

## Wieviel Exportkontrolle? COCOM auf dem Prüfstand

Rode, Reinhard

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rode, R. (1988). *Wieviel Exportkontrolle? COCOM auf dem Prüfstand*. (HSFK-Report, 6/1988). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-96536-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



HESSISCHE STIFTUNG

---

FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

Reinhard Rode

WIEVIEL EXPORTKONTROLLE?

COCOM auf dem Prüfstand

HSFK-Report 6/1988

BIBLIOTHEK  
DER HESSISCHEN STIFTUNG  
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

*Archiv*

Frankfurt am Main

**Reinhard Rode**

**WIEVIEL EXPORTKONTROLLE?**

**COCOM auf dem Prüfstand**

**HSFK-Report 6/1988**

**Juli 1988**

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens-  
und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

6000 Frankfurt/M. 1

Tel. 069/550191

ISBN 3 – 926197 – 41 – 2

## Zusammenfassung

Die Reform des COCOM ist überfällig. Notwendig ist mehr als die regelmäßig erforderliche Anpassung der Exportkontroll-Liste. Es geht um eine grundsätzliche Modernisierung, also die Neubestimmung der Funktion des COCOM für die Sicherheits- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West. Das politische Klima für diese Reformaufgabe ist Ende der achtziger Jahre günstig. Die neue Entspannungsphase und erste Abrüstungsschritte bieten gute Rahmenbedingungen.

Der Sicherheitsbedarf für ein gemeinsames westliches Exportkontroll-Regime besteht weiterhin. Das erforderliche Kontrollniveau kann allerdings auf ein Minimum reduziert werden. Ein solches Kontrollminimum läßt sich allein politisch, nicht aber technisch oder wirtschaftlich bestimmen. Es kann nur zwischen den COCOM-Mitgliedern ausgehandelt werden. Minimalkontrolle heißt bei Dual-Gütern (sowie militärisch als auch zivil verwendbar), daß eine signifikante militärische Bedeutung eindeutig feststehen sollte, andernfalls kann die Entscheidung für den Ostexport ausfallen. Westliche Zeitvorsprünge im technologischen Bereich sind derzeit keinesfalls gefährdet, sie nehmen eher zu.

Die Sicherheitsrisiken durch Ostexport und Technologietransfer scheinen deshalb ziemlich gering. Die Kontroll-Liste kann daher um ca. 40 % verkürzt werden. Diese westeuropäische Forderung können die USA ohne weiteres zugestehen. Sie hat keine wirkliche sicherheitspolitische Brisanz. Wenn Entspannung und Abrüstung weiter vorangekommen sind und ein tragfähiges Fundament gegenseitigen Vertrauens geschaffen worden ist, dann könnten bis zu 90 % der derzeit kontrollierten oder verbotenen Warenpositionen auf der COCOM-Liste der Dual-Güter in den Osten lieferbar sein. Der kleine kontrollierte Rest bestünde dann nur noch in den neuesten Spitzentechnologien und ihrer Anwendung.

Diese einschneidende Reduzierung der Aufgaben für Kontrollbürokratien ist auch deshalb möglich, weil die Interessen westlicher Firmen selbst ausreichende Vorsicht nahelegen. Dieselben liefern sowieso in der Regel die Technologie von gestern, häufig sogar von vorgestern, das Neueste wollen sie jeweils selbst vermarkten. In der Entspannungsphase kann also die Eigenverantwortung der Unternehmen sehr weit gehen.

Die auf das Sicherheitsminimum reduzierte Restfunktion des COCOM legt aber auch seine institutionelle Reform nahe. Der alte Geheimklub - ein Gentlemen's Agreement kein Vertrag - ist nicht mehr zeitgemäß. Ein reformiertes COCOM sollte als Vertrag zwischen den NATO-Staaten und Japan geschlossen werden. Die Europäer sollten diese alte Forderung der

USA zum eigenen Vorteil jetzt aufgreifen. Das allseitige osthandelsfreundliche Klima bietet den richtigen Zeitpunkt, um ein neues minimales Kontroll-Regime vertraglich abzusichern. Damit könnten die USA zugleich besser eingebunden und evtl. neuerliche willkürliche Kontrolllexzesse gemäßigt werden. Ein solchermaßen reformiertes COCOM braucht - im Unterschied zur Wirtschaftskriegsagentur des Kalten Kriegs - die Zustimmung der Parlamente der Mitgliedsstaaten nicht zu scheuen.

Eine Begrenzung des COCOM auf seinen rationalen, am Sicherheitsbedarf orientierten Kern (die Liste militärischer Güter, die Nuklear-Liste und bei den Dual-Gütern nur noch die neuen Spitzentechnologien) bedarf dann allerdings der effektiven Durchsetzung der Minimalkontrolle. Dies wäre durch gemeinsame Strafnormen möglich. Eine kurze, überschaubare und allgemein zugängliche Kontroll-Liste wäre leicht zu überwachen. Das Problem der sogenannten auswärtigen Verfügbarkeit, etwa in asiatischen Schwellenländern, entfiere weitgehend. Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen wären für alle Beteiligten besser berechenbar und die östliche Seite könnte sich auf das Haupthindernis im Ost-West-Handel, den Mangel an konkurrenzfähigen Gütern für westliche Märkte, konzentrieren. Das Argument, die westliche Verweigerung sei für die östliche Wirtschaftsmisere mitverantwortlich, das schon immer auf schwachen Füßen stand, würde völlig obsolet.

## INHALT

1. COCOM und Entspannung	7
2. Lehren aus den Exportkontrollen	10
3. Die amerikanischen Alleingänge	17
4. Osthandel trotz COCOM	24
5. Was tut not? Minimalkontrolle und weniger Geheimniskrämerei	28
Anmerkungen	33

## 1. COCOM und Entspannung

Seit sich die beiden Supermächte auf den Weg der Abrüstung begeben haben, hat sich das politische Klima für den Osthandel erheblich verbessert. Auch bei den wirtschaftlichen Reformanstrengungen Gorbatschows kommt den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen ein wichtiger Stellenwert zu. Die Zeichen der Zeit stehen also Ende der achtziger Jahre wieder wie Anfang der siebziger auf Entspannung. Die schnelle politische Diskussion setzt voll Euphorie auf diese zweite Entspannungsphase und verdrängt bereits die Periode eines höheren Spannungsniveaus zwischen Ost und West nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan und Reagans Streben nach militärischer Überlegenheit als Episode. Das ist voreilig. Noch ist es ein dorniger Weg von der Mittelstrecken- über die Langstrecken- zur konventionellen Abrüstung. Erst diese Abrüstungstriade kann aber den Entspannungsprozeß absichern und verfestigen.

Wenn also die politisch-diplomatischen Beziehungen zwischen Ost und West 1988 ausgesprochen gut sind - die allseitigen Bekundigungen besten Willens sind Legion - bietet die Sicherheitspolitik noch große Aufgaben, die erledigt werden müssen. Erstmals seit dem Kalten Krieg ist der Abrüstungszug ins Rollen gekommen, es bestehen begründete Aussichten, daß er das Ziel allseitiger Rüstungsminderung erreicht.

Es wundert nicht, daß vor diesem Hintergrund auch die Chancen für einen neuen Boom im Ostgeschäft gestiegen sind. Die Entspannungspolitiker möchten es nach einer Phase der Stagnation als Vorreiter der Sicherheitsbeziehungen oder zumindest als flankierende Maßnahme vorangebracht sehen. Die Wirtschaft selbst möchte das geschäftsfreundliche politische Umfeld nutzen. Wirtschaftskriegsideen, wie sie Anfang der achtziger Jahre im Pentagon von Richard Perle verfochten wurden, sind passé. Geradezu zwingend hat der neue osthandelsfreundliche Zeitgeist das COCOM (Coordinating Committee for Multilateral Export Control) unter Beschuß aus Politik und Wirtschaft gebracht. Das gemeinsame westliche Kontroll-Regime COCOM gilt vielen als überholtes Relikt aus dem Kalten Krieg. 1987/1988 ist es z.B. vom Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Wilhelm Christians, von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und vom sowjetischen Außenminister Schewardnadse vor Vertretern der Wirtschaft beim Deutschen Industrie- und Handelstag (DIHT) in Bonn attackiert worden. Selbst aus den USA wurden seine Umständlichkeit und Unübersichtlichkeit moniert.

Die Interessen der Kritiker sind freilich sehr unterschiedlich. Schewardnadseses Floskel "diese verfluchte Liste" bringt den alten östlichen Vorwurf, bei der COCOM-Liste handele es sich um schiere Diskriminierung



und Schädigung des Ostens, auf den Punkt. Den Vertretern der deutschen Wirtschaft ist die COCOM-Liste schon immer zu weit gefaßt und somit praktisch geschäftsschädigend. Bei den Entspannungspolitikern gilt sie als ein ärgerlicher Bremsklotz, der von den Amerikanern ziemlich nach Belieben betätigt werden kann. Seit im inneramerikanischen Disput die Exportkontrolleure im Zuge der Debatte um die amerikanische Konkurrenzfähigkeit in der Welt von den Exportförderern ins Abseits gedrängt worden sind, haben sich dort die Osthändler nach langen Jahren der Isolation wieder vorgewagt und werden von den europäischen COCOM-Kritikern gern als Kronzeugen angeführt.

Was hier vordergründig wie eine gemeinsame deutsch-sowjetische Aktion gegen das COCOM erscheint, besitzt deutscherseits durchaus Züge einer Revanche gegenüber den USA. In der deutschen Wirtschaft ist unvergessen, daß das Pentagon in der ersten Hälfte der achtziger Jahre im Zenit seines Kontrolleinflusses nicht nur das Gas-Röhren-Geschäft stoppen, sondern auch möglichst den gesamten industriellen Ostexport unterbinden wollte. Jetzt wittert man endlich wieder Morgenluft für einen traditionellen Markt, dessen Belieferung über lange Zeit von den USA mit dem politischen Stigma der Verstärkung des sowjetischen Militärapparats versehen worden war. Auch wenn die Amerikaner sich bei diesem innerwestlichen Konflikt stets stumpfe Zähne geholt hatten - die Westeuropäer leisteten gegenüber dem Kontrolldruck erheblichen Widerstand - waren die deutschen Osthändler doch stark verunsichert worden. Es liegt also nahe, daß jetzt die Zeit gekommen scheint, die COCOM-Liste gründlich abzuspecken.

