

Regling, Horst

Article — Digitized Version

Änderungen im Verteidigungshaushalt nicht ohne wirtschaftliche Konsequenzen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Regling, Horst (1967) : Änderungen im Verteidigungshaushalt nicht ohne wirtschaftliche Konsequenzen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 10, pp. 509-512

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133769>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Änderungen im Verteidigungshaushalt nicht ohne wirtschaftliche Konsequenzen

Horst Regling, Hamburg

Von den Bemühungen um eine nachhaltige Sanierung der Bundesfinanzen wurden nicht zuletzt die Verteidigungsausgaben betroffen. Wie auch der Sozialetat, erschien dieser Posten nicht nur wegen seines hohen Anteiles an den Bundesausgaben, sondern zugleich auch unter der Zielsetzung interessant, den Bundeshaushalt in Zukunft durch eine Förderung der investiven zu Lasten der konsumtiven Ausgaben wachstumsgerecht umzustrukturieren.

ANSÄTZE DER MITTELFRISTIGEN FINANZPLANUNG

Die an NATO-Planungen ausgerichteten Etatansätze der Jahre 1968 bis 1971 wurden in der mittelfristigen Finanzplanung um insgesamt mehr als 9 Mrd. DM gekürzt: 1968: 2 Mrd. DM, 1969: 2,4 Mrd. DM, 1970: 2,6 Mrd. DM, 1971: 2,4 Mrd. DM. Nach Abzug dieser Beträge wurden für die entsprechenden Jahre offiziell zunächst folgende Verfügungssummen ausgewiesen¹⁾: 1967: 19,4 Mrd. DM, 1968: 18,2 Mrd. DM, 1969: 18,9 Mrd. DM, 1970: 19,7 Mrd. DM, 1971: 20,3 Mrd. DM. Zusätzlich sind pro Jahr rund 500 Mill. DM für die zivile Verteidigung vorgesehen.

Gegen diese Entscheidung wurden von einigen NATO-Partnern wichtige Vorbehalte angemeldet; die vornehmlich von den USA und den NATO-Führungsgremien vorgelegene Warnung, die eingegangenen Bündnispflichten nicht zu vernachlässigen, wurde in der innerdeutschen Diskussion hauptsächlich vom Verteidigungsministerium vertreten.

Angesichts dieser Kritik sah sich die Bundesregierung veranlaßt, die im Finanzplan vorgelegten Werte nicht unwesentlich zu ergänzen.

Allein durch die Berücksichtigung der Besoldungsverbesserungen, die in den ausgewiesenen Haushaltsansätzen nicht enthalten waren, wurde für den Zeitraum 1968 bis 1971 eine Steigerung der Verfügungssumme von über 3 Mrd. DM erreicht. Erhöhte Verteidigungsanstrengungen sind durch diese Steigerung der Etatansätze allerdings nicht zu erwarten, weil sie weder eine Personalvermehrung, noch Beschaffungen, noch Infrastrukturvorhaben ermöglicht.

Eine reale Erhöhung der Verteidigungsleistung der kommenden Jahre resultiert jedoch daraus, daß bis Ende 1967 in den USA voraussichtlich eine „Dollarhalde“ von 3,2 Mrd. DM zugunsten der Bundesrepublik Deutschland vorhanden sein wird. Dieses Guthaben

¹⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 73 vom 8. 7. 1967, S. 627.

ist aus der Erfüllung des am 30. 6. 1967 abgelaufenen Devisenausgleichsabkommens mit einem Zweijahres-Soll von 5,4 Mrd. DM bestehen geblieben, weil sich die entsprechenden deutschen Dienststellen außerstande sahen, den Plafond durch militärisch und ökonomisch sinnvolle Aufträge auszuschöpfen.

