

Rüstungskonversion: Vermittlung zwischen Abrüstung und Entwicklung

Eine Einführung in den internationalen Stand der Diskussion

GERDA ZELLENTIN

Die Herstellung einer programmatischen Verbindung zwischen Abrüstung und Entwicklung kann als wichtiges Ergebnis der 1969 verkündeten ersten Abrüstungsdekade der Vereinten Nationen gelten: Ziel ist die Restrukturierung der internationalen Beziehungen im Sinne einer gerechteren globalen Güterverteilung mit Hilfe von Mitteln, die durch einen schrittweisen Abbau der Rüstungen freigesetzt werden — ein Gedanke, der in der Entspannungphase auf fruchtbaren Boden fallen konnte. Aktuelle Anstöße gaben die negativen Auswirkungen verstärkter Rüstens auf die nationalen Budgets und Ressourcen, auf wirtschaftliches Wachstum und öffentlichen Konsum, auf internationale Wirtschaftsbeziehungen und Währungssysteme einerseits, die Forderungen der Dritten Welt nach einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung andererseits.

Mit einer breiten Mehrheit aus kommunistischen Staaten und Entwicklungsländern wurde 1973 in der UN-Generalversammlung ein sowjetischer Vorschlag angenommen, demgemäß die Verteidigungshaushalte der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats um 10 Prozent gekürzt und von den dabei eingesparten Mitteln wiederum 10 Prozent auf die Unterstützung der Entwicklungsländer verwandt werden sollten. Die Probleme der praktischen Umsetzbarkeit dieses Vorschlags, insbesondere die Abgrenzung von Militärausgaben gegenüber anderen Staatsausgaben sowie die internationale Vergleichbarkeit der Daten beschäftigten in der Folgezeit die Experten¹.

Die 10. Sondergeneralversammlung gab 1978 eine Studie über den Zusammenhang zwischen Abrüstung und Entwicklung in Auftrag: Eine Expertengruppe von 27 Regierungsvertretern sollte die möglichen Auswirkungen von Abrüstungsmaßnahmen auf die militärische und wirtschaftliche Sicherheit untersuchen und sie in Beziehung zur Entwicklungsproblematik setzen. Der Auftrag geht dahin, den abrüstungswilligen Kräften in den Staaten sowie im Rahmen der Vereinten Nationen Argumentationshilfen an die Hand zu geben. Hauptsächlich die folgenden Einwände gegen eine zehnpromzentige Verminderung der Rüstungsausgaben stehen zur Diskussion:

1. Eine Verminderung der Rüstung setze die militärische Sicherheit herab, vor allem deshalb, weil solchen Maßnahmen in den unterschiedlichen politischen Systemen keine vergleichbaren Daten zugrundeliegen, und weil sie zudem nicht zu verifizieren seien;
2. habe Abrüstung negative Auswirkungen auf wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung;
3. sei auch aus den unter 1. und 2. genannten Gründen die postulierte Beziehung zwischen Abrüstung und Entwicklung keineswegs organisch oder zwangsläufig, sondern bestenfalls mit einer starken staatlichen Planungskompetenz zur Rüstungskonversion durchzusetzen. Eine derartige Planung sei aber bislang nirgendwo auf der Welt zu erkennen².

Diese drei Komplexe ziehen sich durch alle Überlegungen und werden mit unterschiedlichen Argumenten erörtert.

1. Abrüstung und internationale Sicherheit

Die Beziehung zwischen Abrüstung und internationaler Sicherheit wird von den Konversionsexperten durchweg positiv beurteilt³. Vorausgesetzt, das militärische Gleichgewicht zwischen Ost und West kann (auch auf niedrigerem Niveau der Rüstung) erhalten bleiben, sollten nach ihrer Auffassung alternative Sicherheitsarrangements überlegt werden. Zu diesem Zweck müßten die Sicherheitskonzepte in die soziale, wirtschaftliche und politische Dimension erweitert werden, damit neben und statt der Rüstungen auch nichtmilitärische Sicherheitsmechanismen und -abmachungen wirksam werden könnten. Dies sei um so

dringlicher, weil die militärische Rüstung bereits in einem Maße vorangetrieben sei, daß jeder zusätzliche Dollar nur noch einen abnehmenden Ertrag an Sicherheit erbringe. Außerdem seien die Bedrohungen aus Rohstoffknappheit, Umweltproblemen und der Herausforderung der Ungleichheit zwischen Nord und Süd ohnehin mit militärischen Mitteln nichts auszurichten; die genannten Gefahren würden durch den Rüstungswettlauf nur noch verschlimmert. Seine Dynamik ließe der dritten Entwicklungsdekade (1981—1990) keinerlei Spielraum.

Gerade die Befürchtungen um den Verlust der Versorgungssicherheit von Rohstoffen bzw. die entsprechende internationale Verletzlichkeit der Staaten verdecken den abnehmenden Nutzen von Rüstungen, die eben wegen der Unsicherheit rohstoff- und energievereschlingend aufgestockt, selten jedoch bei internationaler Spannung abgebaut werden. Zumindest die Supermächte setzen auf einseitige geopolitische Kontrollen in den ressourcenreichen Gebieten (z.B. der Golfregion), die militärisch angelegt sind. Wegen dieser bedrohlichen Entwicklungen und weil die Verhandlungen über Abrüstung und Rüstungskontrolle ohne Ergebnis bleiben, ist es notwendig, wenigstens den Rüstungswettlauf anzuhalten, um mit den freiwerdenden Mitteln außerhalb des militärischen Sektors die Sicherheitsbedingungen zu verbessern.