Dies ist zweifellos richtig, dennoch werden in der aktuellen politischen Debatte die unbestreitbaren Probleme beim Disput um das rechte Maß der Exportkontrolle nicht hinreichend bedacht. Vor allem wird der Zusammenhang zwischen dem Stand der Sicherheitsbeziehungen und einem vernünftigen Kontrollniveau bei einer rein geschäftlichen Betrachtungsweise unterbewertet. Die überfällige Modernisierung und Anpassung des COCOM, d.h. der Abbau der Kontrolle, könnte im Entspannungsprozeß als Angebot an den Osten verwandt werden. Völlige wirtschaftliche Handlungsfreiheit ist beim Geschäft zwischen den beiden antagonistischen Systemen noch nicht sinnvoll, die Orientierung am Beispiel innerwestlicher Wirtschaftsbeziehungen problematisch.

Ist das COCOM also ein überalteter Kontroll-Dinosaurier, der besser aussterben sollte oder ein notwendiges Übel, das sich aus dem Sicherheitsdilemma ergibt? Von Beidem hat es etwas, aber mehr vom Letzteren. Das heißt, daß die COCOM-Kontrollen dem jeweiligen Niveau gemeinsamer Sicherheit oder Unsicherheit zwischen Ost und West gefolgt sind und auch weiter folgen werden. Eine zunehmend einschneidender Abbau in Abstim-

mung mit Fortschritten in den Sicherheitsbeziehungen - also eine Politik des Anreizes gegenüber den östlichen Partnern - vermag den Entspannungsprozeß, so wird vom Autor angenommen, besser zu fördern als noch so gut gemeinte Vorleistungen. Das heißt freilich nicht, daß die COCOM-Liste selbst zum Gegenstand west-östlicher Verhandlungen gemacht werden sollte. Das westliche Kontroll-Regime und seine Liste haben Entscheidungssache des Westens zu bleiben. Die Anpassung an veränderte sicherheitspolitische Rahmenbedingungen sollte allerdings zügig und auch als Reaktion auf Fortschritte auf diesem Feld erfolgen. Ein rationaleres COCOM hätte nicht nur eine kürzere Liste, sondern betriebe auch sehr viel weniger Geheimniskrämerei.

## 2. Lehren aus den Exportkontrollen

Nach wenig aussagekräftigen Vorerfahrungen mit inkonsequent betriebenen Exportkontrollen gegenüber der UdSSR in den zwanziger Jahren begann 1949 mit dem Höhepunkt des Kalten Krieges der amerikanische Versuch, mit COCOM ein dichtes Kontrollsystem zu etablieren. Da die USA allein wenig erreichen konnten, wurden die westeuropäischen Verbündeten einbezogen. In dieser Phase eindeutiger amerikanischer Hegemonie im Westen mußten diese mitziehen. Ihre Abhängigkeit von amerikanischer wirtschaftlicher Aufbauhilfe ließ ihnen keine andere Wahl. Von Anfang an waren die Europäer nicht vom amerikanischen Kurs des Wirtschaftskriegs überzeugt. Der "Fehlschlag" (1) der amerikanischen Politik zeichnete sich schon Mitte der fünfziger Jahre ab. Die USA hielten am scharfen Kontrollkurs fest, Westeuropa knüpfte mit zunehmender wirtschaftlicher Erholung von den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges wieder an die traditionellen Handelsströme an. Der Osthandel kam zwar nur schleppend wieder in Gang, die Europäer ließen ihn sich aber von den USA nicht wieder ausreden.

Schon bei der ersten COCOM-Revision von 1954 - Großbritannien hatte den Vorreiter gespielt - wurde die Zahl der Warenpositionen auf der Embargoliste vermindert. 1958 erfolgte dann die große Revision der COCOM-Listen, der Niedergang des Embargos war offenkundig geworden. Westeuropa und die USA gingen in der Embargopolitik von nun an getrennte Wege. Das COCOM war nur noch der kleinste gemeinsame Nenner. Bis zum Ende der siebziger Jahre zeigte die COCOM-Liste folglich auch weiterhin einen rückläufigen Trend. Die USA hielten einseitig an einem höheren Kontrollniveau fest, die multilaterale Exportkontrolle im COCOM stabilisierte sich auf einem mittleren Niveau. Das COCOM hatte damit einen fundamentalen Wandel erfahren. Aus einem gemeinsamen Wirtschaftskriegs-Regime war ein Exportkontroll-Regime geworden. Zudem unterschied sich das Funktionsverständnis der Europäer und Amerikaner grundsätzlich. Erstere waren im Zweifelsfalle stets für den Export, letztere für die Kontrolle. Daraus entwickelten sich erhebliche nationale Unterschiede bei der Durchführung.

Das Regime war also seit den sechziger Jahren relativ schwach. Über das Grundprinzip der Notwendigkeit von Exportkontrollen bestand Einigkeit. Die Normen, an denen sich die Entscheidungen orientierten, waren jedoch umstritten und die Anwendung folgte unterschiedlichen nationalen Praktiken. Die Entspannungsphase in den siebziger Jahren reduzierte die Bedeutung des COCOM weiter, weil nun auch die USA sich unter Nixon und Kissinger langsam der freizügigeren europäischen Kontrollpraxis anpaßten. Das COCOM schien auf dem besten Weg, sich auf einen rationalen harten Kern zu beschränken.

Es existieren drei verschiedene COCOM-Listen. Die ersten beiden sind nahezu unstrittig, weil sie den eindeutig militärischen harten Kern, nämlich Rüstungsgüter und Atomenergie, abdecken. An deren Berechtigung zweifelt niemand ernsthaft. Strittig und auslegungsbedürftig ist dagegen die dritte Liste, die industrielle Güter enthält. Dazu gehören die dualen, also sowohl militärisch als auch zivil verwendbaren Güter, wie etwa Düsentriebwerke, Flugzeugradar und Computer. Diese dritte Liste, um die es im wesentlichen hier geht, ist nochmals in drei verschiedene Kategorien unterteilt. Die internationale Liste I (Exportverbot), die internationale Liste II (Export zahlenmäßig beschränkt) und die Liste III (überwachte Güter, die dem COCOM zu melden sind). Davon ist die Liste der verbotenen Güter, also I, der eigentliche Problemfall. Sie enthält wiederum mindestens zehn Kategorien von Gütern, nämlich Metallbearbeitungsmaschinen, chemische Anlagen und Mineralölanlagen, elektrische Anlagen und Krafterzeugungsanlagen, allgemeine industrielle Ausrüstungen, Transportmittel, elektronische Geräte und Präzisionsgeräte, Metalle, Mineralien und Erzeugnisse daraus, Chemikalien, Metalloide und Mineralöl-erzeugnisse, Kautschuk und Kautschukerzeugnisse.

Die Listen selbst sind geheim, wie sogar eigentlich die Existenz des COCOM selbst. Diese merkwürdige Praxis hat dazu geführt, daß einige COCOM-Mitgliedsstaaten ihre nationalen Kontroll-Listen veröffentlicht haben, die mehr oder weniger mit Teilen der COCOM-Liste identisch sind. In der Bundesrepublik ist es die Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste - Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung - derzeit die 59. Verordnung vom 25. März 1988, publiziert im Bundesanzeiger vom 12. April 1988. Dadurch ist mehr bekannt als gemeinhin angenommen. Dennoch gibt es keine verlässliche technische Auswertung der bekannten Listen im Hinblick auf Reichweite und Plausibilität.

Logischerweise war eine periodische Modernisierung der Listen unumgänglich. Die technologische Entwicklung hat alte Kontrollpositionen überflüssig gemacht, neue mußten aufgenommen werden, um das gesamte Unternehmen nicht ins Absurde abgleiten zu lassen. Hier standen sich dann jeweils wieder die unterschiedlichen Positionen auf beiden Seiten des Atlantiks gegenüber. Selbst in der Entspannungsphase taten sich die USA mit der Anpassung an ein von den Europäern gewünschtes niedriges Kontrollniveau überaus schwer. Unter Carter bedurfte es annähernd zweijähriger inner-administrativer Koordinierungsanstrengungen, bis im Juni 1978 ein amerikanischer Vorschlag präsentiert werden konnte. Er enthielt noch 79 Kontrollpositionen, einschließlich 16 Neuaufnahmen. Auf der seit 1976 gültigen Liste hatten 149 Punkte gestanden. Doch bei der im Oktober 1978 erfolgten Revision traten die USA wiederum als "Gewissen" des COCOM auf. Tatsächlich konnte bis 1979 nur eine geringfügige weitere Reduktion der Zahl der

gesperrten Güter auf 146 erreicht werden.(2). Der zähe, aber deutliche Prozeß der Verringerung der Kontrolle wurde dann allerdings zu Anfang der achtziger Jahre abrupt gestoppt.

Die Administration Reagan verstand die überfällige COCOM-Reform nämlich als notwendige drastische Anhebung des Kontrollniveaus. Dabei konnte an die Sanktionen Carters im Jahr 1980 angeknüpft werden. Im Januar 1982 bei der Sondersitzung des COCOM-Ausschusses in Paris machten die Partnerländer den USA Zugeständnisse. Neu auf die Liste kamen Geräte zur Herstellung und Bearbeitung von Silizium sowie monokristallines Silizium-Material und polykristallines Silizium. Neu gefaßt wurden auch die Regelungen für Laser- und für seismisch-geophysikalische Aufzeichnungsgeräte. Vorerst unberücksichtigt blieb jedoch die amerikanische Forderung, die Embargoliste für Computer, Mikroelektronik und Nachrichtentechnik zu erweitern. Die dafür erforderliche weitere Überprüfung begann im Oktober 1982. Erneut verstärkten die USA den Druck auf die anderen Mitglieder. Hauptargument war die Behauptung aus dem Pentagon, daß westliche Spitzentechnologien den Rückstand des Ostens im militärischen und zivilen Bereich in den letzten zehn Jahren von zehn auf ein bis zwei Jahre verringert hätte. Diese kühne These sprach zu erst einmal dafür, daß die amerikanischen Kontrollziele völlig überzogen waren, weil die gängige Annahme unter den Experten gerade die Zunahme des technologischen Rückstands im Osten war.

Während die USA bei neuen Kontrollvorschlägen für Öl- und Gastechnologien und Ausrüstungen bei den Europäern auf taube Ohren stießen, zeichneten sich bei den Computerverhandlungen Fortschritte ab. Sie hatten sich seit 1978 erfolglos hingezogen. Die Administration Reagan legte im wesentlichen die Vorschläge von 1978 wieder auf. Doch die Verhandlungen wurden noch bis zum Juli 1984 verschleppt, weil das amerikanische Verteidigungsministerium jeden Kompromiß hintertrieb. Dort hatte man gehofft, noch schärfere Kontrollen durchzusetzen und gab nur sehr zögerlich nach. Der Kompromiß enthielt die Regelung des Ostexports von Computern, Rechnerprogrammen, Technologien zur Herstellung von Computern und digitalen Telefonanlagen. Einfache Home-Computer konnten nun frei exportiert werden. Wirksame Kontrollbeispiele waren der Rücktritt britischer Firmen von einem Großauftrag für Telefonanlagen in Bulgarien, die Blockade von vollelektronischen Fernsprechvermittlungsstellen der ITT-Tochter Standard Elektrik Lorenz (SEL) für Ungarn sowie der Lieferung einer von Moskau bestellten computergesteuerten Fräs- und Bohrmaschine der belgischen Firma Pegard.

