁾ Vgl. Budgeting For America. The Politics and Process of Federal Spending, Congressional Quarterly, Inc., Washington (D.C.) 1982 sowie St. Collender, The Guide to the Federal Budget, Fiscal Year

1984 Edition, Washington (D.C.) 1983 und The Defense Budget: An Introduction, in: Arms Control Today, (1983) 7.

die entscheidenden Weichenstellungen fest. Danach hatten die einzelnen Teilstreitkräfte mehrere Monate Gelegenheit, aus der Sicht ihres Auftrages auf die Richtlinien des Ministers zu reagieren. Während dieser internen Entwicklungsphase bringen Luftwaffe, Marine und Heer ihre Anforderungen für Personal, Waffen und Ausrüstung ein und schaffen damit eine erste Grundlage für die Verwendung der später vom Kongreß zu bewilligenden Haushaltsmittel. Umorientierungen und Beschleunigungen bei den bereits angelaufenen Beschaffungsprogrammen werden ebenfalls in dieser Phase integriert. Am Ende dieses innerhalb des Verteidigungsministeriums stattfindenden Prozesses, der sich etwa auf zehn Monate erstreckt, reicht der Verteidigungsminister seine Etatanforderungen gegenüber dem Präsidenten ein.

Der amerikanische Regierungschef ist verpflichtet, jeweils im Januar eines Jahres für das später im Herbst beginnende neue Haushaltsjahr gegenüber dem Kongreß seine „Haushaltsbotschaft“ (budget message) zu überbringen. In diesem Bundeshaushalt des Präsidenten sind die vorgesehenen Militärausgaben als Einzeltitel enthalten. Vorher wurden sie zwischen Verteidigungsministerium, Nationalem Sicherheitsrat (National Security Council) und dem am Weißen Haus angegliederten Büro für Haushaltsfragen (Office for Management and Budget) nach politischen und militärischen Gesichtspunkten gewichtet. Die jährliche „budget message“ des amerikanischen Präsidenten reflektiert deswegen auch die Sicherheits- und Militärpolitik seiner Administration. Von diesem Zeitpunkt ab verlagert sich die Haushaltsdiskussion in den Kongreß und damit die Öffentlichkeit⁵⁾. Durch das Haushaltsgesetz sind die 535 Kongreßabgeordneten gehalten, bis zum 15. Mai jeden Jahres in einer ersten Haushaltsentschließung (first concurrent budget resolution) das Gesamtvolumen aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben durch Projektion festzusetzen. Auch für die Landesverteidigung werden Höchstgrenzen verbindlich festgelegt. Federführend bei der Erarbeitung dieser ersten Budgetresolution sind die Haushaltsausschüsse (budget committees) von Senat und Repräsentantenhaus. Wenn der Gesamtbeitrag für die Verteidigung feststeht, beginnen die langwierigen Detailberatungen über die konkrete Verwendung der Gelder.

⁵⁾ Vgl. L. Aspin, *The Defense Budget and Foreign Policy: The Role of Congress*, in: *Daedalus* (1975) Summer.

Bevor das Verteidigungsministerium für die geplanten Vorhaben Zahlungen vornehmen darf, muß vom Kongreß für jede Maßnahme in einem zweifachen Bewilligungsverfahren die Genehmigung erteilt werden. Das entsprechende Bewilligungsgesetz wird von den Verteidigungsausschüssen im Zuge der „defense authorization“ vorbereitet und mit beträchtlichen Auflagen hinsichtlich der Verwendung versehen. Nach Abschluß dieser „Bevollmächtigung für Verteidigungsausgaben“ wird zwischen Mai und Oktober das Verteidigungsbudget einer zweiten Prüfung unterzogen. Jetzt erarbeiten die beiden Bewilligungsausschüsse (appropriation committees) detaillierte Vorschriften für die Bezahlungsverfahren der vielfältigen Rüstungsprojekte. Wenn auch nach dem amerikanischen Haushaltsgesetz diese „appropriations“ bis zur zweiten Septemberwoche durch Verabschiedung des Appropriationsgesetzes abgeschlossen sein sollte, so ist diese Frist in den letzten Jahren doch häufig überschritten worden. Um trotzdem die Finanzierung des am 1. Oktober neu beginnenden Haushaltsjahres zumindest teilweise sicherstellen zu können, behilft sich der Kongreß mit sogenannten „continuing resolutions appropriations“, d. h. mit einer vorbehaltlich der endgültigen Beschlußfassung anzuwendenden Überbrückungsfinanzierung.

Grundsätzlich bleibt festzuhalten, daß sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kongreßabgeordneten beim Budgetverfahren seit Mitte der siebziger Jahre vervielfacht haben. Die Neufassung des Haushaltsgesetzes von 1974 verschafft dem Kongreß mehr Einwirkungsinstrumente. Der Rückgang von Führungsstruktur und Parteidisziplin im Kongreß macht es dem Präsidenten und seiner Administration schwer, selbst die Abgeordneten der eigenen Partei zur solidarischen Unterstützung der Regierungsprogramme zu bewegen. Eine neue Generation selbstbewußter Abgeordneter, teilweise durch brillante Mitarbeiterstäbe unterstützt, versucht, auch den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik mehr und mehr zu bestimmen⁶⁾. Als Gegengewicht zur Bürokratie der Administration verfügen die Abgeordneten bei der Haushalts- und Finanzpolitik über den Apparat des Büros für Budgetfragen (Congressional Budget Office). Selbst zu militärstrategischen und rüstungspolitischen Spezialfragen kann diese Institution jederzeit die Daten der Administration

⁶⁾ Vgl. D. M. Abshire/R. D. Nurnberger (Eds.), *The Growing Power of Congress*, Beverly Hills 1981.

für bestimmte Rüstungsvorhaben überprüfen. Dazu kommen andere wissenschaftliche Dienste wie der Congressional Research Service oder das General Accounting Office. Intensiven Gebrauch machen die zuständigen Ausschüsse von ihrem Recht, die jeweiligen Repräsentanten der Administration zur ausführlichen Befragung vorzuladen. Allerdings haben zunehmende Unabhängigkeit und Wirkungsmöglichkeit im Verteidigungsbereich auch dazu geführt, daß sich die Zahl der auf den Kongreß bezogenen Rüstungslobbyisten entsprechend vervielfacht hat. Inwieweit dadurch Haushaltsentscheidungen im Verteidigungssektor tatsächlich beeinflusst werden, ist kaum zu beantworten. Mit Sicherheit dienen

die Begegnungen mit den Vertretern der Rüstungsbetriebe nicht immer nur dazu, beim jeweiligen Abgeordneten oder seinem Mitarbeiter ein qualifiziertes Urteilsvermögen durch Vermittlung von Informationen über einzelne Rüstungsinvestitionen zu schaffen.

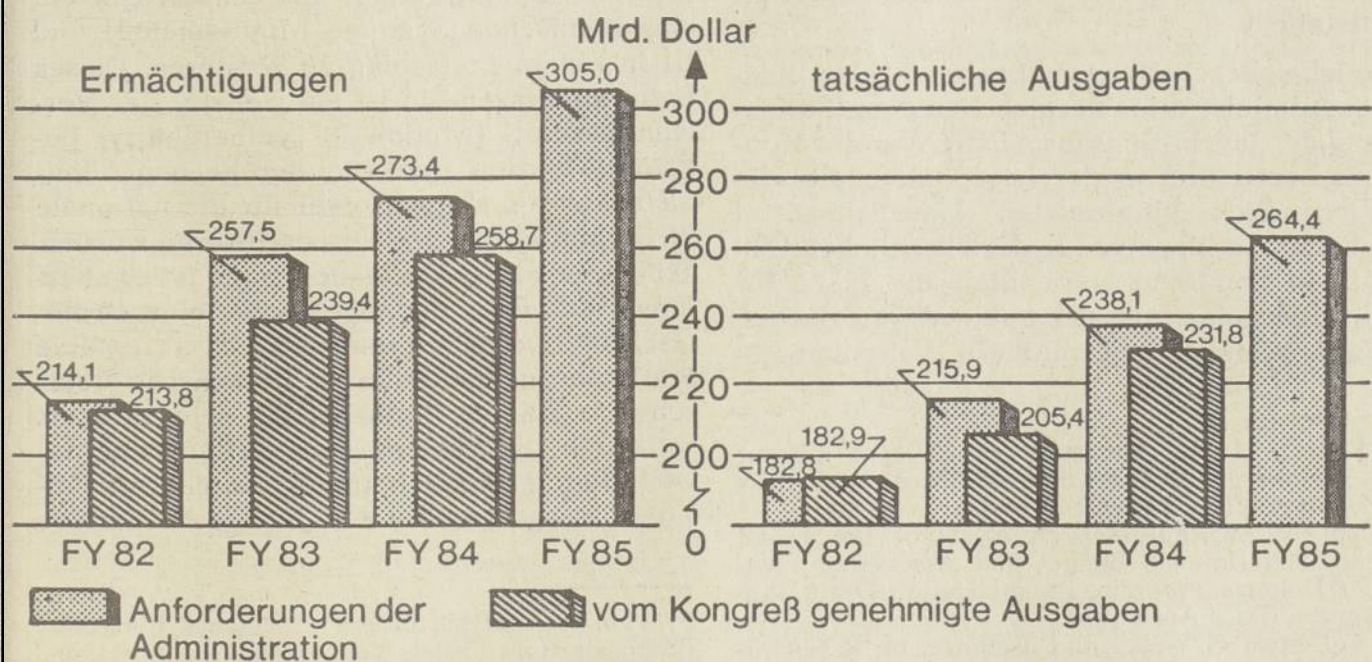
In den Jahren der Regierung Reagan hat der Kongreß die Zuwachsraten im Verteidigungshaushalt gebremst (vgl. Schaubild 3). Allerdings konnte sich die Administration bisher mit ihren wesentlichen Beschaffungsprojekten durchsetzen. Die Kongreßabgeordneten haben lediglich die Freigabe der Mittel verzögert bzw. die Investitionen über einen größeren Zeitraum verteilt.

III. Die kontroversen Sektoren im Verteidigungshaushalt

Mehr als die Hälfte der für die nächsten Jahre vorgesehenen Ausgaben wird das Pentagon im Investitionsbereich vornehmen, d. h. für den Ankauf neuer Waffensysteme, für Forschung und Entwicklung sowie für den Bau militärischer Einrichtungen und Anlagen. Diesen Schwerpunkt im Beschaffungsbereich rechtfertigt die Administration mit einem unaufschiebbaren Nachholbedarf gegenüber der Sowjetunion. In seinem jüngsten Jahresbe-

richt schreibt Verteidigungsminister Weinberger: „Diese Administration sah sich schwerwiegenden Unzulänglichkeiten bei Waffen und Gerät gegenüber. Verglichen mit der sowjetischen Ausrüstung waren viele unserer Systeme veraltet. Unser Heer war mit seinen Panzern aus den 60er Jahren, seiner Artillerie und seinen Fahrzeugen insgesamt zurückgeblieben. Die Zahl der Schiffe in unserer Marine war auf die Hälfte geschrumpft

Schaubild 3: Gegenüberstellung der von der Administration geforderten und der vom Kongreß genehmigten Verteidigungsausgaben (Haushaltsjahr 1982 bis 1985)



Quelle: Armed Forces Journal International, March 1984, S. 34.

und die Flugzeuge in unserer Luftwaffe mußten dringend modernisiert werden, um überhaupt den dramatischen Verbesserungen der sowjetischen Luftwaffe und Luftabwehr gewachsen zu sein. ... Alle 3 Elemente unserer nuklearstrategischen Triade waren 1980 durch eine gefährliche Veralterung bedroht, die die Stabilität der Abschreckung insgesamt unterminierte.⁷⁾

Die forcierte Beschaffungspolitik des Verteidigungsministeriums stößt bei liberalen und konservativen Kritikern auf Widerspruch. Zunächst wird befürchtet, daß die Ausgaben für die Beschaffung neuer Systeme auf Kosten der operationellen Ausgaben (Betriebs-, Ausbildungs- und Wartungskosten) erfolge. Der langjährige Pentagon-Berater und Strategieexperte William Kaufmann etwa kommt zu dem Ergebnis, daß während der letzten drei Jahre die Investitionsaufwendungen um 86% angestiegen seien, während gleichzeitig die Unterhaltungskosten mit nur 30% Zuwachs vernachlässigt worden seien⁸⁾. Angesichts der Kompliziertheit und Anfälligkeit hochmoderner Waffentechnologie müsse allerdings mit zunehmendem Aufwand für Ausbildung und Einsatzbereitschaft gerechnet werden. Außerdem würden mittel- und langfristige durch die umfangreichen Beschaffungsprojekte mehr und mehr Mittel des Verteidigungshaushaltes im voraus gebunden, ohne daß der Kongreß oder auch nachfolgende Administrationen die Möglichkeit echter Kurskorrekturen besäßen. Diese Kritik wird ergänzt durch den Vorwurf, daß die angesetzten Kosten für die Beschaffungsprojekte zu gering seien und die Gefahr einer unkontrollierbaren Kostenexplosion entstehe⁹⁾.

Welche Beschaffungsmaßnahmen der Reagan-Administration verursachen diese Steigerung der Investitionsausgaben? War der Kongreß bereit und in der Lage, seinerseits die ursprünglich eingesetzten Haushaltsmittel dafür zu modifizieren? In der öffentlichen Diskussion dominieren vor allem die Pläne für die Modernisierung der nuklearstrategischen Waffensysteme. Obwohl diese Waffenkatego-

rie weniger als ein Drittel aller Verteidigungsausgaben verschlingt, hat sich die Aufmerksamkeit doch nicht zuletzt wegen der landesweiten Kampagne für einen „nuclear freeze“ darauf konzentriert. Auch werden Struktur und Größe der nuklearen Streitkräfte von einem möglichen Rüstungskontrollprozeß zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion zuerst betroffen. Es überrascht deshalb nicht, daß in der Auseinandersetzung zwischen Administration und Kongreß das strategische Modernisierungsprogramm im Mittelpunkt steht. Folgende Projekte müssen nach den Vorstellungen des Verteidigungsministeriums verwirklicht werden: die Stationierung von 100 schweren MX-Interkontinentalraketen, die Entwicklung und der Bau einer kleineren ballistischen Langstreckenrakete des Typs „Midgetman“ mit nur jeweils einem Sprengkopf, die Einführung von zwei neuen Bombertypen sowie die beschleunigte Stationierung von insgesamt 20 U-Booten der Trident-Klasse mit den dazugehörigen Atomraketen des Typs Trident D-5. Bis zur Einsatzfähigkeit dieser Systeme sind nach vorsichtigen Schätzungen in den nächsten fünf Jahren etwa 290 Mrd. Dollar aufzubringen¹⁰⁾.

Die Stationierung der mobilen MX-Rakete wurde bereits von der Carter-Administration eingeleitet. Gegenüber dem bedrohlichen Erstschlagpotential der Sowjetunion in Gestalt ihrer Raketentypen SS-17, SS-18 und SS-19 sollte ein Gegengewicht geschaffen werden. Anderenfalls wäre die Sowjetunion theoretisch in der Lage, mit diesen schweren Interkontinentalraketen die unbeweglichen amerikanischen Systeme Minuteman II und III in einem Erstschlag zu zerstören. Dieses Bedrohungsszenario ist als „Fenster der Verwundbarkeit“ (window of vulnerability) bekanntgeworden und von der Reagan-Administration als akute Gefahr für die nationale Sicherheit immer wieder beschworen worden. Trotz unzähliger Untersuchungen ist es allerdings bis heute nicht gelungen, eine strategisch befriedigende und politisch akzeptable Stationierungsmethode zu finden. Die überschwere Rakete hätte mobil sein müssen, sollte sie die Zielerfassung seitens der Sowjetunion tatsächlich unmöglich machen. Präsident Reagan mußte eine bittere Niederlage

⁷⁾ Report of the Secretary of Defense Caspar W. Weinberger to the Congress, Fiscal Year 1985, Washington (D.C.) 1984, S. 5 und 6.

⁸⁾ Vgl. W. W. Kaufmann, Analysis of the Fiscal Year 1985 Defense Budget and Associated Five-Year Defense Program, Prepublication Draft, Washington (D.C.) April 1984.

⁹⁾ Vgl. etwa G. W. S. Kuhu, Defense, in: R. N. Holwill (Ed.), Agenda '83, Heritage Foundation, Washington (D.C.) 1983.

¹⁰⁾ Vgl. in Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 1985, Congressional Budget Office, Washington (D.C.) February 1984, S. 41—76.

hinnehmen, als der Kongreß im Dezember 1982 das von ihm mit Vehemenz propagierte Konzept einer MX-Stationierung auf engstem Raum (dense pack) entschieden zurückwies. Gleichzeitig wurden die im Verteidigungshaushalt 1983 eingestellten 625 Mio. Dollar für die weitere Entwicklung und Erprobung gesperrt und ihre Bewilligung von der Vorlage einer überzeugenden Dislozierungs- methode abhängig gemacht. Präsident Reagan stand der Gefahr gegenüber, mit dem wesentlichsten Element seiner nuklearstrategischen Modernisierung zu scheitern.

Inzwischen liegt das Gutachten zum Gesamtproblem, der Bericht der sogenannten „Scowcroft Commission“, auf dem Tisch¹¹⁾. Präsident Reagan hatte eine unabhängige Gutachterkommission mit der Überprüfung des nuklearstrategischen Kräfteverhältnisses zwischen Ost und West beauftragt und auch unter Einbeziehung rüstungskontrollpolitischer Kriterien um Alternativvorschläge gebeten. Der Kommissionsbericht hält daran fest, daß zumindest 100 MX-Systeme stationiert werden sollten. Den Grund sieht die Kommission nicht in erster Linie in der sowjetischen Fähigkeit eines erfolgversprechenden Erstschlages gegen das amerikanische Minuteman-Potential, sondern vielmehr in der Notwendigkeit, gegenüber der Sowjetunion glaubwürdig zu demonstrieren, daß die Vereinigten Staaten schwerwiegende Verschiebungen im Kräfteverhältnis nicht akzeptieren können. Nur auf diesem Wege könne die sowjetische Seite zu Kompromißvereinbarungen über Rüstungskontrolle bewegt werden. Aus Gründen der nuklearstrategischen Stabilität schlägt die „Scowcroft Commission“ auf längere Sicht die Reduzierung von mit Mehrfachsprengköpfen (MIRV) ausgestatteten Fernraketen vor und spricht sich für eine neue Rakete kleinerer Dimension mit nur einem Sprengkopf aus.

Die um Konsens bemühte Administration hat sich die Gutachterempfehlungen zu eigen gemacht und in die START-Verhandlungen eingebracht. Der Kongreß gab im Haushalt 1984 die erforderliche Anfangsfinanzierung frei.

Ob allerdings im Haushaltsjahr 1985 die für das Projekt zuständige Luftwaffe wie gewünscht für den Produktionsbeginn der ersten 40 Raketen weitere 6 Mrd. Dollar erhält, war bereits vor dem 16. Mai 1984 mehr als

fraglich. Der um Einsparungen bemühte Kongreß zweifelte erneut die Rechtfertigung dieses Waffensystems an und faßte zumindest eine zeitliche Streckung des Programms ins Auge. Eine Studie des „Congressional Budget Office“ wies darauf hin, daß durch Reduzierung der für 1985 geplanten 40 Raketen auf 21 über die nächsten fünf Jahre 6 Mrd. Dollar gespart werden könnten¹²⁾. Die Forderung nach ersatzloser Streichung des MX-Programms wurde in einer bedeutenden Abstimmung des mehrheitlich demokratisch besetzten Repräsentantenhauses am 16. Mai mit 218 zu 212 Stimmen zurückgewiesen. Unmittelbar vor der Entscheidung hatte Präsident Reagan persönlich an die Abgeordneten appelliert und eindringlich die Notwendigkeit des von ihm als „peace Keeper“ bezeichneten Raketen- systems unterstrichen. Allerdings befürwortete das Repräsentantenhaus mit 229 zu 199 Stimmen gleichzeitig, zunächst lediglich 15 Raketen zu finanzieren und die Freigabe der Gelder zudem noch bis zum 1. April nächsten Jahres zurückzuhalten. Damit soll gegenüber der Sowjetunion ein Anreiz zur Rückkehr zu den nuklearstrategischen Rüstungskontrollverhandlungen geschaffen werden. Die endgültige MX-Finanzierung für das Haushaltsjahr 1985 wird jetzt auf dem Vermittlungswege zwischen Repräsentantenhaus und Senat festgelegt werden. Wenn auch der Senat selbst noch keine eigene Entscheidung getroffen hat, so ist doch mit größerer Unterstützung für die Pläne der Administration zu rechnen.