Tabelle 1

Entwicklung der Verfügungssummen für die militärische Verteidigung in den Rechnungsjahren 1967—1971 (in Mrd. DM)¹⁾

	1967	1968	1969	1970	1971
1. Einzelplan 14 lt. Finanzplan ²⁾	19,39 ²⁾	18,18	18,86	19,70	20,30
2. Besoldungsverbesserungen	—	0,27	0,63	1,03	1,46
	19,39	18,45	19,49	20,73	21,76
3. Auflösung Devisenkonto USA von rd. 3,2 Mrd. DM ³⁾	—	1,00	0,90	0,80	0,50
	19,39	19,45	20,39	21,53	22,26
4. Tilgung kurzfristiger Verschuldung für Sonderzahlung USA	—	0,70	0,30	0,25	0,25
	19,39	18,75	20,09	21,28	22,01
5. Vorauszahlungen USA für künftige Rechnungsjahre	0,94				
6. Verfügungssumme für die militärische Verteidigung	18,5	18,7	20,1	21,3	22,0
7. Steigerung gegenüber Vorjahr in %	+6,3	+1,1	+7,5	+6,0	+3,3

¹⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 79 vom 25. 7. 67, S. 681.

²⁾ Ohne 1. Investitionshaushalt 1967 (203,5 Mill. DM) sowie ohne die weiteren Maßnahmen des 2. Investitionshaushaltes (weitere 150 Mill. DM).

³⁾ Verteilung auf die einzelnen Jahre geschätzt.

Allerdings mußte sich die Bundesregierung, um ihre Zahlungsverpflichtungen noch rechtzeitig erfüllen zu können, in Höhe von 1,5 Mrd. DM kurzfristig auf dem Kapitalmarkt verschulden. Diese Beträge, die also nicht aus dem Verteidigungsetat vorfinanziert wurden, stehen deshalb für Verteidigungszwecke erst dann zur Verfügung, wenn sie in den entsprechenden Jahren in den Verteidigungshaushalt zur Ablösung des Kredites eingesetzt werden. Wie aus Tabelle 1 unter 4.) zu ersehen ist, führen diese Abgeltungen dann nicht zu höheren Plafondzahlen; sie belasten vielmehr die nach dem mittelfristigen Finanzplan vorgesehenen Verfügungssummen für die militärische Verteidigung.

ENSCHRÄNKUNG DES VERTEIDIGUNGETATS ERZWINGT NEUE VERTEIDIGUNGSKONZEPTION

Die mit der NATO abgestimmten und in der Planung des Verteidigungsministeriums ursprünglich vorgesehenen Maßnahmen zur Erhaltung der militärischen

Schlagkraft lassen sich aber trotz der in Tabelle 1 ausgewiesenen positiven Zuwachsraten im Verteidigungsetat und trotz wesentlicher Verbesserungen im Devisenausgleich nicht bewältigen.

Für die Erfüllung des NATO-Planes „BRAVO“, der zwischen 1967 und 1971 eine Aufstockung der zugesagten 12 deutschen Divisionen auf eine Sollstärke von 508 000 Mann vorsah, hatte die Bundesregierung ursprünglich einen finanziellen Einsatz von insgesamt 124 Mrd. DM zugesagt und auch eingeplant. Durch den im Verhältnis zu diesen Planziele aufsergewöhnlich niedrigen Ansatz im Jahre 1967 wären für die vier Jahre von 1968 bis 1971 noch 104,5 Mrd. DM zu leisten geblieben. Angesichts der sich im Spätsommer des vergangenen Jahres abzeichnenden Finanzkalamität wurde der finanzielle Bedarf dadurch reduziert, daß die Bundesregierung ein Moratorium erwirkte, demzufolge die Bundeswehrstärke zunächst einmal bei 460 000 Mann belassen werden sollte. Auf diese Weise war der Finanzbedarf der Jahre 1968 bis 1971 auf 93 Mrd. DM zurückgeschnitten worden.

Die jetzt vom Kabinett der Großen Koalition beschlossenen beträchtlich darüber hinausgehenden Kürzungen zwingen allerdings zu einer grundlegend neuen Verteidigungskonzeption.

Politiker und Militärs wurden durch die Haushaltskürzungen vor die Alternative gestellt, ob Einsparungen an Gerät, Bewaffnung und Ausrüstung oder am Mannschaftsbestand der Bundeswehr erfolgen sollen.