Der Kern des transatlantischen Disputs bestand in unterschiedlichen Einschätzungen der Kontrollnotwendigkeit. Die Doppelverwendbarkeit moder-

ner Technologien ist nicht ernsthaft bestreitbar. Die Klassifizierung ist folglich hauptsächlich von einer eher minimalistischen oder maximalistischen Sichtweise abhängig. Die maximalistischen Amerikaner verwandten daher mit Vorliebe Adjektive wie "significant", "serious" und "critical". Sie entwickelten in dieser Denktradition den Bucy-Report aus der Carter-Ära zu einer Liste produktionsrelevanter militärischer Technologien (MCTL - Military Critical Technology List) fort. Das Verteidigungsministerium unter Weinberger versuchte Mitte der achtziger Jahre sogar die Bereiche Forschung und Entwicklung vorbeugend einzubauen und eine Militarily Significant Emergent Technologies Awareness List (METAL) zustande zu bringen. Die minimalistisch orientierten Westeuropäer hielten diesem "adjektivistischen" Ansatz im COCOM ihre Position entgegen, die mit verstärkenden Abverben operierte: "very" significant, "clearly" serious oder "really" critical. Sie forderten also von den Amerikanern Nachweise über die militärische Relevanz und waren im Zweifelsfall eben für den Export.(3)

Mit dem Nachweis hatte das Pentagon erhebliche Schwierigkeiten. Was nicht positiv belegt werden konnte, suchte man mit großem propagandistischen Aufwand zu suggerieren. Der angebliche zentrale Beitrag von aus dem Westen stammenden Technologien zu waffentechnologischen Durchbrüchen in der Sowjetunion blieb jedoch im Nebel. Höhepunkt war ein Pentagonbericht vom September 1985 über "Soviet Acquisition of Militarily Significant Western Technology: an Update".(4) Diese Fortschreibung einer Version vom April 1982 belegte zwar eindrucksvoll die systematische Industriespionage der Sowjetunion, brachte bei den Beispielen aber nur alte Hüte. Die Informationen über die Industriespionage stammten aus Frankreich, wo ein Überläufer Einblicke in den sowjetischen Beschaffungsgang eröffnung hatte. In der Folge setzte das Pentagon mit einer großen Public Relations Kampagne auf eine wachsende Spionagehysterie. Technologieschmuggel wurde schon 1984 zum Pressethema. Dort nahm man den zu kurz gegriffenen Schluß von der sowjetischen Industriespionage großen Stils zu einem bedeutenden und gefährlichen westlichen Technologiebeitrag zur sowjetischen Aufrüstung ernst. Doch genau daran zweifeln die meisten Experten.(5) Zwischen Sammelaktivitäten, mit welchen Methoden auch immer, und der Übernahme für die eigene Rüstungsproduktion bestehen erhebliche Schwierigkeiten.

Einmal würde sich die Sowjetunion damit von westlicher Technologie und erfolgsunsicheren Spionageoperationen abhängig machen. Dies widerspricht ihrem im Rüstungssektor verfolgten Autarkiekurs. Zum anderen wird mit der simplen "Technologieklauthese" auch das selbst entwickelte hohe Niveau der sowjetischen Rüstungstechnologie unterschätzt. Ganz davon abgesehen, daß westliche Technologie in das System sowjetischer Komman-

dowirtschaft sehr viel schwerer eingebaut werden kann als angepaßte Eigenentwicklungen. Westliche Technologie bedarf erst der "Sowjetisierung", wie es Cooper nennt (Anm. 5), ein notwendigerweise zeitraubender Prozeß. Dies alles spricht dafür, daß die Industriespionage wohl viel mehr dazu dient, den Stand der westlichen Technologien festzustellen als zu übernehmen und abzukupfern. Auch letzteres fand ohne Zweifel statt, besitzt aber kaum für den Westen gefährliche Ausmaße.

In der zweiten Administration Reagan verloren dann die Maximalkontrolleure langsam aber sicher an Einfluß. Das sicherheitspolitische wie das wirtschaftliche Umfeld für die harte Kontroll-Linie verschlechterte sich. Zum einen bewegte sich die Administration Reagan hin zur Rüstungskontrolle und zur Abrüstung. Alarmistische Meldungen über westliche technologische Beiträge zur sowjetischen Aufrüstung lagen jetzt nicht mehr im Trend.

Zum anderen wirkte die Debatte um die internationale Konkurrenzfähigkeit amerikanischer Exporte. Das riesige Handelsbilanzdefizit begünstigte ein Klima der Exportförderung, nicht der Kontrolle. 1987 kam nach langem Hin und Her der Wendepunkt. Ein im Januar veröffentlichter Report (Allen Report) der renommierten National Academy of Science rechnete den Kontrolleuren vor, was ihre Politik die USA gekostet hatte, nämlich jährlich 188.000 Arbeitsplätze und 9 Mrd. \$.(6) Dies war eine politische Kampfansage an den Pentagonkurs. Richard Perle, der im März des Jahres aus seinem Amt ausschied, hatte noch im Februar vor der konservativen Heritage Foundation die Entwicklung selbst richtig eingeschätzt. Er befürchtete, daß der neue Druck, die Konkurrenzfähigkeit der amerikanischen Unternehmen zu erhöhen, die Fortschritte der letzten sechs Jahre bei der Verweigerung amerikanischer Technologie für die Sowjetunion wieder wegfeigen könnte.

Der Trendwechsel wirkte sich auch auf die amerikanische Haltung im COCOM aus. Von Maximalkontrolle war jetzt keine Rede mehr. Bei einer Europa-Tour im Oktober 1987 trat die US-Delegation für die Revitalisierung des COCOM ein. Die Reform der Exportkontrollen sollte auf einen gemeinsamen, niedrigeren aber schärferen Kontrollstandard hinauslaufen. Zugleich sollte mehr Transparenz hergestellt werden, d. h. die in den USA mittlerweile publizierten COCOM-Listen sollten allgemein veröffentlicht werden. Das klang angesichts der amerikanischen Haltung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre geradezu revolutionär, war es aber keinesfalls. Die USA suchten zu retten, was zu retten war. Der ehemalige Geheimklub sollte sich öffentlich profilieren, um damit seine politische Akzeptanz zu erhöhen. Endlich wurde eingesehen, daß die quasi geheimen Operationen der Vergangenheit beim Überwachungsprozeß eher schädlich als nützlich

waren. Die einheitliche Veröffentlichung sollte sicherstellen, daß sich Unternehmen beim Ostgeschäft nicht mehr auf Unkenntnis berufen konnten. Zugleich sollte die Vereinheitlichung die Verbündeten aber auch an eine kürzere Leine legen. In der Vergangenheit war die nationale Kontrollpraxis zu unterschiedlich gewesen. Viele Länder, deren Delegierte in Paris eifrig mitstimmten, unterließen die Kontrollen zu Hause, indem sie nur einen inadäquaten Apparat dafür unterhielten. Es ging also auch um eine bessere Mittelausstattung des COCOM selbst und der Effektivierung der nationalen Kontrollorgane.

So vorbereitet, einigte sich der COCOM-Ausschuß Ende Januar 1988 in Versailles auf die überfällige Angleichung der Strafsysteme. Das transatlantische Pokerspiel war damit aber nicht zu Ende, es hatte nur eine neue Runde stattgefunden. Während die Europäer, vorab die Deutschen, den Akzent auf die drastische Kürzung der Listen setzen, wollten die Amerikaner vor allem ein verbessertes Überwachungssystem und harte Strafen bei Verstößen gegen die Vorschriften. Das Motto des Minimalkonsenses lautete: "Höhere Zäune um weniger Bäume", die Zaunhöhe und die Zahl der Bäume war aber nach wie vor umstritten.

Eine Kürzung der Liste um 40 %, wie sie in europäischen Regierungskreisen gehandelt worden war, stieß auf Widerstand der Reagan-Administration. So kam es dann auch nur zu den üblichen Routinekürzungen. Jahr für Jahr wird nämlich ein Viertel der Liste überarbeitet, hinzukommen noch die ad hoc-Entscheide, obsoletere Eintragungen zu streichen. So waren vor einiger Zeit schon veraltete Personalcomputer von der Kontroll-Liste gestrichen worden. Das Anpassungsgerangel wird sich also fortsetzen. Doch die Zeit arbeitet jetzt wieder für die exportfreundlichen und kontrollmüden Europäer.

Wieweit hier auch Hochtechnologien für den Ostexport freigegeben werden könnten, verdeutlicht die geplante Belieferung von östlichen Fluggesellschaften mit westlichen Maschinen. So will das europäische Flugzeugbaukonsortium Airbus Industries die DDR-Fluggesellschaft Interflug beliefern, Boeing hingegen Polen und Rumänien mit den Typen 737 und 767. Sowohl die Triebwerke als auch die Navigationssysteme müssen vom COCOM genehmigt werden. Entsprechende Anträge liegen vor. Mitte Juni 1988 wurde die Zustimmung zur Lieferung von 3 Flugzeugen des Typs Airbus A 310 bekannt, allerdings auf amerikanisches Verlangen hin unter der Bedingung, daß die Wartung durch westliches Personal erfolgt, um die Fertigungstechnologie zu schützen.

Die derzeit laufende Revision der COCOM-Liste wird wohl nicht vor Jahresende abgeschlossen sein. Es ist nicht bekannt, ob es ein allgemein



vereinbartes Mengenziel gibt. Doch das COCOM wird nicht umhinkönnen, weiter zu liberalisieren. Sowohl bei der westeuropäischen als auch bei der amerikanischen Industrie gibt es einen starken Erwartungsdruck und ein wachsendes Interesse am Ostexport. Es betrifft nicht nur Warenlieferungen, sondern auch das Entwicklungspotential im Dienstleistungsbereich und bei Leasing-Geschäften. Die Amerikaner werden hier zu weiteren Zugeständnissen genötigt sein, wenn sie die Substanz des Kontroll-Regimes retten und den Rückfall in nationalen Schlendrian, d. h. bürokratische Nichtbefassung vermeiden wollen.