Ein weiteres Streitobjekt stellt der geplante Langstreckenbomber B-1 dar. Weitgehend unbestritten ist die zunehmende Veralterung der gegenwärtigen Bomberflotte mit den Flugzeugtypen B-52 G/H: Wenn diese Maschinen auch mit erheblichem Kostenaufwand modernisiert wurden, so geht das Grundmodell doch auf die Avionik der fünfziger Jahre zurück. Die Regierung Carter hatte das B-1 Programm gestrichen und statt dessen der Ausstattung der B-52 mit Marschflugkörpern den Vorzug gegeben. Das jetzige Verteidigungsministerium will beides und außerdem die Entwicklung eines durch Radar weitgehend nicht erfassbaren „Stealth“-Bombers beschleunigen. Ob für die Zwischenzeit die Investition für den B-1-Bomber vertretbar ist, bleibt überaus kontrovers. Vor allem die de-

¹¹⁾ Vgl. Report of the President's Commission on Strategic Forces, Washington (D.C.) April 1983.

¹²⁾ An Analysis of Administration Strategic Arms Reduction and Modernization Proposals, Congressional Budget Office, Washington (D.C.) March 1984.

mokratischen Abgeordneten im Kongreß erblicken in der Beendigung dieses Beschaffungsvorhabens eine weitere Einsparungsgelegenheit. Für das Haushaltsjahr 1985 will das Verteidigungsministerium dafür zur Ausgabe von rund 8 Mrd. Dollar ermächtigt werden¹³⁾.

Kaum eine politische Kontroverse hat sich im Zusammenhang mit der Stationierung der neuen Trident-U-Boote entzündet. Dieses Waffensystem, einschließlich der geplanten zielgenauen Raketeneinheiten für diese Bootsklasse, wird als die Abschreckung stabilisierendes Element der Nuklearstreitkräfte betrachtet. Solange diese seegestützten Raketen vom Gegner nicht lokalisierbar d. h. von einem Erstschlag auch nicht bedroht sind, gelten sie geradezu als perfektes Instrument der Abschreckung. Mit einem Kostenaufwand von rund 4 Mrd. Dollar für 1985 wird die Administration unter breiter Zustimmung des Kongresses das Programm fortsetzen¹⁴⁾.

Im konventionellen Bereich hat die gegenwärtige Führung des Pentagon einen Strategiewandel eingeleitet. Für Verteidigungsminister Weinberger ist es unabdingbar, daß die amerikanischen Streitkräfte konventionell für drei verschiedene Konfliktszenarien in unterschiedlichen Regionen gleichzeitig vorbereitet sein müssen¹⁵⁾. Im Fall einer militärischen Auseinandersetzung in Mitteleuropa sehen die Planungen die Mobilisierung und Heranführung massiver Verstärkungskräfte von Nordamerika vor. Die militärische Beistandsverpflichtung für die Verteidigung der westeuropäischen NATO-Verbündeten steht an erster Stelle. Militärische Konflikte werden aber auch gleichzeitig in der Region des Persischen Golfes sowie im Pazifik für möglich gehalten. Das Verteidigungsministerium weist in seiner Bedrohungsanalyse darauf hin, daß sich die Sowjetunion durch ihre konventionelle Aufrüstung einschließlich der Beschaffung enormer Luft- und Seetransportkapazitäten in die Lage versetzt hat, auf mehreren Kriegsschauplätzen gleichzeitig präsent zu sein¹⁶⁾.

¹³⁾ Vgl. Report of the Secretary of Defense ..., FY 1985 (Anm. 7).

¹⁴⁾ Vgl. DOD's FY85 Budget, in: Armed Forces Journal International, March 1984.

¹⁵⁾ Vgl. Report of the Secretary of Defense Caspar W. Weinberger to the Congress, Fiscal Year 1983, Washington (D.C.) 1982.

In der inneramerikanischen Debatte streiten sich die Militärexperten darüber, ob man mit dem vorhandenen Streitkräftepotential diesen strategischen Zielsetzungen in Wirklichkeit gerecht werden kann. Der demokratische Verteidigungsfachmann, Senator Sam Nunn erhebt etwa den Vorwurf, daß es die Administration bei ihren konventionellen Verteidigungsplanungen an einem realistischen Verhältnis von Zielen und vorhandenen Mitteln fehlen lasse¹⁷⁾. Zusätzliche Finanzmittel über das bisher Veranschlagte seien auf keinen Fall politisch durchsetzbar. Die Kritik konzentriert sich vor allem auf die begonnene Erweiterung der amerikanischen Marine. Bis Ende der achtziger Jahre will das Pentagon insgesamt 600 Schiffe zur Verfügung haben. Vor allem die Ergänzung der 12 Flugzeugträger-Kampfgruppen um drei zusätzliche auf insgesamt 15 Verbände mit den dazugehörigen F-14 und F-15 Kampfflugzeugen und den Begleitkreuzern der Aegis-Klasse bleibt kontrovers. Die Beschaffungskosten einer vollständigen Kampfgruppe betragen etwa 17 Mrd. Dollar¹⁸⁾. Die Marineführung besteht unter Hinweis auf die Insellage der Vereinigten Staaten auf diesen zusätzlichen Schiffseinheiten nicht nur zur Absicherung der Verbindungswege auf See, sondern gleichzeitig auch zum offensiven Einsatz gegen sowjetische Festlandziele sowie zu politischen Demonstrationszwecken im Falle sowjetischer Expansionsversuche in instabilen Regionen der Dritten Welt. Viele Kritiker befürchten, daß die amerikanischen Großflugzeugträger gegenüber hochentwickelten konventionellen Kampfmitteln immer verwundbarer werden¹⁹⁾. Schon jetzt müsse ein Großteil der Beschaffungskosten für die Selbstverteidigung investiert werden. Der finanzielle Spielraum für die angestrebten Offensivkapazitäten werde immer enger. Mit Sicherheit wird sich in der kommenden Haushaltsdebatte der Kongreß mit den Planungen im Marinebereich besonders kritisch auseinandersetzen.

¹⁶⁾ Vgl. Soviet Military Power, Third Edition, Department of Defense, Washington (D.C.) 1984.

¹⁷⁾ Vgl. S. Nunn, The Need to Reshape Military Strategy, Rede vor der Georgetown University, Washington (D.C.) am 18. März 1983 (unveröffentlichtes Manuskript).

¹⁸⁾ Vgl. W. W. Kaufmann, Anm. 8.

¹⁹⁾ Vor allem der demokratische Senator Gary Hart gilt als Gegner der geplanten Großflugzeugträger.

IV. Verteidigungsausgaben und die amerikanische Volkswirtschaft

Der außerordentlich steile Anstieg der Verteidigungsausgaben seit 1981 wirft die Frage nach den Konsequenzen für die amerikanische Volkswirtschaft auf. Das von Präsident Reagan 1981/82 im Kongreß durchgesetzte Programm zur Wiederbelebung der Wirtschaft bestand aus allgemeinen Steuersenkungen, Kürzungen im Bereich der staatlichen Sozialausgaben sowie Steueranreizen für individuelle Spareinlagen und Investitionen. Gleichzeitig verlangte die Administration, die Ausgaben für die militärische Sicherheit drastisch zu erhöhen. Befürchtet werden von Kritikern vor allem negative Auswirkungen in Gestalt inflationärer Schübe und erlahmender Produktivität²⁰⁾.

Vom Verteidigungsministerium werden diese Gefahren vehement bestritten. Im wirtschaftlichen Gesamtzusammenhang spiele der Rüstungssektor eine untergeordnete Rolle. Schließlich würden höchstens 7% des Brutto-sozialproduktes davon betroffen. Im Gegenteil, hinsichtlich der allgemeinen Beschäftigungslage wirke das Verteidigungsprogramm positiv. Nach Angaben von Verteidigungsminister Weinberger sei mit jeder Milliarde Dollar, um die sein Budget gekürzt werde, der Verlust von 30 000 Arbeitsplätzen verbunden.

In der Tat läßt sich auf lokaler Ebene die zusätzliche Schaffung von Arbeitsplätzen durch Verteidigungsinvestitionen nicht bestreiten. Große Militärbasen oder im Rüstungssektor tätige Unternehmen in Bundesstaaten wie Kalifornien, Texas, Washington, Connecticut und South Carolina haben die Arbeitslosigkeit während der Rezession 1982/83 in diesen Regionen unter dem nationalen Durchschnitt gehalten. Allen Kongreßabgeordneten ist dieser Effekt bewußt. Unabhängig von der parteipolitischen Zugehörigkeit votieren die Volksvertreter im Regelfall für diejenigen Rüstungsprojekte, von denen die Ankurbelung der Wirtschaft im heimischen Wahlkreis erwartet werden kann²¹⁾.

²⁰⁾ In öffentlichen Stellungnahmen haben vor allem der Wall Street-Analytiker Henry Kaufman sowie der Volkswirtschaftler Lester Thurow auf diese Gefahren hingewiesen. Vgl. hierzu auch L. Thurow, *Zero-Sum Society*, New York, 1980.

²¹⁾ Ein typisches Beispiel ist der demokratische Senator Alan Cranston aus Kalifornien. Obwohl er sich als einer der schärfsten Kritiker der gegenwärtigen Verteidigungspolitik und als Mitbegründer des „nuclear freeze“ profiliert hat, befürwortet er

In einer umfangreichen Studie ist das Kongreßbüro für Haushaltsfragen (Congressional Budget Office) dem Zusammenhang von Verteidigungsausgaben und allgemeiner Wirtschaftsentwicklung wissenschaftlich nachgegangen²²⁾. Im Ergebnis bestätigt die vielbeachtete Analyse, daß die geplanten Rüstungsaufwendungen auf absehbare Zeit weder die Inflation beschleunigen noch die Beschäftigungslage verschlechtern. Der Report begründet diese Prognose damit, daß die durchschnittliche Kapazitätsauslastung der Industrie bis 1985 höchstens 81% betragen werde. Damit bleibe die Auslastung weit unter 85%, d. h. der Marke, die mit wirtschaftlicher Vollbeschäftigung gleichgesetzt wird. Selbst die zwischen 1948 und 1980 im Schnitt vorhandene Kapazitätsauslastung von 83% werde in nächster Zukunft nicht erreicht. Allerdings müsse mit divergierenden Entwicklungen einzelner Produktionssektoren gerechnet werden. In der Stahlerzeugung und -verarbeitung etwa bleibe die zu erwartende Auslastung weit hinter den Werten vergangener Jahre zurück. Dagegen könne es im hochentwickelten Technologiebereich (Luft- und Raumfahrt, Kommunikation und Mikroelektronik) aufgrund der sprunghaft steigenden Nachfrage zu Engpässen kommen. Doch werde die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten — so die Kongreßstudie — den möglichen Tendenzen einer eskalierenden Preissteigerung entgegenwirken. Auch mit Blick auf den Arbeitsmarkt erkennt der Bericht keine nennenswerten Inflationsimpulse durch Lohn- oder Gehaltsentwicklungen. Zwar führten die Rüstungsaufträge zu einem Mangel hochqualifizierter Wissenschaftler und Ingenieure, doch werde die insgesamt noch immer ungünstige Beschäftigungslage die in diesem Bereich zu erwartende Gehaltsexplosion ausgleichen. Mit Computersimulationen wird in der Studie versucht, das Ausmaß neuer Arbeitsplätze als Folge von Verteidigungsausgaben zu projizieren. Dabei ergibt sich im Resultat kein Unterschied von militärischen gegenüber zivilen Aufwendungen. Mit 10 Mrd. Dollar Verteidigungsausgaben würden etwa 250 000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Die

die Produktion der B-1-Bomber. Dieses Beschaffungsprogramm ist für die Wirtschaft in Kalifornien überaus lukrativ.

²²⁾ Vgl. *Defense Spending and the Economy*, Congressional Budget Office, Washington (D.C.) February 1983.

gleiche Wirkung werde erzielt, wenn der Betrag von 10 Mrd. für den Kauf nicht-militärischer Güter und Dienstleistungen Verwendung finden würde.

Der als Militärexperte bekannte demokratische Kongreßabgeordnete Les Aspin kommt in einer von seinem Arbeitsstab soeben erstellten Analyse zu einer ähnlichen Einschätzung²³⁾. Er sieht den Kern des Problems in der Finanzierung des Verteidigungsbudgets. Auch das Haushaltsbüro hat in seinem Bericht die hohe Staatsverschuldung, bis 1988 werden etwa 300 Mrd. Dollar Defizit prognostiziert, als die wirkliche Gefahr für die weitere Wirtschaftsentwicklung identifiziert. Hier stellt sich auch das politische Problem der Administration im Umgang mit dem Kongreß. Im Wahljahr 1984 wird nicht nur über den nächsten Präsidenten entschieden, sondern auch das gesamte Repräsentantenhaus und ein Drittel aller Senatoren müssen sich der Wiederwahl stellen. Die hohe Staatsver-

schuldung wird zu einem zentralen Wahlkampfthema werden, zumal Ronald Reagan mit der Forderung nach einem ausgeglichenen Haushalt, die er sogar eigens durch eine Verfassungsänderung absichern wollte, antreten war. Wenn auch für den Durchschnittsamerikaner das Budgetdefizit zunächst nur ein abstraktes Problem ist und er im Gegensatz zu Inflation und Arbeitslosigkeit direkt davon kaum betroffen wird, so ist er doch zu Sparmaßnahmen bereit. Allerdings will die Mehrheit eine Ausnahmeregelung für das Pentagon nicht akzeptieren. Mit Blick auf ihre Wähler haben deshalb selbst die republikanischen Abgeordneten die ursprünglich von Präsident Reagan geforderte Steigerung der Militärausgaben um 13% von 1984 auf 1985 abgelehnt und eine reale Steigerung der Militärausgaben von zunächst 7,5% als Verhandlungsgrundlage für die beginnenden Haushaltsberatungen erwirkt. Zu rechnen ist mit weiteren Kürzungen, die am Ende eine Erhöhung um etwa 6% mit sich bringen werden.

V. Ausblick

Wie die militärische Sicherheit unter Beachtung der politischen und wirtschaftlichen Toleranzgrenzen optimal zu organisieren ist, bleibt ein kontroverser Tagesordnungspunkt in der inneramerikanischen Debatte. Im Wahljahr 1984 wird die Auseinandersetzung von emotionaler Rhetorik der verschiedenen Lager belastet sein. Keinesfalls sollte man sich darüber hinwegtäuschen, daß trotz wirtschaftlicher Rezession und hoher Arbeitslosigkeit eine breite Mehrheit der Amerikaner mit höheren Verteidigungsleistungen einverstanden war. Die vom Kongreß abgeschwächten Zuwachsraten entsprechen dieser Grundeinstellung. Im Auge behalten sollte man auch, daß der Durchschnittsamerikaner von den Verbündeten der Vereinigten Staaten hö-

here Verteidigungsleistungen erwartet. Dabei ist die latente Kritik zunächst gegenüber Japan zu spüren, das einerseits die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit der Amerikaner herausfordert, andererseits zur Verteidigung seiner eigenen Sicherheit keinen auch nur annähernd vergleichbaren finanziellen Beitrag leistet. Auch die Westeuropäer werden mit zunehmendem Argwohn betrachtet. Wenn man auch zugestehen muß, daß über den tatsächlichen Beitrag der westeuropäischen Alliierten zum NATO-Bündnis innerhalb Amerikas noch immer ein Informationsdefizit besteht, so klar wird auf der anderen Seite erkannt, daß die Wirtschaftskraft der westeuropäischen Gemeinschaft die der Vereinigten Staaten bereits übertrifft. Darf es da überraschen, wenn die Amerikaner von ihren europäischen Partnern einen größeren Verteidigungsbeitrag erwarten?

²³⁾ Vgl. L. Aspin, Defense Spending and the Economy, U.S. House of Representatives, Washington (D.C.) April 1984.

Konturen sowjetischer Rüstungspolitik

Über den jeweiligen Stand und die Perspektiven der sowjetischen Rüstungswirtschaft ist im Laufe der letzten 60 Jahre sehr viel geschrieben, diskutiert und mehr noch spekuliert worden. Inwieweit die Schätzungen stimmten oder nicht, konnte dabei in der Regel erst nach Ablauf einer größeren Zeitperiode beurteilt werden. Im nachhinein zeigte sich nicht selten, daß es hier erhebliche Fehleinschätzungen gegeben hat. Es hat gravierende Überschätzungen, vor allem aber immer wieder hartnäckige Unterschätzungen des sowjetischen Potentials und der sowjetischen Fähigkeiten gegeben. Der wichtigste Grund hierfür ist die Tatsache, daß in der Sowjetunion Daten, die sich auf den militärischen Bereich beziehen, in der Regel nicht verfügbar gemacht sind. Aber auch die relativ wenigen Angaben, die publiziert werden, sind nicht unproblematisch. Meistens ist die sowjetische Methodologie nicht bekannt, mit der die jeweiligen Informationen gewonnen wurden. Des weiteren muß in der Regel davon ausgegangen werden, daß allein die Publikation von Informationen durch die Sowjetunion von politischen Absichten mitbeeinflusst ist. Genauer gesagt: Es wird fast ausnahmslos nur das veröffentlicht, was politisch opportun erscheint. So hat „die Diskrepanz zwischen dem, was die Sowjetunion sagt und was der Westen glaubt, inzwischen absurde Proportionen angenommen, und man möchte gern wissen, wie lange dieser Zustand noch vorhalten kann“¹⁾.

Zwar hat sich die Datenbasis, die in diese Schätzungen einfließt, in den letzten beiden Jahrzehnten durch die Satellitenaufklärung ganz erheblich verbessert. Aber auch diese

nationalen technischen Mittel (National Technical Means) ergeben keine vollständige Transparenz. Besonders schwierig ist es, von quantitativ ermittelten Outputs auf finanzielle Inputs und damit auf das Rüstungswachstum rückzuschließen. Und in noch höherem Maße gilt das, wenn es um qualitative Veränderungen bei den Outputs geht. So ist es immer wieder zu recht unterschiedlichen Einschätzungen über das Wachstum der sowjetischen Rüstungsausgaben gekommen. Und auch im vergangenen Jahr gab es wieder eine analytische Debatte in den USA über den Umfang, das Wesen und die Prozentzahlen dieses Wachstums²⁾.

Ein besonderes methodologisches Problem bei der Untersuchung der sowjetischen Realität hat einen politischen Hintergrund. Die politischen Entscheidungsträger in den westlichen Ländern wollen nämlich die Informationen über die Sowjetunion möglichst schnell erfassen können, um sie als Entscheidungshilfen nutzen oder um sie überhaupt bewerten zu können. In aller Regel können sie mit den verfügbaren Informationen nur dann arbeiten, wenn diese in den Kategorien vorliegen, in denen westliche Politiker zu denken gewohnt sind. Das ist solange unproblematisch, als es sich um reale Größen handelt, beispielsweise eine Umrechnung von Tonnen in Faß. Es wird jedoch problematisch, wenn man die sowjetische Wirklichkeit in Dollars oder in Prozenten vom Bruttosozialprodukt (BSP) erfassen will. Alle Umrechnungen dieser Art, auf die die Politiker ja nicht verzichten können, sind notwendigerweise immer mit einem gewissen Verlust an Wirklichkeit oder mit Verzerrungen verbunden.

I. Das Wachstum der Rüstung

Die Bandbreite der Schätzungen, welche Zuwachsraten die sowjetische Rüstungswirtschaft aufweist, ist in den westlichen Quellen stets unterschiedlich gewesen. Sie erstreckt sich von 2 % bis etwa 8,5 % jährlich. Bis Ende 1982 lagen mittlere Schätzungen etwa bei

4 %³⁾. Das änderte sich 1983, als die CIA (Central Intelligence Agency) erklärte, daß man seit 1976 die Zuwachsraten der sowjetischen

²⁾ Vgl. D. Hoffman, Soviet Arms, in: International Herald Tribune (IHT) vom 3. 9. 1983, S. 3.

³⁾ Siehe hierzu: W. Pfeiler, Die sowjetische Rüstungswirtschaft. Ihre ökonomischen Grenzen und Möglichkeiten, in: Europäische Wehrkunde, 31 (1982) 12, S. 543, sowie IISS, The Military Balance 1983—1984, London 1983, S. 13.

¹⁾ R. Huisken, Estimating Soviet Military Expenditure, in: Ph. Towle (Ed.), Estimating Foreign Military Power, London 1982, S. 86.

Militärausgaben erheblich (um bis zu 50 %) überschätzt habe. Tatsächlich hatten sie nur bei real 2 % jährlich gelegen. Demgegenüber behauptete die DIA (Defense Intelligence Agency), daß die CIA eine falsche Berechnungsmethode angewendet habe. Die Analytiker des Pentagons gingen mit ihrer neuesten Schätzung von 6,5 % sogar über ihre früheren Einschätzungen (4 %) ganz wesentlich hinaus⁴⁾. Bei diesen Angaben wurde angenommen, daß die sowjetischen Geldausgaben in Rubel um diesen Prozentsatz gestiegen wären, wiewohl der Outputzuwachs sich dann nur um 3 % bis 4 % vermehrte. Während man so auf der einen Seite davon ausging, daß man in der Vergangenheit aufgrund überhöhter Schätzungen auch zu überhöhten Prognosen gelangt sei, hieß es auf der anderen Seite, daß man bisher falsche Berechnungsmethoden zugrunde gelegt habe.