Zwischen diesen Alternativen wurde schließlich ein Kompromiß gewählt, der zur Grundlage für die in den Einzelheiten noch auszuarbeitenden Planung bestimmt worden ist. Demzufolge soll die Kopfzahl der Bundeswehr statt der vom Verteidigungsminister vorgeschlagenen 60 000 höchstens um 20 000 Mann reduziert werden. Gleichzeitig ist geplant, die Zahl der jährlich zu Übungen einberufenen Reservisten beträchtlich zu erhöhen, so daß künftig ständig 5000 bis 6000 Reservisten in der Bundeswehr dienen sollen. — Angesichts der Erklärung des amerikanischen Präsidenten, daß er in einer Verminderung der Bundeswehr um 10 000 oder 15 000 Mann bei gleichzeitiger Stärkung der schnell mobilisierbaren Reserven nicht nur eine geringfügige Umplanung sieht, die nur militärische Auswirkungen im deutschen Bereich hätte, liegt eine noch geringere Reduzierung der Planzahlen für die Truppenstärke durchaus im Bereich des Möglichen.

Andererseits muß bezweifelt werden, daß merkliche Einsparungen im Bereich der Zivilbediensteten, die 1966 immerhin mehr als 175 000 Mann umfaßten, möglich sind; in dem Maße nämlich, in dem man ihre Tätigkeit von Militärpersonen wahrnehmen läßt — wie es von mancher Seite erwogen wurde —, verringert sich die Schlagkraft der Truppe. Das aber gerade soll ja vermieden werden.

Folglich werden die erforderlichen Einsparungen im wesentlichen nur durch eine Streckung der kostspieligen Rüstungsprogramme zu ermöglichen sein.

Das bedeutet dann u. a., daß Panzer nicht mehr alle vier und Flugzeuge nicht mehr alle sechs Jahre ersetzt werden, daß der neue Schützenpanzer und das deutsch-amerikanische Entwicklungsvorhaben des Kampfpanzers 70 ebenso auf die lange Bank geschoben werden müssen wie die Nachfolger für den Starfighter F 104 G und das Erdkampfflugzeug Fiat G 91.

Durch diese Entscheidung wird eine Entwicklung verstärkt fortgesetzt, die sich in den vergangenen Jahren anbahnte und die nicht zuletzt unter Sicherheitsgesichtspunkten auf die Dauer unhaltbar erscheinen muß: der rapide Anstieg des Anteiles der Betriebsausgaben der Bundeswehr.

Tabelle 2
Verteidigungsausgaben laut Bundeshaushaltsrechnung
(in Mill. DM) ¹⁾

	1959	1961	1963	1965	1967
Personalausgaben	1 543	2 571	3 739	4 664	6 264
In % der Gesamtausgaben	12	20	19	26	34
Fortdauernde Ausgaben	3 563	5 436	8 232	10 132	12 435
In % der Gesamtausgaben	41	45	44	57	67
Einmalige (Investitions-) Ausgaben	5 043	6 651	10 365	7 774	6 103
In % der Gesamtausgaben	59	55	56	43	33
Importe ²⁾	1 166	1 212	3 763	3 590	
In % der einmaligen Ausgaben	23	18	36	46	
Entwicklung und Erprobung	150	378	539	688	913
Gesamtausgaben	8 606	12 087	18 596	17 906	18 537

¹⁾ Die Istaussgaben wurden um die am Schluß des Rechnungsjahres verbliebenen Haushaltsreste gekürzt; 1965 und 1967 Sollziffern laut Bundeshaushaltsplan.

²⁾ Diese Zahlen sind identisch mit dem in der Außenhandelsstatistik geführten Posten „Als Güter der Bundesregierung gemeldete Waren“, der allerdings nur die direkten Importe von Rüstungsgütern umfaßt. Siehe: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie G, Reihe 2, jeweils die Dezemberhefte unter Ziffer 9897 00.

Welche ökonomischen Konsequenzen ergeben sich aus dieser fortlaufend ungünstiger werdenden Relation zwischen Betriebs- und Investitionskosten, und wie sind unter dieser Fragestellung die jüngsten Entscheidungen zu bewerten?

DIE PRODUKTIONSFAKTOREN ARBEIT UND KAPITAL

Zunächst einmal ist die Höhe der Betriebskosten in hohem Grade funktional abhängig von der Kopfzahl der Bundeswehr. In dem Maße, in dem auf ihre Reduzierung verzichtet wird, bleiben dem volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß wichtige Arbeitskräfte entzogen. Da es sich hierbei überwiegend um qualifizierte Facharbeiter handelt, war von der Zuwanderung vorwiegend ungelerner Gastarbeiter bisher wenig Entlastung zu erwarten.

