Michael Brzoska

# Konversionspolitik in den OSZE-Staaten

Die Abschwächung der Ost-West-Konfrontation seit 1985 und ihr Ende im Jahre 1990 wird durch Abrüstung in verschiedenen Formen manifest. Für wichtige Kategorien von Waffensystemen und die Zahl der Soldaten sind vertragliche Obergrenzen vereinbart worden. Waffensysteme in großer Zahl wurden ausgemustert und dann weitergegeben oder zerstört. Soldaten und Offiziere wurden früher aus dem Dienst entlassen als ursprünglich geplant.

Mit der vereinbarten Abrüstung gingen andere Einschränkungen militärischer Aktivitäten einher. Die Verminderung der Streitkräfte in einer großen Zahl von Mitgliedstaaten führte zur Aufgabe oder Verkleinerung von Standorten. Nicht zuletzt der Abzug der russischen Streitkräfte aus anderen europäischen Staaten und die Verminderung der US-amerikanischen Streitkräfte in Europa machten zahlreiche Liegenschaften für die zivile Nutzung frei.

Die Vereinbarung von Obergrenzen hatte auch Auswirkungen auf die Neu-Beschaffung von Waffensystemen. Die Beschaffungsausgaben der meisten OSZE-Staaten gingen stark zurück. Dadurch wurden Kapazitäten in den Rüstungsindustrien zahlreicher Länder überflüssig. Diese mußten abgebaut oder einer zivilen Nutzung zugeführt werden. Das gleiche gilt für die Aufwendungen für militärische Forschung und Entwicklung.

Schließlich verminderten sich auch die Ausgaben für Streitkräfte und Rüstung insgesamt. Mit dem Rückgang der Militärausgaben war Anfang der 90er Jahre die Hoffnung auf eine "Friedensdividende" verbunden worden, auf eine Aktivierung wirtschaftlichen Wachstums durch zivile statt durch militärische Ressourcennutzung.

Die "Friedensdividende" ist, zumindest bisher, ausgeblieben. Statt dessen zeigte sich hoher Kostenbedarf für Abrüstung und Umnutzung militärischer Ressourcen in zivile Verwendungen. Die Vernichtung von Waffensystemen, vor allem von chemischen und nuklearen Kampfmitteln ist aufwendig, demobilisierte Soldaten erhalten Umschulungen oder Pensionen, früher militärisch genutzte Liegenschaften müssen erschlossen und häufig zunächst dekontaminiert werden, für Beschäftigte in der Rüstungsindustrie und in Forschungslabors müssen neue Arbeitsplätze gefunden werden, damit sie nicht arbeitslos werden - mit entsprechenden psychischen und wirtschaftlichen Folgekosten.

Abrüstung verursacht aber nicht nur Kosten, sie eröffnet auch vielfältige Möglichkeiten für Konversion, für die Umnutzung militärischer Ressourcen in zivile Verwendungen. Im Regelfall können die Nutzen aus der Umorientierung erst nach einer Investition folgen. Erfolgreiche Konversionspolitik zielt darauf, die Kosten der Abrüstung zu minimieren und die Nutzen der Umorientierung zu maximieren.

Weder Kosten noch Nutzen lassen sich allein wirtschaftlich bewerten. Im Unterschied zu anderen Prozessen wirtschaftlicher Umstellung, etwa dem Rückgang der Landwirtschaft seit dem Beginn des Jahrhunderts oder des Bergbaus in Deutschland seit den 60er Jahren, ist der Prozeß der militärischen Konversion eng mit sicherheitspolitischen Aspekten verbunden. Um nur ein aktuelles Beispiel zu benennen: Die Verminderung der Bestände an nuklearen Waffen wirft große Proliferationsprobleme auf.

Im Kern allerdings ist der Konversionprozeß eine wirtschaftliche Frage. Die Akteure, die in den letzten Jahren den Prozeß erfolgreicher Konversion zu beeinflussen suchten, und damit Konversionspolitik betrieben, waren die wesentlichen wirtschaftlichen Akteure, die Nationalstaaten und sub-staatlichen Institutionen, Firmenmanager und Belegschaftsvertreter etc. Unter den internationalen Organisationen wurde vor allem die wirtschaftlich ausgerichtete Europäische Union aktiv.

Die OSZE bzw. ihre Vorgängereinrichtung war für die Konversionspolitik nur von marginaler Bedeutung als Organisation, die Abrüstung ermöglichte, und in der eine, allerdings unverbindliche, Vereinbarung über den Export von Waffen - und damit auch überschüssigen Waffen - getroffen wurde.

Konversionspolitik war überwiegend nationale Politik, wenn es auch einige Ansätze für internationale Unterstützung, vor allem für die GUS-Staaten gibt. Da es an dieser Stelle nicht möglich ist, eine Bestandsaufnahme der Konversionspolitik in allen Mitgliedstaaten zu geben, werden einige besonders prägnante Fälle exemplarisch behandelt, nämlich Rußland, die USA und Deutschland. Zunächst jedoch soll der Umfang von Abrüstung und damit das Konversionspotential dargestellt werden.