Immerhin kam es zu einer annähernden Übereinstimmung insoweit, daß die Sowjetunion in den letzten Jahren etwas weniger bei der Rüstung zulegte, als man erwartet hat⁵⁾. Es erhebt sich die Frage, worauf dieser Effekt zurückzuführen ist. Eine mögliche Erklärung, die vom DIA favorisiert wird, ist, daß die Sowjetunion finanziell tatsächlich soviel ausgegeben wie man vorausgesagt habe, daß sie aber dafür weniger bekommen habe. Anders formuliert: Kostensteigerungen und Ineffizienz haben den Ausstoß vermindert⁶⁾. Andere Autoren zeigen, daß die sowjetischen Verteidigungsausgaben und das sowjetische Bruttosozialprodukt (BSP) oder auch Nationaleinkommen in sehr hohem Maße linear korreliert sind. Sie vermuten deshalb, daß die Militärausgaben durch irgendein politisches Arrangement in der Führung an das sowjeti-

⁴⁾ Vgl. hierzu: R. Halloran, Soviet Arms Reported to Outpace Economy, in: IHT vom 8. 8. 1983, S. 2; H. Smith, Soviet Military Spending Grew More Slowly Than Estimated, CIA Reports, in: IHT vom 21. 11. 1983, S. 5; Militärmacht UdSSR — im Westen überschätzt, in: Der Spiegel, 15/1983, S. 155; Rüstungsetat Moskaus überschätzt, in: Bonner Rundschau vom 5. 3. 1983, S. 2, sowie: E. Schulz, Weltpolitische Bürden der Sowjetunion, in: W. Wagner u. a. (Hrsg.), Die Internationale Politik 1979—1980, München—Wien 1983, S. 176.

⁵⁾ Vgl. D. Fewtrell, The Soviet Economic Crisis: Projects for the Military and the Consumer, in: Adelphi Paper 186, London, Winter 1983, S. 1, sowie: Wireless Bulletin from Washington, Dam Remarks in Chicago on U.S.-Soviet Relations, 200/1983, S. 3.

⁶⁾ Vgl. R. Halloran/L. H. Gelb, CIA Experts Say They Overstated Soviet Military Spending, in: IHT vom 4. 3. 1983, S. 2.

sche Wirtschaftswachstum gekoppelt seien⁷⁾. Aus dieser Sicht heraus hätten sich die sinkenden Zuwachsraten der Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren proportional auch auf die Verteidigungsausgaben ausgewirkt. Sollte dies zutreffen, so würde das heißen, daß die gestiegenen gesamtwirtschaftlichen Zuwachsraten des Jahres 1983 dann auch wieder entsprechende Steigerungen bei den Zuwachsraten der Rüstung zur Folge haben würden. Eine offizielle chinesische Quelle deutet eine noch viel einfachere Erklärung an. Hier heißt es, „daß die Sowjetunion 1982 ihren Plan über die jährliche Steigerung der Militärausgaben um 4 bis 5 % nicht erfüllen konnte“⁸⁾. Ebenfalls sehr einfach und einsichtig ist auch die Erklärung, daß die vergleichsweise kleinen jährlichen Schwankungen bei den Wachstumsraten der sowjetischen Verteidigungsausgaben über die letzten zwanzig Jahre hin ausschließlich auf Fluktuationen im Beschaffungszyklus für die bedeutenderen Waffensysteme zurückzuführen sind⁹⁾. Das heißt mit anderen Worten: Immer dann, wenn größere Waffenbeschaffungsprogramme gerade abgeschlossen worden sind, entsteht der Eindruck, als ob anschließend weniger für die Verteidigung getan würde, obwohl es prinzipiell durchaus möglich wäre, daß gleichzeitig erhebliche zusätzliche Mittel in neue Forschungs- und Entwicklungsprogramme hineinfließen.

Die Frage, in welchem Umfang die UdSSR ihre Verteidigungsaufwendungen erhöht, wird aller Voraussicht nach auch in Zukunft permanent Gegenstand der Diskussion sein. Für die politische Einschätzung sind dabei nicht so sehr die einzelnen, nach verschiedenen Berechnungsmethoden ermittelten Zahlen interessant, sondern vielmehr die langfristigen Trends. Und dieser Trend zeigt über die Jahrzehnte hin das sowjetische Bestreben, die militärische Macht zu festigen und auszubauen. Der Ausbau der sowjetischen Hochseeflotte seit Mitte der sechziger Jahre ist dafür ein sichtbares Beispiel. Ein zusätzliches Indiz in diese Richtung ist auch die

⁷⁾ W. J. Bishop / D. S. Sorenson, Superpower Defense Expenditures and Foreign Policy, in: Ch. W. Kegley (Jr.)/P. McGowan (Eds.), Foreign Policy, USA/USSR (Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies), Beverly Hills 1982, S. 178.

⁸⁾ Li Ning, Ein Jahr größerer Turbulenz, in: Beijing Rundschau vom 4. 1. 1983, S. 23; vgl. a.: Xing Shugang et al., Veränderungen des Kräfteverhältnisses zwischen der Sowjetunion und den USA, in: Beijing Rundschau vom 10. 5. 1983, S. 18f.

⁹⁾ Vgl.: D. Fewtrell, a. a O. (Anm. 5), S. 11.

kontinuierliche Erweiterung der Produktionsfläche der sowjetischen Rüstungsindustrie, die auf jährlich etwa 3 % geschätzt wird¹⁰⁾. Hierbei handelt es sich um die Produktionsfläche von 134 Rüstungsbetrieben, von denen 24 für die Landstreitkräfte, 24 für die Marine, insgesamt 37 für die Luftwaffe und die Luftabwehr und 49 für die Raketenstreitkräfte arbeiten. Anzeichen für eine Verminderung dieser Wachstumsrate gibt es nicht.

Neben der Frage nach dem tatsächlichen Wachstum der Rüstung gilt es auch zu prüfen, welchen Rüstungszuwachs die Sowjetunion angesichts ihres industriellen Produktionspotentials und seiner Wachstumsraten verkraften kann. Die Grundannahme lautet, „daß die sowjetische ökonomische Basis zu eng ist, um gleichzeitig einen weiteren massiven Anstieg in militärischer Stärke, den Erhalt und die Ausweitung eines ohnedies überdehnten Empires und den langsamen, aber beständigen Anstieg im sowjetischen Lebensstandard zuzulassen, der langfristig für die interne Stabilität wesentlich ist“¹¹⁾. Umgekehrt bedeutet das, daß es durch Rüstungsbegrenzungen möglich wäre, das gesamtwirtschaftliche Wachstum bis zu einem halben Prozent zu steigern und damit die Chancen für eine bessere Konsumgüterversorgung zu erhöhen. Bond und Levine haben hierzu eine Computer-Simulation gemacht. Sie gingen von einer mittleren Wachstumsrate von 4,5 % im Bereich der Rüstungswirtschaft aus und verglichen dann, wie sich die Gesamtwirtschaft entwickeln würde, wenn (a) die Zuwachsrate bei der Rüstung auf 2,5 % abgesenkt oder (b) diese Rate auf 7,5 % erhöht werden würde. Weder im Fall (a) noch im Fall (b) gab es eine signifikante Auswirkung der Beschränkung bzw. Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf den Gesamt-Output der nationalen Produktion. Es gab auch keine Auswirkungen auf die Investitionen, wohl aber auf die Konsumgüterversorgung¹²⁾.

¹⁰⁾ R. X. Larkin / E. M. Collins, DIA-Statement before the Joint Committee, Subcommittee on International Trade, Finance and Security Economics: Allocations of Resources in the Soviet Union and China — 1981, July 1981, S. 83 und 90.

¹¹⁾ IISS (Ed.), Strategic Survey 1982—1983, London 1983, S. 44.

¹²⁾ Vgl. D. Bond / H. Levine, The 11th Five-Year-Plan 1981—1985, in: S. Bialer / T. Gustafson (Eds.), Russia at the Crossroads. The 26th Congress of the CPSU, London 1982, S. 93.

Zwei andere Autoren gingen davon aus, daß sich die Anteile am Bruttosozialprodukt, die jeweils der Investitionsgütersektor, der Konsumgütersektor und der Verteidigungsgütersektor einnehmen, in den letzten zehn Jahren stabilisiert haben. Sie schätzen, daß eine jährlich dreiprozentige Erhöhung der sowjetischen Verteidigungsausgaben möglich ist, ohne daß der Investitionssektor und der Konsumsektor darunter zu leiden haben. Langfristig gesehen halten sie, je nachdem welche Annahme über künftige gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten man zugrunde legt, jährliche Rüstungssteigerungen bis zu 13 % für möglich¹³⁾. In ähnlicher Weise zeigt auch die neueste Berechnung für den amerikanischen Kongreß, daß eine erhebliche Steigerung der Wachstumsraten der Rüstungsindustrie auf die Gesamtwirtschaft nur einen sehr begrenzten Einfluß haben würde. Selbst wenn man diese Wachstumsrate über ein Jahrzehnt mit 9 % ansetzte, würde die Verminderung des Gesamtwachstums gering sein, und auch die Wachstumsraten beim Konsum würden sich nur um 1 % pro Jahr verringern¹⁴⁾.

Es gibt somit keine immanenten Sachzwänge, die wesentliche Begrenzungen herbeiführen würden: „Das militärische Wachstum oder die Aufrüstung der Sowjetunion hält an, wenn auch möglicherweise unter dem Eindruck gewisser Faktoren verlangsamt.“¹⁵⁾ Das aber muß nicht unbedingt heißen, daß die Sowjetführung eine solche Entwicklung uneingeschränkt positiv sieht. Es bedeutet vielmehr, daß diese Führung politisch entscheidet, in welchem Umfang sie Ressourcen für die Rüstung bereitstellt.

¹³⁾ H. Bergendorff/P. Strangert, Projections of Soviet Economic Growth and Defense Spending, in: Soviet Economy in a New Perspective. A Compendium of Papers submitted to the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Oct. 1976, S. 396 und 417f.

¹⁴⁾ G. G. Hildebrandt, The Dynamic Burden of Soviet Defense Spending, in: Joint Economic Committee — Congress of the United States (Ed.), Soviet Economy in the 1980's: Problems and Prospects, Part I, Washington 1983, S. 332 und 338.

¹⁵⁾ A. Mertes, Wohin entwickelt sich die sowjetische Politik?, in: H. J. Veen (Hrsg.), Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen, Forschungsbericht 23 des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle und Sankt Augustin 1983, S. 132.

II. Die Rüstungslast

Die Grundfrage, die sich hier stellt, ist, welche Rüstungslast die sowjetische Wirtschaft überhaupt zu tragen imstande ist. Bei einer solchen Fragestellung wird meist stillschweigend davon ausgegangen, daß die Verteidigungsausgaben eine Belastung für das wirtschaftliche Wachstum wären. So einfach liegen die Dinge jedoch nicht; denn Zuwachs an erzeugten Rüstungsgütern geht ja auch in das wirtschaftliche Wachstum mit ein. Auch die im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Ergebnisse deuten darauf hin, daß es zwischen Rüstungswirtschaft und Gesamtwirtschaft eine permanente Rückkoppelung gibt.

Im Westen gibt es im großen und ganzen drei Methoden, die Kosten der sowjetischen Verteidigungsaufwendungen im weitesten Sinne zu ermitteln. Die erste Methode geht von den sowjetischen Inputs aus, d. h. von den Allokationen, die das sowjetische Budget für den Verteidigungssektor vorsieht. Die beiden anderen Methoden gehen dagegen vom sowjetischen Output aus, d. h. von dem, was die Sowjetunion an Verteidigungspotential produziert hat.

Die erste Methode wird auch als Budget-Methode bezeichnet. Hier wird der offizielle sowjetische Haushalt als Grundlage genommen. Dabei werden dann alle Positionen des sowjetischen Gesamtbudgets daraufhin abgeklopft, inwieweit in ihnen Aufwendungen für die Rüstung verborgen sind. Die Summe dieser Schätzungen wird dann zu dem eigentlichen Verteidigungsetat addiert. Die Schwachstellen dieser Verfahrensweise bestehen in folgendem: Sie bezieht sich nur auf die finanziellen Inputs und nicht auf das, was mit ihrer Hilfe tatsächlich an Potential erzeugt worden ist. Zum zweiten hängen die Ergebnisse von den Schätzungen ab, die die westlichen Experten für den sowjetischen Haushalt vornehmen. Und schließlich ist man bei Anwendung dieser Methode auf die offiziellen sowjetischen statistischen Angaben angewiesen. Der Indikator also, der die sowjetische Rüstungslast in Prozenten vom sowjetischen Gesamthaushalt angibt, beruht nicht auf Fakten-Wissen und ist dementsprechend unzuverlässig¹⁶⁾.

¹⁶⁾ Vgl. P. Cockle, *Analysing Soviet Defence Spending: the Debate in Perspective*, in: *Survival*, 30 (1978) 5, S. 210—217.

Die zweite Methode besteht darin, zu kalkulieren, was das sowjetische Verteidigungsinstrumentarium kosten würde, wenn es in der USA hergestellt worden wäre. Auf diese Weise wird also ein Dollar-Äquivalent der sowjetischen Militärausgaben errechnet. Da man bei diesem Verfahren von sowjetischen Angaben unabhängig ist, gilt es als aussagekräftiger als die Budget-Methode. Aber auch hier gibt es spezifische Mängel. Zunächst einmal erscheint dabei die sowjetische Verteidigungsorganisation, gemessen an den Bedingungen, die in den Vereinigten Staaten existieren, weniger effizient. Da hier die amerikanischen Verhältnisse Maßstab sind, heißt das, daß sich sowohl die amerikanische Inflation als auch alle Sold-Erhöhungen bei den US-Streitkräften unmittelbar als eine Erhöhung der sowjetischen Militärausgaben niederschlagen. Umgekehrt würde sich beispielsweise die Wiedereinführung der Wehrpflicht in den USA als Senkung der sowjetischen Militärausgaben auswirken. Und wenn man versucht, die Rüstungsausgaben der Volksrepublik China nach diesem Verfahren zu berechnen, so ergibt sich das „bizarre“ Ergebnis, daß Chinas Verteidigungsausgaben genauso hoch sind wie die Amerikas¹⁷⁾. Die Aussagekraft dieses Berechnungsverfahrens ist also auch recht begrenzt.

Der dritte und zugleich gebräuchlichste Maßstab ist der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt, der auf Rubel-Basis ermittelt wird. Bei dieser Berechnungsmethode wird das sowjetische Potential blockweise erfaßt. Das heißt, bestimmte Geräte, Waffensysteme und Personalgruppen werden als ein Block definiert, und es wird ihnen ein Preis in Rubel zugeordnet. Die Summe aller Preise wird dann auf das BSP bezogen.

Auch dieser Maßstab ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Zunächst einmal erfordert er hinsichtlich der Datenbeschaffung und Auswertung enorme Aufwendungen. Und selbst wenn dieses Verfahren sehr differenziert durchgeführt wird, bleibt auch hier die Summe der Verteidigungsausgaben letzten Endes eine Summe unterschiedlicher Schätzungen. Des weiteren ist in der Sowjetunion nicht das BSP, sondern das Nationaleinkommen die statistische Berechnungsgrundlage.

¹⁷⁾ F. D. Holzman, *Military Spending Gap? Not by This Accounting*, in: *IHT* vom 12./13. 3. 1983, S. 4.

Die Größe BSP wird aber mit Hilfe westlicher Umrechnungsmethoden ermittelt¹⁸⁾. Schließlich ist der Indikator „Verteidigungsausgaben/BSP“ schon wegen der oben erwähnten Rückkoppelungsschleife nicht eindeutig. Wenn sich nämlich die Rüstungswirtschaft nicht zur Gänze negativ auf die Gesamtwirtschaft auswirkt, so kann auch der Anteil der Verteidigungsausgaben am BSP nicht ohne weiteres als ein Maß für die volkswirtschaftliche Belastung durch Rüstung angesehen werden¹⁹⁾. Das Resultat ergibt sich also aus einer geschätzten Zahl (den Militärausgaben) bezogen auf eine nach westlichen Umrechnungsmethoden ermittelte Größe (das BSP). Die beiden Schätzungen (Militärausgaben, BSP) innewohnende Problematik wird also kumuliert. Dementsprechend hat es auch mit diesem Berechnungsmaßstab immer wieder Schwierigkeiten gegeben. So schätzte die CIA bis 1976 die sowjetischen Verteidigungsausgaben auf 6 — 8% des BSP. 1976 wurde diese Zahl dann abrupt auf 11 — 13% erhöht.

„Dies wurde weithin so mißverstanden, daß es bedeuten würde, daß die Sowjets mehr in Waffen investieren würden. Die Wahrheit war, daß sie mehr investierten, um aufgrund ihrer Ineffizienz dieselbe Menge an Waffen zu produzieren.“²⁰⁾ Real hatte sich in der Sowjetunion also gar nichts verändert. Verändert hatte sich die CIA-Einschätzung der Effizienz des sowjetischen Rüstungssektors. Man war inzwischen zu der Auffassung gelangt, daß diese Effizienz wesentlich niedriger war als bisher angenommen. Je geringer jedoch die Effizienz der eingesetzten Mittel, um so höher mußte ihr absoluter Umfang sein. Konsequenterweise mußte also der in der Rüstungswirtschaft verbrauchte Anteil am Bruttosozialprodukt höher angesetzt werden. Die Leistungsfähigkeit der sowjetischen Rüstungswirtschaft war also niedriger einge-

schätzt worden. Letzteres drückt sich auch in den gegenwärtig geltenden Schätzungen aus.

Allgemein wird zur Zeit im Westen der Anteil der sowjetischen Verteidigungsausgaben am BSP auf 12 bis 14% geschätzt²¹⁾; die Gesamtbreite der Schätzung bewegt sich jedoch von 10 bis 20%²²⁾. Franklyn Holzman hat kürzlich den Versuch unternommen, sich mit den Berechnungen der CIA auseinanderzusetzen, um zu einer realistischeren Einschätzung zu gelangen. Seine Berechnungen ergaben, daß die CIA-Werte um etwa 1 bis 2% reduziert werden müßten²³⁾. Mit anderen Worten: die sowjetischen Rüstungsausgaben bezogen auf das BSP betragen zwischen 10 und 13%.

Realitätsbezogener als die vorstehend skizzierten drei Berechnungsmethoden wäre das Verfahren, die geschätzten Militärausgaben auf das Nationaleinkommen zu beziehen, wie es in der sowjetischen Statistik erfaßt wird. Denn die Leistungsfähigkeit der Rüstungsindustrie hängt nicht direkt vom Bruttosozialprodukt, sondern von der Leistungsfähigkeit von Industrie und Wissenschaft ab. Eine solche Berechnungsmethode wäre auch deshalb realistischer, weil der Dienstleistungssektor im amerikanischen BSP einen unverhältnismäßig größeren Anteil einnimmt als auf der sowjetischen Seite²⁴⁾. Allerdings wären die Ergebnisse eines solchen Verfahrens für westliche Politiker schwieriger zu handhaben, da dann ein direkter Zahlenvergleich mit den Rüstungslasten der NATO-Länder nicht mehr möglich wäre.

¹⁸⁾ Wenn man beispielsweise Angaben über die UdSSR und die USA auf der Basis des Bruttosozialproduktes (BSP) miteinander vergleichen will, muß man sich bewußt sein, daß es diese Kategorie BSP in der Sowjetunion nicht gibt. Die sowjetische Bezugsgröße ist hier das Nationaleinkommen. Dies entspricht in etwa dem BSP zu Faktorpreisen minus Abschreibungen und minus Dienstleistungen (zu denen auch die Ausgaben für Verwaltung, Gesundheitswesen usw. gehören). Vergleiche, die auf der Basis von Schätzungen des sowjetischen BSP angestellt werden, sind deshalb nur begrenzt aussagekräftig.

¹⁹⁾ Vgl. H. Regling, Militärausgaben und wirtschaftliche Entwicklung, Hamburg 1970, S. 28.

²⁰⁾ A. Cockburn, *The Threat: Inside the Soviet Military Machine*, New York 1983, S. 81.

²¹⁾ Siehe hierzu C. D. Blacker, *Military Forces*, in: R. F. Byrnes (Ed.), *After Brezhnev. Sources of Soviet Conducts in the 1980s*, (published in association with the CSIS/Georgetown University Washington, D. C.), Bloomington 1983, S. 139; J. Hemsley, *Soviet Troop Control. The Role of Command Technology in the Soviet Military System*, Oxford etc. 1982, S. 207; *Wireless Bulletin*, a. a. O. (Anm. 5), S. 3; Xing Shugang u. a., a. a. O. (Anm. 8), S. 18f. (Hier werden die Schätzungen für 1985 auf 15% beziffert).