Die Situation im Jahr 1988 ähnelt also stark jener Mitte der siebziger Jahre. Es wird ernsthaft versucht, die gemeinsamen Kontrollen zu reduzieren. Traditionsgemäß wollen die Westeuropäer weiter gehen als die USA. Nach dem Fehlschlag der amerikanischen COCOM-Politik Mitte der fünfziger Jahre folgte ein zweiter in den achtziger Jahren. Exzessive Kontrollpolitik war multilateral nicht mehr durchsetzbar. Der mißlungene zweite Versuch hatte mehr politische Konflikte unter den Alliierten hervorgerufen als der Sowjetunion wirtschaftlich geschadet. Ein rationales Kontroll-Regime kann nur den kleinsten gemeinsamen Nenner umfassen. Dies erfordert den transatlantischen Kompromiß. Die Amerikaner haben die Minimalkontrolle hinzunehmen, die Westeuropäer diese dann aber auch einigermaßen konsequent durchzuführen.

Ohne Kuhhandel bei der Anpassung an neue Erfordernisse sind die Kompromisse nicht zu finden. Die überfällige weitere Kürzung der Liste wird ein zähes Ringen erforderlich machen. Noch mehr aber gilt dies für die notwendige Modernisierung, d. h. die Regelung des Ostexports für neue Technologien und Dienstleistungen. Westeuropa wird sich hier nicht das Geschäft verderben lassen. Gerade Werkzeugmaschinen und Anlagen, ein Schwerpunkt des westdeutschen Ostexports, werden in Zukunft immer mehr nur noch numerisch gesteuert absetzbar sein. Hier liegt ein enormer Importbedarf im Osten vor, westliche Unternehmen wollen liefern, weil gerade dafür Barzahlung in Devisen zu haben ist. Ein modernisiertes multilaterales Kontroll-Regime muß dem Rechnung tragen können, oder es wird tatsächlich zum überflüssigen, zu Recht aussterbenden Kontroll-Dinosaurier.

### 3. Die amerikanischen Alleingänge

Neben den multilateralen Kontrollen haben die USA aber noch ein einseitiges Exportkontrollsystem. Es gehört hier zum Thema, weil die USA dafür traditionell extraterritoriale Gültigkeit beanspruchen. Es ist also nicht nur ein amerikanisches Privatvergnügen, die Geschäfte zuzulassen oder zu beschneiden, sondern betrifft auch das Ostgeschäft anderer Länder. Nach amerikanischem Recht ist der Export nicht das Ergebnis selbstverständlicher Handlungsfreiheit der Unternehmen, sondern ein Privileg. Diese Merkwürdigkeit im Außenhandelsrecht einer großen Exportnation gilt besonders für den Osthandel. Er war stets, mal mehr, mal weniger, der Sicherheitspolitik untergeordnet. Seit dem Export Control Act von 1949 haben die USA an diesem Prinzip festgehalten. Seit 1969 wird der Ostexport durch den Export Administration Act geregelt, der 1979 neu gefaßt und 1981 und 1985 verlängert und verändert worden ist. Zuständig für die Kontrolle war das Office of Export Administration (OEA), seit 1987 Bureau of Export Administration (BXA) im Handelsministerium.

Kernstück der Export Administration Regulations (EAR) ist die US-Kontrollliste. Sie ist derzeit 128 Seiten lang und enthält 240 Posten, die nach den gleichen zehn Kategorien gegliedert sind wie die internationale COCOM-Liste.(7) Die einzelnen Posten der Liste reichen von sehr speziellen Gütern bis zu ziemlich allgemeinen Kategorisierungen. Für die Kontrollpraxis ist die Welt in Länderkategorien eingeteilt. Nur Kanada fällt hier heraus. Es ist das einzige Bestimmungsland, für das keine Exportlizenzen erforderlich sind. Die meisten Länder, darunter auch die NATO-Verbündeten, gehören zur Gruppe V. Als einziges kommunistisches Land ist die VR China 1983 dieser Ländergruppe V zugeordnet worden. Die meisten osteuropäischen Länder einschließlich der UdSSR bilden die Gruppe Y. Polen und Ungarn (W) sind günstiger eingestuft, ebenso Rumänien (Q), das eine eigene Gruppe bildet. Kommunistische Embargoländer sind in der Gruppe Z, nämlich Kuba, Vietnam, Nordkorea und Kampuchea.(8) Die US-Liste, die Commodity Control List (CCL) enthält also sowohl die Posten der COCOM-Liste als auch die einseitigen amerikanischen. Sechs verschiedene Lizenzerteilungsverfahren verdeutlichen die Kompliziertheit des amerikanischen Kontrollapparats.

Die Zuständigkeit des Handelsministeriums bedeutet aber nur dessen Federführung. Das Pentagon ist am Kontrollprozeß beteiligt. Dies hat verständlicherweise immer zu Reibereien zwischen beiden Departments geführt. Die unterschiedliche Zuständigkeit legt ein die Exportinteressen der Wirtschaft berücksichtigendes Rollenverständnis im Department of Commerce und ein exzessives Kontrollinteresse des Verteidigungsministeriums nahe. Bis zur Liberalisierung des Ostexports unter Nixon hatte in

aller Praxis das Pentagon das Sagen. Dies lief quasi auf Verweigerung hinaus. In den siebziger Jahren wurde dann sein Einfluß erheblich zurückgedrängt, was den ersten Ostexportboom für die amerikanische Wirtschaft nach sich zog.

Unter Reagan wurden die Uhren dann wieder zurückgestellt. Von Richard Perle gemanagt, weitete das Verteidigungsministerium seinen Einfluß auf die Kontrolle wieder aus. Ab 1985 schlug das Pendel wieder um. Die Neufassung des Export Administration Acts fiel osthandelsfreundlicher aus, als allgemein erwartet worden war. Der Kongreß hatte den exzessiven Kontrollambitionen aus dem Pentagon einen Riegel vorgeschoben.

Im Verteidigungsministerium hatte man neben dem Druck auf die Alliierten im COCOM - über dessen zweifelhafte Erfolgsaussichten man sich keinen Illusionen hingab - auf eine möglichst umfassende einseitige Kontrollstrategie gesetzt. Ziel war es, möglichst die vom Pentagon bearbeitete Military Critical Technologies List (MCTL) in die US-Kontrollliste zu integrieren. Dies war 1979 vom Kongreß im Export Administration Act festgelegt worden. Die MCTL ist ein 800 Seiten langes geheimes Dokument, das nur in einer verkürzten Version im Oktober 1984 veröffentlicht worden ist. Es ist eine extensive Kompilation militärisch nützlicher Technologien und Ausrüstungen. Sie fußt auf dem Versuch des Defense Science Board unter Vorsitz von Fred Bucy, der 1976 allgemeine Kontrollkriterien entwickeln wollte. Was damals der Rationalisierung der Kontrolle dienen sollte, war vom Pentagon unter der Federführung von Richard Perle zu einem neuen Verweigerungsinstrument umgeformt worden. Der Ansatz des Bucy Reports, statt auf Produkte auf Know how zu setzen, war 1976 gut gemeint gewesen. Angesichts des technologischen Fortschritts zeigte er sich aber als ein Holzweg, weil er dem Kontrollmaximalismus Vorschub leistete. Davor warnte zu Recht der Report der National Academy of Sciences von 1987 und forderte vom Kongreß die Rücknahme dieser Verpflichtung.(9)

Ob es zu einer Anpassung der amerikanischen Kontrollliste nach unten, d.h. an die COCOM-Liste kommt, wie es im Allen Report empfohlen worden ist,(10) muß skeptisch beurteilt werden. Dieses Vorhaben ist trotz starker Anstrengungen unter Carter schon einmal gescheitert. Gerade wenn die multilaterale Liste im COCOM noch weiter verkürzt wird, bleibt der weitergehende amerikanische Alleingang wahrscheinlich.

Wieweit ein amerikanischer Alleingang im Einzelfall gehen kann, ist den Westeuropäern 1982 beim Konflikt um das Gas-Röhren-Geschäft vorexerziert worden. Dieses Großgeschäft mit der Sowjetunion war zu diesem Zeitpunkt vertraglich längst unter Dach und Fach, und es bestand wenig Bereitschaft, auf nachgeschobene amerikanische Kritik einzugehen. Sie

bezog sich auf die Gefahr der Abhängigkeit von sowjetischen Gasimporten, die Deviseneinnahmen für die UdSSR und die Langfristigkeit. Zur Überraschung der Verbündeten sanktionierten die USA nicht nur die UdSSR -- durch Aufhebung aller Lizenzen für den Verkauf von Öl- und Erdgas-Explorationsausrüstungen -, sondern bezogen im Sommer 1982 auch am Gas-Geschäft beteiligte amerikanische und europäische Firmen ein.

Dieses spektakuläre Beispiel extraterritorialer Anwendung der amerikanischen Sanktionsgewalt verhärtete freilich nur den Widerstand der Europäer. Vor allem Großbritannien und Frankreich hoben jetzt den Konflikt auf die empfindliche Ebene der nationalen Souveränität. Im November war das Spektakel vorüber, die Amerikaner mußten nachgeben. Die Vertreter der harten Linie in den USA, die kurzfristig vorbei am Außen- und Handelsministerium die Fäden beim Präsidenten ziehen konnten, hatten dem Zusammenhalt in der westlichen Allianz mehr Schaden zugefügt als der Sowjetunion. Die Lehre daraus war eindeutig. Bei den Verbündeten ist die extraterritoriale Reichweite der amerikanischen Exportkontrollen ein Grund zum Mißtrauen. Sie benachteiligt zugleich amerikanische Exporteure, weil sie bei Großgeschäften möglichst unberücksichtigt bleiben, um Sanktionseingriffe der USA zu erschweren. Diese beiden Ergebnisse sind im Allen Report festgehalten worden (11). Bezeichnenderweise wird eine Aufhebung der extraterritorialen Geltung der Kontrollliste aber nicht empfohlen, (12), weil ein Verzicht auf dieses Machtinstrument in den USA nicht konsensfähig wäre.

Alleingänge haben die USA aber nicht nur bei den Kontrollen, sondern auch bei den Ausnahmen unternommen. Schon in den siebziger Jahren hatten die USA beim COCOM jeweils den Löwenanteil der Ausnahme-genehmigungen beantragt und erhalten. Dies setzte sich in den achtziger Jahren fort. Diesmal betraf die Mehrzahl der Ausnahmen aber nicht mehr die Sowjetunion, sondern die VR China. Diese Tatsache wird in Westeuropa unter anderem auch als Beleg dafür gewertet, daß die Handhabung der Kontrolle in den USA auch dazu dient, sich Vorteile beim Marktzugang zu verschaffen. Das amerikanische Geschäftsinteresse kommt also keinesfalls zu kurz. (13)

Von den jährlich ca. 4.000 Ausnahmeanträgen Mitte der achtziger Jahre entfielen mehr als die Hälfte auf die USA. Sie betrafen fast ausschließlich die VR China. Für die UdSSR wurden nur noch ganz selten Ausnahmen bewilligt. (14) Darin fand die wirtschaftliche China-Karte ihren Niederschlag, die, unter Carter schon gezogen, von Reagan umso stärker ausgespielt wurde. (15) Nur Mitte der siebziger Jahre waren die VRC und die UdSSR exportkontrollpolitisch gleichbehandelt worden. Ab 1978 begann die Umkehrung der Verhältnisse aus den fünfziger und sechziger Jahren, als

die Exporte in die VRC auf höherem Niveau kontrolliert worden waren. Auf der multilateralen Ebene, im COCOM, war das China-Differential auf britische Initiative schon 1957 abgeschafft worden.