## Konversionspotential und -politik

Die Verminderung der militärischen Ressourcennutzung - in Form von Geldmitteln, Personen, industriellem Kapital, Forschungskapazitäten, Land etc. - eröffnet Konversionspotential. Nicht immer macht es Sinn, zivile Ressourcennutzung anzustreben, also das Potential auszuschöpfen. So sind überflüssig gewordene Waffen zivil kaum verwendbar. Darüber hinaus kann Konversion wirtschaftlich unrentabel sein, wegen des hohen Investitionsbedarfs in die Umstellung, oder weil keine Absatzmärkte vorhanden sind. In jedem Rüstungsbetrieb lassen sich zivile Güter herstellen,

es muß allerdings immer die Frage gestellt werden, ob diese Produktion sich - unter Berücksichtigung auch der Folgekosten der Schließung von Rüstungsbetrieben - lohnt. Die wirtschaftliche, sicherheitspolitische und sozialpolitische Bewertung des Konversionspotentials durch die beteiligten Akteure ergibt regelmäßig, daß sich nur die Ausnutzung eines Teils des Konversionspotentials lohnt. Gleichzeitig entsteht damit aber für den nicht für Konversion genutzten Teil des Konversionspotentials Finanzbedarf - für die Vernichtung von Waffen, die wirtschaftliche Grundsicherung arbeitslos werdender Rüstungsbeschäftigter, Pensionszahlungen an frühzeitig aus dem Dienst scheidende Soldaten etc. Konversionspotentials, als zweiten seine differenzierende Bewertung und als dritten die Optimierung des Konversionsprozesses durch Investitionen in erfolgversprechende Konversion und gleichzeitige Minimierung der Kosten der Nicht-Konversion.

Der zweite und dritte Schritt sind eng eingebettet in generelle wirtschaftspolitische Überlegungen über das Verhältnis von staatlichen Eingriffen in wirtschaftliches Handeln und freiem Agieren der wirtschaftlichen Akteure. Sie sind nur im Kontext nationaler Wirtschaftspolitiken darstellbar. Nur für den ersten Schritt, die Ermittlung des Konversionspotentials, lassen sich einigermaßen objektive Kriterien benennen.

### Konversionspotential - quantitative Aspekte

Ein erstes wichtiges Kriterium des Konversionspotentials sind die Militärausgaben als Maßstab für die Verwendung finanzieller Ressourcen. Ein zweites interessantes Kriterium ist die Größe der Streitkräfte. Als Indikator für die Nutzung industrieller Ressourcen kann die Zahl der in der Rüstungsproduktion Beschäftigten dienen. Die Heranziehung weiterer Indikatoren, etwa über Landnutzung und Kapazitäten in der Forschung und Entwicklung wäre interessant, ist aber nicht für eine hinreichend große Zahl von Mitgliedstaaten der OSZE möglich.

Die Militärausgaben der OSZE-Staaten sind insgesamt in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die genaue Bestimmung des Umfangs ist schwierig, weil für die GUS-Staaten aber auch für die mittel- und osteuropäischen Staaten keine oder nur schlecht vergleichbare Zahlen vorliegen. In Tabelle 1 werden - als immer noch beste der wenigen verfügbaren - die Zahlen der US-amerikanischen Abrüstungsbehörde ACDA zugrunde gelegt, die für Rußland (für die meisten GUS-Staaten liegen keine Angaben vor) weit höhere Militärausgaben unterstellen, als sich in der

Umrechnung mit den marktgängigen Wechselkursen ergibt. Auch bei diesen Zahlen wird der starke Rückgang der Militärausgaben in Rußland deutlich. Prozentual sehr stark verringert wurden, gemessen in US-Dollar, die Militärausgaben in Rumänien, Bulgarien und Polen. Geringere, aber dennoch deutliche Rückgänge sind unter anderem für die USA, Deutschland, Großbritannien und Belgien zu verzeichnen. Demgegenüber steht eine kleinere Zahl von Staaten, in denen die Militärausgaben nach den in Tabelle 1 verwendeten Zahlen stagnierten, oder wie im Falle der Türkei, der baltischen Staaten (und wohl auch der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens) anstiegen.

Auch der Vergleich der Entwicklung der Streitkräfte zeigt unterschiedliche Konversionspotentiale in den OSZE-Mitgliedstaaten mit einem Überwiegen des Abrüstungstrends. Die in Tabelle 2 angegebenen Zahlen machen das Ausmaß der Streitkräftereduzierung in Deutschland und den östlich angrenzenden Staaten von früher mehr als drei Millionen auf jetzt unter eine Million Soldaten nicht deutlich, weil sie sich auf den Gesamtumfang der jeweiligen nationalen Streitkräfte beziehen. Trotzdem wird deutlich, daß in einer ganzen Reihe von Staaten, in absoluten Zahlen gemessen vor allem in Rußland, USA, und Deutschland die Streitkräfte stark reduziert wurden. Demgegenüber stehen Aufwüchse in einigen GUS- und osteuropäischen Staaten.

Den prozentual stärksten Rückgang zeigen die Zahlen zur Beschäftigung in der Rüstungsindustrie. Wichtige Gründe hierfür sind der durchgängig weit überdurchschnittliche Rückgang der Beschaffungsausgaben in den Mitgliedstaaten der OSZE und der parallele Rückgang der Waffenexporte um mehr als ein Drittel in den 90er Jahren. Wiederum sind es vor allem die Staaten mit den höchsten Anfangswerten, in denen die stärksten Rückgänge zu verzeichenen sind, also wiederum Rußland, die USA und Deutschland, aber auch Großbritannien und Frankreich. Der Trend setzt sich fort bis zu einer Reihe kleinerer Rüstungsproduzenten, für die die Bandbreite der Schätzungen allerdings keine zuverlässigen Aussagen erlaubt.

Insgesamt zeigt sich, daß das durch staatliche Entscheidungen in den letzten Jahren vorgegebene Konversionspotential, die Möglichkeit der zivilen Ressourcennutzung und dem gegenübergestellt die Notwendigkeit der Investitionen in Konversion, in einigen Staaten besonders groß ist. Dazu gehört an erster Stelle Rußland, gefolgt von Deutschland und den

<sup>1</sup> Für 1993 weist das russische Verteidigungsbudget einen Betrag von 7,2 Billionen Rubel aus. Zum Marktkurs von 1400 Rubel pro Dollar in 1993 ergibt das Militärausgaben von fünf Mrd. US-\$. Die russischen Militärausgaben sind, wenn sie zum Marktkurs in Dollar umgerechnet werden, weiterhin sehr niedrig. Das Budget für 1995 umfaßt 48,6 Billionen Rubel, umgerechnet zum Marktkurs von 5000 Rubel pro \$ sind das weniger als zehn Mrd. US-\$.