Das könnte geschehen, indem ein internationales Regime die Chancen der Entwicklung so organisiert, daß z.B. die nichterneuerbaren Rohstoffe und Energieträger gleichmäßiger im internationalen System verteilt werden und zugleich mit der schrittweisen Abrüstung begonnen wird. In den Worten der Nord-Süd-Kommission:

»Unser Überleben hängt nicht allein vom militärischen Gleichgewicht, sondern auch von globaler Zusammenarbeit für die Erhaltung der biologischen Umwelt und eines dauerhaften Wohlstands auf der Grundlage gerecht verteilter Mittel ab. Viel von der Unsicherheit in der Welt steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Unterschieden zwischen reichen und armen Ländern — schwerwiegende Ungerechtigkeit und Massenhunger verursachen zusätzliche Instabilität... Könnte eine Kontrolle der Verteidigungsausgaben erreicht und ein Teil der Einsparungen für Entwicklung verwendet werden, so erhöhte sich die Sicherheit in der Welt, und für die Masse der Menschheit, die gegenwärtig von einem erträglichen Leben ausgeschlossen ist, wäre eine erfreulichere Zukunft in Sicht.«⁴

Entwicklung im Sinne einer gerechteren Umverteilung der Güter auf der Welt erhöht also die Sicherheit und macht weitere Abrüstung möglich; die hierbei eingesparten Mittel kommen wiederum der Entwicklung zugute — und so weiter. In dieser kreisförmigen Argumentation ist es schwierig, eine verlässliche Ausgangsbasis für Abrüstung zu bezeichnen, die nicht als eine Position minderer Sicherheit perzipiert wird. Da Rüstung aber, wie gesagt, ab einem bestimmten Volumen ohnehin lebensgefährliche Unsicherheit erzeugt, wird es nunmehr dringend notwendig, endlich die Frage zu beantworten, wieviel »genug« ist, wieviel Rüstungen und andere Ressourcen nötig sind, um für den einzelnen Sicherheit zu garantieren bzw. andere Bedürfnisse zu befriedigen. Die in der Gründerzeit der Weltorganisation darüber geführten Diskussionen müßten wieder aufgenommen werden⁵. Solange das Verhältnis zwischen Rüstung und Sicherheit ungeklärt bleibt, werden auch weiterhin die kleinsten Abrüstungsschritte vereitelt werden. Man könnte deshalb fragen, ob es nicht müßig sei, sich über eine höchst unwahrscheinliche Rüstungskonversion überhaupt Gedanken zu machen. Dagegen wird wiederholt betont, daß Konversions-Planung der strategischen Planung darin wesentlich gleiche, daß für beide die Folgen mangelnder Vorbereitung auf das nicht vorhersehbare Ereignis fatal sein

können, sei es, daß ein Krieg ausbreche oder eine plötzliche Abrüstung zur sozialen Unsicherheit bei vielen Beschäftigten führe.

2. Folgen einer Umstellung auf zivile Produktion

Vorausgesetzt, die Interdependenz zwischen (gleichgewichtiger) Abrüstung und Sicherheit ist akzeptiert, so stellt sich als nächstes die Frage, wie die wirtschaftlichen Folgen einer verminderten Rüstung in Industriegesellschaften und Entwicklungsländern reguliert werden, wie also in Betrieben und Militärbasen Produktionen bzw. Arbeitskräfte in zivile Beschäftigung überführt werden können.

Im Bericht der Nord-Süd-Kommission heißt es dazu:

»Es stimmt zwar, daß die Rüstungsindustrie zu wirtschaftlichem Wachstum beigetragen und Arbeitsplätze bereitgestellt hat. Doch ist sie keineswegs unersetzlich. Eine Umstellung auf Zivilproduktion ist schneller erreichbar als oft angenommen wird, weil die wirtschaftlichen Probleme leichter zu bewältigen sind als politische.

Neueste Daten aus den Vereinigten Staaten sowie andere Studien, darunter eine des internationalen Metallarbeiterverbands, bestätigen, daß gleiche Aufwendungen in der Rüstungsindustrie weniger Arbeitsplätze schaffen als in anderen Industriezweigen und im öffentlichen Sektor. Zahlreiche Studien haben gezeigt, daß ein beträchtlicher Teil des Kapitals und der Arbeitskräfte, die gegenwärtig in der Waffenproduktion und zu anderen militärischen Zwecken eingesetzt werden, ebensogut zur Herstellung solcher Güter, Anlagen und Dienstleistungen beitragen könnten, die friedlichen Zwecken dienen. Daran gibt es überhaupt keinen begründeten Zweifel...

Die sich aus einer solchen Umstellung ergebenden politischen Probleme sind nicht leicht zu lösen. Das interne politische Leben der einzelnen Länder steht in engem Bezug zu militärisch-industriellen Verflechtungen, welche die Innen- und Außenpolitik wie die Waffenproduktion und -ausfuhr beeinflussen.«⁶

Diese und ähnliche Behauptungen werden in der Studiengruppe der Vereinten Nationen noch einer Prüfung unterzogen. Der Frage nach der praktischen Möglichkeit von Konversion fällt in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle zu; denn die Vorbedingung für das Vermögen, Abrüstungsvorschläge überhaupt zu diskutieren, liegt in der Kompetenz zur Umstellung der Industrie von militärischer auf zivile Produktion⁷. Sie ist deshalb auch die wichtigste praktische Verbindung zwischen Abrüstung und Entwicklung.