²²⁾ Vgl. IISS, *The Military Balance 1983—1984*, Washington 1983, S. 13.

²³⁾ F. D. Holzman, *Soviet Military Spending: Assessing the Numbers Game*, in: *International Security*, 6 (1982) spring, S. 101; ferner zu dieser Problematik: R. Huisken, a. a. O. (Anm. 1), S. 79—82, sowie G. Jukes, *Western Assessments of Soviet Strength*, in: ebenda, S. 92f.

²⁴⁾ Zum Verhältnis des sowjetischen BSP zum Nationaleinkommen siehe: H. Höhmann, *Der erstarrte Kolob — Die sowjetische Wirtschaft*, in: *Informationen für die Truppe*, (1983) 3, S. 64ff. (Grafik), sowie D. Bond/H. Levine, a. a. O. (Anm. 17), S. 93 (Tabelle). Vgl. auch Anm. 18.

Will man dennoch den Anteil der Verteidigungsausgaben am BSP als Maß für die Belastung einer Volkswirtschaft ansehen, so müssen folgende Überlegungen mit einbezogen werden. Die Produktion von Rüstungsgütern, die in den Export gehen und der UdSSR wenigstens teilweise nicht unerhebliche Deviseneinnahmen bringen, kann schlechterdings nicht als Teil der Belastung angesehen werden, sondern eher als ihr Gegenteil. Darüber hinaus erscheint es fraglich, ob man eine ökonomische Belastung auch ohne weiteres als eine politische Last sehen kann. In der Bewertung der sowjetischen Führung sind die Militärausgaben zu einem sicher nicht unwesentlichen Teil ein wichtiger Beitrag zur Außenpolitik, ein Beitrag, die politischen Zielvorstellungen, darunter auch die wirtschaftlichen Interessen, durchzusetzen. „Unter diesem Blickwinkel erscheinen die VA [Verteidigungsausgaben; W.P.] als positiver Beitrag zur Gesamtpolitik eines Staates und der Anteil der VA am BSP als (politische) Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, das Ihrige zur Durchsetzung der außenpolitischen Ziele beizutragen.“²⁵⁾ Den sowjetischen Führern könnten sie so durchaus als ein unverzichtbares Mittel zur Stabilisierung der sozialistischen Wirtschaft erscheinen.

Alle bisherigen Versuche, den Umfang und das Wachstum der sowjetischen Rüstungswirtschaft und deren Anteil an der Gesamtwirtschaft so zu berechnen, daß man zu vergleichbaren Zahlen kommt, sind also ziemlich problematisch. Ihre Ergebnisse sind mehr von den Berechnungsmethoden als von der Realität abhängig.

Politisch relevant ist jedoch eine andere Frage, die sich sowohl der sowjetischen Führung als auch den westlichen Beobachtern stellt: Inwieweit lassen sich die bisherigen Steigerungsraten bei der Rüstung aufrechterhalten oder vielleicht sogar noch vergrößern?

Nicht wenige westliche Wissenschaftler gehen davon aus, daß die UdSSR in den nächsten Jahren bestrebt sein wird, das Wachstum im Rüstungssektor zu begrenzen. Solche Bestrebungen sind sicher auch durchaus vorhanden. Eine tatsächliche Verminderung des sowjetischen Rüstungsausstoßes ist jedoch aus folgenden Gründen äußerst unwahrscheinlich:

²⁵⁾ J. Rohde, Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttosozialprodukt. Theoretische und methodische Probleme, Arbeitspapier SAS — AP 1 am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn, Oktober 1983, S. 16.

1. Die Außen- und Sicherheitspolitik, der die sowjetischen Rüstungsanstrengungen dienen sollen, hat sich in den entscheidenden Momenten nicht geändert. Die Aufgaben, deren Erfüllung die politische Führung von ihrer Militär fordert, sind in den letzten Jahren eher noch komplexer geworden. Zu diesen Aufgaben gehören auch die Schwierigkeiten und Belastungen, denen sich die Sowjetunion innerhalb ihres Blocks und vor allem in Afghanistan gegenüber sieht.

2. Die allgemeine Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen und das vorläufige Ende der Genfer Rüstungskontrollverhandlungen geben eher gegenteilige Anreize. Auch die verstärkten amerikanischen Rüstungsanstrengungen der letzten Jahre, die ihrerseits eine Reaktion auf den sowjetischen militärischen Aufwuchs sind, werden im Sinne einer Rückkoppelung eher stimulierend auf die Wachstumsraten der sowjetischen Rüstungswirtschaft wirken²⁶⁾.

3. Wie schon oben angedeutet, sind die Belastungen durch die Rüstung nicht so groß, daß dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung entscheidend gefährdet werden könnte. Auch historische Vergleiche sprechen dafür, daß die bisherigen Aufwendungen keinesfalls unerträglich sind. Wenn man etwa den schon genannten Indikator „Verteidigungsausgaben/BSP“ zugrunde legt, so sind 13 oder 14 % kein außergewöhnlich hoher Wert²⁷⁾, und so können auch die sowjetischen Führer einigermaßen zuversichtlich davon ausgehen, notfalls noch über Reserven zu verfügen. Würden sie vor die Alternative gestellt, entweder den Rüstungswettlauf fortzusetzen oder poli-

²⁶⁾ Siehe z. B. R. Faramazjan / V. Borisov, *Ekonomičeskie aspekty voennoj programmy Rejgana*, in: *Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnošenija* (Memo), 8/1982, S. 38; vgl. auch E. Schulz, a. a. O. (Anm. 4), der anmerkt, daß die NATO nur die Steigerung, nicht aber eine Senkung der sowjetischen Militärausgaben direkt beeinflussen kann. Siehe auch Jurij Andropov, Rede vor dem ZK der KPdSU, in: *Pravda* vom 16. 6. 1983, S. 2, sowie die Reden von K. U. Černenko und D. F. Ustinov anlässlich Andropovs Ableben, in: *Pravda* vom 15. 2. 1984, S. 1 und 2. Vgl. auch *dw Monitor* vom 15. 2. 1984, S. 8.

²⁷⁾ Das Dritte Reich verwendete bereits im Frieden 23 % seines BSP für die Rüstung und wurde Ende der dreißiger Jahre von Großbritannien noch erheblich übertroffen. Vgl. J. Dülffer, *Der Beginn des Krieges 1939: Hitler, die innere Krise und das Mächtesystem*, in: K.-D. Bracher / M. Funke / H. A. Jacobsen (Hrsg.), *Nationalsozialistische Diktatur 1933—1945. Eine Bilanz* (Bd. 21 der Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte), Düsseldorf 1983, S. 325.

tische Zugeständnisse zu machen, so würden sie das erstere wählen.

4. Die Struktur des sowjetischen Wirtschaftssystems ist so angelegt, daß Begrenzungen für den Verteidigungssektor nicht zu erwarten sind. Erfordernisse der Verteidigungsindustrie haben absolute Priorität vor den beiden anderen Bereichen der Wirtschaft, vor dem Investment- und vor dem Konsumgütersektor. Um die Funktionsfähigkeit des militärischen Sektors zu wahren, werden notfalls umfangreiche Transfers aus dem zivilen Bereich getätigt²⁸⁾.

Die Einbettung der sowjetischen Rüstungsproduktion in die sowjetische Gesamtwirtschaft läßt sich am besten als ein System von drei Regelkreisen beschreiben: Der Regelkreis mit der höchsten Priorität ist die Rüstungswirtschaft, der mit der zweithöchsten die Investitionsgüterwirtschaft und der mit der niedrigsten die Konsumgüterwirtschaft. Diese drei Regelkreise sind in dem Sinne miteinander verwoben, daß der erste auf Kosten der beiden anderen ultrastabil²⁹⁾ gehalten wird, wie auch der zweite zu Lasten des dritten. Der innere Regelkreis (die Rüstungswirtschaft) ist auf diese Weise doppelt gegenüber allen innen- und außenpolitischen Störungen abgesichert. Anders formuliert: Alle Engpässe, alle Mängel und Systemzwänge, alle negativen innenpolitischen und außenpolitischen Einflüsse gehen primär zunächst einmal zu Lasten des Konsumgütersektors. Sie schlagen nur in Ausnahmefällen auf den zweiten Regelkreis, auf die Investitionsgüterindustrie, durch. Der innere Regelkreis, die Rüstungs-

²⁸⁾ W. Gumpel, Entspannungspolitik und wirtschaftliche Entwicklung. Die Grenzen des internationalen Aktionsradius der UdSSR, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 12/(1982) 2, S. 78; D. K. Simes, Militarism in Soviet Society, in: International Security, 5 (1981/82) Winter, S. 141; R. Kolkowicz / A. Korbonski, Soldiers, Peasants and Bureaucrats, London 1982, S. 114f.

²⁹⁾ Ultrastabilität ist in der Kybernetik die Fähigkeit eines Regelsystems, bestimmte Parameter (essentielle Variable) gegenüber Umwelteinflüssen innerhalb bestimmter Wertebereiche invariant zu halten, und zwar dadurch, daß alle Störungen mit Hilfe eines Reglers, der über hinreichende Varietät verfügt, kompensiert werden. Auf die UdSSR bezogen weist Robert Campbell darauf hin, daß die militärische Produktion hier von der zivilen getrennt zu sehen ist und daß erstere über ein hohes Maß an selfsufficiency verfügt. Dadurch hat die Ressourcen-Allokation in hohem Maße inerten Charakter und ist so weithin von den regulären Quellen der Entscheidungsfindung isoliert. (R. Campbell, The Economy, in: R. F. Byrnes (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 21), S. 76.

wirtschaft, ist demgegenüber unempfindlich gemacht worden. Das gilt selbstverständlich auch für westliche Bemühungen, über den Außenhandel die sowjetische Rüstungswirtschaft zu beeinflussen. Zwar hat die Sowjetunion sich bietende Möglichkeiten genutzt, Engpässe bei den eigenen Rüstungsprogrammen durch den Import westlicher Technologie zu überwinden — und sie setzt diese Bemühungen auch nach dem amerikanischen Technologie-Embargo zum Teil mit nicht-legalen Methoden fort³⁰⁾ — aber sie ist davon nicht eigentlich abhängig. Berichte in westlichen Medien über die Ausnutzung westlicher Technologie durch die Sowjetunion haben in dieser Hinsicht mitunter einen verzerrten Eindruck hervorgerufen. David Holloway hat darauf hingewiesen, daß die vorliegenden Beweise die Proportionen nicht wiedergeben³¹⁾. Es handelt sich hier mehr um eine Sammlung von Einzelfällen als um einen Trend. Auch in der Vergangenheit hat die UdSSR die entscheidenden militärischen Technologien (Wasserstoffbombe, Raketen, Satelliten) unabhängig entwickelt. Mehr noch als in jedem anderen Wirtschaftssektor ist sie essentiell daran interessiert, bei der Waffenproduktion autark und nicht von eventuellen Importmöglichkeiten abhängig zu sein³²⁾.

5. Von den Kosten her sind Beschränkungen beim Rüstungswachstum nur in geringem Umfang gegeben. Westliche Beobachter stimmen darin überein, „daß die den großen Rüstungsindustrien zugeteilten Offiziere des Verteidigungsministeriums (voenpredy) keine Rücksicht auf die wirtschaftlichen Kosten nehmen, zu denen Waffen und Waffensysteme produziert werden, sondern nur auf deren Qualität achten“³³⁾.

³⁰⁾ Eine Darstellung der sowjetischen Technologiebeschaffung und ihrer Implementierung bei: H. Regnard, L'URSS et le renseignement scientifique, technique et technologique, in: Défense nationale, (1983), Dec., S. 107—121.

³¹⁾ D. Holloway, Western Technology and Soviet Military Power, Paper prepared for the Millenium Conference on Technology, Transfer and East-West-Relations in the 80s, May 1983, S. 343. Holloway trennt den Technologietransferprozeß in vier Stufen: Beschaffungsversuch, Transfer in die UdSSR, Assimilation und bewirkte Verbesserung. Insbesondere für die beiden letzten Stufen sei die Beweislage sehr schwach, fragmentarisch und unsicher (S. 14f.).

³²⁾ Vgl.: J. Nötzold, Arbeitspapier betr.: Westliche Technologieimporte in die UdSSR — Ein sicherheitspolitisches Risiko? Einige Beurteilungskriterien, Stiftung Wissenschaft und Politik — AP 2370, Ebenhausen, August 1983, S. 20.

³³⁾ H. Adomeit, Arbeitspapier betr.: Außen- und Sicherheitspolitik unter Andropov. Tendenzen, Per-

6. Abschließend sei noch auf den Rüstungsexport der Sowjetunion hingewiesen, der für sie sowohl ein Mittel der Außenpolitik als auch ein Mittel zum Devisenerwerb ist. Da diese Form des Exports im Laufe der Jahre einen immer höheren Stellenwert bekommen hat, darf er bei der Untersuchung der sowjetischen Rüstungswirtschaft auf keinen Fall außer acht gelassen werden: "... die Militärausgaben und Rüstungsproduktion der Sowjetunion sollten zusammen mit dem Export von militärischer Hardware und mit dessen Auswirkungen auf die gesamte sowjetische innere ökonomische Entwicklung analysiert werden"³⁴). So betrug der Anteil der Rüstungsgüter am sowjetischen Gesamtexport im letzten Jahrzehnt zwischen 10 und 25 %³⁵). Geht man von den Abkommen und Verträgen aus, die die UdSSR mit Ländern der Dritten Welt zwischen 1972 und 1981 abgeschlossen hat, so hat sie bis dahin etwa 27 % des Waffenmarktes der Dritten Welt an sich gezogen³⁶). Damit ist der Handel mit Waffen inzwischen eine der Haupteinnahmequellen für Devisen geworden. Mindestens 10 %, wahrscheinlich 15 %, vielleicht sogar 17 % der sowjetischen Deviseneinnahmen stammen aus diesem Handel³⁷), womit er inzwischen die sowjetische Flotte als Devisenbringer übertrifft hat³⁸).

Der Umfang des Waffenhandels, den die UdSSR selbst „Handel mit nichtgenannten Ländern“ nennt, ist nicht genau bekannt und wird unterschiedlich geschätzt. Das Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien berichtet, daß die UdSSR 1980 einen Aktivsaldo von 3 Mrd. und 1981 von 3,5 Mrd. Rubel erlöst habe. In einer Publikation der Stiftung Wissenschaft und Politik in Ebenhausen heißt es, daß der Wert der sowjetischen Waffenexporte von 1969 bis 1979 von 1,1 auf 9,1 Mrd. Dollar angestiegen sei und daß allein 1980 für über 40 Mrd. Dollar Waf-

fen verkauft worden seien³⁹). Annähernd die Hälfte aller sowjetischen Exporte in die Dritte Welt soll Mitte der siebziger Jahre aus Waffenlieferungen bestanden haben⁴⁰). Und die Anzahl der Empfängerländer dort hat sich im Laufe eines Jahrzehnts auf etwas über 30 Staaten ungefähr verdoppelt⁴¹). Zu den wichtigsten Empfängerländern außerhalb des Ostblocks und Afghanistans gehörten vor allem Libyen, der Irak, Syrien, Indien, Äthiopien, Angola, Nordkorea und der Jemen (Sanaa)⁴²).

In einigen Bereichen der sowjetischen Rüstungsproduktion liegen die Anteile, die in den Export gehen, besonders hoch. Man schätzt, daß bei Kriegsschiffen, Panzern und Geschützen mit Selbstfahrlafetten etwa die Hälfte, bei Flugzeugen und gepanzerten Fahrzeugen etwa ein Drittel, bei Hubschraubern ein Viertel und bei U-Booten ein Zehntel der Produktion in den Export in die Dritte Welt gegangen sind⁴³). Bei derartigen Größenordnungen ergibt sich dann auch ein von sowjetischer Seite sehr erwünschter Effekt: die Stückkosten bei der Waffenproduktion werden nämlich niedriger.

Der Export von Rüstungsgütern ist jedoch nur ein — und nicht einmal der vorrangige — Aspekt sowjetischer Militärhilfepolitik, so günstig die ökonomischen Effekte für die sowjetische Rüstungsindustrie auch sein mögen. „In der Hauptsache dürften der Militärhilfe Moskaus jedoch ‚klassische‘ machtpolitische Ziele zugrunde liegen.“⁴⁴) Dies ist der Grund dafür, daß ein Teil der sowjetischen Militärhilfe kostenlos oder zu wesentlich günstigeren Konditionen, als im Waffenhandel üblich, gewährt wird. Selbstverständlich schließt diese Hilfe nicht nur die Lieferung von Waffensystemen, Munition und Ersatzteilen ein, sondern auch die entsprechende militärische

spektiven, Stiftung Wissenschaft und Politik — AP 2358, Ebenhausen, April 1983, S. 25. Vgl. auch D. Fewtrell, a. a. O. (Anm. 5), S. 14.

³⁴) M. Checinski, Arbeitspapier betr.: Some Remarks About the Strategy of Soviet Armament Policy, Stiftung Wissenschaft und Politik — AP 2342, Ebenhausen, November 1982, S. 20.

³⁵) Ebd., S. 21.

³⁶) C. A. Roberts, Soviet Arms-transfer Policy and the Decision to Upgrade Syrian Air Defences, in: *Survival*, 35 (1983) 4, S. 159.

³⁷) Ebd.

³⁸) W. Kühne in einer Diskussion über die Politik der Sowjetunion in Afrika am 14. 3. 1983 im Abgeordnetenhaus des Deutschen Bundestages.

³⁹) Vgl. Oliver Gajzágó, Der sowjetische Außenhandel im Jahre 1981, in: *BIOst, Aktuelle Analysen*, (1982) 11, S. 6f., sowie: M. Checinski, a. a. O. (Anm. 34), S. 21.

⁴⁰) C. Roberts, a. a. O. (Anm. 36), S. 159.

⁴¹) Vgl. *Wireless Bulletin*, a. a. O. (Anm. 5), S. 4; SIPRI gibt die Zahl der Empfängerländer für 1981 mit 28 an: *World Armaments and Disarmaments. SIPRI Yearbook 1982*, London 1982, S. 177 und 185.

⁴²) Vgl. M. Checinski, Poland's Military Burden, in: *Problems of Communism*, 32 (1983) 3, S. 39 (Tabelle 5).

⁴³) Vgl. M. Checinski, a. a. O. (Anm. 34), S. 22 (Tabelle), sowie J. Krause, Die sowjetische Militärhilfepolitik gegenüber außereuropäischen Entwicklungsländern, Stiftung Wissenschaft und Politik — S 301, Ebenhausen, April 1983, S. 130.

⁴⁴) J. Krause, a. a. O. (Anm. 43), S. 9.

Ausbildung und das Bereitstellen der erforderlichen Infrastruktur. Obwohl die bisherigen Erfahrungen deutlich gezeigt haben, daß sowjetische Militärhilfe in den meisten Fällen nicht zu einem entsprechenden Anstieg des politischen Einflusses geführt hat, ist und bleibt sie dennoch Teil der sowjetischen globalen Politik. Unter diesem Gesichtspunkt ist nicht zu erwarten, daß die Produktion militärischer Güter insgesamt in Zukunft eingeschränkt werden könnte.

Alle vorstehend genannten Gründe sprechen in ihrer Gesamtheit dafür, daß die UdSSR auch in Zukunft den Ausbau ihrer Rüstungswirtschaft kontinuierlich fortsetzen wird. Gelegentliche Schwankungen bei der Beurteilung der sowjetischen Zuwachsraten spielen hier angesichts des historischen Dauertrends nur eine untergeordnete Rolle. Auch wenn man, wie die gegenwärtigen Schätzungen, davon ausgeht, daß sich die Zuwachsrate ver-

mindert habe, so heißt das dennoch, daß sich der absolute Zuwachs an Potential wiederum etwas vergrößert hat.

Die Eigeneinschätzung im Politbüro tendiert nach den Erfolgen des Jahres 1983 offensichtlich dahin, daß auch eine Ausweitung der Produktion keine Stagnation im Lebensstandard bedeuten muß: „Die Sowjetwirtschaft sichert nicht nur einen ununterbrochenen Anstieg des materiellen und kulturellen Lebensniveaus des Volkes, sondern auch die erfolgreiche Lösung der Verteidigungsaufgaben. Das gegenwärtige Niveau der Produktion, der Wissenschaft und der Technik in unserem Lande erlaubt es, wenn das als Antwort auf die militärische Herausforderung des Imperialismus nötig werden sollte, jede beliebige Art von Waffen herzustellen und Armee und Flotte in der notwendigen Quantität damit auszurüsten.“⁴⁵⁾

III. Struktur der Rüstungspolitik

Wenn also Beschränkungen beim sowjetischen Rüstungszuwachs aufgrund interner Faktoren nicht zu erwarten sind, so erhebt sich noch die Frage, inwieweit hier Begrenzungen als Ergebnis von politischen Verhandlungen erzielt werden könnten. Praktische Erfahrungen gibt es bisher hierzu nicht. Klammert man die Probleme der Machbarkeit verhandelter Rüstungsbegrenzungen und ihrer Verifikation aus, so bleibt immer noch die Frage übrig, ob eventuelle Verhandlungsergebnisse auch innenpolitisch implementiert und durchgesetzt werden können.