USA. Hinzu kommen eine Reihe von GUS-, mittel- und osteuropäischen Ländern, in denen gemessen an der Größe der Volkswirtschaften der erfolgte oder, wie in der Ukraine, angesichts der wirtschaftlichen Lage unvermeidliche Rückgang der militärischen Ressourcennutzung größere Konversionsprobleme aufwirft.

### Rußland - Konversion als Wirtschaftsexperiment

In keinem Land sind die Konversionsprobleme, insbesondere in der Industrie, so gewaltig wie in Rußland, in keinem Staat sind so unterschiedliche Politiken verfolgt worden. Rußland erbte, gemessen an Umsatz und Beschäftigung, etwa 80 Prozent der sowjetischen Rüstungsindustrie.

Die Rüstungindustrie dominierte die industrielle wirtschaftliche Aktivität der Sowjetunion, quantitativ wie qualitativ. Die Schätzungen des Umfangs der sowjetischen Rüstungsindustrie schwanken stark, aber ihr Anteil an der Industrieproduktion lag mit Sicherheit über 30 Prozent, möglicherweise auch über 50 Prozent. Innerhalb des Rüstungssektors wurden neben Waffen auch Zivilgüter gefertigt. In manchen Bereichen der Zivilgüterproduktion, etwa bei Fernsehern, waren Rüstungsbetriebe sogar führend. Noch bis Ende der 80er Jahre, also auch unter Gorbatschow, wuchs die Produktion in den Betrieben des militärisch-industriellen Komplexes. Das lag zum einen am Überhang von Waffenprojekten aus der Breschnew-Zeit, zum anderen daran, daß unter Gorbatschow einige zivile Produktionen, etwa die Nahrungsmittelindustrie, dem Rüstungssektor unterstellt wurden. Die Rüstungsindustrie galt als effizienter als der Rest der Industrie; sie sollte deshalb helfen, die Produktion dringend benötigter Zivilgüter zu erhöhen.

Dem gleichen Ziel diente die 1988 ausgegebene Anweisung an die Rüstungsbetriebe, Kapazitäten zu konvertieren. Der Logik der Planwirtschaft folgend wurde zentral in Moskau beschlossen, welche Firmen welche Mengen an zivilen Gütern zu produzieren hätten.

Die angeordnete "physische Konversion" erwies sich als Fehlschlag. Die einzelnen Firmen hatten relativ wenig Einfluß auf die Art der zu produzierenden Güter. Produktionsmöglichkeiten und Produktionsanforderungen paßten oft nicht zusammen. Finanzielle Mittel, etwa für Investitionen in neue Produktionsanlagen, wurden nur in geringem Umfang zur Verfügung gestellt. Vor allem aber gab es kaum Anreize für die Manager in der Rüstungsindustrie, die Produktion umzustellen. Der Zufluß an finanziellen Mitteln über die Rüstungsherstellung schien weiterhin gesichert. Warum sollte man sich den Gefahren aussetzen, die vom Mißerfolg auf zivilen Märkten drohten?

Konversion blieb unter diesen Umständen beschränkt. Erfolge gab es vor allem in solchen Betrieben, die bereits vorher zivile Güter produziert hatten, und dort, wo Rüstungsmanager ernstlich darum bemüht waren. In einer Reihe von Fällen wurden abweichend vom Plan Zivilgüter entwickelt, die den vorhandenen Produktionsmöglichkeiten entsprachen. In vielen anderen Fällen aber entstanden Güter, die wenig Gegenliebe bei den potentiellen Käufern fanden oder einfach, wie Babywagen aus hochwertigem Leichtmetall, sehr teuer waren.

"Physische Konversion" scheiterte an den Starrheiten des Plansystems sowie an den Machtinteressen der Rüstungsmanager und der mit ihnen verbundenen Politiker.

Deren Macht schien nach dem Putschversuch vom August 1991 und dem Ende der Sowjetunion gebrochen. Die russische Regierung unter Präsident Jelzin und Ministerpräsident Gaidar setzte auf rasche marktwirtschaftliche Öffnung auch im Rüstungssektor. Die Beschaffungsausgaben wurden drastisch gekürzt, den Betrieben wurden große Freiräume eingeräumt, selber über die Produktion zu entscheiden.

Die Politik der Regierung Gaidar stürzte die Rüstungsindustrie in eine tiefe Krise. Der Staat wollte nur noch wenige Rüstungsgüter; gleichzeitig öffneten sich auf zivilen Märkten kaum neue Möglichkeiten. Auf Grund der wirtschaftlichen Öffnung gegenüber dem Ausland wuchs die Konkurrenz auf den internen Märkten. Das breitere Angebot machte den potentiellen Kunden die geringe Attraktivität vieler Konversionsgüter deutlich. Es fehlte den Rüstungsfirmen an Marketing, Vertriebskanälen und Management-Erfahrung. Die staatlichen Konversionsmittel waren gering; darüber hinaus begrenzte der Staat der Rüstungsindustrie durch die verzögerte Auszahlung zustehender Geldmittel aus Rüstungsaufträgen noch deren finanzielle Handlungsmöglichkeiten.

Viele Rüstungsmanager setzten in dieser Zeit auf das Scheitern der Gaidarschen Politik der "Konversion durch Schock". Politischer Lobbyismus zur Unterstützung dieses Zieles wurde entfaltet. Ein wesentliches Argument war die Zahl der Beschäftigten in der Rüstungsindustrie, die durch deren Untergang arbeitslos würden. Streitkräfte und Verteidigungsindustrie waren offen für das Argument der Gefährdung zukünftiger Produktion moderner Waffen.