Allgemein gesprochen bedeutet Konversion im Bereich der Rüstung eine Umstellung von Waffenproduktion auf allgemeine Warenproduktion. Sie bewirkt Veränderungen in Produktion und Beschäftigung, im makro- und mikroökonomischen Bereich, in der Strukturpolitik des Staates sowie in den Reaktionen der beteiligten Gruppen, die wissenschaftlich noch kaum untersucht sind. Damit Konversion überhaupt durchsetzbar wird, muß die alternative Produktion sowohl Art und Umfang der bisherigen Beschäftigung sichern als auch die produktionstechnischen Umstellungsprobleme im betrieblichen Einzelfall lösen können. Wem obliegt nun die Konversionskompetenz, wer soll die Umstellung steuern, damit sie der internationalen Entwicklung dienlich ist, auf welcher Ebene sollen welche Instrumente eingesetzt werden, wie groß sind die Veränderungen, die in den betroffenen Systemen durch Konversion hervorgerufen werden?

Diese Fragen sind auch in der veröffentlichten Literatur bereits behandelt worden⁸. Die Meinungen lassen sich grob einteilen in solche, die unter Konversion nicht mehr verstehen als eine möglichst reibungslose Umstellung des Rüstungssektors auf zivile (nicht näher qualifizierte) Produktion, und in diejenigen, die statt Kriegsmaterial aufgrund eines demokratischen Konsensus nur noch gesellschaftlich nützliche Güter herstellen wollen. Die letztgenannte Position verlangt nach einer Änderung der wirtschaftlichen Steuerung durch demokratische Planung, d.h. nach Wirtschaftsdemokratie als einer notwendigen Voraussetzung bzw. Begleiterscheinung der Konversion.

Die Einschätzung der ökonomischen Situation, die zu den Überlegungen einer Umgestaltung der Rüstungsindustrien führt, ist bei beiden Positionen ähnlich. Ausgegangen wird von der Beobachtung, daß die Rüstungen immer teurer werden. Bei geringem Wachstum, vor allem in den westlichen Industriegesell-

schaften, üben die rüstungsproduzierenden Firmen einen Druck auf zusätzliche militärische Ausgaben aus, wodurch sich das wirtschaftliche Wachstum weiterhin vermindert. Das hat zur Folge, daß die Militärausgaben nicht länger im genügenden Maße zur Krisenvermeidung eingesetzt werden können, nicht einmal mehr in der Rüstungsindustrie selbst. Es kommt zu Umschichtungen in der Zusammensetzung der Beschäftigung im Verteidigungssektor (etwa dadurch, daß die Anzahl von Waffentypen sich vermindert). Verschärft sich diese Situation, werden die ökonomischen Aktivitäten umgelenkt, d.h. weg vom unproduktiven militärischen in den zivilen Sektor.

Bislang werden solche Vorgänge insbesondere im Bereich der Beschäftigung über den Markt bzw. ad hoc durch Umschulungsmaßnahmen und ähnliches reguliert; die Chance zur strukturpolitischen Reform wird nicht wahrgenommen. Dieses wäre die Aufgabe einer Konversionskompetenz. Wie sie zu lösen wäre, beurteilen die Experten je nach ihrem ideologischen und politischen Standort auf unterschiedliche Weise. Diejenigen, die in der ökonomischen Krise die Konversion als Strategie zur einschneidenden Umgestaltung der Wirtschaftsordnung nutzen wollen, sind von den radikaldemokratischen Experimenten in den britischen Firmen Lucas Aerospace und Vickers⁹ inspiriert, während die Verfechter einer bloß technischen Konversion diese als staatlich gestützte Strategie der wirtschaftlichen Innovation begreifen und entsprechende praktische Vorschläge unterbreiten.

3. Konversion und Wirtschaftsordnung

Die radikale Position besteht auf der Behauptung, daß bloße technische Konversion von der Kriegs- zur Friedensproduktion nicht genüge, um der Forderung nach Entwicklung gerecht zu werden. Es reiche nicht aus, militärische (z.B. Nuklear-Programme) in zivile Programme umzuwandeln, wenn diese aufgrund ihrer großtechnologischen Ausstattung und eines entsprechenden Energieverbrauchs menschliche und nationale Emanzipation vereiteln. Weder innerhalb noch zwischen den Gesellschaften, sei es in den Ländern des entwickelten Nordens oder des unterentwickelten Südens, könnten selbstbestimmte Formen wirtschaftlicher und kultureller Entwicklung errichtet werden, indem lediglich Raketen in Raumfahrtprogramme oder generell Rüstungstechnologie in zivile Großtechnologie umstrukturiert würden. In einer ökonomischen Rezession bestünde nach solchen Gütern ohnehin kein Bedarf in der Bevölkerung.

Aufgrund des selbstbestimmten Konversionsexperiments bei Lucas Aerospace wird die These vertreten, Konversion sei um so leichter durchzusetzen, je besser gewährleistet sei, daß sozial nützliche Güter mit den freiwerdenden Produktivkräften hergestellt würden. Gemeint sind damit solche, die mit der schon vorhandenen zivilen Produktion nicht konkurrieren¹⁰. Diese Voraussetzung ist außerordentlich wichtig, da den Regierungen nicht daran gelegen sein kann, die umgewandelten Industriebetriebe so zu subventionieren, daß sie mit ihren zivilen Gütern den eingeführten Unternehmen am Markt Konkurrenz machen. Es wäre auch kein Vorteil, wenn Abrüstung und Konversion zu internationalen Handelskriegen führten. Deshalb sollten sich die Produktionen in solchen Bereichen konzentrieren, wo fortschrittliche, alternative Technologien eine Rolle spielen¹¹.