In den achtziger Jahren wurde der VRC von den USA dann allmählich immer mehr zugebilligt, was der UdSSR verweigert wurde. Das technische Niveau der lieferbaren Güter nach China wurde beständig angehoben. Die VRC erhielt nicht nur Technologien, sondern auch Waffen. Der erste Schritt erfolgte 1981 nach dem Besuch von Außenminister Haig. 1983 folgte die bereits erwähnte Umgruppierung der VRC in die Ländergruppe V. Ende September 1983, bei einem Besuch von Verteidigungsminister Weinberger in Peking ging es um die chinesischen Bedürfnisse bei der Modernisierung des Militärapparats und amerikanische Waffenverkäufe. Im Herbst 1985 stimmte der Kongreß dem ersten Regierungsabkommen über Militärlieferungen zu. Die VRC erhielt für 98 Mio. \$ Technologien und Ausrüstungen zur Modernisierung der chinesischen Produktion von Artilleriemunition. Die vorhergehenden Lieferungen mit militärischem Stellenwert, wie etwa die 24 Hubschrauber vom Typ Black Hawk S 70 C2 waren nur Kontrakte zwischen der VRC und amerikanischen Unternehmen gewesen. Im April 1986 folgte ein 550-Mio.-Dollar-Auftrag zur Lieferung von radar- und computergestützten Flugkörperfeuerleitsystemen, um die chinesischen Abfangjäger F-8 allwetterfähig zu machen. Zur Modernisierung der chinesischen Luftwaffe kam die Koproduktion eines Torpedos zur U-Boot-Bekämpfung (Mark 46, MOD-2) und eine verbesserte Panzerabwehrrakete (TOW).

Neben dem Geschäft bestand das amerikanische Ziel in der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der VRC gegenüber der UdSSR. Die begrenzte militärische Kooperation sollte die UdSSR an einer weiteren Ausdehnung ihres Einflusses in Asien hindern. Der technologische Vorsprung der UdSSR vor China sollte nicht weiter wachsen und die VRC als Gegengewicht in Asien genutzt werden. In der Praxis lief das auf ein Quasi-Bündnis mit einem kommunistischen Land hinaus.

Auch im COCOM hatten die USA über die Ausnahmeanträge hinaus - 1984 betrafen 90 % aller amerikanischen Lizenzanträge beim COCOM die VR China - auf eine Besserbehandlung Chinas gedrängt. Ihre einseitige Politik war dem aber weit voraus geeilt. So waren zwischen 1982 und 1986 allein für 3,5 Mrd. \$ Hochtechnologie-Ausrüstungen dualen Charakters nach Peking verkauft worden. Doch das neue Quasi-Bündnis war alles andere als belastungsfrei. Die Chinesen nahmen die amerikanischen Technologien gern an, verfolgten aber weiterhin ihre eigene Machtpolitik. Als sie sogar Raketen vom Typ Seidenraupe an den Iran verkauften, stoppten die USA vorläufig die weitere Liberalisierung der China-Exporte. Die Chinesen

gaben dem amerikanischen Druck nach und dann wurde im März 1988 in Washington wieder die Fortsetzung des Liberalisierungskurses erwogen.(16) Dieses Beispiel zeigt eindeutig, daß die USA sich ihre einseitige Exportkontrollpolitik als Instrument der Weltmachtpolitik vorbehielten. Positiv wie negativ gingen sie über das COCOM hinaus, wenn es politisch opportun erschien. Nach wie vor diente das COCOM also mehr dazu, die Alliierten einzubinden, möglichst ohne sich selbst der COCOM-Disziplin zu unterwerfen.

Auch bei der Toshiba-Affäre, die ab Sommer 1987 Schlagzeilen machte, zeigte sich der amerikanische Hang zu Alleingängen. Ein Tochterunternehmen der japanischen Toshiba-Gruppe, die Toshiba Machine Tool Co., hatte zusammen mit der staatseigenen norwegischen Kongsberg-Vaapenfabrikk hochwertige Fräsmaschinen für die Oberflächenbehandlung von Schiffsschrauben einschließlich der erforderlichen Software in die UdSSR geliefert. Das war ein eindeutiger Verstoß gegen die COCOM-Reglements. Die Sowjetunion konnte damit angeblich die "Flüster-Technik" ihrer U-Boote verbessern, deren Entdeckungsfähigkeit für die Amerikaner nun von 200 auf 10 Seemeilen verkürzt worden sein soll. Nach einer anderen Schätzung verbesserte sich die "Flüster-Fähigkeit" der sowjetischen U-Boote nur um 20 %.(17) Amerikanische Kostenschätzungen über die nun erforderliche Verbesserung der eigenen Aufspürgeräte belaufen sich auf 8 Mrd. \$ und mehr. (18) Auch wenn die Reichweiten- und Kostenschätzungen fragwürdig sein mögen, wäre dies dennoch seit 1972 der zweite spektakuläre Fall von westlichem Technologietransfer für die sowjetische Rüstung. Damals hatte die Bryant Chucking Grinder Company eine Anzahl von Präzisionsmaschinen zur Produktion hochwertiger Miniatur-Kugellager in die Sowjetunion geliefert. Diese Kugellager sollen damals zur Verbesserung der Zielgenauigkeit sowjetischer Interkontinentalraketen beigetragen haben. Eine Lücke in der UdSSR, so die Mehrheitsmeinung, ist damit aber nicht gefüllt worden. Die Bryant-Lieferungen waren übrigens von Commerce Department genehmigt gewesen. Zudem kamen die Maschinen erst an, als in der UdSSR bereits eine Eigenentwicklung vorlag. Sie können aber sehr wohl Engpässe in der Produktion beseitigen geholfen haben.

Typisch für das amerikanische System der Gewaltenteilung wechselten Kongreß und Regierung bei der Behandlung der Toshiba-Affäre wieder einmal die Rollen. Während vorher der Kongreß die Kontrollambitionen der Administration gezügelt hatte, spielte die Regierung die Angelegenheit diesmal herunter. Der Fall paßte nicht in die neue Linie der Öffnung des Ostgeschäfts auch in die Sowjetunion und wurde deshalb nicht ausgeschlachtet. Was hätte Richard Perle zwei Jahre zuvor alles daraus machen können? Im Kongreß schlugen dagegen die anti-japanischen Wogen hoch.

Im Juli 1987 gab der amerikanische Senat seinem Unmut über diese Affäre Ausdruck und beschloß mit 92 zu 5 Stimmen, daß Toshiba und Kongsberg für zwei bis fünf Jahre vom amerikanischen Markt ausgeschlossen sein sollten. Initiator dieser Sanktionen war der republikanische Senator Jake Garn aus Utah. Das Garn-Amendment wurde an die Handelsgesetzvorlage angehängt. Ende des Jahres beschloß der Kongreß beide Unternehmen von Beschaffungsaufträgen des Verteidigungsministeriums auszuschließen. Das Repräsentantenhaus war unter der Federführung des Demokraten Don Bonker aus dem Staat Washington gegen solche harten Maßnahmen und setzte im Einklang mit der Regierung auf eine Verbesserung der multilateralen Kontrolle im COCOM. Das COCOM wurde von Garn hingegen als zahnloser Tiger in einem alten, kleinen Büro in Paris eingeschätzt.

Aus der Administration kam dann die Information, die den Stellenwert der Toshiba-Lieferungen viel weniger spektakulär erscheinen ließ. Richard L. Armitage, der Assistant Secretary of Defense, schrieb in einem Brief vom 8. Februar 1988 an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses, Dante B. Fascell, einem Demokraten aus Florida, daß die Sowjetunion schon drei Jahre vor den ersten Toshiba/Kongsberg-Lieferungen "Flüster-Propeller" besaß. Zudem seien die Kosten, die den USA durch die Toshiba-Exporte in der Zeit zwischen 1983 und 1985 entstanden seien, schwer zu schätzen. Im Pentagon habe es schon längere Zeit Forschungs- und Entwicklungsprogramme zur Verbesserung der Flüster-Technik gegeben. (19)

Während die Toshiba Fräsmaschinen erst im Herbst 1984 auf der Werft in Leningrad installiert worden waren, hatte die amerikanische Navy schon vorher in Griechenland die Flüster-Technik bei sowjetischen Unterseebooten der Sierra- und Akula-Klasse festgestellt. Die computergesteuerten Präzisionsmaschinen dafür waren schon Ende der siebziger Jahre aus Frankreich geliefert worden, und zwar von der staatseigenen Firma Ratier Forest. Die "Toshiba-Prügler" im amerikanischen Senat brachte diese Enthüllung in Verlegenheit. Der Fall belegte zwar das Grundsatzproblem westlichen Technologietransfers in die UdSSR und dessen möglichen Beitrag zur Rüstung, nicht aber die besondere Schuld der Toshiba-Gruppe. Die Norweger, die von der Kongsberg-Affäre überrascht worden waren, hatten zusätzlich bei ihren Recherchen über die französische Beteiligung hinaus auch deutsche Firmen (Schiess, Dorries, Donauwerke) und den italienischen Staatsbetrieb Innocenti(!) als Beteiligte ausgemacht. (20)

Die Entlastung für Toshiba wurde durch Informationen über neuere geheime Berichte der CIA und der DIA (Defense Intelligence Agency des Pentagon) zu entwerten versucht. Es habe neben dem bekannten Fall Toshiba 1 noch drei weitere Fälle illegaler Lieferungen in den Osten ge-

geben. Toshiba 2 bezog sich auf die Lieferung einer kompletten Fabrik für Computerchips an die Tschechoslowakei im Jahr 1979, Toshiba 3 auf eine modernere Chip-Fabrik in der DDR im Jahr 1986. Über eine zweite Chip-Anlage sei mit der DDR 1987 verhandelt worden (Toshiba 4).(21)

Was sich hier abspielte, war ein Polit-Poker mit vielerlei Akteuren und Interessen. Die "Japaner-Prügler" (Japan Bashing) um Senator Garn, die auf dem Capitol sogar publikumswirksam in aller Öffentlichkeit einen Toshiba-Radio-Kassettenrekorder mit dem Hammer "traktiert" hatten, wollten die Japaner im Zuge der Debatte um deren "unfairen" Handel auch als "Technologie-Verräter" anprangern und sich damit profilieren. Für sie war die Propeller-Geschichte, also die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion, ein passender Aufhänger, um die Japaner in ein möglichst schlechtes Licht zu rücken. Die Administration ließ sie dabei anfangs gewähren und nutzte die anti-japanische Stimmung, um ein altes Ziel zu erreichen, nämlich die bessere Überwachung des japanischen Ostexports. In Japan nahm man die Affäre und die Stimmung im amerikanischen Kongreß überaus ernst und war zu Änderungen in der Exportkontrollgesetzgebung bereit. Gründe der nationalen Sicherheit konnten nun zur Verweigerung von Exporten angeführt werden. Verstöße erhielten jetzt den Stellenwert eines Verbrechens. Toshiba Machine Co. wurde zu einer bescheidenen Strafe von 15.000 \$ verurteilt, zwei Manager ins Gefängnis geschickt. Politisch und administrativ wichtiger aber war die angekündigte japanische Bereitschaft, das Exportkontrollpersonal von 20 auf 100 Beschäftigte aufzustocken.