Die Regierung Tschernomyrdin entwickelte ab 1993 eine neue Konversionspolitik. Die Rüstungsindustrie erhielt mehr Finanzmittel zum Abtrag von Schulden und zur Finanzierung von Konversionsprojekten. Gleichzeitig wurde die Privatisierung einer großen Zahl von Firmen vorangetrieben, die ihren Handlungsspielraum, aber auch ihre wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit steigern soll. In vielen Betrieben wurde dezentra-

lisiert. Häufig wurden erfolgreiche Produktionslinien in kleine, ökonomische eigenständige Firmen "ausgegründet".

Ein wesentliches Element dieser "ökonomischen Konversion" war der Versuch der Steigerung des Rüstungsexports. Der staatliche Apparat zur Förderung des Rüstungsexports wurde zusammengefaßt und ausgebaut; die Exportbemühungen einzelner Firmen wurden unterstützt.

Die "ökonomische Konversion" geht mit einer Schwächung des politischen Gewichts der Rüstungsindustrie einher. Nicht alle Betriebe haben international wettbewerbsfähige Rüstungsprodukte. Die Streitkräfte müssen einer Erosion ihrer Kontrollmacht über die Rüstungsindustrie zusehen.

Vor allem aber differenziert sich der Rüstungssektor zusehens. Zwar sinken Produktion und Beschäftigtenzahlen für den Sektor insgesamt, aber hinter den generellen Zahlen verbergen sich von Branche zu Branche, regional aber auch bis hin zum einzelnen Betrieb, sehr unterschiedliche Entwicklungen. So haben etwa im Bereich der optischen Geräte arbeitende Betriebe neue Märkte erschließen können, während die Elektronikindustrie große Absatzprobleme hat. Auch hier allerdings gibt es Ausnahmen, etwa durch Ausgründungen von Kleinfirmen, die aus importierten Bauteilen Computer montieren.

Diese Ausgründungen haben nicht nur marktgängige Produkte oder zumindest Produkte, deren Absatz chancenreich erscheint, und in der Regel junges und dynamisches Personal, sie müssen auch nicht mit einem Kostenfaktor rechnen, der viele traditionelle Rüstungsfirmen unrentabel macht: die umfangreiche soziale Infrastruktur. Rüstungsfirmen hatten nicht nur Kindergärten und Sportanlagen, sie versorgten die Beschäftigten häufig auch mit Wohnungen und über werkseigene Geschäfte. An vielen Orten gibt es für solche Einrichtungen keine Alternativen, und sie müssen aus sozialen Gründen erhalten bleiben. Hierfür können allerdings nicht die Rüstungsbetriebe als wirtschaftliche Akteure verantwortlich sein, sondern dies müssen Kommunen oder andere staatliche Einheiten übernehmen. Noch allerdings sorgen viele Rüstungsbetriebe für solche soziale Infrastruktur - ein Grund dafür, daß viele Menschen offiziell weiter in Großbetrieben beschäftigt sind, obwohl es für sie keine Arbeit gibt und sie auch keine oder nur sehr geringe Entlohnung erhalten.

Die Rüstungsexporte sind, mit einem Volumen von etwa zwei bis drei Mrd. US-Dollar in den Jahren 1993 und 1994 gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen, gemessen am Umfang der russischen Rüstungsindustrie sind sie aber für die breite Finanzierung von Konversion unzureichend.

Die staatlichen Zuschüsse für Konversion und die Bezahlung von Rüstungsaufträgen sind gering und werden nur schleppend oder gar nicht ausgezahlt. Im Haushaltsplan 1992 wurden 42 Mrd. Rubel für Konversion

eingestellt, 1993 300 Mrd. Rubel, 1994 755 Mrd. Rubel und 1995 915 Mrd. Rubel, bei jeweils mehreren hundert Prozent Inflation jährlich. Lange war es, auch für ökonomisch kaum lebensfähige Betriebe, relativ leicht, sich zu verschulden, nicht zuletzt gegenüber den eigenen Beschäftigten, die dann oft allerdings auch keine Arbeitsleistungen erbrachten. Ein Teil der Rüstungsindustrie besteht dadurch nur noch formal. Allerdings werden die finanziellen Rahmenbedingungen zunehmend enger. Eine Reihe von Betrieben mußte wegen Zahlungsunfähigkeit die Produktion einstellen.

Die russische Rüstungsindustrie ist weitgehend auf die zivilen Märkte für ihre Konversion angewiesen. Die mangelnde Nachfrage auf vielen dieser Märkte wird zunehmend zum größten Konversionsproblem, zumindest für die Betriebe, die es geschafft haben wettbewerbsfähige Produkte zu entwickeln und Marketing aufzubauen. Da die russischen Märkte für ausländische Anbieter weitgehend offen sind, wird die Wettbewerbsfähigkeit an hohen Maßstäben gemessen. In vielen Bereichen muß Weltmarktstandard erreicht werden, in Qualität und/oder Bepreisung, um auf russischen Märkten bestehen zu können. Der niedrige Wechselkurs macht es im Erfolgsfall attraktiv, den Export in Industrieländer außerhalb des Rubel-Raums zu suchen. Konversion muß weitgehend im Rahmen des Weltmarktes erfolgen - eine enorme Anforderung nur vier Jahre nach dem Ende einer abgeschotteten Planwirtschaft.