In Ost und West haben bisher weder die Marktwirtschaften noch die zentralen Planungsinstanzen einen Weg gefunden, um soziale Bedürfnisse und vorhandene Ressourcen zueinander zu bringen. Die von den englischen Arbeitern selbstbestimmten Konversionsprojekte bieten hier eine Alternative an, indem sie einen direkten Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten (auch in der Dritten Welt) herstellen, um ihre Produktion zu planen. Auf diese Weise gelingt es ihnen, Kriterien für die gesellschaftliche Qualität von Gütern zu bestimmen, mit denen sie allerdings in Widerspruch zum Management geraten, für die das Kriterium einzig und allein der Gewinn darstellt. Für die Arbeiter ist es das soziale Bedürfnis nach erstens sozial nützlichen Gütern und zweitens nach sozial dringlichen Dienstleistungen,

die ihrerseits Beschäftigung schaffen, und zwar so, daß kein anderer Arbeitnehmer darunter leidet.

Da die Art der Produkte auch das Verhältnis der Gesellschaft zur Technologie (einer entweder selbstbestimmten, überschaubaren oder abhängigmachenden), den Verbrauch von Energie, die Art der Infrastruktur etc. bestimmt, wird verständlich, warum einer arbeiterbestimmten Rüstungskonversion die allergrößten Widerstände in Gewerkschaften, Unternehmen und Staat gegenüberstehen. Die englischen Experimente sind höchst umstritten und daher kaum als Vorbild für Konversion anderswo geeignet; wohl aber sind sie als produktive Exempel eines zivilen Ungehorsams zu sehen, der auf die absolut unvorbereiteten staatlichen Stellen in diesem Bereich seinen Eindruck nicht verfehlen dürfte.

Die Verfechter einer Konversion ohne weitreichende Änderungen in der Wirtschaftsordnung befassen sich vornehmlich mit der Frage, welches die zu erwartenden Konsequenzen einer verminderten Waffenproduktion (und eines beschränkten Waffenhandels) sind, um dann die Verwendung der durch Abrüstung freiwerdenden Mittel für nichtmilitärische Zwecke zu untersuchen. Der Ausgangspunkt ihrer Berichte ist nicht das selbstbestimmte Konversionsexperiment, sondern sind die realen Widerstände gegen Abrüstung in Verbänden und Öffentlichkeit. Sie gehen von den Ängsten der Arbeiter, des wissenschaftlichen und technischen Personals im Rüstungssektor aus und versuchen den weitverbreiteten Mythos zu zerstören, daß Abrüstung notwendig Arbeitslosigkeit herbeiführe. Ein Teil der Studien ist darauf gerichtet, plausibel darzustellen, daß Abrüstung im Gegenteil äußerst vorteilhafte Effekte auf die Beschäftigung hätte, die ihrerseits im Rüstungssektor prinzipiell unter dem Niveau des zivilen Sektors liege und aufgrund der konjunkturellen Entwicklung ohnehin im Sinken begriffen sei. Die Zahl der zusätzlichen Stellen, die in entwickelten Marktgesellschaften durch eine Verlagerung von militärischen Budgetmitteln in den zivilen Sektor geschaffen werden können, sind nach Leontiefs Berechnungen doppelt so hoch oder sogar höher als beim Verbleib des Geldes im Rüstungssektor. Der zivile Dienstleistungsbereich z.B. weitet sich ständig mehr aus als die Fertigungsindustrie und ist entsprechend aufnahmefähiger für freiwerdende Arbeitskräfte.

Die positiven Effekte einer restrukturierten staatlichen Ausgabenpolitik zugunsten ziviler Güter und Dienstleistungen setzen allerdings voraus, daß Staat und Gewerkschaften sich einig sind darin, die Mittel in neue soziale Maßnahmen und Güter zu stecken, etwa in soziale Dienstleistungen, Erziehung, soziale Pflegeberufe, Entwicklungshilfe, alternative Energiequellen, Umweltschutz, ortsnahe Verkehrsmittel oder medizinische Geräte.

Auch in den Staaten mit Zentralverwaltungswirtschaft würde sich Abrüstung positiv auswirken; hier könnte der wachsende Arbeitskräftebedarf, der wegen der Rüstungsmaßnahmen ungedeckt bleibt, durch die Konversion befriedigt werden. Sind die kurzfristigen Auswirkungen einer schrittweisen Abrüstung schon positiv zu bewerten, so sind die langfristigen kumulativen Vorteile bezüglich der Beschäftigung noch überzeugender: Schaffung von Einkommen und zivilen Ressourcen, bessere soziale Dienstleistungen etc.

Die ›Machbarkeit‹ der Konversion wird in einigen der einschlägigen Studien dadurch sinnfällig demonstriert, daß aufgrund von Input-Output-Analysen berechnet wird, welche staatlichen Subventionen, Investitionen in welchen Zeitspannen und mit welchen Kompetenzen zu leisten wären, damit eine geregelte Umlenkung der durch Abrüstung freigesetzten Produktivkräfte zustandekommen könnte. Dabei wird häufig hervorgehoben, daß die Konversion ebenso wie die Abrüstung schrittweise vor sich gehen sollte. Dadurch wäre zu gewährleisten, daß die Umstellungsrate im Rahmen der industriellen Erneuerung verbliebe, die auch gelegentlich Beschleunigungen durch neue Technologien (z.B. in der elektronischen oder chemischen Industrie) aufweise. Rüstungskonversion wird hier als ein Sonderfall der allgemeinen ökonomischen Innovation dargestellt; die zu erwartende Anpassung sei zudem nicht größer als diejenige, die in den



Die schwedische Filmschauspielerin Liv Ullmann ist der erste weibliche ›Botschafter des guten Willens‹ des Weltkinderhilfswerks UNICEF.

vergangenen Jahren durch die Erhöhung der Ölpreise habe bewältigt werden müssen.