Nach so viel japanischem Entgegenkommen, das herbeizuführen die wütenden Senatoren nützliche Arbeit geleistet hatten, wollte die Administration die Toshiba-Sanktionen wieder aus dem Handelsgesetz heraus haben. Der Vermittlungsausschuß im Kongreß verwässerte bereits die Sanktionen von Senator Garn. Da Präsident Reagan im Mai 1988 gegen das Handelsgesetz sowieso sein Veto einlegte, waren die Toshiba-Sanktionen vorerst vom Tisch. Veto-Grund war die Bestimmung im Handelsgesetz, daß amerikanische Unternehmen Massenentlassungen der Belegschaft 60 Tage im voraus anzukündigen hätten.

Toshiba 2, 3 und 4 wurden von der Firma selbst dementiert. Toshiba 2 sei eine völlig legale Lieferung gewesen, Toshiba 3 habe nicht stattgefunden und Toshiba 4 sei nach der U-Boot-Propeller-Geschichte ausgesetzt worden.(22) In diesem Sinne sprach sich auch der Sprecher des Pentagon, Oberst Arnold Williams, aus. Das ganze Toshiba-Theater im Kongreß zeigte also mehr Züge innenpolitischer Auseinandersetzungen in den USA um wieviel "Prügel" für die Japaner als die eines Paradebeispiels für Exportkontrollverstöße.



#### 4. Osthandel trotz COCOM

Es gibt keine verlässlichen Daten oder Schätzungen über das Ausmaß der Handelsbehinderung durch das COCOM. Der Bremseffekt ist unbestreitbar, wie stark er wirklich ist, weiß niemand. Da das östliche Interesse an westlichen Spitzentechnologien sehr groß ist - auch die Bereitschaft, dafür mit knappen Devisen zu bezahlen - wird er auf östlicher Seite als einschneidend wahrgenommen und dargestellt. So erklärte z.B. der sowjetische Außenminister Schewardnadse bei seinem Besuch in Bonn im Januar 1988, daß am COCOM rund 20 deutsch-sowjetische Kontrakte gescheitert seien, weitere 30 Großabschlüsse seien gefährdet. Dies ist derzeit nicht nachprüfbar, steht aber mehr für die sowjetische Sichtweise als für den tatsächlichen Hemmeffekt. Es ist verständlich, daß die Exportverweigerung für besonders interessante Hochtechnologien der östlichen Seite mißfällt. Gerade darauf zielt aber der Zweck des COCOM, das doch mehr als ein zahnlöser Tiger ist.(23)

Der Effekt der westlichen Kontrolle liegt aber weniger in der generellen Verweigerung als in der Verzögerung. Jeweils die neuesten Technologien sind nicht zugänglich, da sie aber bei der Geschwindigkeit der heutigen Zyklen schnell veralten, können sie auch vom Osten früher oder später erworben werden. Den westlichen Zeitvorsprung zu halten, darauf zielt die COCOM-Liste im wesentlichen. Und hier sind ihr zweifellos Erfolge nicht abzuspochen. Bei der generellen Verweigerung greift sie wohl kaum. Nicht nur, daß die Technologien veralten, sie sind früher oder später auch auf illegalem Weg, entweder durch Technologieschmuggel oder durch Industriespionage zu bekommen. Diese Erfahrung aus drei Jahrzehnten Exportkontrolle ist unübersehbar. Der illegale Weg aber ist erheblich teurer, und somit erreicht die Liste auch über den Kosteneffekt hinaus noch einen Teil ihres Zwecks.

Der Schluß vom Bremseffekt beim Transfer von Technologien auf eine generelle stark hemmende Wirkung ist freilich nicht überzeugend.(24) Der Osthandel ist trotz COCOM beträchtlich. Seiner Ausweitung stehen mehr wirtschaftliche als kontrollpolitische Hindernisse im Weg. An erster Stelle wirkt die schon immer schlechte, aber sich in letzter Zeit - im Vergleich mit asiatischen Schwellenländern - noch relativ verschlechternde internationale Wettbewerbsfähigkeit der meisten RGW-Staaten. Ihre industriellen Erzeugnisse sind im Westen nur schwer absetzbar. Dadurch verfügen sie über zu wenig Deviseneinkünfte, um ausreichende Importe bezahlen zu können. Der Importbedarf ist enorm, er bezieht sich aber in der Regel entsprechend dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand auf Gebrauchs- und nicht auf Hochtechnologien. Letztere sind eher ein Prestigeobjekt als eine wirtschaftliche Notwendigkeit für die meisten östlichen Staaten.

Der Westhandel ist für sie allerdings sehr viel wichtiger als für die westlichen Staaten der Osthandel. Nimmt man die Anteile der OECD-Länder am Außenhandel der RGW-Länder, so erreicht die RGW-Ausfuhr zwischen 1970 und 1986 Werte von jeweils über 20 %. Die RGW-Einfuhr aus der genannten Ländergruppe am gesamten Außenhandel erreichte Mitte der siebziger Jahre sogar Anteile von 35 %, fiel aber bis 1986 auf 22 % ab. Das Bild der Anteile der RGW-Länder am Außenhandel der OECD, ohne den innerdeutschen Handel, ist bei der OECD-Ausfuhr nie über 4,6 % (1975) hinausgekommen (1986: 2,4 %). Bei der OECD-Einfuhr erreichten die RGW-Staaten ihr Maximum 1980 mit 3,2 %, 1986 lag es bei 2,4 %. Auch die Anteile des Ost-West-Handels am Welthandel in den letzten fünfzehn Jahren sprechen eine deutliche Sprache. 1975 lag er bei 5,5 % und fiel bis 1986 auf 3,6 % ab.(25)

Mit dem COCOM hat dieser Befund wenig zu tun. Das derzeit schlechte wirtschaftliche Erscheinungsbild des Ost-West-Handels ist nicht zuletzt eine Folge des Preisverfalls bei den Energierohstoffen. Diese sind noch immer mit fast zwei Dritteln am sowjetischen Export in den OECD-Raum beteiligt. Der Preis für sowjetisches Erdöl ging von 27 US-\$ pro Barrel im Jahr 1985 um fast die Hälfte auf 14 US-\$ 1987 zurück. Der Erdgaspreis fiel um 20 %. Die sowjetischen Außenhandelspreise (Terms of Trade) haben sich schätzungsweise um ungefähr ein Drittel verschlechtert. Davon wurden die kleineren RGW-Länder weniger getroffen. Ihre Terms of Trade verschlechterten sich nur um 8 bis 10 %. Diese Staaten reagierten darauf, indem sie ihre Westausfuhren mengenmäßig ausweiteten, während die Einfuhren weitgehend stagnierten.

Auch für die Weiterentwicklung des Ost-West-Handels werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur Zeit überwiegend als nicht günstig eingeschätzt.(26) Im Westen gibt es wirtschaftliche Ungleichgewichte, geringe Wachstumsraten und teilweise auch Protektionismus gegenüber östlichen Gütern. Entscheidender ist jedoch die weiterhin geringe Exportfähigkeit der RGW-Staaten selbst. Ihre stagnierenden Ökonomien haben einen enormen Reformbedarf erzeugt. Dem wollen die osteuropäischen Länder - allerdings jeweils in unterschiedlichem Maß - jetzt Rechnung tragen. Viele sehen in der Dezentralisierung der Ex- und Importentscheidungen, in Marktinstrumenten, wie kommerziellen Wechselkursen und der Selbstfinanzierung der Betriebe bei Fremdwährungen, mögliche Abhilfen. Langfristig sollen sogar die Währungen konvertibel gemacht werden. Bei den Reformen wird auch wieder stark auf Gemeinschaftsunternehmen mit westlichem Kapital (Joint Ventures) gesetzt. Doch diese Versuche stecken alle noch in den Anfängen, die Erfolgsaussichten sind ungewiß.

Für längere Zeit wird die Devisenarmut der östlichen Länder das Ost-West-Geschäft noch stark einschränken. Um es nicht noch weiter schrumpfen zu lassen und zumindest zu konsolidieren, wird westlichen Krediten weiterhin ein wichtiger Stellenwert zukommen. Die einfache Formel lautet: Ohne Kredite noch weniger Osthandel. Dabei gelten bis auf Polen alle osteuropäischen Staaten als relativ gute Risiken. Im polnischen Fall war bereitwillig und in zu hohem Umfang gegebenes Auslandskapital durch interne Fehlleitung verbraucht und nicht nutzbringend investiert worden. Die Folge war die Einschätzung Polens als nahezu kreditunwürdig (Bruttoverschuldung 1987: 39,2 Mrd. US-\$). Dies entspricht fast der Hälfte der gesamten Bruttoverschuldung Osteuropas (86,9 Mrd. \$) und übersteigt die Bruttoverschuldung der UdSSR um das Doppelte (20,8 Mrd. \$).

Seit 1985 hat die Gesamtverschuldung der RGW-Länder (88,5 Mrd. \$) wieder erheblich zugenommen (1987: 123,5 Mrd. \$). Vor allem die Sowjetunion, Ungarn und die DDR haben ihre Kreditnachfrage gesteigert. In ihrem Fall wird davon ausgegangen, daß die neuen Kredite einen wichtigen Beitrag für das Wachstum der Industrieinvestitionen leisten können. Sie spielen dabei auch für die Erfolgsaussichten der Wirtschaftsreformen eine wichtige Rolle. Darin liegt ein grundsätzlicher Unterschied zu den siebziger Jahren, als man mit kreditfinanzierten Importen die Erwartung verband, interne Reformen vermeiden zu können. Wenn die derzeit intensiv propagierten Joint Ventures zwischen Ost und West vorankommen sollen, dann wird auch dazu eine ausreichende Kreditversorgung nötig sein. Es kann davon ausgegangen werden, daß auch bei den Entscheidungsträgern in Osteuropa die Lehre der siebziger Jahre verstanden worden ist, daß nämlich konsum- und strukturkonservierende Kredite aus dem Westen eine falsche Verwendung teureren Kapitals darstellen. Einer vernünftigen Kreditpolitik aller Beteiligten - der westlichen Banken und Regierungen sowie der östlichen Kreditnehmer - kommen somit sehr viel mehr handelsfördernde Effekte zu als einem einschneidenden, durchaus begrüßenswerten, Abbau der COCOM-Kontrollen.