Ausländische Unterstützung für Konversion ist gering geblieben. Innerhalb der Programme von Weltbank, OECD, Europäischer Union, Europäischer Bank für Wiederaufbau und Entwicklung etc. hat Konversion nur einen geringen Stellenwert, zum Teil auf Grund von Berührungsängsten, zum Teil wegen russischer Bedenken. Das größte Programm, das exlizit Konversion einschließt, ist das "Nunn-Lugar"-Programm der US-Regierung. Absolute Priorität hat hier allerdings die Verhinderung von nuklearer Proliferation. Konversion von nuklearen Produktionsanlagen, Kernbrennstoffen etc. wird gefördert, soweit sie diesem Ziel dient. Diese Prioritätensetzung der USA führt auch zu Reibungen im Internationalen Wissenschafts- und Technologiezentrum bei Moskau, das die zivile Beschäftigung von mehreren tausend russischen Nuklearwissenschaftlern organisieren soll. Japan und die Europäische Union, die beiden anderen Finanziers, sind stärker als die US-Regierung daran interessiert, daß mittelfristig wirtschaftlich konkurrenzfähige Projekte gefördert werden.

Bei weitem nicht alle Betriebe können oder wollen die Herausforderung ziviler Märkte annehmen. Eine Reihe von ihnen vertraut weiterhin darauf, daß das Verteidigungsministerium ein dauerhaftes Interesse an ihrer Existenz hat. Dazu gehören als "harter Kern" die Betriebe, die von der Privatisierung ausgenommen worden sind, oder bei denen das Verteidigungsministerium sich eine Stimmenmajorität vorbehalten hat. Die Zukunft der

"ökonomischen Konversion" ist offen. Einige Betriebe werden sich über Exporte halten können. Bei anderen Betrieben wird der gelegentlich in der Realität bereits erfolgte ökonomische Kollaps, der durch finanzielle Maßnahmen noch überdeckt werden kann, manifest werden.

### USA - Konsolidierung und "dual use"

Nach dem drastischen Rückgang der Rüstungsproduktion in Rußland sind die USA jetzt das Land mit der größten Rüstungsindustrie innerhalb der OSZE.

Auch die US-amerikanische Rüstungsindustrie hat einen starken Schrumpfungsprozeß hinter sich. Verglichen mit dem Rückgang der Beschäftigung nach dem Zweiten Weltkrieg ist er allerdings gering.

Die Rüstungsindustrie in den USA konnte den Rückgang der eigenen Beschaffungsaufträge zum Teil durch Zuwächse im Rüstungsexport kompensieren. Wie zum Ende des Vietnam-Krieges wurde dadurch der Druck auf viele Hersteller, neue Märkte zu suchen, vermindert.

Was vor allem stattgefunden hat, ist eine Reorganisation der Rüstungsproduktion. Eine Reihe von Herstellern, etwa General Dynamics (GD), sind aus der Rüstungsproduktion ausgestiegen. Das Management von GD sah keine Chance, im härter werdenden Wettbewerb mitzuhalten und verkaufte Rüstungsproduktionsbetriebe, wie das Werk für die Montage von F-16 Kampfflugzeugen in Texas, an den Konkurrenten Lockheed.

Andere Firmen wählten die umgekehrte Strategie und kauften sich Rüstungsproduktionsbetriebe hinzu, wie etwa Loral. Loral, noch vor wenigen Jahren ein eher kleiner Hersteller von Rüstungselektronik ist inzwischen zu einem der zehn wichtigsten Lieferanten des Pentagon geworden. Zur Strategie der Konzentration auf den Rüstungssektor gehören auch Firmenzusammenschlüsse, wie das 1994 vereinbarte Zusammengehen von Martin Marietta und Lockheed. Dadurch entstand der mit Abstand größte Rüstungshersteller in den USA. Beobachter gehen allerdings davon aus, daß die Konsolidierung damit noch lange nicht beendet ist. Noch gibt es im Flugzeugbau, bei Lenkwaffen und bei der Elektronik jeweils mehrere Anbieter für einzelne Beschaffungsprojekte. In nicht allzu langer Zeit dürfte, wenn die Regierung nicht massiv gegensteuert, in jedem Teilmarkt nur noch ein oder zwei Anbeiter übrig sein.

Konversion hat bei den Planungen der Rüstungsmanager nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In vielen Firmen besteht eine ausgesprochene Abneigung schon gegen das Wort. Norman Augustine, vormaliger Vorstandsvorsitzender von Martin Marietta und jetzt die Nummer zwei im neuen Konzern Lockheed Martin, prägte den viel zitierten Satz von der

"massiven Konversion, die nicht des Erfolges beschuldigt werden kann" ("the record of massive defense conversion is one unblemished by success"2). Dabei wurden in seiner Firma zivile Radars von Beschäftigten, die vorher militärische Radars gebaut hatten, entwickelt. Aber "Konversion" haftet aus der Sicht von Augustine und anderen ein anti-militärischer Beigeschmack an. Außerdem, so wird immer wieder betont, gebe es schlechte Erfahrungen aus der Zeit vom Ende des Vietnam-Krieges. Der Flugzeugbauer Grumman etwa hatte versucht, in den Markt für Fahrzeuge des öffentlichen Personen-Nahverkehrs einzusteigen und war damit nach hohen Investitionen gescheitert. Seitdem plagt Grumman eine hohe Schuldenlast. Die Regierung Clinton hat versucht, die Entscheidungskalküle der Rüstungsindustrie auf eine stärkere Ausnutzung der vorher militärisch genutzten Ressourcen hin zu beeinflussen. Kurz nach Amtsantritt legte die Administration Anfang 1993 ein Konversionsprogramm im Umfang von mehr als 20 Mrd. US-Dollar vor. Kernpunkt war das "Technology Reinvestment Program". Für militärisch entwickelte Technologien sollten im Rahmen dieses Programmes zivile Anwendungen gefunden werden. Außerdem gehörten zum Konversionsprogramm Umschulungen für Beschäftigte aus der Rüstungsindustrie und in kleinem Umfang Hilfen für betroffene Regionen.