Zur Beruhigung der Öffentlichkeit wird außerdem betont, daß in der Bundesrepublik Deutschland rund ein Viertel der militärischen Ausrüstungsgegenstände ohne weiteres zivile Verwendung finden — beispielsweise Nahrungsgüter, Kleidung, Möbel, Fahrzeuge, Kommunikationssysteme¹² —, abgesehen davon, daß sich etwa zwei Drittel des Gesamtwerts des militärischen Endprodukts technologisch wenig von vergleichbaren zivilen Produktionen unterscheiden. Nur zwischen 15 und 20 vH der Rüstungsproduktion (nämlich die strategischen Waffen) seien so hoch spezialisiert, daß sie Probleme bei der Konversion aufwerfen würden.

Zweifellos ist diese Argumentation zugunsten der Rüstungskonversion deshalb sehr eindrucksvoll zu nennen, weil sie sich direkt mit den Befürchtungen von Unternehmern und Beschäftigten im Rüstungssektor auseinandersetzt und auf die Möglichkeit einer Umstellung abstellt. Damit geht aber offenbar notwendig die Fortschreibung des herrschenden Wachstumsdenkens einher: Konversion wird als Strategie zur Ankurbelung der Wirtschaft betrachtet, was dazu führt, daß im Unterschied zu den radikal-demokratischen Überlegungen auf die Beschaffenheit der zivilen Güter, auf die Einwirkung ihrer Herstellung auf Umwelt, Rohstoffvorkommen und Energieverbrauch nicht eingegangen wird. Auch spielt hier keine Rolle, ob Konversion beispielsweise die Beschäftigungsverhältnisse humanisieren würde oder nicht. Mit anderen Worten, die Kriterien der industriellen Innovation, die die radikalen Konversionsbefürworter für die alternative Produktion ansetzen (sozialökologische Verträglichkeit, soziale Nützlichkeit der Güter, soziale Dringlichkeit der Dienstleistungen) bleiben bei diesem Ansatz außer Betracht. Hier wäre zu fragen, ob es nicht langfristig im Interesse sowohl der kapitalistischen als auch der sozialistischen Wirtschaften läge, wenn der Staat derartige Überlegungen in eine umfassende Konversionsplanung einbezöge¹³.

4. Abrüstung und Entwicklung

Die Verbindung zwischen Abrüstung und Entwicklung wird in der Konversionsliteratur auf vielfältige Weise begründet. Zu-

nächst einmal erscheinen die einzusparenden Militärausgaben als einzige zugängliche Reserve, die weltweit für wirtschaftliche Entwicklung einzusetzen wäre. Da sich die negativen Folgen eines ungehemmten Wachstums im militärischen Bereich der Wirtschaften besonders deutlich zeigen, setzen auch hier die Überlegungen um eine alternative Entwicklung ein, insbesondere um die Ersetzung des globalen industriellen Zivilisationsmodells durch

1. die Befriedigung der Grundbedürfnisse (Nahrung, Wohnung, Gesundheit, Bildung), beginnend mit der Aufhebung der Armut;
2. die Zulassung einer selbstbestimmten, eigenständigen, der natürlichen und kulturellen Umwelt entsprechenden autonomen Lebens- und Produktionsweise; und
3. den Ausgleich von sozio-ökonomischen Interessen und ökologisch gerechtem Management des Ressourcenverbrauchs und der Umweltbelastung.

Die Verbindung zwischen Abrüstung und ›Ökoentwicklung‹¹⁴ wird vorwiegend von den Konversionsexperten aus den entwickelten Ländern favorisiert; die Vertreter der Dritten Welt betonen dagegen die Möglichkeit, durch Abrüstung die Wachstums-lücke zwischen Nord und Süd schließen zu können, zumal die Länder des Nordens unter dem strukturellen Druck stünden, ihre Militärausgaben drastisch zu reduzieren. Die zivile wirtschaftliche Entwicklung auch in den Industrieländern hinge, so wird argumentiert, vornehmlich davon ab, daß sich im Süden genügend Beschäftigung und damit Kaufkraft herausbilde, für die auch der Norden entsprechende Güter zur Verfügung stellen könne. Konversion wird hier als eine Strategie verstanden, die dann zu größerem wirtschaftlichem Wachstum beitragen kann, wenn die Absorptionsgebiete für die zivile Produktion sich auch jenseits der nationalen Grenzen, also vornehmlich in die Entwicklungsländer, ausdehnen. Damit wird deutlich gemacht, daß es gemeinsame Interessen zwischen Nord und Süd gibt, die eine Entwicklung aus der Konversion von Rüstungsindustrien als ein Mittel betrachten, durch das sich sowohl die wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben als gleichermaßen die Sicherheit weltweit erhöhen ließe.

Diese Annahme einer ›organischen Korrelation‹ von Abrüstung und Entwicklung (wie sie UNCTAD V 1979 formulierte) könnte leicht die Tatsache verdecken, daß nicht durchweg alle zivilen Güter entwicklungsfördernd im oben angegebenen Sinne sind. So könnten gerade die Produktionsbereiche, in denen nur geringe Konversionsschwierigkeiten auftreten, für die Umpolung von Rüstungsgütern auf Entwicklungshilfe ungeeignet sein. Die westlichen Großtechnologien etwa öffnen in den Entwicklungsländern eine Einkommensschere zwischen den ausgebildeten Arbeitern und einer industriellen Mittelklasse auf der einen Seite und dem städtischen Proletariat und einer stark benachteiligten Landbevölkerung auf der anderen. Diese Auswirkungen, die mit der Form der Technologie und des Energieumsatzes zusammenhängen, müssen bei jeder Konversion in Betracht gezogen werden. Das gilt vor allem, wenn nicht nur die Regierungen mit dem Transfer ziviler Güter betraut sind, sondern auch multinationale Firmen sich damit befassen. Stets ist zu bedenken, daß Technologietransfer sich nicht auf das Technische beschränkt, sondern daß Lebensweisen und -stile sowie ›verdinglichte Herrschaft‹ mitexportiert werden.