Da auch in der gegenwärtigen Rezession durchaus ein Bedarf an jungen, insbesondere technisch qualifizierten Arbeitskräften besteht, wird sich die vorgesehene Einschränkung der Mannschaftsstärke der Bundeswehr entsprechend günstig, wenn auch wegen der geringen Größenordnung kaum fühlbar auswirken. Dagegen ist fraglich, ob die deutsche Wirtschaft die vorgesehe-

nen Milizmobilisierungen, die sich immerhin in einer Größenordnung von 100 000 bis 150 000 Einberufenen bewegen werden, elastisch und ohne übermäßigen zusätzlichen Aufwand auffangen kann.

Andererseits bedeutet eine Reduzierung der militärischen Nachfrage auf dem Inlandsmarkt, daß die freierwerdenden heimischen Kapazitäten der zivilen Produktion zur Verfügung stehen. Vollbeschäftigung vorausgesetzt, müßte also ceteris paribus die Güterversorgung der Bevölkerung zunehmen.

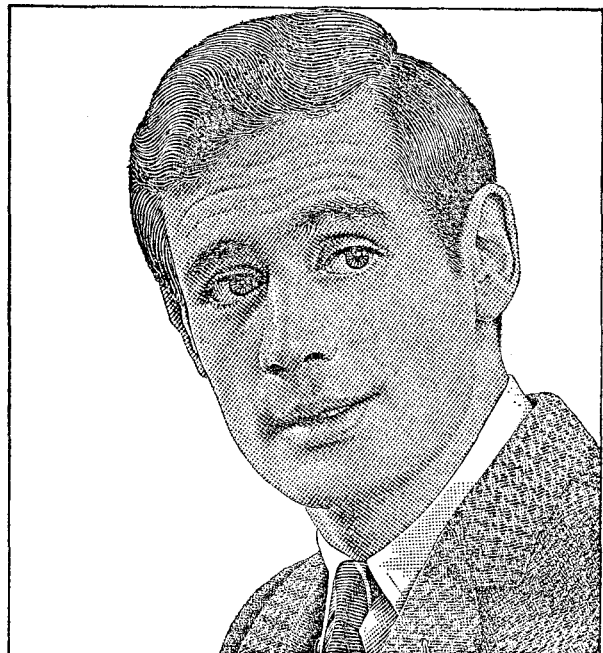
In der gegenwärtigen Situation verfügt die deutsche Wirtschaft und insbesondere der von der militärischen Nachfrage betroffene Teil der Industrie jedoch über weitgehend unausgelastete Kapazitäten. Es ist daher zu vermuten, daß in der jetzigen Konjunkturlage eine zusätzliche Produktion militärischer Güter die Befriedigung des privaten Bedarfes nicht tangieren würde. Im Gegenteil läge eine solche Maßnahme durchaus im Interesse der aktuellen Wirtschaftspolitik, die mit allen Mitteln eine Ankurbelung der Konjunktur anstrebt.

DER STAND DES TECHNISCHEN WISSENS

Neubeschaffungen für die Verteidigung werden von der Investitionsgüterindustrie im weitesten Sinne geliefert. Beim größten Teil der Rüstungsindustrie handelt es sich um Bereiche der Wirtschaft, die der Spitzentechnik zugerechnet werden und in denen durch hohe Ausgaben für Forschung und Entwicklung der allen Sektoren der Wirtschaft zugute kommende technische Fortschritt gefördert wird. Allgemein bekannt sind zum Beispiel die Impulse, die von der amerikanischen Luft- und Raumfahrtindustrie auf die gesamte Wirtschaft ausgegangen sind. Aber auch andere durch Militärausgaben finanzierte Projekte haben den technischen Fortschritt nachhaltig gefördert. Folglich kann ganz allgemein gesagt werden, daß Militärausgaben unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten um so günstiger beurteilt werden müssen, je höher dabei der Anteil der Investitionsausgaben ausfällt.