Schon seit Jahrzehnten, aber insbesondere in den letzten Jahren, ist im Westen die Frage diskutiert worden, wie in der Sowjetunion das Verhältnis zwischen politischer und militärischer Führung gestaltet ist. Die große Rolle, die die Streitkräfte im gesellschaftlichen Leben dieses Landes spielen, die Allgegenwart militärischer Uniformen und der Kult mit militärischen Rängen, Auszeichnungen und Orden haben nicht selten den Eindruck entstehen lassen, daß den Militärs der UdSSR mehr Einfluß zukomme als denen anderer Länder. Der Eindruck verstärkte sich, als 1983 im Zusammenhang mit dem Abschluß eines südkoreanischen Passagierflugzeuges Pressekonferenzen veranstaltet wurden, auf denen höchste Militärs die sowjetische Haltung darlegten. Vor allem stellte sich immer wieder die

Frage, in welchem Umfang die Militärs politische Entscheidungen beeinflussen oder blockieren können.

Auf der wissenschaftlichen Ebene ist diese Diskussion vor allem durch neuere amerikanische entscheidungstheoretische Ansätze und Modelle gefördert worden. Im Kontext dieser Ansätze wurden politische Entscheidungen nicht mehr primär als die Entscheidungen von politischen Führern oder von Staaten verstanden, sondern als das Ergebnis von Auseinandersetzungen zwischen unterschiedlichen Institutionen, Interessengruppen und Bürokratien. Diese an der Wirklichkeit der USA entwickelten entscheidungstheoretische Konzeptionen wurden dann auch angewendet, um den Entscheidungsprozeß in sozialistischen Staaten besser erforschen und verstehen zu können. Vorteil dieser Konzepte war es, daß durch sie das Bewußtsein für die Komplexität und Differenziertheit sozialistischer Strukturen geweckt oder gefördert wurde. Ihr Nachteil bestand darin, daß sie vom „demokratischen Zentralismus“ Leninscher Deutung geprägte Entscheidungsstrukturen nicht erfassen konnten und so der Eindruck entstand, als könne man die politischen Entscheidungsprozesse in Ost und West mit den

⁴⁵⁾ D. F. Ustinov, Nesokrušimaja i legendarnaja ..., in: Pravda vom 23. 2. 1984, S. 2.

gleichen Methoden analysieren und erfassen. So wurde immer wieder nach dem Eigeninteresse etwa des sowjetischen Verteidigungsministeriums oder des Generalstabes gefragt und eben auch nach den spezifischen Interessen der sowjetischen Rüstungsindustrie. Man unterstellte — von den eigenen Denkmodellen ausgehend — für die UdSSR einen militärisch-industriellen Komplex analog dem in den USA. Man fragte so nicht mehr nach den sowjetischen Entscheidungsstrukturen, sondern danach, ob der Einfluß dieses militärisch-industriellen Komplexes zunehme oder nicht. Mit anderen Worten: Ein entscheidungstheoretischer Ansatz, der zur Erklärung der amerikanischen Wirklichkeit erhebliches beigetragen hatte, wurde auf die sowjetische Wirklichkeit angewendet, aber nicht als Hypothese, sondern als Theorem⁴⁶⁾.

Ein weiterer Nachteil derartiger entscheidungstheoretischer Konzepte ist, daß sie die sowjetische Geschichte und die durch sie bedingten Traditionen ausblenden. Wenn man die Frage nach dem Verhältnis zwischen Politik und Militär aus der historischen Perspektive angeht, so wird eines sehr schnell deutlich: Seit es die Sowjetunion gibt, hat die Armee dieses Staates unter strikter Kontrolle der politischen Führung gestanden. In allen entscheidenden Fragen und auf allen Ebenen hat die Partei ihre „führende Rolle“ immer durchgesetzt. Und umgekehrt hat die militärische Führung die Hegemonie der Partei niemals ernsthaft in Frage gestellt⁴⁷⁾.

Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie finden sich in den historischen Erfahrungen und in den institutionellen Einrichtungen, die die Kommunistische Partei im Laufe der Zeit geschaffen hat, wie auch vor allem in der Struktur des Überwachungs- und Kontrollsystems innerhalb der Streitkräfte. Daneben gibt es aber auch keine unvereinbaren Interessensunterschiede zwischen politischer und militärischer Führung.

Die höchsten militärischen Führer sind nicht so sehr Interessenvertreter ihrer Organisation, als vielmehr von der politischen Führung Beauftragte, die dafür zu sorgen haben, daß die ihnen anvertraute Organisation im Sinne dieser Führung funktioniert. „Das Militär ist ein administrativer Arm der Partei, nicht etwas, das davon getrennt wäre oder mit

ihr konkurrieren würde.“⁴⁸⁾ Die „führende Rolle der Kommunistischen Partei“ wird bei jeder sich bietenden Gelegenheit betont und gerade auch von den militärischen Führern immer wieder akzeptiert.

Vor allem aber hat die Partei in der UdSSR die Unterordnung der Militärs auf vielfältige Weise institutionalisiert. Das oberste Entscheidungsgremium für alle sicherheitspolitischen, rüstungswirtschaftlichen und militärischen Fragen ist der Verteidigungsrat des Politbüros. Er hat die höchste Richtlinien- und Entscheidungskompetenz in allen Fragen der Sicherheitspolitik unter Einschluß des gesamten Rüstungssektors. Seine Entscheidungen sind bindend für das Verteidigungsministerium, aber auch für die militärisch-industrielle Kommission, die dieses mit dem Ministerrat und den übrigen sowjetischen Ministerien verbindet. Zu den militärpolitischen Fragen, die der Verteidigungsrat des Politbüros regelmäßig berät und beschließt, gehören u. a.

- Besetzung der Führungspositionen in der Sowjetarmee, der Rüstungsindustrie und der rüstungsrelevanten Forschung und der Spitzenpositionen im Verteidigungsministerium,
- Formulierung der Militärdoktrin,
- Festsetzung von Umfang und Verwendung der Haushaltsmittel für alle sicherheits- und rüstungspolitischen Bereiche,
- Allokation der rüstungsrelevanten Ressourcen,
- Grundsatzentscheidungen über die rüstungsrelevante Forschung,
- Festsetzung von Truppenstärken und Ausrüstungen der einzelnen Teilstreitkräfte,
- Bestimmung der Richtlinien für die sowjetischen Delegationen, die mit dem Westen über Rüstungskontrolle verhandeln,
- die politische und organisatorische Kontrolle der Streitkräfte durch die Partei.

Sowohl der Generalstab als auch die fünf Teilstreitkräfte sind dann ihrerseits dem Verteidigungsministerium untergeordnet⁴⁹⁾.

⁴⁸⁾ Vgl. W. E. Odom, *The Party-Military Connection: A Critique*, in: D. R. Herspring/L. Volgyes (Eds.), *Civilian-Military Relations in Communist Systems*, Boulder 1978, S. 41.

⁴⁹⁾ Vgl. hierzu die folgenden ausführlichen Darstellungen: A. J. Alexander, *Decision-Making in Soviet Weapons Procurement*, Adelphi Paper 147/148, London, Winter 1978/79, S. 11—20 und besonders die Grafik auf S. 7; J. T. Richelson, *Social Choice Theory and Soviet National Security Making*, ACIS Working Paper (Center for International and Stra-

⁴⁶⁾ Vgl. K. A. Dunn, „Mysteries“ About the Soviet Union, in: *Orbis*, (1982) Summer, S. 368.

⁴⁷⁾ Hierzu und zum folgenden: C. Blacker, a. a. O. (Anm. 21), S. 145ff.

Die wichtigste Institution aber, mit der die Parteiführung eine permanente Kontrolle über die Streitkräfte ausübt, ist die Politische Hauptverwaltung. Sie trägt ein „organisatorisches Doppelgesicht“; sie ist eine Hauptabteilung im Verteidigungsministerium, zugleich aber hat sie den Rang einer Abteilung des Zentralkomitees der KPdSU⁵⁰). Die Politische Hauptverwaltung hat zwei wesentliche Funktionen. Zum einen obliegt ihr der Bereich der ideologischen Ausbildung und Beeinflussung der Streitkräfte, d.h. die politische Erziehung der Soldaten durch Agitation und Propaganda. Die zweite Funktion ist die politische Überwachung. Dazu hat die Politische Hauptverwaltung eine Kommandostruktur parallel zur militärischen entwickelt. Diese politischen Offiziere erhalten die gleiche Ausbildung und auch die gleichen Privilegien wie ihre Kollegen in den fünf Teilstreitkräften. Auf diese Weise haben sie institutionalisierten Zugang zu allen Ebenen der sowjetischen militärischen Hierarchie, die die Partei für unverzichtbar ansieht, um ihre Kontrolle zu gewährleisten.

Aber die Partei stellt ihren Primat über das Militär auch dadurch sicher, daß die ganz überwiegende Mehrzahl der Offiziere Mitglieder der Kommunistischen Partei oder doch zumindest des Komsomol sind. Ganz analog zu den betrieblichen und regionalen Gliederungen der Partei gibt es solche auch auf der Ebene aller Regimenter, Divisionen und Armeen. Auch die Arbeit der Parteiorganisationen innerhalb der Streitkräfte verläuft analog zu der in den zivilen Bereichen. Mitgliedschaft in und positive Beurteilung durch die Partei sind mit die wichtigsten Voraussetzungen für den beruflichen Aufstieg der Offiziere.

Unabhängig von der Parteiarbeit und von der Politischen Hauptverwaltung existiert aber noch ein weiterer Strang der politischen Kontrolle, die dritte Abteilung des Komitees für Staatliche Sicherheit (KGB). Deren Aufgabe ist es primär, der politischen Führung jederzeit eine Art Röntgenbild all dessen zu liefern, was in den Streitkräften vor sich geht. Der KGB seinerseits ist ebenfalls der Parteiführung untergeordnet; auch seine Mitarbei-

ter sind in der Regel Parteimitglieder, und innerhalb des KGB existiert ebenfalls die übliche Struktur der Parteiarbeit.

Darüber hinaus wäre noch zu erwähnen, daß der Anteil von Militärs in den politischen Führungsgremien sehr niedrig liegt. So sind im Verlaufe der letzten 25 Jahre nur etwa 30 Mitglieder des ZK im eigentlichen Sinne als Militärs zu bezeichnen. Ihr prozentualer Anteil hat in den letzten 20 Jahren von 9 % auf 7 % abgenommen. Auf allen Entscheidungsebenen des politischen Apparates, im Politbüro, Zentralkomitee, im Sekretariat des ZK und im Ministerrat sind Berufsmilitärs entweder unterrepräsentiert oder an nicht entscheidender Stelle vertreten⁵¹). Für die Behauptung oder Erwartung, daß das Militär in der sowjetischen Politik eine zunehmende Rolle spiele, finden sich keine Bestätigungen in der sowjetischen Wirklichkeit. Auch das Auftreten höchster militärischer Führer auf zwei Pressekonferenzen des vergangenen Jahres ist keine Bestätigung für eine solche Annahme. Genauso könnte man umgekehrt interpretieren, daß die für den Abschluß des Linienflugzeuges militärisch Verantwortlichen „vorgeführt“ wurden, um der Welt ihre Situationstheorie darzulegen. Schließlich hatten die Militärs die Pressekonferenz nicht von sich aus und nicht allein veranstaltet, eröffnet wurde sie vom Leiter der Abteilung für Internationale Information des ZK der KPdSU.

Auch Differenzen, die von Zeit zu Zeit zwischen Äußerungen von sowjetischen Politikern einerseits und Militärs andererseits beobachtet werden, lassen nicht ohne weiteres den Schluß zu, daß es hier fundamentale Meinungsunterschiede gäbe. In aller Regel lassen sich solche Unterschiede funktional, d. h. vom jeweils angezielten Auditorium her, erklären. „Kein Beweis deutet darauf hin, daß das Militär jemals die Autorität der politischen Führung, die Staatsangelegenheiten zu leiten, in Frage gestellt hätte, oder daß das Militär als eine Institution jemals eine Position eingenommen hätte, die der der Partei in irgendeiner kritischen politischen Angelegenheit entgegengesetzt gewesen wäre.“⁵²)

Wenn nun aber auch das Militär bei den entscheidenden politischen Problemen nicht mitzureden hat, so bedeutet das jedoch keineswegs, daß es ohne Einfluß wäre. Dieser resultiert aus der professionellen Sachkenntnis,

tegic Affairs, UCLA), No. 37, Los Angeles 1982, S. 16—21; M. Sadykiewicz, Soviet Military Politics, in: Survey, (1982) Winter, S. 191 ff.

⁵⁰) J. Gertler, Die Rolle der Streitkräfte in der sowjetischen Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7—8/82, S. 3f., sowie C. Blacker, a. a. O. (Anm. 21), S. 145.

⁵¹) Ebd., S. 147.

⁵²) J. Gertler, a. a. O. (Anm. 50), S. 148.

die von der politischen Führung anerkannt und regelmäßig nachgefragt wird. Auf diese Weise können politische und vor allem sicherheitspolitische Entscheidungen indirekt mit beeinflusst werden. Aber die Entscheidungen liegen bei der politischen Führung. So ist

auch der militärische Aufwuchs der Sowjetunion und die Entwicklung ihres rüstungswirtschaftlichen Potentials nicht das Ergebnis politischen Drucks seitens der Generäle oder eines militärisch-industriellen Komplexes. Es ist ein Ergebnis der Politik der KPdSU.

IV. Fazit

Insgesamt also erscheint es wenig angebracht, das westliche Theorem vom militärisch-industriellen Komplex auf die Sowjetunion anzuwenden. Die Strukturen sind hier anders⁵³). Die Militärs entscheiden — wenn auch nicht allein, so doch im Prinzip —, welche Güter die Rüstungswirtschaft für sie zu produzieren hat. Diese Entscheidungen werden im Rahmen der militärisch-industriellen Kommission getroffen und hängen von den Aufgaben ab, deren Erfüllung die politische Führung von den

Militärs erwartet. Vereinfacht gesagt: Es gibt keinen militärisch-industriellen Komplex, sondern einen Primat des Militärischen vor der Wirtschaft und einen Primat der Politik über das Militär.

Damit läßt sich nun auch die zu Beginn des Abschnittes III gestellte Frage einigermaßen zuverlässig beantworten. Die langfristigen rüstungswirtschaftlichen Trends, die Größe und das Wachstum des Verteidigungssektors sind von Entscheidungen der politischen Führung abhängig, wobei das sowjetische System so strukturiert ist, daß der Primat der Politik sichergestellt ist. Die Rüstungswirtschaft und das Militär unterliegen der Kontrolle der Parteiführung. Für diese wäre es daher nicht schwer, eventuelle verhandelte Absprachen über Rüstungsbegrenzungen auch tatsächlich durchzusetzen.

⁵³) Die sowjetischen Strukturen entsprechen hier nach wie vor eher der Kategorie des ‚Totalitarismus‘ und nicht einer Art von Vektorenresultante von verschiedenen autonomen oder auch nur halbautonomen Organisationen. In der sowjetischen Literatur wird ja auch jede Form von Pluralismus oder „Anarchosyndikalismus“ abgelehnt. Der „demokratische Zentralismus“ der KPdSU läßt das Entstehen nichtmonistischer (nichttotalitärer) Strukturen auf Dauer nicht zu.

Die Entwicklung bundesdeutscher Militärausgaben in Vergangenheit und Zukunft

I. Grundlegende Eigenarten bundesdeutscher Militärausgaben

Wer sich über langfristige Entwicklungen von Militärausgaben in der Bundesrepublik Deutschland unterrichten möchte, muß sich vor dem geschichtlichen Hintergrund zwei grundlegende Besonderheiten klarmachen, die die Militärausgaben seit 1955/56 in der Bundesrepublik von früheren fiskalischen oder außerfiskalischen Aufwendungen für das Militär auszeichnen. Zwar bilden heute — im Gegensatz zu den Verhältnissen im Mittelalter und bis zum Ersten Weltkrieg hin — Militärausgaben finanzielle Lasten, die der *Zentralstaat* zu tragen hat und für die die Zentralregierung die Verantwortung übernehmen muß, sie sind jedoch alles andere als „nationale“ Ausgaben, so wie man im 19. Jahrhundert „Nation“ und „nationale Staatstätigkeit“ verstand. Erstmals in der deutschen Militärgeschichte sind Militärausgaben (des Staates) Ausgaben in einem transatlantischen Bündnis, in dem sie neben den Ausgaben anderer, auch amerikanischer Staaten (USA und Kanada) für deren anteilige NATO-Kontingente stehen. Der epochale Unterschied wird deutlich, wenn man sich an die Militäraufwendungen des Deutschen Reiches vor 1914 oder an die Kriegsausgaben der europäischen „Mittelmächte“ 1914/1918 erinnert.

Aufrüstung und Kriegsfinanzierung im Dritten Reich waren unter nationalsozialistischer Herrschaft ohnehin ein „nationales“ Ereignis. In den vorausgegangenen Jahren der Weimarer Republik (1919/20—1933) spielten Militärausgaben im durch die Erzbergersche Reichsfinanzreform reformierten Reichshaushalt keine entscheidende Rolle. Der Versailler Vertrag hatte mit seinen strengen Bestimmungen (100 000-Mann-Heer, keine Großkampfschiffe, keine Flugzeuge, keine Panzer usw.) die Militärausgaben auf weniger als 10% der Reichsausgaben beschränkt¹⁾. Dem stan-

den freilich die in zähen Verhandlungen zwischen dem Deutschen Reich und den Siegermächten zwischen 1920 und 1924 vereinbarten jährlichen Reparationszahlungen in Höhe von 2,5 Milliarden Reichsmark als besondere Kriegsfolgelasten gegenüber, die bei einem Reichsetat von ca. 8 Mrd. RM zu Ende der zwanziger Jahre besonders schwer wogen, zumal die Reichseinnahmen (1932) auf 5,9 Mrd. RM fielen und die Reparationen in der im Dawes-Plan (1924) geplanten Höhe nicht mehr zahlbar waren²⁾.

Die dritte Bewaffnungs- oder Aufrüstungsphase in (West-)Deutschland unterschied sich mithin wesentlich von den vorangegangenen Phasen von vor 1914 und zwischen 1933 und 1939: Ein völlig neuer Block von zentralen Staatsausgaben mußte in den (zentralen) Staatshaushalt aufgenommen werden. Die Wandlungen in der Gegenwart gehen noch weiter, als es auf den ersten Blick erscheint. Denn streng genommen gab es zwischen 1871 und 1918 nur Reichsausgaben für die Reichskriegsflotte. Das Reichsheer bestand aus den vier Kontingenten, die die vier größten deutschen Territorialstaaten, die Königreiche Preußen, Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern stellten und deren Finanzierung nicht einheitlich geregelt war, sondern durch ein System von Matrikularbeiträgen und Rücküberweisungen des Reiches an die Länder bestritten wurde. Hinzu kommt, daß es bis zum Ende des Ersten Weltkrieges Ausgaben für eine eigene Teilstreitkraft „Luftwaffe“ nicht gab. Der Aufbau der „Luftwaffe“ und die Ausgaben für die Luftschiffer, zu denen vor allem die bemannten Zeppeline gehörten (die u. a. London angriffen), wurden bei den „Heeres-

stimmt. Hierzu: Lutz Köllner, *Militär und Finanzen. Zur Finanzgeschichte und Finanzsoziologie von Militärausgaben in Deutschland vom Dreißigjährigen Krieg bis zur Gegenwart*, München 1982.

²⁾ Die unmittelbare Folge dieser Situation war das vom US-Präsident Hoover proklamierte „Feierjahr“ (Moratorium) für internationale Schulden und das mittelbare Ergebnis die Konferenz von Lausanne 1932, die die deutschen Reparationen auf 3,4 Mrd. RM herabsetzte.