Die Befürworter einer alternativen Entwicklung heben deshalb die Vorteile der ›angepaßten Technologien‹ hervor, die unter anderem nicht nur durch den anonymen Weltmarkt vermittelt, sondern durch Verständigung zwischen Produzenten und Konsumenten hergestellt werden. Integrale Bestandteile dieser Technologien sind sowohl die Unterweisung zu ihrer Anwendung und Reparatur als auch zu ihrer selbständigen Herstellung: Ein solcher befähigender Technologietransfer hätte allerdings zur Folge, daß Technologieexport im bisherigen Stil in den Ländern der Dritten Welt nicht länger gefragt wäre¹⁵.

Bei der Betrachtung des Verhältnisses zwischen Abrüstung und Sicherheit wurde bereits auf die Bedeutung der realen oder per-

zipierten politischen Verletzbarkeit von Staaten hingewiesen. Eben sie spielt im Nord-Süd-Kontext eine zunehmend wichtige Rolle. Die Entwicklungsländer verfügen über begehrte Rohstoffe, die sie zum Teil schon durch Kartellisierung verknappen. Die daraus entstehenden neuen Abhängigkeiten aber werden immer mehr durch militärische Mittel zu kompensieren versucht. Auf diese Weise setzt sich eine spiralförmige Entwicklung in Gang: Ressourcenknappheiten führen zu Konflikten, in denen auch mit militärischen Mitteln gedroht wird; dies beschleunigt die Aufrüstung sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industriegesellschaften, wodurch sich die Rohstoffe weiterhin verknappen, militärische Bedrohung und Konfrontation sich zuspitzen... usw. In einer solchen Situation wird Abrüstung zugleich immer wünschenswerter und immer unwahrscheinlicher. Deshalb wird gelegentlich dafür plädiert, die Konversion mit ganz kleinen Schritten einzuleiten, beispielsweise dafür zu sorgen, daß die Rüstungstechnologie vor allem in den Entwicklungsländern, wo sie nicht selten das Prestige der Eliten hebt, möglichst auch für zivile Zwecke genutzt werden kann. Auf diese Weise könnten sich Verteidigungseinrichtungen schließlich sogar bezahlt machen¹⁶.

5. Die Konversionskompetenz

Es sei noch einmal wiederholt: Konversionsplanung und strategische Planung gleichen sich darin, daß sie auf ein Ereignis ausgerichtet sind, das noch nicht in Sicht ist; die unerläßliche Vorbereitung auf den möglichen Durchbruch (der Abrüstung oder des kriegerischen Konflikts) dient der Sicherheit. Konversionsvorbereitungen machen zudem die Abrüstung wahrscheinlicher, denn nur durch praktisches Tun können die Widerstände in der öffentlichen Meinung und in den an Rüstung interessierten Kreisen abgebaut werden. Wie Melman formuliert: Abrüstung ist abhängig von einer wirksamen Konversionskompetenz und umgekehrt greift diese nur bei beschlossener Abrüstung¹⁷. Negativ ausgedrückt: das Fehlen einer Konversionskompetenz wirkt sich als Barriere bei der Verhandlung von Strategien zur Beendigung des Rüstungswettlaufs aus. Aus diesem Grunde wäre schon die öffentlich einsetzende Diskussion über eine Fähigkeit zur Konversion der Beginn zur Umkehr.

Eine derartige planende Vorbereitung der Konversion besteht heute weder in den entwickelten Ländern in Ost und West noch gar in der Dritten Welt, womit sich der kriegswirtschaftliche Charakter des internationalen Systems andeutet. Vertreter der sozialistischen Staaten heben hervor, daß ihre Systeme auf Grund der zentralen Planung eine bis zu zwanzigprozentige Abrüstung ohne größere Reibungsverluste verkraften könnten; eine entsprechende Planung haben sie allerdings nicht aufzuweisen. Keine Regierung des Westens, des Warschauer Pakts und der Dritten Welt hat eine institutionalisierte Konversionskompetenz in Planungsstäben oder ähnlichen Institutionen eingerichtet, und es gibt auch keine Pläne, durch die Rüstungsbetriebe angehalten würden, auf zivile Produktion umzustellen. Dieses Unvorbereitetsein hat strukturelle Gründe.

In Markt- und Planwirtschaften gleichermaßen ist das leitende Personal in den Rüstungsbetrieben darauf ausgerichtet, Kosten und Subventionen zu maximieren. Dies ist ein gravierender Unterschied zur zivilen Wirtschaft, in der das Haushalten mit knappen Mitteln die Produktion bestimmt. In den sozialistischen Ländern sind die Rüstungsbetriebe zudem von der zivilen Produktion dadurch getrennt, daß sie einen privilegierten Zugang zur Versorgung genießen. Manager und Ingenieure haben Vorteile gegenüber ihren Kollegen in der Zivilwirtschaft, die sich auch in größerer Machtfülle ausdrücken. Konversion würde hier den gesellschaftlichen Abstieg von militärischem und zivilem Personal bedeuten.