Der positive Effekt steigt natürlich mit der Bedeutung des durch die Projekte induzierten fall-out, die eng mit dem Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben an den Gesamtausgaben für Rüstungsbeschaffung korreliert ist. Dieser Anteil lag in den vergangenen Jahren in den USA, England und Frankreich beträchtlich über dem in der Bundesrepublik Deutschland. Zwar sind die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der BRD im Ausmaß des Aufbaues einer eigenen Rüstungsindustrie im Laufe der Jahre kontinuierlich angestiegen; dennoch lag ihr Anteil 1966 gerade bei 4 % gegenüber mehr als 11 % in den USA und England. Die Ursache hierfür ist hauptsächlich in der Höhe und der Struktur der deutschen Rüstungsimporte, aber auch in der Praxis des Lizenznachbaues zu sehen.

Von der Größenordnung her nahmen die Auslandsaufträge in der Vergangenheit häufig mehr als ein



Ein Mann wie er
ist Brisk-frisiert



Drittel des für Investitionen bereitstehenden Etats in Anspruch. In der Phase der Erstausrüstung erreichte dieser Anteil allein schon deshalb beträchtliche Ausmaße, weil die deutsche Industrie zumindest kurzfristig nicht in der Lage war, derart komplizierte Aufträge ausführen zu können. Ihre Leistungsfähigkeit konnte erst im nachhinein mit Hilfe von Lizenzbauten gesteigert werden; zwar war das Verfahren des Lizenznachbaues dazu geeignet, das know-how der deutschen Wirtschaft zu erhöhen, die Eigenausgaben für Forschung und Entwicklung wurden dadurch aber wenig angeregt.

Neben der Höhe der Rüstungsimporte erscheint jedoch ihre Struktur bemerkenswert. Nach wie vor liegt der Schwerpunkt bei Waffensystemen modernster Prägung, solcher Produkte also, bei denen der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben besonders hoch ist. Folglich trägt die Bundesrepublik auf diese Weise in Höhe von Milliardenbeträgen dazu bei, das technische Niveau der Ursprungsländer zu finanzieren.

Als Ergebnis können wir also festhalten, daß eine weitere Verschlechterung der Relation zwischen Betriebs- und Investitionskosten der Bundeswehr den Stand des technischen Wissens in Deutschland tendenziell beeinträchtigt. In gleicher Richtung wirkt sich der Import von Rüstungsgütern aus.

Wie oben bereits gezeigt wurde, bedeuten die jetzt getroffenen Kürzungsmaßnahmen lediglich eine Verzögerung in der Beschaffungstätigkeit; sie vergrößern den erforderlichen Nachholbedarf. Derartige starke Schwankungen in der Nachfrage nach Rüstungsgütern lassen sich aber trotz der engen Verzahnung zwischen Rüstungs- und Investitionsgüterindustrie nicht immer reibungslos auffangen. Dies gilt insbesondere in den Bereichen, in denen der Anteil der Rüstungsindustrie dominierend ist. Wie die jüngste Diskussion um den Senkrechtstarter gezeigt hat, muß sich das Ausbleiben von Anschlußaufträgen in einem Sektor wie der Luftfahrtindustrie, die in Deutschland zu etwa 90 % von Militärausgaben abhängt, einschneidend auswirken, weil keine Möglichkeit besteht, die Techniker und Ingenieure kurzfristig anderweitig einzusetzen. Gelingt es der deutschen Wirtschaft aber nicht, diese hochwertigen Arbeitskräfte durch interessante Aufgaben und eine entsprechende Entlohnung zu binden, dann droht die Gefahr einer Abwerbung durch das Ausland. Indem sie dort das in Deutschland erworbene know-how zur Anwendung bringen, tragen sie zu Erfindungen bei, die von der deutschen Wirtschaft nachträglich häufig in Form teurer Importe oder Lizenzen bezahlt werden müssen.

An diesem Beispiel wird deutlich, wie folgenschwer es sein kann, wenn aus kurzfristigen finanziellen Engpässen heraus Entscheidungen getroffen werden, die sich später als irreparabel erweisen oder nur unter großem Kostenaufwand wieder ausgeglichen werden können. Eine langfristige Planung auf militärischem Gebiet erscheint deshalb dringend notwendig.