Das Konversionsprogramm wurde eingebettet in eine neue Strategie des Verhältnisses von ziviler und militärischer Technologie unter dem Stichwort "dual use". Technologien würden, so die Prognose, in Zukunft nicht mehr eindeutig zivilen oder militärischen Verwendungen zugeordnet werden können. Wichtig werde die Förderung solcher Technologien, die sowohl für die wirtschaftliche Entwicklung, als auch für zukünftige militärische Projekte vorrangig seien. Die Identifizierung und Förderung solcher Technologien sollte bei der Advanced Research Projects Agency (ARPA) im Pentagon liegen.

Die Rüstungsindustrie hat die staatliche finanzielle Unterstützung für bestimmte Technologieentwicklungen dankbar angenommen, ohne davon stark beeindruckt zu sein. Dazu ist der Umfang der Programme im Verhältnis zu deren Umsatzvolumen zu gering. Außerdem fehlt es an flankierenden Programmen, etwa in der Produktionsphase. Der im November 1994 gewählte Kongreß steht den Programmen ablehnend gegenüber. Die Republikaner lehnen mehrheitlich jede Form der Subvention für zivile Entwicklungen ab und wollen nur noch solche Technologien fördern, für die klare militärische Anforderungen bestehen.

Das Konversionsprogramm der Regierung Clinton wurde so schmal gehalten, weil die Haushaltslage nach dem Reaganschen Ausgabenüberfluß

<sup>2</sup> Kenneth L. Adelman/Norman R. Augustine, Defense Conversion: Bulldozing the Management, in: Foreign Affairs 2/1992, S. 26.

der 80er Jahre wenig Spielräume ließ. Die Haushaltskonsolidierung und die hohe Zinslast für bestehende Schulden haben die "Friedensdividende", die sich durch die starke Verminderung der Militärausgaben ergab, geschluckt.

#### Deutschland - Markt und Subventionen

Auch in Deutschland sind die Verteidigungsausgaben stark gesunken, wenn auch in geringerem Maße als der Einzelplan 14 für das Bundesverteidigungsministerium nahelegt. Der Betrag ist allerdings klein im Vergleich zu den Zahlungen zur Unterstützung der neuen Bundesländer. Die "Friedensdividende" ist dort investiert worden.

Im Gegensatz zu den Forderungen zahlreicher Bundesländer sind keine Bundesmittel für die Konversion zur Verfügung gestellt worden. Statt dessen versucht der Bund, seine Einnahmen aus der Abrüstung zu erhöhen, zum Beispiel über möglichst hohe Preise für Grundstücke aus der Erbmasse der abgezogenen ausländischen Streitkräfte und der Bundeswehr, aber auch durch den Verkauf von Munition und Waffen aus den Beständen der NVA und der Bundeswehr.

Die Bundesregierung sieht ihre Schuld für Konversion durch den Kompromiß bei der Aufteilung von Steuermitteln aus dem Jahre 1992 getilgt. Seitdem betrachtet sie Konversion als Ländersache.

Die Bundesländer haben für Konversion, vor allem die Konversion von Liegenschaften, zum Teil hohe Mittel zur Verfügung gestellt. In einigen Ländern, zum Beispiel in Bremen, sind auch - allerdings wesentlich geringere - Mittel für industrielle Konversion zur Verfügung gestellt worden. Darüber hinaus konnten die Gemeinden, die im allgemeinen die Planungshoheit über die Nutzung freigegebener Liegenschaften haben, und Firmen, die von Auftragsrückgängen im Rüstungsbereich betroffen sind, ein Spektrum an Förderungsmöglichkeiten erschließen, das nicht auf Konversion beschränkt ist. Dazu gehören Länder-, Bundes- und EU-Mittel zur Förderung wirtschaftsschwacher Regionen, zur Umschulung von Arbeitskräften, als Investitionshilfen für zukunftsträchtige Produkte etc. Die Mischung verschiedener "Fördertöpfe", die nur selten das Etikett "Konversion" tragen, ermöglichte in vielen Fällen Investitionen in zivile Nutzungen.

Das bekannteste Programm, das explizit auf Konversion ausgerichtet ist, ist das "Konver"-Programm der EU. 1995-97 zum zweiten Mal ausgeschrieben, soll es Wirtschaftsregionen unterstützen, die durch Standortschließungen oder Beschäftigungsabbau überdurchschnittlich betroffen sind. Das Gesamtvolumen von "Konver II" ist allerdings mit 500 Millionen

ECU für drei Jahre zu klein, um mehr als einen punktuellen Beitrag zur Förderung von Konversion leisten zu können. Die Existenz von "Konver" ist vor allem der Initiative von Abgeordeten des Europäischen Parlaments zu verdanken. Anfang 1992 verhandelten und verwarfen die Mitgliedstaaten mehrheitlich den Vorschlag, ein Konversionsprogramm zu finanzieren. Auch die Bundesregierung argumentierte gegen ein solches Programm.

Ehemalige Standorte der Bundeswehr und ausländischer Streitkräfte sind einer Vielzahl von zivilen Verwendungen zugeführt worden, vom Golfplatz über die Fachhochschule zum Frachtflughafen. Nicht immer waren die Pläne realistisch und Investoren zur Stelle. Insbesondere in den neuen Bundesländern fehlen Finanzmittel zur Sanierung und Erschließung von Grundstücken. Im allgemeinen aber ist der Prozeß der Liegenschaftskonversion in Deutschland weit fortgeschritten.

Der starke Rückgang der Beschäftigung in der deutschen Rüstungsindustrie ist vergleichsweise reibungslos verlaufen. Die quantitative Bedeutung von Konversion dabei ist unbekannt. Einige kleinere und mittelständische Firmen, z.B. DST in Kiel oder Epro in Gronau, haben in erheblichem Umfang industrielle Konversion betrieben. Für Großunternehmen haben indirekte Formen der Konversion, wie der Zukauf und nachfolgende Ausbau ziviler Produktionslinien oder die Ausgründung ziviler Tochterfirmen aus militärischen Produktionen, eine größere Rolle gespielt.