Auch die Rüstungsindustrie in den Entwicklungsländern praktiziert die Kosten- und Subventionsmaximierung; sie stellt in diesen Ländern die kostspieligsten und fortgeschrittensten technologischen Anlagen her, die es hier überhaupt gibt, inmitten einer Umwelt, deren Transport- und Kommunikationssysteme darauf

nicht eingerichtet sind. Die Militärproduktion ist dementsprechend auch strikt von den übrigen wirtschaftlichen Aktivitäten abgeschirmt. Sie besitzt ihre eigene Infrastruktur. Außerdem gilt auch hier, daß die Produktion von Rüstungen für den Export die profitabelste Form der wirtschaftlichen Tätigkeit überhaupt darstellt. Es ist daher nicht verwunderlich, daß es keine Konversionsplanung auf staatlicher oder betrieblicher Ebene gibt¹⁸.

Angesichts dieser Umstände fragt es sich, was von den im Rahmen der UNO oft wiederholten Forderungen der Entwicklungsländer nach Rüstungskonversion zu halten ist, wenn sie selbst zu ihrer Aufrüstung ein erhebliches Kapital aufbrauchen, das notwendigerweise von der ökonomischen Entwicklung abgezogen wird. Ihre Aufrüstung wird vorangetrieben durch akute Bedrohungsvorstellungen, Interventionen von oder in Nachbarstaaten, innergesellschaftliche und regionale Konflikte sowie durch die Verteidigung der mit der Rüstung verbundenen politischen und wirtschaftlichen Privilegien.

Alle diese Tatsachen erschweren die Vorbereitung der Konversion. Die Verantwortlichen verneinen daher auch ein Bedürfnis nach einer entsprechenden Planung, da der Rüstungswettlauf ohnehin fortgesetzt würde. Aus Umfragen in den Rüstungsindustrien geht außerdem hervor, daß sich die dort Beschäftigten keine alternative Tätigkeit vorstellen können und daß sie sich deshalb sogar zur Fortführung des Rüstungswettlaufs verpflichtet fühlen. — Eine staatlich gelenkte Konversion käme nicht umhin, die Beschäftigungseffekte der Umstellung von militärischer auf zivile Produktion mindestens ebenso positiv darzustellen wie es geschieht, wenn mit staatlicher Hilfe der umgekehrte Vorgang gefördert wird, nämlich die Konversion ziviler Herstellung in Rüstungsproduktion.

Aus den bisherigen Diskussionen gehen eine Reihe von Empfehlungen zur Organisationsform einer Konversionskompetenz hervor, die die Verbindung zwischen Abrüstung und Entwicklung herstellen. Darin schlagen sich wieder die Grundeinstellungen zur Bedeutung der Konversion für die Entwicklung der Welt nieder. Diejenigen, die die Konversion als Motor einer autozentrierten, selbstbestimmten Entwicklung betrachten, stellen die entsprechende Planung auf die spezifischen Bedingungen der Produktion vor Ort ein, insbesondere auf Boden, Klima, Energievorräte, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung und Transportmöglichkeiten in jedem einzelnen Fall. Ob in den Industriegesellschaften oder in der Dritten Welt durchgeführt, Konversion ist nach dieser Auffassung lediglich als örtliches Unternehmen erfolgreich. Ein solcher Zugang ist auch kostensparend, denn ein zentral gesteuerter industrieller Umbau wäre ein sehr kostspieliges Unternehmen. Da auch die alternative zivile Produktion mit einem Modell der Dezentralisierung verbunden wird, stimmen Strategie und Zielbild in diesem Punkt überein.

Die Befürworter einer neuen Weltwirtschaftsordnung dagegen schlagen als Konversionsplanungsinstanz ein dreigliedrig zusammengesetztes Organ aus Vertretern des Staates, der Beschäftigten und der Unternehmer vor. Damit wird ein Prinzip hervorgehoben, das in der Internationalen Arbeitsorganisation von konstitutiver Bedeutung ist. Derartige Organe sollen die Konversion auf nationaler Ebene lenken sowie auf internationaler Ebene zuständig sein für die Verteilung der aus Abrüstung eingesparten Mittel. In diesem Zusammenhang folgt eine Reihe von Vorschlägen dem Plan der französischen Regierung, der auf der 10. UN-Sondergeneralversammlung vorgelegt wurde. Demnach sollen die bei einer zehnpromzentigen Abrüstung freiwerdenden Mittel in einen »Internationalen Abrüstungsfonds für Entwicklung« eingezahlt werden¹⁹. Dieser Fonds soll die Beiträge aus den Rüstungskürzungen eintreiben und auch für die Verteilung sorgen, und zwar so, daß die Länder je nach dem Grad ihrer Rüstung und Entwicklung einzahlen bzw. von der Umverteilung profitieren. Damit könnten vielleicht jene Probleme gelöst werden, die bereits am Ausgang dieser Überlegungen erwähnt wurden: Da die notwendige Berechenbarkeit der Rüstungsausgaben und eine entsprechende internationale Transparenz der Budgets nicht in allen politischen Systemen herzu-

stellen sein wird, könnte die Einzahlung in den Fonds die entsprechende Kontrollfunktion übernehmen.

Oft wird die Erwartung ausgesprochen, damit könnte ein neues Forum mit neuem Auftrieb zur internationalen Kooperation entstehen. Jenseits von Tagespolitik und Wahlkämpfen könnten hier langfristige Analysen und Wertentscheidungen vorbereitet werden und die Politiker dazu befähigen, das Grunderfordernis an Sicherheit zum Maß der Rüstung, das wirtschaftliche Wachstum zur friedenssichernden weltweiten Entwicklung in Beziehung zu setzen.