Die Einbrüche im Ostgeschäft seit 1985 können wahrscheinlich nur sehr langsam wieder gutgemacht werden. Der Osthandel kann der Entspannung eben nur dann folgen, wenn keine wirtschaftlichen Restriktionen entgegenstehen. Das ist derzeit jedoch der Fall. Dies ist speziell für den deutschen Ostexport, der traditionell ein höheres Niveau hat als bei allen anderen westlichen Industriestaaten, eine wenig erfreuliche Perspektive (Ausfuhr in den RGW-Raum 1986: D 12,6 Mrd. \$, Japan 4,4; USA 2,2). Dies hat außer zur COCOM-Kritik zu eindeutigen Signalen bei der Kreditvergabe geführt. So wurde im Mai 1988 bekannt, daß ein Bankenkonsortium unter Führung der Deutschen Bank der Sowjetunion einen Kreditrahmen in Höhe von bis zu 3,5 Mrd. DM bereitstellen will. Die Modernisierung der

sowjetischen Nahrungsmittel- und Leichtindustrie soll dabei im Mittelpunkt stehen. Die positiven Absichten auf beiden Seiten sind unübersehbar. Für die Lösung der die Expansion hemmenden wirtschaftlichen Probleme im Osten hat freilich niemand ein Erfolgsrezept. Für die Reformanstrengungen gilt nach wie vor das Prinzip Hoffnung, nämlich daß sich mittelfristig die Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der östlichen Ökonomien verbessern.

Eindeutige Daten und Trends, die diese Hoffnungen auch rechtfertigen, liegen jedoch noch nicht vor. Mit dem Einbezug marktwirtschaftlicher Elemente in die östlichen Planungssysteme und der dabei erwünschten Effizienzsteigerung wird allenthalben herumexperimentiert. Der wirtschaftliche Erfolg ist ungewiß, die sozialen und politischen Folgeprobleme unübersehbar. Privilegien von Führungskadern in Partei und Wirtschaft und nicht zuletzt der Arbeiter selbst stehen dabei zur Disposition. Unausweichliche Betriebsstillegungen und Arbeitsplatzverluste in unproduktiven Unternehmen müssen erst einmal bewerkstelligt werden. Eine höhere, sich an ein westliches Niveau angleichende Arbeitsproduktivität gilt es erst noch zu erreichen, wenn für westliche Märkte gewinnbringend geliefert werden soll. Reformen und Leistungssteigerung im Osten können vom Westen aus nur bedingt gefördert werden. Das, was getan werden kann, nämlich Kredite und der Transfer von dem östlichen Entwicklungsniveau angepaßten Gebrauchstechnologien, wird vom COCOM nicht nennenswert behindert.

## 5. Was tut not?

### Minimalkontrolle und weniger Geheimniskrämerei

Die Diskussion um eine COCOM-Reform wird zu Recht intensiv geführt. Es geht nicht mehr allein um die regelmäßig erforderliche Anpassung der Exportkontroll-Liste, sondern um eine grundsätzliche Modernisierung. Dazu gehört die Neubestimmung der Funktion für die Sicherheits- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West. Innerhalb der NATO-Allianz, also vornehmlich zwischen den USA und Westeuropa, muß dabei ein Grundkonsens hergestellt werden, der so heftige Konflikte wie Anfang der achtziger Jahre vermeidet. Dafür existieren Ende der achtziger Jahre recht gute Rahmenbedingungen.

Noch besteht aus Sicherheitsgründen ein Bedarf für ein gemeinsames westliches Exportkontroll-Regime. Speziell in Europa ist ein militärtechnologischer Vorsprung als Ausgleich für numerische östliche Überlegenheit bei Waffensystemen und Mannschaftsstärken unerläßlich. Das dafür erforderliche Kontrollniveau kann allerdings nicht sinnvoll an einem aus dem Worst-Case-Denken der Militärs abgeleiteten Sicherheitsmaximalismus orientiert werden. Dies liefe de facto auf die Exportverweigerung industrieller Güter und erst recht neuerer Technologien hinaus. Viel plausibler ist die Minimalkontrolle. Das Kontrollminimum läßt sich jedoch kaum allein technisch bestimmen. Es ist eine dezidiert politische Aufgabe. Auch wirtschaftliche Kriterien helfen hier nicht sehr viel weiter, denn sie laufen letztendlich auf die Nicht-Kontrolle hinaus. Diese wird wohl noch auf längere Zeit inakzeptabel sein, wenngleich sie als Fernziel anvisiert werden könnte.

Ein Kontrollminimum wird immer ein Streitpunkt bleiben, es auszuloten, ist eine fortlaufende Aufgabe, die von den Beteiligten gemeinsam politisch ausgehandelt werden muß. An der Liste militärischer Güter, der Liste 1 des COCOM, zu rütteln besteht wenig Anlaß. Auch die Liste 2, die Nuklear-Liste, ist bis auf eine Ausnahme kein ernsthafter Diskussionspunkt. Die Ausnahme betrifft die Technologien der Sicherheit von Kernkraftwerken, da der Unfall in Tschernobyl Kooperations- und Transferbedarf aufgezeigt hat. Bessere Sicherheitsstandards für östliche Nuklearanlagen, je weiter sie im Westen liegen desto mehr, sind unbestreitbar im westeuropäischen Interesse. COCOM-Hindernisse, soweit sie hier noch bestehen, müssen abgebaut werden. Die potentiellen Folgeschäden von Nuklear-Unfällen in Osteuropa sind für den westlichen Teil des Kontinents allemal größer als eventuelle Verluste an zeitlichem Vorsprung bei Nuklear-technologien.

Der Hauptteil der COCOM-Reform wäre selbstverständlich die internationale Liste mit den Dual-Gütern. Minimalkontrolle orientiert sich sinnvoll am "adverbialen" Ansatz, den die Westeuropäer den Amerikanern immer wieder offeriert haben (vgl. S. 12 d. A.). Alle Versuche einer der amerikanischen MCTL-Liste (vgl. ebd.) zuneigenden Kontrolle müssen mehr oder weniger zwangsläufig im Maximalismus enden. Hier gibt die Mehrheitsmeinung der Europäer im COCOM einfach mehr Sinn als die US-Position. Letztere würde die heftigen Streitereien aus der ersten Hälfte der achtziger Jahre weiterhin unausweichlich machen. Bei Dual-Gütern muß eine signifikante militärische Bedeutung eindeutig feststehen, sonst sollte die Option für den Export ausfallen. Westliche Zeitvorsprünge stehen angesichts der östlichen Übernahmeschwierigkeiten nicht wirklich zur Disposition. Die Mehrzahl der Experten, die östliche Wirtschaften untersuchen, geht eben nach wie vor davon aus, daß der technologische Vorsprung des Westens sich eher vergrößern wird, als daß er abnimmt.

Die Sicherheitsrisiken durch Technologietransfer und Technologieklaue können somit als relativ gering eingeschätzt werden. Die Liste kann also getrost erheblich verkürzt werden. Eine Streichung von ca. 40 % der Positionen, wie sie von westeuropäischer Seite gefordert worden ist, hat demnach keine wirkliche sicherheitspolitische Brisanz und könnte von den USA ohne weiteres zugestanden werden. Wenn Entspannung und Abrüstung weitergehen und ein solides Fundament gegenseitigen Vertrauens geschaffen haben, könnten dann bis zu 90 % der derzeit kontrollierten oder verbotenen Warenpositionen lieferbar sein. Ein kleiner kontrollierter Rest sollte dann nur noch die neuen Spitztechnologien und deren Anwendung umfassen, da diesen fast immer auch militärische Bedeutung zukommt. Diese in den Osten zu liefern, machte wenig Sinn, da hier selbst innerhalb des Westens erhebliche Konkurrenz herrscht. Zwischen den großen Handelsblöcken USA, EG und Japan findet ein Technologiewettlauf um Zukunftsmärkte statt, bei dem die neuesten Verfahren sowieso zu schützen versucht werden. Hier haben die konkurrierenden Länder und erst recht auch die Unternehmen ein ureigenes Interesse am Schutz ihrer neuesten Entwicklungen.

Dieses Unternehmerinteresse läßt sich auch für die Steuerung des Ostexports nutzbar machen. Kaum eine Firma käme auf die Idee, potentielle Konkurrenten im Osten so auszustatten, daß sie dem Lieferanten auf dem Weltmarkt Konkurrenz machen könnten. Was zu liefern beabsichtigt wird, ist in der Regel die Technologie von gestern, häufig sogar von vorgestern, also wahrlich nicht der Strick, um den Kapitalisten zu hängen. Hier irrte Lenin, der von den Gegnern des Osthandels immer wieder gern als Kronzeuge angeführt wird. Entscheidungen über Technologietransfer können die Unternehmen selbst viel besser treffen als Kontrollbürokratien.

In einer Entspannungsphase kann die Eigenverantwortung der Firmen sehr weit gehen. Dies liefe auf immer größere Handlungsfreiheit der Exporteure im Entspannungs- und Abrüstungsfall hinaus. Eine Trendwende mit einem Niveau höherer Spannung würde aber mehr oder weniger zwangsläufig wieder auf die Wirtschaftsbeziehungen durchschlagen und ein höheres Kontrollniveau nach sich ziehen.

Dem kann auch nicht dadurch vorgebeugt werden, daß, wie es die östlichen Länder favorisieren, ein Verhaltenskodex für die Wirtschaftsbeziehungen vereinbart wird, der die Sanktionierung ausschließt. Möglich und sinnvoll wären Vereinbarungen, die Sanktionen aus kurzfristig orientierten politischen Gründen ins Abseits stellen. Hier wären besonders die USA gefordert, die in der Vergangenheit sowohl im Falle des Getreideembargos nach der Afghanistan-Krise als auch nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen aus außen- und nicht aus sicherheitspolitischen Gründen sanktioniert haben. Dem hat aber der Kongreß selbst schon im Export Administration Act von 1985 einen Riegel vorgeschoben. Sanktionen aus Sicherheitsgründen können kaum durch vertragliche Vereinbarungen ausgeschlossen werden. Wenn ein Land seine Sicherheit wirklich bedroht sieht, zeigen wirtschaftliche Sanktionen eben keine rabiate, sondern allenfalls eine milde Reaktion an. Dies sagt nichts über ihre Wirksamkeit aus, die nach den bisherigen Erfahrungen stets ziemlich gering war. Nur große Staaten können kleinere ernsthaft mit Wirtschaftssanktionen schaden, ein autarkiebegabtes Land wie die UdSSR ist damit schwer zu treffen und noch schwerer zu Verhaltensänderungen zu bewegen.