¹⁾ Vor 1914 war der Reichshaushalt in der Hauptsache ein Militärhaushalt, vollends dann, wenn man die Sonderhaushalte des Reichsinvalidenfonds, die Speisung des Reichskriegsschatzes und die Ausgaben der Pensions- und Militärwitwenkasse einberechnet. Der zweite große Block an Reichsausgaben war für allgemeine Verwaltungsaufgaben be-

ausgaben" verbucht. Erst in den dreißiger Jahren kam es zu einem Etatposten „Reichsluftfahrtministerium“ bzw. „Reichsluftwaffe“. Dies illustriert, daß Militärausgaben der Gegenwart nicht nur (föderal) anders finanziert werden als vor 1914 oder vor 1939, sie spiegeln auch eine andere, neue Struktur des Militärs wider, die zu einem weiten Teil mit der Struktur des Militärkörpers vor dem August 1914, als es noch keine Panzer, U-Boote, Flugzeuge, Raketen, Nuklearwaffen und keine offensiven oder defensiven elektronischen Ortungsgeräte oder Waffen und dazugehörige „Antiwaffen“ gab, nicht vergleichbar ist.

Für die besonderen deutschen Verhältnisse kommt ein anderes Ereignis zu dieser ersten Sonderheit hinzu: Die Teilung Deutschlands in zwei Staatsgebilde hat die deutschen Militärausgaben jeweils einem Militärblock zugeordnet, der NATO oder dem Warschauer Pakt (WPO), wenn auch in beiden Fällen nicht in die makroökonomische Politik beider Systeme integriert. Es sind (rest)nationale Militärausgaben in Form von Bündnisverpflichtungen.

Vor 1914, im Zeitalter der Flottenrüstung zwischen Deutschland und England, die um 1900 und dann wieder um 1906 einen kräftigen Schub als „Flottenrüstungsspirale“ erlebte, war der deutsche Militärkörper operationell offensiv angelegt. Ohne die Frage nach dem historisch internationalen Gewicht deutschen Weltgeltungsstrebens an dieser Stelle nochmals aufzurollen, darf man davon ausgehen, daß sowohl vor 1914 die deutschen Heere als auch die Reichskriegsmarine ihrer Organisation, ihrer Bewaffnung und der in ihnen gepflogenen Mentalität nach offensiv eingestellt waren. Das gilt auch dann, wenn man keine der damaligen „Imperialismustheorien“ als besondere Erklärungsinstrumente einer expansiven „Welt“-Politik des Kaiserreiches heranziehen möchte³⁾. Die Struktur des militärischen Apparates im Wilhelmschen Deutschland war auf Offensive und Expansion eingerichtet.

³⁾ Es standen sich zwei Gruppen von Imperialismustheoretikern gegenüber: die Marxisten mit Rosa Luxemburg, Rudolf Hilferding und W. I. Lenin auf der einen Seite und eine Gruppe nicht-marxistischer Theoretiker auf der anderen Seite, unter denen Joseph A. Schumpeter herausragte.

Zwar fällt die Gründung der Bundeswehr in die Zeit der US-amerikanischen Militärdoktrin des „roll-back“ gegenüber einer tatsächlichen oder geglaubten sowjetischen Gefahr in Mitteleuropa. Aber nicht nur das deutsche verfassungsmäßige Verständnis, sondern auch die NATO-Doktrinen haben der Bundeswehr überall erkennbar eine vorwiegend defensive Rolle und Gestalt zugeordnet. Das hat zwar die von Zeit zu Zeit immer wieder auflebende Diskussion über „Vorneverteidigung versus Vorwärtsverteidigung“ nie völlig ausgeschlossen; Ausbildung, Organisationsgefüge, Bewaffnung und Mentalität haben der Bundeswehr jedoch einen betont defensiven Charakter beschert.

Wie allein schon ein Blick in die Ausgabenstruktur etwa für Pionierwesen, Feldzeugwesen (die wesentliche Teile der Heeresrüstung einschließt) und die Beschaffung von militärischem Großgerät zeigt (u. a. Kapitel 1413, 1414, 1415, 1418 und 1419 des Einzelplanes 14 des Bundeshaushaltes), folgte die Bewaffnung der Bundeswehr bisher überwiegend defensiven militärischen operativen Absichten. Die moderne Waffentechnik hat es zwar mit sich gebracht, daß Trägersysteme sowohl für defensive als auch für offensive militärische Zwecke eingesetzt werden können, ebenso hat sich gezeigt, daß es im militärstrategischen Denken offensichtlich Grauzonen zwischen offensiver und defensiver Strategie gibt.

Das Gesamtkonzept des Aufbaus der Bundeswehr weist jedoch in Übereinstimmung mit der geltenden Militärdoktrin der NATO der stufenweisen Abschreckung (flexible Response) einen vornehmlich defensiven Charakter, der Raumverteidigung, nicht des Raumgewinns auf. Dabei soll keineswegs verschwiegen werden, daß die jüngste (inoffizielle) „Rogers-Doktrin“ über eine stärkere Vorwärtsverteidigung die Akzente in der militärpolitischen wie militärstrategischen Diskussion wieder verschoben hat. Auch die Frage der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Mitteleuropa und vornehmlich in der Bundesrepublik hat neue Akzente gesetzt. Die umgekehrte Frage, ob die Bundeswehr mit ihrer derzeitigen Struktur zu einer massiven und einer — wie auch immer politisch zu wertenden — offensiven Operation großen Stils geeignet ist, muß jedoch eindeutig verneint werden.

II. Die politische Vorstrukturierung bundesdeutscher Militärausgaben in den Jahren 1950 bis 1955

Es sind in der Hauptsache vier politische Ereignisse, die in den Anfangsjahren die Militärausgaben vorstrukturierten, ehe die Bewaffnung der Bundesrepublik im Rahmen der NATO und deren auch fiskalische Bewältigung begann.

Es darf nicht übersehen werden, daß es nach 1945 Jahre gab, in denen es nicht nur infolge des verlorenen Zweiten Weltkrieges eine allgemeine Tabuisierung alles Militärischen gab, sondern in denen die Besatzungspolitik in West- und Mitteldeutschland eine betonte Politik der Entmilitarisierung, der „Re-education“, der Schleifung von noch vorhandenen militärischen Anlagen und Rüstungswerken (Demontagen usw.) betrieb. Fiskalisch bedeutet dies, daß es zwischen 1945 und 1955 in den drei westlichen Besatzungszonen überhaupt keine Militärausgaben gab. Stellvertretend waren an ihre Stelle Besatzungslasten (Besatzungskosten und Besatzungsfolgekosten sowie Kriegsfolgelasten allgemeiner und besonderer Art) getreten. Neben den Abwicklungskosten des Zweiten Weltkrieges (die gesamte Kriegshinterbliebenenbetreuung und Kriegsopfersversorgung im weiten Wortsinne gehörten dazu) gab es einige versteckte Militärausgaben etwa in Form von Aufwendungen für die in der britischen Zone aufgestellte „Labour Division“ bei der Besatzungsmacht oder die Kosten, die die Besatzungszonen für die Besatzungsmächte übernahmen, indem sie ihnen infrastrukturelle Einrichtungen, wie einen Teil des Zugverkehrs der Reichsbahn usw., zur Verfügung stellten. Kriegsfolgelasten und Besatzungslasten bestimmten den ersten und den zweiten Bundeshaushalt 1949/50⁴⁾ und 1950/51 so stark, daß angesichts des auf Grund der entsprechenden Gesetzgebung schnell steigenden Anteils der Sozialausgaben am Bundesetat gar kein Raum für neue Militärausgaben vorhanden war, selbst wenn man sie, allen verfassungs- und besatzungsrechtlichen Bestimmungen entgegenstehend, politisch sofort gewollt hätte. Zwar ist es richtig, daß der Aufbau des Bundeskassenüberschusses in Gestalt eines „Neuen Juliusturmes“⁵⁾ durch Bundesfinanzminister

Fritz Schäffer und der verzögerte Abzug von Besatzungsgeldern vornehmlich durch die US-Besatzungsmacht die Chancen für neue deutsche Militärausgaben beträchtlich verbesserten; das ändert aber nichts an dem grundlegenden Tatbestand, daß die Frage neuer Militärausgaben in der Bundesrepublik Deutschland neben den Besatzungslasten eine akademische Frage blieb. In der Praxis konnte es nur darum gehen, eigene Militärausgaben (= Verteidigungsausgaben) in hohem Umfange an die Stelle von Besatzungskosten, die zeitweise 35% des Bundeshaushaltes betragen, zu setzen.

Diese Problematik wurde bereits bei den Verhandlungen über den deutschen Beitrag zu einer geplanten Europa-Armee im Rahmen des 1950 in Frankreich entwickelten Plevan-Planes deutlich. Die Phase der Auseinandersetzungen über eine „Europa-Armee“ konkretisierte auch die Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit der jungen Bundesrepublik. Das war die zweite Vorstrukturierung der Militärausgaben der Bundesrepublik, die bis heute fortwirkt. Es spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, daß der Plevan-Plan im August 1954 im Vorfeld der Tagungsordnung der Französischen Nationalversammlung scheiterte und die geplante Europa-Armee mit einer sicherlich anders strukturierten finanziellen Grundlage als heute die der Bundeswehr auf der Strecke blieb. In unserem Zusammenhange wichtig waren zwei Umstände: Zum einen wurde deutlich, daß ein deutscher finanzieller Beitrag in Höhe der bisherigen Besatzungslasten und deren Fortschreibung unter normalen wirtschaftlichen und fiskalischen Wachstumsbedingungen liegen sollte (ca. 500 Millionen, höchstens 900 Millionen DM im Monat). Zum anderen wurde klar, daß der Aufbau der Bundeswehr in einer Stärke von maximal 500 000 Mann (und derzeit ca. 170 000 Zivilbeschäftigten) in dem geplanten Zeitraum bis 1961/62 nur mit einer

ligen Zentralbank, der Bank Deutscher Länder in Frankfurt/M., gehalten werden. Eine Finanzierung von Krediten an den Bund über zwischenzeitliche Kassenkredite hinaus war weder unter den Bedingungen des Gesetzes über die Bank Deutscher Länder noch über die 1957 geschaffene Bundesbank möglich. Diese Kassenüberschüsse wurden „Neuer Juliusturm“ genannt in Anlehnung an den Reichskriegsschatz von 120 bzw. nominell später 240 Millionen Mark im Spandauer Juliusturm vor 1914 (Gesetz über den Reichskriegsschatz von 1871).

⁴⁾ Ein Rumpfrechnungsjahr vom September 1949 bis zum 31. März 1950.

⁵⁾ Kassenüberschüsse des Bundes, unter anderem auf Grund schnell steigender Steuereinnahmen bei hohen Progressionstarifen aus der Besatzungszeit, mußten — wie analog auch heute — bei der dama-

ausländischen Anlaufhilfe zu erreichen war. Die NASH-Hilfe der USA hat diese Aufgabe für die Erstausrüstung der Bundeswehr mit 450 Panzern und etwa 370 Flugzeugen übernommen. Fiskalisch bedeutet das eine Art „Marshall-Plan“ für die Ausrüstung der Bundeswehr, die den Zentralfiskus nun doppelt entlastete, einmal, indem großes militärisches Gerät ohne Entgelt zur Verfügung gestellt, zum anderen, indem es zu subventionierten Preisen geliefert wurde⁶⁾.

Eine dritte Vorstruktuirung lieferten die Pariser Verträge von 1955, die mit ihren vier Einzelverträgen (Generalvertrag, Stationierungsvertrag, Finanzvertrag und Überleitungsvertrag) auch die Zusammensetzung neuer Militärausgaben insofern regelten, als festgelegt wurde, welche Bewaffnungsstruktur die künftige Bundeswehr erhalten sollte. Durch einen Negativ-Katalog wurden Großkampfschiffe, Fernkampfbomber, großkalibrige Geschütze, U-Boote ab einer gewissen Tonnage, große Seeminen usw. für die Bundeswehr ausgeschlossen. Damit sowie durch die Verzichtserklärung der Bundesregierung auf ABC-Waffen⁷⁾, durch den internationalen Vertrag über die Nicht-Verbreitung von Atomwaffen (Non-Proliferation), den Meeresbodenvertrag und ähnliche internationale Verträge, denen die Bundesrepublik beitrug oder sich in ihrem Geiste verhielt, wurde entscheidend das Kostengefüge für Beschaffungsausgaben und damit die Struktur der bundesdeutschen Militärausgaben vorgeprägt. Durch die Pariser Verträge und die ihr folgende Rüstungskoooperation in der NATO wurde die Bundesrepublik zu einem, gemessen am wehrtechnischen Fortschritt, konventionell teilgerüsteten Vertragspartner. Trotz der Belastungen, die der Aufbau der Bundeswehr den Bürgern abverlangte, muß festgestellt werden, daß gemessen an dem, was hochtechnisierte moderne Armeen kosten können, die Ausgaben für die Bundeswehr sich in abgesteckten Grenzen bewegten. Dar-

⁶⁾ Im 17. und 18. Jahrhundert hatte man dieses Verfahren „Subsidien“ (=Unterstützungen) genannt, die damals England zeitweise an Preußen, Frankreich und Österreich zahlte, um damit seine jeweiligen Interessen auf dem europäischen Kontinent zu vertreten.

⁷⁾ ABC-Waffen sind atomare, bakteriologische und chemische Waffen. Wohl aber findet sich — auch eine Neuheit gegenüber früheren deutschen Militärausgaben — ein Kapitel über ABC-Schutzmaterial im Einzelplan des Bundesministeriums der Verteidigung, 1980: 65 Mio. DM mit weiteren Verpflichtungsermächtigungen von 74 Mio. DM bis zum Haushaltsjahr 1985.

über kann auch die Summe von ca. 600 Milliarden DM nicht hinwegtäuschen, die die Bundeswehr seit 1955/56 den Steuerzahler kostete⁸⁾.

Es gab noch einen vierten, die Höhe und — mit Blick auf eine mögliche optimale Aufteilung auf die Teilstreitkräfte sowie für allgemeine militärische Aufgaben bezogene Verwendung — die Zusammensetzung bundesdeutscher Militärausgaben prägenden Umstand. Dieser ist in der durch das Grundgesetz, Abschnitt X, gegenüber den Verhältnissen zwischen 1933 bis 1945 neu geregelten Finanzverfassung zu sehen. Sie erhielt wieder einen betont föderativen Charakter, nicht nur in der Verfassung, sondern auch im Finanzverfassungsgesetz (1955), im Finanzvertrag (1955), in den nachfolgenden Haushaltsstrukturgesetzen sowie — im Planungsbereich — durch die praktizierte Mittelfristige Finanzplanung seit 1967. Im Rahmen der Aufgabenverteilung fiel dem Bund die Landesverteidigung allein zu (anders als vor 1914, aber ähnlich wie nach Wiedereinführung der allgemeinen Wehrpflicht 1935). Damit traten die Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik in Konkurrenz mit den übrigen Bundesausgaben, die wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg hauptsächlich Kriegsfolge- und Sozialausgaben im weiteren Sinne waren⁹⁾.

Diese Faktoren erklären, warum im Bundeshaushalt bis heute Sozial- und Verteidigungsausgaben die größten Posten darstellen, wenn auch in den vergangenen 15 Jahren der Anteil der Verteidigungsausgaben von ursprünglich 34% auf gegenwärtig ca. 18% am Bundeshaushalt gesunken ist¹⁰⁾.

⁸⁾ Die Situation ähnelt ein wenig der nach der preußischen Erhebung von 1812/13. Damals gestand man unter der Vorherrschaft Metternichs in Österreich dem preußischen Heer eine zunächst begrenzte Neubewaffnung zu, soweit sie geeignet schien, im Kampf um den stürzenden Riesen Napoleon nützlich zu sein.

⁹⁾ Zweifellos wäre die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik für Zwecke der Verteidigung anders gewesen, wenn z. B. auch die Gelder des Lastenausgleiches über den Bundeshaushalt gelaufen wären. Sie wurden durch die Lastenausgleichsgesetzgebung einem Sonderfonds zugewiesen.

¹⁰⁾ Der vor Jahren in Brüssel geforderte jährliche Anstieg der nationalen Militärausgaben um 3% bewegt sich im Rahmen üblicher Wachstumserfahrungen. Die letzten beiden Haushaltsvoranschläge, 1983 und 1984, brachten freilich höhere Planansätze für die Verteidigung. Schon 1979 betrug die gesamten Militärausgaben 56,9 Mrd. DM, von denen nur 36,7 Mrd. DM im Einzelplan 14 ausgewiesen wurden. 5 Mrd. DM entfielen auf Militärruhe-

III. Entwicklungslinien der Militärausgaben in der Bundesrepublik 1955/56 bis 1983¹¹⁾

1. Die Höhe der Militärausgaben

Gemessen an Makroindikatoren haben sich die Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik, im Gegensatz zu landläufigen Meinungen, vergleichsweise gleichmäßig und überschaubar entwickelt. Sie können im Verständnis der langfristigen ökonomischen Wachstumsforschung als Musterbeispiel für „norma-

gehälter, 1,2 Mrd. DM auf Personalverstärkungsmittel und 13,9 Mrd. auf den NATO-Zivilhaushalt, das Amt des Wehrbeauftragten, Ausgaben für Stationierungstreitkräfte, Ausrüstungshilfen für fremde Staaten und die Berlinhilfe, die mit 9 Mrd. DM den größten Posten innerhalb dieser Gruppe bildete.

les Wachstum“ gelten, nämlich um den säkularen Erfahrungswert zwischen 3,5—4,0% jährlich, mit Ausnahme der Anfangsphase der Bundeswehr (1956—1964). Es muß betont werden, daß in säkularer Sicht ebenso wie andere Teile des Zentralbudgets auch die Militärausgaben andere, gleichmäßigere Trends aufwei-

¹¹⁾ Amtlich unterrichten über die Entwicklung von Militärausgaben in der Bundesrepublik die Weißbücher zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr. Eine ausführliche Darstellung findet sich im Weißbuch 1971/72, Bonn 1971. Die späteren Weißbücher geben demgegenüber nur noch allgemeine Angaben über „Finanzen“ wieder. Im Weißbuch 1983 findet sich ein derartiger Abschnitt nicht mehr.

Tabelle 1: Die Entwicklung der Militärausgaben am Nettozialprodukt zu Faktorkosten von 1900 bis 1983 (in Mio. Mark)

Jahr	Militärausgaben	Nettozialprodukt	Militärausgaben in % des Nettozialproduktes	Jahr	Militärausgaben	Nettozialprodukt	Militärausgaben in % des Nettozialproduktes
1900	1 080	28 855	3,7	1954	16 786	121 100	13,8
1906	1 359	36 170	3,8	1955	13 217	139 500	13,8
1910	1 659	41 885	3,9	1956	12 397	154 400	8,0
1913	2 312	48 806	4,7	1957	14 334	168 300	8,6
1925	3 933	57 400	7,0	1958	14 362	180 100	8,0
1926	4 091	60 100	6,8	1959	17 369	194 000	9,0
1927	4 570	67 300	6,8	1960*)	13 801	235 700	5,9
1928	5 438	72 400	7,5	1961	22 862	258 000	8,9
1929	4 884	66 200	6,8	1962	24 811	277 500	8,9
1930	4 688	53 800	7,1	1963	26 758	295 800	9,0
1931	3 133	53 800	5,8	1964	26 819	324 300	8,3
1932	2 494	42 600	5,9	1965	27 708	355 300	7,8
1933	2 772	44 100	6,3	1966	27 586	377 100	7,3
1934	6 143	50 500	12,0	1967	30 022	375 100	8,0
1935	8 017	56 900	14,1	1968	26 529	415 300	6,4
1936	12 325	63 600	19,4	1969	25 300	462 900	5,4
1937	13 360	71 500	18,7	1970	26 400	533 100	4,9
1938	22 000	87 000	25,3	1971	29 700	591 100	5,0
1939	37 340	98 000	38,1	1972	32 000	645 500	5,0
1940	66 445	110 000	60,4	1973	33 400	720 900	4,6
1941	86 500	120 000	72,1	1974	38 000	772 400	5,2
1942	110 400	125 000	88,3	1975	41 600	801 700	5,1
1943	132 800	135 000	98,4	1976	44 000	876 700	5,0
1944	149 800	130 000	115,2	1977	48 200	929 300	5,2
1951	13 916	91 100	15,3	1978	49 600	997 700	4,9
1952	14 774	103 800	14,2	1983	54 000	1 120 000	4,4**)
1953	15 843	112 100	14,1				

*) Rumpfréchnungsjahr 1. 4.—31. 12. 1960; Angaben nach J. Beutenmüller, der einen weiten Begriff von Militärausgaben verwendet. Er rechnet alle Pensions- und Invalidenzahlungen, Beiträge zur Militärwitwenkasse aus den Kriegen 1870/71, 1914—1918 und Folgelasten hinzu.