### Zusammenfassung

Vor dem Ende des Kalten Krieges schien Konversion ein relativ leichtes und schnell zu Erfolgen führendes Unterfangen. Dies legten zumindest zwei Überlegungen nahe: die stürmische wirtschaftliche Entwicklung in den USA nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und die Logik der Kommandowirtschaft in der Sowjetunion.

In beiden Fällen hat sich Konversion als sehr schwierig und für die wirtschaftliche Entwicklung von begrenztem Nutzen erwiesen.

Die Konversion per Kommando in der Sowjetunion scheiterte an der mangelnden Anreizstruktur. Spätere mehr marktwirtschaftlich ausgerichtete Ansätze hatten ebenfalls mit gegenläufigen Entscheidungssetzungen der Entscheidungsträger vor Ort, vor allem aber mit dem generellen starken Rückgang der Nachfrage nach zivilen Gütern, zu kämpfen. Der desolate Zustand von Staatshaushalt und Geldpolitik verhinderte, daß die starke Verminderung der Militärausgaben zu einer "Friedensdividende" führte. Tatsächliche Konversionserfolge sind in Rußland, dem Land mit

dem mit Abstand größten Konversionspotential nach dem Ende des Kalten Krieges, beschränkt geblieben.

Auch in den USA ist Konversion eher marginal geblieben. Dazu trug die Abneigung vieler Entscheidungsträger auf der Firmenebene, aber auch die fragile Infrastruktur staatlicher Unterstützung für zivile Produktion bei. Die "Friedensdividende" durch verminderte Militärausgaben wurde vor allem durch die hohe Staatsverschuldung aufgezehrt.

In den USA, wie in Rußland wurde das Konversionspotential nicht optimal ausgenutzt. In beiden Fällen fehlte es an ausreichender Bewertung der Konversionsmöglichkeiten und an Investitionen in tatsächliche Konversion. In Rußland war dies eine Begleiterscheinung der allgemeinen Transformation mit ihrer raschen Folge grundlegender wirtschaftlicher Umorientierungen, dem Mangel an Investitionsmitteln und einem sehr kurzen Erwartungshorizont. In den USA erwies sich die Kombination aus Schuldenüberhang und liberaler Marktwirtschaft, mit starker Zurückhaltung gegenüber staatlicher Beeinflussung betrieblicher Entscheidungen, als wenig förderlich für Konversion.

Im Vergleich zu diesen beiden Fällen ist die Konversion in Deutschland einigermaßen erfolgreich, wenn auch sicherlich in geringerem Maße als zum Ende des Kalten Krieges erhofft. Der starke Rückgang der Rüstungsproduktion ist relativ reibungslos vonstatten gegangen, wobei allerdings der Anteil der Konversion daran nicht zu ermitteln ist. Die Liegenschaftskonversion schreitet voran, wenn auch nicht ohne Probleme, besonders in den Bundesländern mit großen Flächen wie Brandenburg und Rheinland-Pfalz. Einen großen Anteil an der erfolgreichen Liegenschaftskonversion haben Gemeinden und Bundesländer, die sich die Umnutzung von Grundstücken zur Aufgabe gemacht und teilweise erheblich investiert haben. Für Liegenschafts- wie industrielle Konversion erwies sich das ausdifferenzierte Spektrum an öffentlichen Förderprogrammen als hilfreich. von sektoraler Unterstützung für Flugzeug- und Schiffbau bis zur speziellen Hilfe im Rahmen des "Konver"-Programmes. Auch in Deutschland wurden im Verteidigungshaushalt eingesparte Mittel nicht direkt für Konversion eingesetzt, aber die Ausgabensteigerungen im Haushalt zum Aufbau in den neuen Bundesländern haben auch der Konversion geholfen.

Auch in anderen Mitgliedstaaten der OSZE war Konversion ein schwieriges Geschäft. Vor allem in den östlichen Staaten fehlten regelmäßig Investitionsmittel und auch erfolgversprechende zivile Märkte. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in vielen Fällen Konversion stattfand, indem etwa vorher in der Rüstungsproduktion Beschäftigte neue zivile Arbeitsplätze fanden. Aber anders als vielfach noch vor wenigen Jahren erwartet, ist Konversion ein wenig spektakulärer und in kleinen Schritten erfolgender Prozeß geblieben.

Tabelle 1: Militärausgaben von Mitgliedstaaten der OSZE

in Mio US-\$, Preise von 1993 Teilweise grobe Schätzungen Einschließlich außerhalb Europas getätigter Ausgaben Sortiert nach Werten für 1993

	1990	1991	1992	1993	Trend
USA	333.900	294.400	311.800	297.600	-
UdSSR	318.400	273.100			-
Rußland			145.400	113.800	-
Frankreich	44.150	44.540	43.150	42.590	-
Deutschland	50.000	42.580	40.760	36.650	-
UK	38.420	39.470	35.430	34.020	-
Italien	20.840	20.870	20.380	20.570	0
Kanada	10.890	10.130	10.240	10.300	0
Spanien	8.641	8.287	7.621	8.289	
Türkei	5.306	5.776	6.227	7.075	+
Niederlande	7.543	7.356	7.363	7.055	-
Schweden	5.083	5.213	4.810	5.011	0
Polen	9.544	7.732	4.242	4.334	-
Griechenland	4.118	3.969	4.159	4.070	0
Schweiz	5.097	4.625	4.316	4.061	-
Belgien	4.899	4.854	3.947	3.746	-
Norwegen	3.094	3.033	3.407	3.232	0
Dänemark	2.687	2.732	2.686	2.682	0
Portugal	2.289	2.295	2.262	2.192	0
Tschechoslowakei	4.833	2.945	kA		-
Tschech. Republik				2.040	-
Österreich	1.858	1.811	1.739	1.730	-
Finnland	1.500	1.780	1.796	1.710	0
Rumänien	4.219	3.935	2.885	1.676	-
Ungarn	1.393	1.324	1.417	1.261	-
Bulgarien	4.239	1.538	955	1.010	-
Slowakei				843	kA
Litauen			133	651	+
Irland	554	555	568	514	0
Estland			334	471	+
Zypern	215	411	kA	234	-
Slowenien			348	195	-

In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 331-349.