Die überfällige Reform des COCOM besitzt aber auch eine institutionelle Seite. Es gibt angesichts des westlichen Kontrollbedarfs keinen vernünftigen Grund mehr, das COCOM weiterhin auf der Ebene der Geheimniskrämerei arbeiten zu lassen, wie es bisher üblich war. Nur ein überzogenes Kontroll-Regime profitiert vom Versteckspiel. Die politische Akzeptanz der Minimalkontrolle dürfte in allen NATO-Ländern konsensfähig und durchsetzbar sein. Das alte COCOM, das Gentlemen's Agreement zwischen Regierungen vorbei an den Parlamenten, war ein Kind des Kontrollmaximalismus. Eine plausible Minimalkontrolle braucht die politische Debatte und den demokratischen Prozeß nicht zu scheuen. Wo die NATO-Mitgliedschaft und ein beträchtlicher Verteidigungsetat zustimmungsfähig sind, ist es auch die aus Sicherheitsgründen unerläßliche Minimalkontrolle und deren Anpassung an den sicherheitspolitischen Prozeß. Das COCOM als Abkommen der NATO-Staaten plus Japan könnte zudem die USA besser einbinden und deren zyklische willkürliche Kontrollexzesse mäßigen helfen. Ein allseitiges osthandelsfreundliches Klima wäre der richtige Zeitpunkt um einen solchen minimalen Kontroll-Regime vertraglich abzusichern. Die Europäer sollten diese alte Forderung der USA jetzt aufgreifen. Die Zu-

stimmung der Parlamente wäre einem derart reformierten COCOM - im Unterschied zur Wirtschaftskriegsagentur des Kalten Kriegs - sicher. Der euro-japanische Beitrag bestünde hauptsächlich darin, die Restkontrollen auch wirklich ernst zu nehmen.

Eine solche Begrenzung des COCOM auf seinen rationalen Kern, der sich am Sicherheitsbedarf orientiert, erfordert die effektive Durchsetzung der minimalen Kontrollnorm als unumgänglich. Hier haben die europäische und noch mehr die japanische Seite schon nachzubessern begonnen. Die Schwierigkeiten dabei sind unübersehbar aber lösbar. Die auswärtige Verfügbarkeit kontrollierter Güter und Technologien hat immer wieder Kontrollunlust entstehen lassen. Das Argument, von jedem entgangenen Geschäft profitiere die bereitwillig einspringende Konkurrenz, verliert allerdings an Überzeugungskraft, wenn für sehr viel weniger Positionen ein Lieferverbot besteht. Die Überwachung würde dadurch erheblich erleichtert, Verstöße wären leichter aufzudecken und dann konsequenterweise auch streng zu ahnden. Eine Entwicklung in diese richtige Richtung hat derzeit recht gute Chancen.

Ein reformiertes, eingeschränktes aber effektiveres COCOM könnte dann sogar handelsschaffende Effekte haben. Auf östlicher Seite wäre klar, daß die Verweigerung nur dann eintritt, wenn sie sicherheitspolitisch unumgänglich ist. Auch daran würde natürlich Kritik geübt, tatsächlich wäre das Verständnis dafür aber sehr groß, weil man im umgekehrten Falle nicht anders handeln würde. Das industrielle Ostgeschäft der Westeuropäer und nicht zuletzt der Bundesrepublik würde dann auch endlich auf eine politisch solide Basis gestellt. Der technische Trend z.B. zu computer-gesteuerten Anlagen ist nicht revidierbar. Alle amerikanischen Versuche, an diesem Export herumzukritteln, müssten zwangsläufig wieder Befürchtungen nähren, die europäischen Lieferanten sollten an den Pranger gestellt werden, weil sie quasi illegitime Geschäfte betrieben, die dem Westen letztendlich schaden.

Die Einstufung der Osthändler als Sicherheitsrisiken und unsichere Kantonisten hätten die USA endgültig aufzugeben. Alle Vorstellungen einer Diplomatie mit der Wirtschaft im Stile des beliebigen Stop and Go für das Ostgeschäft gehören in die abgelegte Akte des Kalten Krieges. Der Großteil des Ostgeschäfts würde damit politisch gesehen zu einem ganz normalen Geschäft. Die Zuständigkeit läge da, wo sie hingehört, nämlich bei den Unternehmen, ohne daß noch eine Kontrollbürokratie vorgeschaltet wäre. Der Sonderfall bestünde dann nur noch in den spezifischen wirtschaftlichen Austauschbedingungen, die sich aus der Devisenarmut der östlichen Staaten ergeben. Die Gewinnaussichten zu beurteilen und zu verantworten wäre allein Sache der Unternehmen, die die Risiken der



Kompensationsgeschäfte genauso trügen wie im Handelsverkehr mit Ländern der Dritten Welt.

Mit der Freigabe des Ostgeschäfts bis auf einen kleinen Rest würde zudem einer östlichen Ausrede der Boden entzogen. Das Argument, die westliche Verweigerung sei letztendlich für die östliche Wirtschaftsmisere mitverantwortlich, würde völlig obsolet. Auch wenn dies immer schon mehr eine Propagandathese als ein analytisches Ergebnis darstellte, war sie dennoch in den Köpfen sowohl östlicher Entscheidungsträger als auch bei einem großen Teil der Bevölkerung wirksam. Das politische Risiko de Ostens beim einschneidenden Abbau der COCOM-Kontrollen bestünde also darin, daß eigene Mißerfolge dann jeweils als Systemschwäche und hausgemachte Fehler deutlich würden. Der Test für die Reformfähigkeit sozialistischer Wirtschaftssysteme, sei es durch eigene prozedurale Veränderungen oder durch marktwirtschaftliche Anleihen, fände dann in einer nicht verweigernden Umwelt statt. Die Reformer in den kommunistischen Parteien könnten dann im Erfolgsfall ihren Einfluß und ihre Legitimationsbasis erweitern und eine allgemeine Stabilisierung der östlichen Wirtschaften und Gesellschaften erreichen, oder die Grenzen der Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Planwirtschaften würde evident. Die Frage, die sich dann für den Osten stellte, lautet: Systemänderung oder Akzeptanz einer zweitrangigen wirtschaftlichen Entwicklungsstufe um des eigenen Herrschafts- und Verteilungssystems willen.

## Anmerkungen

- 1 Gunnar Adler-Karlsson, Der Fehlschlag. Zwanzig Jahre Wirtschaftskrieg zwischen Ost und West, Wien 1971.
- 2 Reinhard Rode, Sicherheit versus Geschäft. Die Osthandelspolitik der USA von Nixon bis Carter, Frankfurt 1986, S. 171.
- 3 Ders., Sanktion und Geschäft, die Ostwirtschaftspolitik der USA unter Reagan, Frankfurt 1986, S. 40ff.
- 4 97/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Governmental Affairs, Permanent Subcommittee on Investigations: Hearings, Transfer of United States High Technology to the Soviet Union and Soviet Block Nations, Washington GPO 1982, Exhibit No. 1 "Soviet Acquisition of Western Technology", S. 7-23.
- 5 Philip Hanson, Trade and Technology in Soviet-Western Relations, Macmillan Press, London 1981; David Holloway, Western Technology and Soviet Military Power, in: Mark E. Schaffer (Hg.), Technology Transfer and East-West Relations, Croom Helm, London 1985, S. 170-187; Julian Cooper, Western Technology and the Soviet Defense Industry, in: Bruce Parrott (Hg.), Trade, Technology, and Soviet-American Relations, Indiana University Press, Bloomington 1985, S. 169-202; Jürgen Nötzold, Technologie in den Ost-West-Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2, 1986, S. 15-25.
- 6 Balancing the National Interest. U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition, Panel on the Impact of National Security Controls and International Technology Transfer, National Academy of Sciences, Washington, D.C. 1987, S. 266 (Allen Report, nach dem Vorsitzenden des Panel, Lew Allen).
- 7 Ebd., S. 81.
- 8 U.S. Department of Commerce, Export Administration, Annual Report 1986, S. 13.
- 9 Balancing the National Interest, S. 128f.
- 10 Ebd., S. 170.
- 11 Ebd., S. 154 u. 158.

- 12 Ebd., S. 167-177.
- 13 U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Technology and East-West Trade, Washington GPO 1979, S. 158; Balancing the National Interest, S. 142.
- 14 Robert Price, COCOM After 35 Years, Reaffirmation or Reorganization, in: Charles M. Perri/Robert L. Pfaltzgraff (Hg.), Selling the Rope to Hang Capitalism? The Debate on West-East Trade and Technology Transfer, Pergamon-Brassey's, Washington D.C. 1987, S. 197.
- 15 Reinhard Rode, U.S.-Technologietransferpolitik gegenüber der UdSSR und der VR China: Weltmachtspolitik im Dreieck, in: Osteuropa-Wirtschaft 1/1987, S. 60-84; Denis Fred Simon, Technology Transfer and Sino-U.S. Relations: The Critical Issues, in: Balancing the National Interest, U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition, Working Papers, National Academy of Sciences, Washington, D.C. 1987, S. 153-205.
- 16 David K. Schipler, U.S. Informs China High-Tech Exports Could be widened, in: The New York Times, 10.3.1988.
- 17 Richard C. Gross, A Losing Battle? Technology Transfer, in: DefenseScience, März 1988, S. 7.
- 18 William C. Triplett, Crimes Against the Alliance. The Toshiba-Kongsberg Export Violations, in: Policy Review, Spring 1988, S. 8.
- 19 Elizabeth Wehr, Deadlock over Toshiba Ban Stalls Deal on Export Controls, in: Congressional Quarterly Weekly Report, 12.3.1988, S. 673f. u. Oakland Tribune, 16.3.1988, S. 8.
- 20 Triplett, Toshiba-Kongsberg Export Violations, (Anm. 18), S. 13.
- 21 Journal of Commerce, 7.3.1988, S. 4.
- 22 Baltimore Sun, 5.3.1988, S. 18B.
- 23 Die verfluchte COCOM-Liste, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1988, S. 358-362.
- 24 Klaus Richter, Schon die Kompliziertheit der Liste hemmt den Außenhandel, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4, 1988, S. 487.

- 25 Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Klaus Schröder, Politische und Ökonomische Rahmenbedingungen der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Außenpolitik 2, 1988, S. 145.
- 26 So die jüngste Einschätzung des Wiener Instituts für internationale Wirtschaftsvergleiche; Neue Züricher Zeitung, 7.6.1988, S. 10.