**) Geschätzt.

Quelle: L. Köllner, Militär und Finanzen, München 1982.

sen, als die mittel- oder die kurzfristige Betrachtung es vermittelt, die naturgemäß stärkere Ausschläge kennt. Absolut nehmen die Militärausgaben in diesem Jahrhundert einen Verlauf, der in der dritten Phase (1956—1980) als Trend einen leichten Anstieg verzeichnet. Der prozentuale Anteil am Bruttosozialprodukt lag in „normalen“ Jahren zwischen 2,4 und knapp 4%. Der Anteil am Nettoinlandsprodukt (an dem, was per Saldo im Inland für Konsum und Investitionen zur Verfügung steht) schwankt mit den Anteilen des Exportüberschusses am Sozialprodukt. Der hohe Exportanteil und der hohe Exportüberschuß, der die westdeutsche wirtschaftliche Entwicklung seit Mitte der fünfziger Jahre auszeichnet, läßt den Anteil der Militärausgaben am Nettoinlandsprodukt entsprechend höher erscheinen, weil die Bezugsbasis kleiner ist. Das gleiche gilt für den Anteil der Militärausgaben am Nettosozialprodukt zu Faktorkosten¹²⁾.

Tabelle 2 weist für die Jahre vor dem Ersten Weltkrieg über den Anteil der Militärausga-

¹²⁾ Gemeint sind die Kosten für die Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital. Eine andere Berechnung wäre die nach Marktpreisen, die hier nicht zugrunde liegt.

ben am Nettosozialprodukt eine Konstanz aus, die erst 1913 mit dem Sprung auf 4,7% unterbrochen wird. Ähnliches gilt für die Weimarer Republik bis 1933 mit der Besonderheit, daß in der großen Krise (1928—1932) infolge der dreimaligen Gehaltskürzungen der Regierung Brüning in einer personalintensiven Armee der Anteil der Militärausgaben am Nettosozialprodukt sinkt. Bis 1944 steigen — vor allem im totalen Krieg — die Anteile erheblich an, bis 1944 mehr für militärische Zwecke ausgegeben wird als das Nettosozialprodukt beträgt. Dieses scheinbare Paradoxon erklärt sich dadurch, daß das Nettosozialprodukt keine Neuinvestitionen enthält. Unterlassene Investitionen und Substanzverzehr bildeten mithin eine letzte, für den Fortbestand einer Volkswirtschaft freilich tödliche Finanzierungsquelle des Krieges.

Für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg fällt auf, daß der Übergang von den Besatzungskosten zu den Verteidigungsleistungen der Bundesrepublik einen Ruck nach unten aufweist (nämlich von 14% auf ca. 8%). Dieser Vorgang bedarf einer Erklärung. Zum einen enthalten die Militärausgaben im späteren Einzelplan 14 nicht die weiterzuzahlenden,

Tabelle 2: Verteidigungsausgaben als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts

Land	Durchschnitt 1972—1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Belgien	2,9	3,1	3,3	3,3	3,3	3,5	3,3
Dänemark	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4	2,5	—
Frankreich	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,2	4,1
Bundesrepublik Deutschland	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,4	3,4
Griechenland	5,9	7,0	6,7	6,3	5,7	7,0	6,9
Italien	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,6
Luxemburg	0,9	1,0	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2
Niederlande	3,1	3,3	3,1	3,2	3,1	3,2	3,2
Norwegen	3,2	3,1	3,2	3,1	2,9	2,9	3,0
Portugal	5,7	3,5	3,5	3,5	3,6	3,6	3,4
Türkei	5,1	5,8	5,2	4,3	4,3	4,9	5,3
Großbritannien	5,0	4,7	4,6	4,7	5,1	5,0	5,3
NATO-Europa	3,7	3,6	3,6	3,6	3,7	3,8	—
Kanada	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	1,9	2,0
Vereinigte Staaten	5,9	5,3	5,1	5,1	5,6	5,9	6,6
Gesamt-NATO	4,7	4,4	4,3	4,2	4,4	4,8	—

Quelle: NATO-Brief, (1982) 6, Brüssel und Bonn. Dort auch nähere Hinweise auf die statistische Vergleichbarkeit. Angaben für die Bundesrepublik Deutschland ohne Berlin-Hilfe. Teilweise Voranschläge.

wenn auch gesenkten Stationierungskosten für alliierte Truppen auf deutschem Boden (Einzelplan 35). Zum anderen drückt die gewährte Ausstattungshilfe für die Bundeswehr die im Etat ausgewiesenen Voranschläge nach unten. Selbst unter Berücksichtigung beider Tatbestände bleibt die Feststellung gültig, daß in den Anlaufjahren der Bundeswehr deren fiskalische Kosten niedriger ausfielen, als es die fortgeschriebenen Besatzungskosten auf dem Niveau Mitte der fünfziger Jahre gewesen wären.

Deutlich erkennbar ist auch die Entwicklung nach dem Ende der zweiten, im wesentlichen der Intensivierung im Personal- und Großgerätebereich dienenden Entwicklungsphase der Bundeswehr bis 1967/68: Die Anteile am Nettosozialprodukt sinken in dieser Zeit von 6,4% auf 2,4% (geschätzt), eine Folge auch des schnellen nominellen Anstiegs des Nettosozialproduktes vor der 1979/80 einsetzenden retardierenden Rezession.

Naturgemäß liegen die Anteile bezogen auf das Bruttosozialprodukt in allen Phasen des Zeitraumes 1955/56 niedriger, weil die Bezugsbasis größer ist. Zwar muß man wegen Ungenauigkeiten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Fehlergrenzen berücksichtigen, dennoch bleibt der elementare Tatbestand bestehen, daß nach mancherlei Schwankungen sich schließlich ein Prozentanteil von etwa 3,4% herausbildet.

Natürlich gibt es — gerade mit Blick auf internationale Vergleiche — eine Reihe von statistisch-methodischen Einwänden gegen derartige Prozentzahlen. So u. a. die, daß der Einzelplan 14 des Bundeshaushaltes zu Beginn der siebziger Jahre um den beträchtlichen Posten aller Militärruhegehälter und Pensionsverpflichtungen entlastet wurde (sie werden im Einzelplan 33 ausgewiesen), daß geringe Teile der militärischen Aufwendungen beim Auswärtigen Amt geführt werden und daß schließlich aus gesellschaftlicher nutzen-/kostentheoretischer Sicht etatmäßig ausgewiesene Militärausgaben nicht identisch sind mit dem, was das Militär eine Gesellschaft tatsächlich „kostet“.

Der Anteil der Militärausgaben je Kopf der Bevölkerung ist, da die Bezugsbasis starken Schwankungen unterworfen ist (Nettobevölkerungsänderung, Nettowanderungsgewinn oder -verlust), eine besonders auffällige Größe gegenüber Veränderungen, die mit der Entwicklung der Militärausgaben nichts zu tun haben. So fällt auf, daß die langfristige

Entwicklung von Militärausgaben je Kopf seit 1900 bis in die achtziger Jahre hinein einen klaren, nahezu linearen Trend erkennen läßt. Selbst die Sonderbewegung durch Bevölkerungszuzug aus der DDR bis zum Mauerbau 1961 und nachfolgende Nettozuwanderungen durch Gastarbeiter konnten in der ersten Hälfte der sechziger Jahre diesen Trend nicht grundlegend verändern. In absoluten Zahlen ausgedrückt ist 1983 mit 680 bis 700 DM je Kopf der Wohnbevölkerung die persönliche Verteidigungslast gegenüber 12—14 Mark um 1900 (ohne Preisbereinigung) ca. 50mal höher und gegenüber 1955/56 mit rund 110 DM noch sechsmal höher. Obwohl Preisbereinigungen für derart lange Perioden problematisch sind, kann man sagen, daß (preisbereinigt) gegenüber dem Gründungsjahr (1955) der Bundeswehr 1983 mit 300 bis 320 DM je Kopf (grobe Schätzung) die persönliche Verteidigungslast annähernd dreimal so hoch war wie 28 Jahre zuvor. Da in der gleichen Zeit die Realeinkommen je Kopf sich ebenfalls etwa verdreifachten (geschätzt), wäre mithin real die je-Kopf-Belastung gleich. Dieses fürwahr bemerkenswerte Ergebnis drückt säkular eine Kontinuität aus, die so interpretiert werden kann: Bei langfristig sinkenden Anteilen der Militärausgaben an verschiedenen Sozialproduktgrößen ist infolge des durchschnittlichen Wohlstandszuwachses die Belastung je Kopf mit Militär- bzw. Verteidigungsleistungen konstant geblieben; jedenfalls erfolgte sie — bei aller Vorsicht gegenüber den Schätzungen — nicht zu Lasten der individuellen Wohlfahrt. Es muß aber darauf aufmerksam gemacht werden, daß es sich um Durchschnittswerte handelt, die Ungleichheiten in der Einkommensverteilung (die aber in den vergangenen 30 Jahren Tendenzen zur Nivellierung zeigt) nicht berücksichtigen¹³.

Eine Betrachtung der Entwicklung der anteiligen Militärausgaben an den gesamten Staatsausgaben und speziell an den Ausgaben des Bundes hat davon auszugehen, daß die Bundesausgaben nur einen Teil der gesamten Staatsausgaben umfassen und demnach der Anteil der Militärausgaben an den Bundes-

¹³ Legt man die (aktive) Erwerbsbevölkerung zugrunde, so ergibt sich ein verschobenes Bild, nicht zuletzt deshalb, weil die Zahl der Erwerbspersonen zwischen 1957 und 1978 erkennbar weniger anstieg und seit Beginn der achtziger Jahre sogar abnahm. Das mußte zur Folge haben, daß auch im Vergleich zur Basis „je Kopf der Wohnbevölkerung“ 1980 ein Erwerbstätiger mehr Verteidigungslast trug, nämlich ca. das 2,4fache gegenüber dem Doppelten im Jahre 1957.

Tabelle 3: Anteil der militärischen Ausgaben an den gesamten Staatsausgaben 1872—1982 (ausgewählt in %)

1872 = 28,8 %	1929 = 14,5 %	1952 = 21,2 %
1881 = 24,8 %	1930 = 14,2 %	1953 = 18,1 %
1891 = 25,7 %	1931 = 9,4 %	1954 = 18,3 %
1900 = 24,4 %	1932 = 7,9 %	1955 = 14,5 %
1906 = 20,8 %	1933 = 8,7 %	1956 = 15,7 %
1910 = 21,0 %	1934 = 21,6 %	1957 = 15,7 %
1913 = 25,2 %	1935 = 26,7 %	1958 = 16,0 %
1925 = 16,0 %	1940 = 28,3 %	1959 = 17,3 %
1926 = 14,5 %	1949 = 20,6 %	1960 = 16,9 %
1927 = 15,1 %	1950 = 20,3 %	1961 = 17,6 %
1928 = 16,9 %	1951 = 23,0 %	1962 = 19,0 %
		1982 = 13,6 %

Quelle: O. Weitzel, Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland, Erlangen-Nürnberg 1968.

ausgaben stets höher ist als der an den gesamten Staatsausgaben. Der Anteil der Militärausgaben an den gesamten Staatsausgaben war in den vergangenen 112 Jahren — abgesehen von den politisch bedingten Rückgängen 1920—1935 und 1945—1955 — geringeren Schwankungen unterworfen als der entsprechende Anteil am Zentralhaushalt. Das war in erster Linie die Folge unterschiedlicher Ausgaben- und Einnahmewweisungen in einem wechselnd förderativ oder zentral geordnetem Finanzsystem. Während vor 1914 im Durchschnitt etwa ein Viertel der gesamten Staatsausgaben Militärausgaben waren, sank der Anteil zwischen 1925 und 1933 auf 15% ab. Selbst im Kriegsjahr 1940 lag er nicht höher als im „Nachkriegsjahr“ 1872¹⁴⁾. 1951 erreichten die Besatzungskosten als „stellvertretende Militärausgaben“ etwa den Stand von 1881—1900. Folgerichtig zu den gegenüber den Besatzungskosten niedrigeren Militärausgaben des Bundes sinkt deren Anteil auch an den gesamten Staatsausgaben seit 1955. Sie erreichen 1982 mit 13,6% — nach geringeren Schwankungen zwischen 1970 und 1978 — ihren bisher niedrigsten Stand. An dieser Entwicklung hat die vermehrte Staatstätigkeit der Gebietskörperschaften (ohne Bund) aber offenbar nur geringen Anteil, zumal gleichzeitig der Anteil der Militärausgaben an den gesamten Bundesausgaben vergleichbar abnimmt. Jedenfalls sinkt der Prozentsatz der Militärausgaben an den Bundesausgaben von ursprünglich 34%

¹⁴⁾ Wenig beachtet wird meist, daß es 1940 Demobilisierungen in Deutschland gab.

(1956/57)¹⁵⁾ auf ca.18—19% (1982 und 1983) ab. Da der Anstieg der absoluten Ausgaben für das Militär zwischen 1955/56 und 1967 einen gradlinigen Trend erkennen läßt, ist der anteilmäßige Rückgang, vornehmlich seit 1969, auf den schnelleren Anstieg der übrigen Bundesausgaben zurückzuführen. Erst in den letzten zwei Jahren zeigen die Militärausgaben der Bundesrepublik (wieder) einen verstärkten Anstieg.

2. Die innere Struktur der Militärausgaben

Die derzeitige Situation der Struktur bundesdeutscher Militärausgaben kann besser verstanden werden, wenn man sich auch hier einige säkulare Entwicklungen vor Augen führt, woraus sich Folgerungen für die Analyse künftiger Entwicklungen ergeben. Dabei gilt es, auf vier Hauptentwicklungen aufmerksam zu machen.

Erstens hat sich in der Bundeswehr eine neue Verteilung von Ausgaben für die Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe, Marine ergeben. Vor 1914 war die Rüstung des Reiches überwiegend eine Flotten- und Artillerierüstung gewesen. In den dreißiger Jahren trat die Luftwaffe mit einem beträchtlichen Kostenblock hinzu, der im Laufe des Zweiten Weltkrieges neben dem U-Boot-Bau noch an Bedeutung gewann. Knapp 20% der Militärausgaben entfielen 1900 auf die Marine, das übrige waren Heeresausgaben. 1964, am Ende der ersten Aufbauphase der Bundeswehr, betragen die Ausgaben für die Bundesmarine nur 10,6%, die für das Heer 37,7% und die für die Luftwaffe — die besondere Kostenschübe kennt — 27,5%. Mit dieser Neuverteilung ging eine andere, auch international zu beobachtende Entwicklung einher: die den Teilstreitkräften nicht zumeßbaren Aufwendungen (für gemeinsame Kommandobehörden, Ausbildungseinrichtungen, Logistik, zentrale militärische Dienststellen usw.) stiegen von nur 0,9% im Jahr 1933 auf 24,2% an. Luftwaffe und Marine sind traditionell kapitalintensive Teilstreitkräfte, im Heer hat sich mit dem Verschwinden der traditionellen Figuren des Infanteristen und Grenadiers der Kapitalstock je Soldat/Offizier hingegen offensichtlich nur langsam erhöht.

Eine höhere Kapitalintensität einer Armee zwingt auch zu höheren Neuinvestitionen

¹⁵⁾ Bis 1960 ging das Fiskaljahr vom 1. 4. bis 31. 3. des folgenden Jahres.

bzw. zu erhöhten Rücklagen für Abschreibungen, vornehmlich dann, wenn die Gebrauchsdauer eines Waffensystems infolge des schnellen technischen Fortschritts langfristig kürzer wird. Panzer, Flugzeuge und Geschütze haben heute eine spürbar kürzere Lebensdauer. Schon von daher muß sich die Zusammensetzung von Militärausgaben anders ausnehmen. Diese zweite Entwicklung hat unmittelbar eine dritte innerhalb der Militärausgaben verschärft.

Angesichts der Neigung, die Besoldung für Soldaten und Offiziere der Besoldung im öffentlichen Dienst gleichzustellen, hat sich, verstärkt durch die Tendenz zu mehr Offiziers- und Unteroffiziersplanstellen im Verhältnis zu einfachen Soldaten, der Anteil der Personalausgaben an den gesamten Militärausgaben drastisch erhöht. Sie zählen, ähnlich wie die im Trend ebenfalls gestiegenen Wartungskosten für militärisches Großgerät, zu den *laufenden* Betriebsausgaben.

Das mußte zur Folge haben, daß die verteidigungsinvestiven Ausgaben anteilig rückläufig waren, was wiederum die Stückzahlen bei der Beschaffung großer Waffensysteme (Fregatten, Starfighter, MRCA — Tornado, Alpha-Jet, Awacs-Aufklärung, Raketen) berührte. Nur so ist die Entwicklung zu immer kleineren Stückzahlen großer Waffensysteme verständlich (Starfighter: 624 Stück, MRCA: 322 Stück, geplante taktische Kampfflugzeuge der neunziger Jahre: 170 Stück usw.). Angesichts dieser Entwicklung entschloß man sich, den Anteil der Investitionsausgaben, einschließlich der für die Infrastruktur (u. a. Flugplätze, Kasernen, Großwerkstätten, Rohrleitungen), nicht unter 30% der gesamten Militärausgaben absinken zu lassen. Dieser Prozentsatz konnte bisher etwa gehalten werden, wobei freilich der Begriff der Investition oft großzügig ausgelegt wurde¹⁶⁾.

Dieser Konkurrenz zwischen laufenden Betriebsausgaben und Investitionsausgaben entspricht eine vierte langfristige Entwicklung, die die heutigen die Militärausgaben nicht nur in der Bundesrepublik auszeichnet. Bis zum Krieg von 1870/71 hielten sich Personal- und Sachausgaben die Waage. Zwischen 1870

und 1914 verschob sich das Verhältnis zwischen personellen und sachlichen Militärausgaben zugunsten der Sachausgaben in wechselnden Stößen, die sich aus dem unterschiedlichen Rhythmus von Heeresaufstockung und Flottenrüstung erklären. Vor Kriegsausbruch 1914 betragen die Sachausgaben nach anfangs höheren Anteilen schließlich mehr als das dreifache der Personalausgaben¹⁷⁾. In den ersten Jahren der Bundeswehr hat sich dieser Anteil auf mehr als das Vierfache kurzfristig erhöht. Er sinkt dann aber aus den obengenannten Gründen kräftig ab. Besoldungsneveau und Besoldungsstruktur auf der einen, expotentiell steigende Kosten für Großwaffensysteme auf der anderen Seite, einschließlich deren teuer werdende Wartung und Pflege, haben im übrigen auch den parlamentarischen Kampf bei der Aufteilung von Militärausgaben auf die genannten (Grob-)Kategorien verschärft. Daß diese Situation internationale Abrüstungsverhandlungen und deren Chancen in einem neuen Licht erscheinen läßt, sei nur erwähnt. Die Bundesrepublik hat an diesen allgemeinen Entwicklungen teilgenommen mit der Besonderheit, daß infolge der im internationalen Vergleich konventionellen Bewaffnung der Bundeswehr größere Kostenschübe, verursacht auch durch steigende Forschungs- und Entwicklungsausgaben bei wachsender Ausreifungszeit der Systeme auf dem Weg vom Reißbrett zur Auslieferung an die Truppe (6—8 Jahre gelten als normal), vermieden werden konnten.

Ein Blick auf den US-Verteidigungshaushalt, der für 1983/84 nach Kürzungen mit umgerechnet mindestens 760 Milliarden DM anzusetzen ist, zeigt, daß es besonders die Nuklear- und Hochelektrotechnik ist, die diese Kostenexplosion verursacht und den US-Verteidigungshaushalt auf die 16fache Höhe der bundesdeutschen Verteidigungsausgaben anschwellen läßt. Von dieser Entwicklung blieb die Bundesrepublik verschont.

Sie teilt hingegen mit anderen, industriewirtschaftlich ähnlich strukturierten NATO-Staaten den Anstieg einiger kleinerer Kapitel des Einzelplanes Verteidigungsausgaben. Dazu gehören vornehmlich Ausgaben für Komman-

¹⁶⁾ Nach offiziellen Angaben ist der Anteil der Ausgaben für schweres Gerät an den Gesamtverteidigungsausgaben in der Bundesrepublik zwischen 1972/76 und 1982 von 12,3 auf 17,6% gestiegen. In Kanada, Belgien und Großbritannien war die Zunahme — von einem niedrigeren Niveau aus — wesentlich größer. Vgl. NATO-Brief, (1982) 6, S. 33.

¹⁷⁾ Selbst wenn man die von Walther G. Hoffmann berechneten Daten mit Vorsicht behandelt, zumal sie als Prozentsätze am gesamten Staatsverbrauch in Fünfjahresperioden angegeben werden, dürfte das an den Grundtendenzen nichts ändern. Vgl. W. G. Hoffmann, Das Wachstum der deutschen Volkswirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin-Heidelberg-New York 1965, S. 140.

dobehörden, Truppen usw. (1403), Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung und Personalausgaben für das Zivilpersonal (1404), für das Bildungswesen (1405) — wenn auch insgesamt auf niedrigem Niveau von 1983 287 Mio. DM —, für Unterbringung (1412). Seit 1958 lag der Anstieg dieser Kapitel bei den Bildungsausgaben mit dem 23fachen am höchsten, ge-

folgt von den Ausgaben für die Bundeswehrverwaltung (14fach), für die Kommandobehörden usw. (8fach). Demgegenüber hielten sich die Bewilligungen im Rahmen der Mitgliedschaft der NATO mit 171 Mio. DM (1958) und 1746 Mio. DM (1983), also einer Verzehnfachung, angesichts des politischen Gewichtes der NATO in Grenzen.