Lettland	p		120	122	0
Luxemburg	104	115	119	108	0
Malta	18	19	23	21	0
Jugoslawien	4.621	3.789	kA	kA	kA
Aserbaidschan			213	kA	kA
Summe (gerundet)	900.000	770.000	630.000	590.000	

## Legende:

kA Keine Angabe
- Abnahme
+ Zunahme
o Konstanz

Quellen: US Arms Control and Disarmament Agency, World Military Expenditures and Arms Transfer 1993-1994 und eigene Schätzungen

Tabelle 2: Streitkräfte von Mitgliedstaaten der OSZE

Teilweise grobe Schätzungen Einschließlich außerhalb Europas stationierter Soldaten Sortiert nach Werten für 1994

1990	1992	1994	Trend
3600000			-
	2630000	1714000	-
2046075	1794500	1650500	-
ar Paul Bara Paul Bard an Han Barn air Hai	400000	517000	+
645000	580000	503800	-
460000	450000	409600	-
525000	422000	367300	-
390000	350000	322300	-
302000	279500	283600	-
300000	290000	254300	-
160000	200000	230500	+
275000	258000	206500	-
160000	159000	159300	0
175500	kA	140000	kA
	80000	110000	+
	70000	105000	+
107500	106000	101900	_
175000	146000		_
		92900	-
	90000	92500	0
89000	89000	78100	-
90000	100000	74500	_
41000	41000	73000	+
104196	87690	70900	-
64000	67000	64000	0
92000	80000	63000	-
	30000	56000	+
123000	118000	51250	-
67000	62000	50700	-
		47000	kA
40000	33000	33500	-
	25000	32700	+
32000	35700	31200	-
	3600000  2046075  645000 460000 525000 390000 302000 160000 175500  107500 175000 175000 41000 104196 64000 92000 123000 67000 40000	3600000  2046075 1794500 400000 645000 580000 460000 450000 525000 422000 390000 350000 302000 279500 300000 290000 160000 200000 275000 258000 160000 159000 175500 kA 80000 70000 107500 106000 175000 146000 175000 146000 41000 41000 41000 41000 104196 87690 64000 67000 92000 80000 123000 118000 67000 62000 40000 330000 40000 330000 40000 330000 25000	3600000         2630000         1714000           2046075         1794500         1650500           400000         517000           645000         580000         503800           460000         450000         409600           525000         422000         367300           390000         350000         322300           302000         279500         283600           300000         290000         254300           160000         200000         230500           275000         258000         206500           160000         159000         159300           175500         kA         14000           70000         105000           107500         106000         101900           175000         146000         92500           89000         89000         78100           90000         10000         74500           41000         41000         73000           104196         87690         70900           64000         67000         64000           92000         80000         63000           30000         56000           123000 <t< th=""></t<>

In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 331-349.

Schweiz	30000	30000	30000	0
Dänemark	31700	29000	27000	
Georgien		20000	20000	0
Irland	13500	13000	13000	0
Moldawien		15000	11100	-
Makedonien		20000	10400	-
Zypern	8500	10000	10000	0
Litauen		kA	8900	kA
Slowenien		15000	8100	-
Lettland		kA	6850	kA
Estland		kA	2500	0
Malta	2000	1600	1850	0
Luxemburg	630	820	800	0
Summe (gerundet)	10.100.	9.200.000	8.100.000	

## Legende:

kA Keine Angabe
- Abnahme
+ Zunahme
o Konstanz

Quellen: International Institute for Strategic Studies, Military Balance, mehrere Jahre und eigene Schätzungen

Tabelle 3: Beschäftigte in Rüstungsindustrien in Mitgliedstaaten der OSZE

Angaben in 1000 Teilweise grobe Schätzungen Einschließlich von Produktionskapazitäten außerhalb Europas Sortiert nach Werten für 1994

	1990	1992	1994	Trend
UdSSR/GUS	5950			-
Rußland		3000	2200	_
USA	3000	2900	2400	-
Ukraine		1200	1100	-
UK	430	410	320	-
Frankreich	300	280	260	-
Deutschland	240	180	140	-
Belarus		150	130	-
Polen	180	120	90	-
Tschechoslowakei	140			-
Slowakei		90	80	-
Rumänien	90	70	50	-
Baltische Republiken		70	50	-
Italien	80	60	50	-
Spanien	100	60	40	-
Jugoslawien	70	30	40	•
Kanda	50	50	40	-
Tschechische Republik		30	30	
Schweden	30	30	30	0
Kroatien		10	20	+
Schweiz	25	25	20	-
Niederlande	20	18	15	
Griechenland	15	15	15	0
Belgien	25	15	12	•
Bosnien-Herzegowina		30	10	-
Finnland	10	10	10	0
Norwegen	10	10	10	0
Portugal	10	10	10	0
Ungarn	30	10	5	_

In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 331-349.

Bulgarien	20	15	10	<b>5</b>
Dänemark	7	6	5	-
Summe (gerundet)	10800	8800	7100	

## Legende:

- Abnahme

+ Zunahme

o Konstanz

Quelle: Eigene Schätzungen