Anmerkungen

- 1 Vor allem die westlichen Staaten zweifelten an der Umsetzbarkeit des Programms. Sie machten geltend, daß die Definition von Militärausgaben, ihre Abgrenzung von anderen Staatsausgaben schwierig, außerdem die internationale Vergleichbarkeit dieser Daten nicht gegeben sei. In der Folge sollte sich jedoch zeigen, daß die Vorbehalte gegen die Einführung eines Berichtserstattungssystems über die Militärhaushalte von seiten der osteuropäischen Staaten (mit Ausnahme Rumäniens) kommen; so zuletzt bei der Abstimmung über die einschlägige Resolution 35/142B der Generalversammlung am 12.12.1980. — Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf den Aufsatz von H. Frank, Über die Vergleichbarkeit der Militärhaushalte. Aussichten und Nutzen einer Messung, VN 1/1980 S.9ff., sowie auf den neuesten Bericht des UN-Generalsekretärs zum Thema (Reduction of Military Budgets, UN-Doc.A/35/479 v.21.10.1980).
- 2 Da die Expertengruppe noch arbeitet und ihr Bericht noch nicht vorliegt, wird hier zur Darstellung der Diskussion über den Teilaspekt der Konversion auf bereits publizierte Arbeiten der Autoren verwiesen. — Zum Hintergrund der Einberufung dieses Gremiums von Regierungssachverständigen siehe H. Wiesebach, Abrüstung und Entwicklung. Ihr Zusammenhang in der Sicht der Vereinten Nationen, VN 5/1979 S.155ff.
- 3 Vgl. auch den Zwischenbericht (UN-Doc. A/34/465 v.12.9.1979) der mit dem Zusammenhang von Abrüstung und internationaler Sicherheit befaßten Expertengruppe. Der Abschlußbericht dieses Gremiums konnte der 35. Generalversammlung nicht unterbreitet werden, wie es ursprünglich vorgesehen war.
- 4 Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer (Bericht der Nord-Süd-Kommission), Köln 1980, S.158.
- 5 In Umrissen war diese Problematik den Vätern der Charta der Vereinten Nationen bereits während des Krieges bewußt. In dem offiziellen amerikanischen Vorschlag für ein UN-Sicherheitssystem wurde ein operatives System kollektiver Sicherheit mit einem bestimmten Volumen von Rüstung verbunden, das vom Sicherheitsrat zu kontrollieren wäre, um einen neuen Rüstungswettlauf zu verhindern. Dazu gehörte vor allem eine Handhabe, damit die exzessive Rüstung oder Bemannung der Streitkräfte eines Staates als Bedrohung des Friedens bezeichnet und abgebaut werden könnte. Die angemessene Größe, der Charakter und die Zusammensetzung der Rüstung und Streitkräfte jeder Nation sollte sich nach der Größe der Bevölkerung als objektiver Basis für nationale Quoten richten. Diese Versuche, die Beziehung zwischen Sicherheit und Rüstung zu objektivieren, fanden jedoch keinen Eingang in die UN-Charta. In Dumbarton Oaks erschien dann noch der britische Vorschlag für ein kollektives Sicherheitssystem, das auf dem Prinzip beruhte, daß das Rüstungsniveau jedes Staates ihn dazu befähigen solle, sowohl für die lokale Verteidigung als auch für die internationale Sicherheit aufzukommen. Auch dieser Passus wurde nicht in die Charta aufgenommen. Es blieb bei der Formulierung in Artikel 26, daß zur Förderung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit »von den menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt« werden sollte. Vgl. R.B. Russel, A History of the United Nations Charter, Brookings/Menasha 1958, S.440ff.
- 6 Bericht der Nord-Süd-Kommission (Anm.4), S.156/157.
- 7 S.Melman, The Defense Economy, Boston 1970, S.37.
- 8 Vgl. hierzu U. Albrecht, Rüstungskonversion — eine Literaturstudie mit Forschungsempfehlungen, Baden-Baden 1979.
- 9 Lucas Aerospace: Turning Industrial Decline into Expansion — A Trade Union Initiative. An Interim Report prepared by Lucas Aerospace Confederation Trade Union Committee, February 1979; Economic Audit on Vickers Scotswood, prepared for the Save Scotswood Campaign, February 1979.
- 10 Vgl. hierzu die eindrucksvolle Liste neuartiger Güter, die die Belegschaften von Lucas Aerospace aufgrund spezieller Konsumentenbefragungen entwickelt und hergestellt haben, darunter alternative Technologien für Entwicklungsländer, Geräte für Behinderte und medizinische Instrumente (s.Anm.9).
- 11 Vgl. zu dieser Problematik P.Wallensteen (Hrsg.), Experiences in Disarmament, Uppsala 1978, sowie M.Kaldor und A.Eide (Hrsg.), The World Military Order, London 1979.
- 12 J. Huffschild und E.Burhop, Von der Kriegs- zur Friedensproduktion, Köln 1980, S.58.
- 13 Eine derartige Planung setzt ein gesamtgesellschaftliches Konzept der Konversion voraus; siehe dazu K. Engelhardt, Umstellung von Rüstungsproduktion auf den friedlichen Bedarf — Möglichkeiten und Hindernisse, in: Huffschild/Burhop (Anm.12), S.64ff.
- 14 Vgl. hierzu auch die »World Conservation Strategy« des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP).
- 15 G.Simonis und J.Häusler, Der Export von Solartechnologie in Entwicklungsländern — ein Beitrag zur Entwicklung der Industrieländer?, in: Leviathan 3/1980, S.320ff., weisen auf die dabei auftretenden Schwierigkeiten hin.
- 16 Vgl. St. Neumann und R.E.Harkavy (Hrsg.), Arms Transfer in the Modern World, New York 1979.
- 17 Melman (s.Anm.7).
- 18 Vgl. hierzu UN-Doc.A/34/534 v.19.10.1979, insbesondere Appendix III.
- 19 UN-Doc.A/S-10/AC.1/28 v.13.6.1978.