Die gleichen Überlegungen, die hier für eine ganze Branche wie die Luftfahrtindustrie angestellt wurden, können übrigens auch für einzelne hochspezialisierte Betriebe gelten, die durch Rüstungsaufträge sonst wenig ausgelasteten Branchen angehören. Während es hier großen Konzernen, wie zum Beispiel in der Automobil- oder Elektroindustrie, meist ohne Schwierigkeiten gelingt, einen entsprechenden Nachfrageausfall durch andere Aufträge auszugleichen, wird dies bei kleineren Betrieben mit einem hohen Anteil an Rüstungsaufträgen nicht der Fall sein. Insofern bedarf es, vorausgesetzt, daß die militärischen Erfordernisse das zulassen, auch in dieser Hinsicht einer kontinuierlichen Beschaffungsplanung. Die erforderlichen Anschlußaufträge sollten also nach Möglichkeit nicht stoßweise erteilt werden.

Natürlich hängen auch diese strukturellen Erwägungen eng mit den Importen von Rüstungsgütern zusammen, weil ja die inländische Industrie in ihrem Ausmaß auf Aufträge verzichten muß. Folglich sollte eine Planung, die sich mit einer kontinuierlichen Auslastung der heimischen Kapazitäten befaßt, die Entwicklung der Importstruktur mit einbeziehen.

Als weiteres Ergebnis können wir demnach feststellen, daß eine Einschränkung der Beschaffungstätigkeit der Bundeswehr auf dem heimischen Markt auch die Gefahr einer Verschwendung volkswirtschaftlich wichtiger Kapazitäten in sich birgt. Auch aus diesem Grunde erscheint bei der Beschaffung von Rüstungsgütern eine langfristig kontinuierliche Planung erforderlich. Eine solche Forderung stellt sich nicht nur unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten; ihre Verwirklichung dürfte langfristig auch zu einer Senkung der Beschaffungspreise für Rüstungsgüter führen.

Umstrittene französische Sozialpolitik

Alfred Frisch, Paris

Zwei jüngste sozialpolitische Entscheidungen der Regierung sind in Frankreich Gegenstand heftiger Diskussionen und auch die Quelle einer weitverbreiteten Unzufriedenheit. Die eine betrifft die Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer, die andere die Reform der Sozialversicherung.

Die nunmehr auf dem Verordnungswege auf Grund parlamentarischer Sondervollmachten — bezeichnen derweise nicht über den normalen gesetzgeberischen Weg — beschlossene Gewinnbeteiligung darf als Auswirkung der persönlichen Sozialphilosophie de Gaulles und eines sehr kleinen politischen Freundeskreises betrachtet werden. Als in der unmittelbaren Nachkriegszeit auf der französischen Innenpolitik eine bedenkliche kommunistische Hypothek lastete und in den Jahren 1946 und 1947 sehr schwere Streiks bei erheblicher, politisch geschürter sozialer Unzufriedenheit ausgefochten werden mußten, empfahl de Gaulle mit viel Begeisterung und Energie eine „Assoziierung

von Kapital und Arbeit als Antwort auf die marxistische Verlockung“. Was darunter genau zu verstehen war, wurde nie erläutert. Der Assoziierungsplan blieb stets recht nebelhaft, um so mehr, als er sich von der deutschen Mitbestimmung deutlich unterscheiden sollte. Es bestand wohl die Absicht, den Arbeiter stärker an den Betrieb zu binden, die Betriebsgemeinschaft im paternalistischen oder korporativen Sinne zu fördern, den Klassenkampf durch die Schaffung innerlich miteinander verbundener Produktionsgemeinschaften gewissermaßen auszuhöhlen. Die Produktion hätte das Ergebnis eines gleichberechtigten Zusammenwirkens von Kapital und Arbeit zu sein. Als Werkzeug der Assoziierung betrachtete man weniger die Umwandlung der Arbeiter in Aktionäre als vielmehr eine die Entscheidungsfreiheit des Unternehmens nicht einschränkende Gewinnbeteiligung. Entscheidend war damals für de Gaulle vor allem die Verbesserung des Betriebsklimas durch die juristische