IV. Künftige Entwicklungslinien unter verschiedenen Annahmen

1. Fortschreibung der Bundesausgaben

Die erste Möglichkeit, Aussagen über die Zukunft bundesdeutscher Militärausgaben unter betont fiskalischen Aspekten zu treffen, geschieht unter der Annahme, daß die Bundesausgaben lediglich fortgeschrieben werden. Dabei darf man davon ausgehen, daß die Fortschreibung linear geschieht. Selbst wenn die Verteidigungsausgaben eine leichte Zunahme innerhalb des Gesamtbudgets erfahren, ändert das an den Folgen nichts oder nur wenig, die sich daraus für den Verteidigungshaushalt ergeben, sofern das exponentielle Wachstum sich in engen Grenzen bewegt. Unter der Annahme, daß Gesamtbudget und Verteidigungshaushalt gleichförmig steigen, ändert sich der Anteil der Militärausgaben an den Bundesausgaben nicht.

Das gleiche gilt für die Beziehung Verteidigungsausgaben zum Sozialprodukt, wenn die Investitionsquote gleich bleibt und die Bundesstaatsquote ebenfalls. In diesem Falle wird allein die innere Struktur der Verteidigungsausgaben zum Problem. Wird zusätzlich unterstellt, daß der Anteil der verteidigungsinvestiven Ausgaben nicht gesteigert werden kann, ergibt sich bei weiteren heftigen Kostensprüngen im Bereich der Entwicklung, Erprobung und Beschaffung von militärischem Großgerät, daß vorhandene Beschaffungsprogramme entweder gekürzt, gestrichen oder zugunsten relativ billigerer Waffensysteme umgewandelt werden müssen. Zeitliches Strecken, wie oft in der Vergangenheit vorgenommen, verschiebt die Problematik nur weiter in die Zukunft.

Betrachtet man wie bisher die Stückzahl großer Waffensysteme als Variable, so wird in absehbarer Zeit der Punkt erreicht, in dem angesichts der Vielfalt, des schnellen Wechsels sowie der ungleichen räumlichen Verteilung künftiger Gefechtsbilder der Auftrag für einzelne Waffensysteme von diesen nicht

mehr erfolgreich durchgeführt werden kann. Im Zweifel muß er, da die Struktur der Bewaffnung nicht mehr dem vom möglichen Gegner aufgezwungenen Gefechtsbild entspricht, abgebrochen werden. Der Vietnamkrieg lieferte dafür mehr als eine Erfahrung. Hier ist der Ort der Diskussion über eine billigere, wahrscheinlich zugleich konventionellere Bewaffnung und alternative Verteidigungsstrategie.

Zwar kann u. U. die Atomschwelle angehoben werden, die Entwicklung immer kleinerer atomarer Gefechtsfeldwaffen sowie die z. B. mit einer flächendeckenden Kleinverteidigung verknüpften Ungewißheiten strategischer und taktischer Natur erschweren jedoch wahrscheinlich großzügige Umstellungsprogramme in der Bewaffnung. Andererseits gibt es ein amerikanisches Rechenmodell, wonach wenige Jahre nach der nächsten Jahrtausendwende infolge der gigantischen Kostenentwicklung z. B. bei Kampfflugzeugen nur noch ein Flugzeug hergestellt werden könnte, das den Gesamtetat der Luftwaffe verschlingt und das allein den militärischen Auftrag der Luftwaffe wahrzunehmen hätte. Dieser Grenzfall macht die Dringlichkeit rechtzeitiger Umstrukturierungen deutlich.

2. Relative Steigerung der Verteidigungsausgaben im Bundeshaushalt

Unter der zweiten Annahme, daß bei gleichbleibender Bundesstaatsquote die Verteidigungsausgaben stärker steigen als die Ausgaben der übrigen Ressorts, wird zugleich vorausgesetzt, daß der Bundeshaushalt intern eine beachtliche Flexibilität aufweist und daß es tatsächlich zu einer spürbaren Umschichtung der Ausgaben einzelner Ressorts zugunsten der Verteidigung kommt. Da es aber zum Programm der derzeitigen Regierung gehört, daß der Bundeshaushalt nur mit geringen Zuwachsraten wachsen, die Nettokreditver-

schuldung abgebaut und durch weitere Sparmaßnahmen der Haushalt auf einem Niveau konsolidiert werden soll, das unter dem liegt, was einem linearen Wachstum entspricht, dürfen die Manövriermassen, die für diese Operation zur Verfügung stehen, nicht sehr hoch eingeschätzt werden.

3. Erhebliche Steigerung des Verteidigungshaushalts

Die dritte Annahme ist die, daß der Verteidigungshaushalt zwar, ähnlich wie in den USA unter Präsident Reagan, überproportional wächst, die künftigen Kostensprünge aber so erheblich sind, daß sie im nationalen Rahmen selbst (mit der Zeit ebenfalls teurer werdende) zunächst „billigere“ alternative Verteidigungsstrategien berühren. Diese ernste Situation zwingt dann zu neuen verteidigungspolitischen Überlegungen innerhalb der Allianz, einschließlich deren Finanzierung. Es muß beachtet werden, daß die NATO sich heute, im Gegensatz zu den Plänen für eine Europäische Verteidigungsmeinschaft (EVG) Anfang der fünfziger Jahre (Europa-Armee), im wesentlichen durch eine parallele nationale Finanzierung auszeichnet, bei der die gemeinsamen NATO-Aufgaben gleichsam aus jährlichen Beiträgen der nationalen Verteidigungshaushalte finanziert werden. Diese Beiträge — zu Beginn der achtziger Jahre für die Bundesrepublik weniger als 2 Milliarden DM jährlich — bilden bisher eine nahezu marginale Größe. Weder kennt die NATO derzeit, wie es für die EVG vorgesehen war, einen gemeinsamen Militärhaushalt noch einen eigenen Finanzkommissar und eine eigene Finanzrechnungsbehörde. Eine weitere Schwierigkeit, die nur erwähnt werden soll, liegt darin, daß alle europäischen Militärbudgets heute noch immer nach Grundsätzen aufgestellt und vollzogen werden, die dem 18. und 19. Jahrhundert entstammen. Zwar haben Einrichtungen wie die Mittelfristige Finanzplanung und die Verpflichtungsermächtigungen für künftige Haushaltsjahre eine gewisse Flexibilität in das Zentralbudget hineingetragen; allein schon ein Blick auf die Kapiteleinteilung des Verteidigungshaushaltes zeigt jedoch den starken traditionellen Einfluß einer Budgetpraxis, die während der napoleonischen Kriege bereits die gleiche Gliederung des Militärhaushaltes kannte wie noch heute. Eine Voraussetzung für eine künftig flexiblere Gestaltung von Militärausgaben ist jedenfalls eine stärker funktionale Denkweise sowohl bei der Aufstellung und dem Vollzug

des Haushalts als auch im politischen Denken in Militärhaushaltskategorien überhaupt. Die seit Jahren angefertigten und dem Bundeshaushalt vorangestellten Haushaltsquerschnitte sind ein erster Schritt in diese Richtung. Wichtiger ist aber eine Budgetierung, und sei es inoffiziell (aber öffentlich), nach militärischen Funktionen (missions). Sie kann nicht nur die im traditionellen Etatdenken leicht versteckbare Problematik von Militärausgaben sichtbar machen, sondern Lösungen für die Zukunft verdeutlichen. Jedenfalls ist es vorstellbar, daß in Zukunft nicht mehr die bloße Verteilung einer für einen Einzelplan parlamentarisch bewilligten Finanzmasse auf eine vorgegebene Titelstruktur, die bereits die Zusammensetzung des Haushaltsvoranschlages beherrscht, im Vordergrund steht, sondern eine nach militärischen Funktionen geordnete Aufteilung der zur Verfügung stehenden Gelder, an Hand derer dann auch die militärische wie gesamtwirtschaftliche Verteidigungsleistung erkannt und überprüft werden kann. Man muß dann primär von der Frage ausgehen, wieviel z. B. für Luftverteidigung, ABC-Verteidigung, Luftunterstützung für Bodestreitkräfte und für Küstenschutz, Sicherung des (transatlantischen) Nachschubs usw. ausgegeben werden soll. Nur so wird eine sparsame Verwendung von künftigen Verteidigungsgeldern möglich sein.

4. Möglichkeiten innerhalb der NATO

Da die Bundeswehr insgesamt und nicht nur mit einem Kontingent in die NATO integriert ist, muß die Bundesrepublik an einer Neuordnung der Finanzen *im Bündnis* besonders interessiert sein, zumal die Bundesrepublik, im NATO-Rahmen gedacht, ein Vorfeld möglicher militärischer Aktionen darstellt, auf dem sowohl Vorne- als auch Vorwärtsverteidigung diskutiert wird.

Darf schon von einer Umstellung vom herkömmlichen Etatdenken auf eine (militär-)funktionale Budgetpraxis ein Spareffekt für Militärausgaben erwartet werden, so gilt das gleiche für eine Neuordnung der Militärfinanzen im Bündnis überhaupt, weil bisherige Reibungsverluste und restnationales Prestigedenken vermieden werden können, die sich beide retardierend oder lähmend auf die Finanzierung einer unteilbaren gemeinsamen westeuropäischen Sicherheit auswirken¹⁸⁾. In-

¹⁸⁾ Daß eine derartige Umstellung sich unter der Kontrolle der Politik vollziehen muß, wird als selbstverständlich unterstellt.

nerhalb der NATO beschränkte sich bisher die Zusammenarbeit auf Rüstungskoope- ration und Rüstungsstandardisierung auf der „physischen“ Seite und auf die schon erwähnte, geringe finanzielle Gemeinschaftsleistung für als gemeinsam deklarierte Aufgaben. Der Schritt zu einem gemeinsamen NATO-Haus- halt unter europäischer oder NATO-Kon- trolle schafft zwar die oben angerissenen Pro- bleme nicht aus der Welt, läßt ihre Lösung aber in einem helleren Licht erscheinen. Fi- nanz- und budgettechnisch kann man an drei Varianten denken. Das umfassendste Experi- ment ist zweifellos die Überführung aller bis- herigen nationalen NATO-Ausgaben in einen gemeinsamen NATO-Vollhaushalt. Das wäre mit massiven nationalen Kompetenzverzicht- en vor allem auf dem Gebiet des Bewillig- ungsrechtes und der nachträglichen Rech- nungskontrolle verbunden.

Aber selbst ein NATO-Teilhaushalt, in den jedes Land einen bestimmten Sockelbetrag seiner Verteidigungsleistungen einbringt, be- deutet gegenüber dem heute praktizierten Verfahren einen Vorzug. Zu klären wäre dann noch die Frage, für welche z. B. konventionel- len oder nuklearen Bereiche ein NATO-Teil- haushalt zu stehen hätte. Denkbar ist z. B. ein gemeinsamer Nuklearhaushalt, dessen Höhe und Zusammensetzung mit internationalen Abrüstungsverhandlungen koordiniert wer- den könnte. Die Finanzierung eines solchen gemeinsamen (Teil-)Haushaltes könnte ent- weder durch eine bestimmte Quote der Mit- gliedstaaten des Bündnisses erfolgen — ohne Rücksicht darauf, wie diese Quote national aufgebracht wird — oder durch bestimmte nationale Einnahmen, die — unter Aufhebung des alten Haushaltsgrundsatzes gebotener Zweckbindung (Non-Affektion) — finanziert werden müßten.

Dabei kann man durchaus daran denken, im Zuge einer weiteren sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Integration Westeuro- pas z. B. neue Steuertatbestände zu schaffen, die ihrem Sinne nach einer großräumigen westeuropäischen Verteidigung entsprechen, wie etwa eine europäische Transportsteuer. Macht man europäische Militärausgaben von bestimmten Einnahmen abhängig, muß be- rücksichtigt werden, daß diese Einnahmen — vor allem wenn mengen- und wertbezogene Besteuerungsmerkmale gewählt werden — Schwankungen unterworfen sind, die mit si- cherheits- und militärpolitischen Absichten nicht synchron laufen müssen. Der Weg, der hier gemeint ist, besitzt sowohl integrations-

politische wie fiskalische Vorteile gegenüber der Praxis der Gegenwart:

Erstens würde die gemeinsame produktions- wirtschaftliche Verantwortung für die Bewaff- nung und Ausrüstung der NATO gestärkt werden, die weit über die bisherige Rüstungs- kooperation bei Gemeinschaftsprogrammen hinausgeht.

Zweitens würden die gemeinsamen Sicher- heitsanstrengungen vor den Völkern der Ge- meinschaft wie nach außen demonstriert wer- den.

Drittens könnte ein gemeinsamer NATO- (Teil-)Haushalt ein Schritt auf dem Wege zu einer künftigen europäischen Finanzpolitik sein, und sei es zunächst nur dadurch, daß die Institution eines europäischen Finanzausglei- ches durch eine Quotenregelung geschaffen würde, dem die Finanzierung anderer ge- meinsamer europäische Aufgaben, z. B. im Verkehrswesen, folgen könnte.

Viertens könnte ein gemeinsamer NATO- (Teil-)Haushalt die Finanzierung sicherheits- politischer Belange von konjunktur- und wachstumspolitischen Absichten abkoppeln, die ohnehin nur in seltenen Fällen parallel zueinander verlaufen.

Damit würde der Gefahr begegnet werden, für Zwecke der (gemeinsamen) Sicherheit ausgegebene Mittel konjunktur- und wach- tumspolitisch zu über- oder zu unterschätzen und sie möglicherweise im falschen Augen- blick gegeneinander aufzurechnen oder zu verwenden. Sowohl Budgetdefizite als auch -überschüsse könnten im Verteidigungsbe- reich ausschließlich nach sicherheitspoliti- schen Überlegungen für einen integrierten oder in Integration stehenden Raum einge- setzt und dem Zugriff nationaler Konjunktur- politik entzogen werden. Auch könnten inte- grierte Finanzen gemeinsame Strukturausga- ben nicht allein für den militärischen Sektor bestreiten helfen.

Abgesehen von der Einheitlichkeit, die mit Hilfe eines gemeinsamen Budgets bei dessen Kapitel- und Titeleinteilung erzielbar wäre, käme das Gewicht der europäischen NATO- Partner stärker zum Ausdruck. Geostrategi- sche Gesichtspunkte bei der Verteilung von Lasten können freilich nur einbezogen wer- den, wenn internationale Abrüstungsbegren- zungs- und Rüstungskontrollverhandlungen für längere Zeit künftige Kriegsbilder festle- gen. So läßt sich z. B. vorstellen, daß die Bun- desrepublik bei erwarteten ausschließlich

konventionellen militärischen Abwehrreaktionen über einen künftigen Finanzpool im Rahmen einer integrierten Finanzierung Zuschüsse von anderen NATO-Staaten erhält.

Ende Januar 1984 hat eine Gruppe britischer Verteidigungsexperten unter Luftmarschall Lord Cameron im Rahmen des British Atlantic Committee einen Bericht vorgelegt, der eine Reihe von Punkten enthält, die mit den hier vorgestellten Überlegungen harmonisieren. Der Bericht plädiert — im großen gesehen — für eine Anhebung der atomaren Schwelle durch verstärkte konventionelle Rüstung. Der Westen besitze derzeit für die Abschreckung nicht nur zu viele, sondern auch zu teure Waffen. Offenbar denken die britischen Experten nicht nur an den auch von deutscher Seite schon ausgesprochenen Ver-

dacht, daß im Verteidigungsfall zwar viele Hochpräzisionswaffen und dennoch für den einzelnen Zweck zu wenige vorhanden sind, sondern auch daran, daß ein Abbau des Nukleararsenals, unabhängig von internationalen Verhandlungen, finanzielle Mittel für die konventionelle Rüstung freisetzen könnte.

Allerdings plädieren die Briten auch für den Aufbau eines chemischen Waffenarsenals, auf das die Bundesrepublik feierlich verzichtet hat. Hier wird deutlich, daß ein verstärktes „poolen“ von Militärausgaben in der NATO — und sei es nur im Bereich des europäischen NATO-Raumes — die Bundesrepublik auch von den ihr derzeit zufallenden Hauptausgaben für eine Vorverteidigung entlasten könnte.

Wolfgang Pordzik: Der amerikanische Verteidigungshaushalt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/84, S. 3—14

Die aktuellen Zuwachsraten im Verteidigungshaushalt der USA reflektieren eine historisch einmalige Rüstungsanstrengung in Friedenszeiten. Kontrovers ist jedoch in den Vereinigten Staaten lediglich das Ausmaß der Steigerung — eine Erhöhung von real 4% wird selbst von Gary Hart und Walter Mondale befürwortet.

Die wesentlichen aktuellen Auseinandersetzungen zwischen Administration und Kongreß betreffen die nuklearstrategischen Programme der Regierung, obwohl sie weniger als ein Drittel des Verteidigungshaushaltes ausmachen. Insbesondere in der Frage der MX-Stationierung hat der Präsident schwere Niederlagen hinnehmen müssen. Aber auch die Programme zur Stärkung der Bereitschaft der konventionellen Kräfte sind nicht unumstritten.

Nach einer Studie des Congressional Budget Office werden die geplanten Rüstungsausgaben weder die Inflation in den USA beschleunigen noch negative Beschäftigungseffekte haben. Die Gefahr für die amerikanische Wirtschaft liegt eher in der insgesamt hohen Staatsverschuldung. Bei diesbezüglichen Sparmaßnahmen wird der Kongreß jedoch im Wahljahr 1984 kaum eine Ausnahme für den Verteidigungshaushalt gelten lassen.

Wolfgang Pfeiler: Konturen sowjetischer Rüstungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/84, S. 15—26

Der Beitrag befaßt sich mit dem Wachstum der sowjetischen Rüstung, mit der damit verbundenen Belastung der sowjetischen Volkswirtschaft und mit den Beziehungen zwischen Politik und Militär, Politik und Wirtschaft sowie Militär und Wirtschaft.

Ungeachtet fraglicher westlicher Berechnungsmethoden sind die sowjetischen Rüstungsausgaben über Jahrzehnte kontinuierlich angestiegen. Dieser Trend setzt sich gegenwärtig fort. Die damit verbundenen Belastungen konnten von der Volkswirtschaft verkraftet werden und ließen zugleich eine kontinuierliche, wenn auch mäßige Steigerung des Lebensstandards zu. Zwar wiegt die Rüstungslast schwer, doch die Grenze des Möglichen ist noch nicht erreicht. Die Grundsatzentscheidungen über die sowjetische Rüstungspolitik werden vom Verteidigungsrat des Politbüros getroffen. Die sowjetische Rüstung ist somit nicht auf das Wirken eines „militärisch-industriellen Komplexes“ zurückzuführen; sie ist vielmehr das Ergebnis der Politik der KPdSU. Der Primat der Politik über Militär und Wirtschaft ist charakteristisches Merkmal des sowjetischen politischen Systems.

Lutz Köllner: Die Entwicklung bundesdeutscher Militärausgaben in Vergangenheit und Zukunft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22/84, S. 27—39

Militärausgaben in der Bundesrepublik zeichnen sich durch zwei Eigenheiten aus: sie sind Ausgaben im Rahmen eines transatlantischen Bündnisses und sie dienen zur Finanzierung einer Verteidigungsarmee. Gemessen an Makroindikatoren haben die Verteidigungsausgaben im Durchschnitt 3,6% des Bruttosozialproduktes, 34% der Bundes- und ca. 20% der gesamten Staatsausgaben nicht überschritten. Seit mehr als einem Jahrzehnt sind die Verteidigungsausgaben auf gegenwärtig etwa 18% der Bundesausgaben gefallen.

Die Struktur der derzeitigen Verteidigungsausgaben ist problematisch angesichts der Kostenschübe bei neuen Waffensystemen und der derzeitigen Diskussion über Militärdoktrin und „große Strategie“ in der NATO. Eine stärker konventionelle Bewaffnung kann nicht neben einer Fortschreibung der derzeitigen Bewaffnung der Bundeswehr finanziert werden. Insofern ist die Zusammensetzung der Verteidigungsausgaben auch abhängig von internationalen Abrüstungsverhandlungen und der Strategiediskussion. Ein gemeinsamer NATO-(Teil-)Haushalt kann ein Weg sein, künftige Finanzierungsprobleme im Bündnis reibungsloser zu lösen als bisher. Gemeinsame (westeuropäische) Verteidigungsausgaben können als Beitrag zur weiteren ökonomisch/politischen Integration verstanden werden, die gemeinsame Sicherheitsinteressen demonstriert.