

CoCom – Das “Koordinationskomitee für Multilaterale Exportkontrollen“

1. Wirtschaftskrieg: Die Entstehung und Entwicklung eines “Coordinating Committee on Multilateral Export Controls” (CoCom)

Bis zu seiner Auflösung im Frühjahr 1994¹ stellte das “Coordinating Committee on Multilateral Export Controls” (CoCom) die zentrale internationale Institution dar, mittels derer die USA und andere nicht-kommunistische Staaten im Kalten Krieg den Export von Gütern und Technologien aus Sicherheitsgründen kontrollierten. CoCom wurde 1949 von den USA, den anderen NATO-Mitgliedstaaten (ohne Island und Spanien) und Japan gegründet². Australien und Spanien traten dem CoCom 1985 und 1989 bei. Die Zielländer des CoCom umfassten die UdSSR, die anderen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes sowie die Volksrepublik China. Während seiner fünfundvierzigjährigen Existenz erwies sich das CoCom als eine der wichtigsten wirtschaftlichen und politischen Institutionen des Kalten Krieges, um die Sowjetunion und ihre Verbündeten einzudämmen.³

CoCom funktionierte nach dem Konsensprinzip und operierte ohne Vertragsgrundlage oder eine besondere internationalen juristischen Autorisierung. Die laufenden Operationen des CoCom umfassten Treffen des Sekretariats in Paris, bei denen die Mitgliedstaaten sich über die technischen Spezifikationen von zivil und militärisch nutzbaren Gütern (“dual-use items“) entschieden, deren Export nach Osteuropa, in die Sowjetunion oder die Volksrepublik China erwogen wurden. Das Sekretariat entschied auch darüber ob Ausnahmen von den vereinbarten Restriktionen erlaubt werden sollten. Darüber hinaus kam es im Rahmen des

* Der Autor dankt John Treadway (University of Richmond, Virginia) für hilfreiche Kommentare.

1 Ende 1993 stimmten die CoCom Mitgliedstaaten dem Vorschlag der USA zu, das CoCom durch einen neuen multilateralen Mechanismus zu ersetzen. CoCom selbst wurde zum 31. März 1994 aufgelöst. Eine Nachfolgeorganisation namens “Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies” trat im September 1996 in Kraft. Die 33 Mitgliedstaaten wenden die in der Wassenaar Liste aufgeführten Positionen gegenüber eventuellen Zielländern (z.B. Iran, Irak, Libyen, Nordkorea) nach “nationalem Ermessen” an.

2 Dabei handelte es sich im Jahr 1949 neben den USA um Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Portugal. 1952 kamen Griechenland und die Türkei hinzu. Die Bundesrepublik Deutschland wurde 1955 als Mitglied aufgenommen; Spanien wurde 1982 sechzehntes Mitglied.

3 Aus der vielfältigen Literatur zum Thema CoCom und multilaterale Exportkontrollen sollen die folgenden Untersuchungen hervorgehoben werden: Gunnar Adler-Karlsson, *Western Economic Warfare, 1947-1967* (Stockholm: Almquist and Wiksell, 1968); Gary K. Bertsch (Hrsg.), *Controlling East-West Trade and Technology Transfer – Power, Politics, and Policies* (Durham and London: Duke University Press, 1988); Bernhard Grossfeld und Abbo Junker, *Das CoCom im internationalen Wirtschaftsrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1991); Michael Mastanduno, *Economic Containment – CoCom and the Politics of East-West Trade* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1992).

CoCom zu sporadischen Spitzentreffen, auf denen die politische Richtung für alle Mitgliedstaaten festgelegt wurde. CoCom entwickelte drei Kontrolllisten, eine für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial; eine für Kernenergiematerialien und eine für sonstige Waren mit strategischer Bedeutung. Letztere wurde von den USA "Commodity Control List" genannt; sie enthielt zwar überwiegend zivile Produkte und Technologien, diese ließen sich aber auch militärisch nutzen. Die Exportkontrollorganisationen der Mitgliedstaaten übernahmen diese Listen in ihre jeweilig nationalen Kontroll-Listen. In den USA enthielten dementsprechend die „Export Administration Regulations“ die US-Version der CoCom-Listen; in der Bundesrepublik Deutschland wurde die Ausfuhrliste als „Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung“ veröffentlicht. Die Genehmigungsbehörde war das Bundesamt für Wirtschaft.

Da das CoCom über keine unabhängige juristische Existenzberechtigung verfügte, hing die Umsetzung von CoCom-Entscheidungen von der Effektivität der jeweiligen Exportkontrollgesetze und – administrativen der Mitgliedstaaten ab. Deren Regierungen waren verantwortlich dafür, entsprechende Gesetze und Durchführungsbestimmungen zu verabschieden und anzuwenden. Der Umfang der jeweiligen nationalen Exportkontrollregime, die Aufmerksamkeit auf der hohen politischen Ebene, die den Exportkontrollen gewidmet wird sowie die Effektivität der jeweiligen Bürokratien waren höchst unterschiedlich. In der Realität gab der CoCom-„Konsensus“ jedem Mitgliedsstaat – und dieses Mitglied war mit großer Wahrscheinlichkeit die USA – eine Vetomöglichkeit hinsichtlich des Exports einer kontrollierten Ware oder Technologie seitens aller anderen Mitgliedstaaten.

Die Jahre 1947 und 1948 waren von einer rapiden Verschlechterung der Beziehungen der USA mit ihrem Weltkriegsalliierten, der Sowjetunion, gekennzeichnet. Im Sommer 1947 boten die USA, jedenfalls offiziell, noch immer an, die UdSSR in den Marshall Plan zum Wiederaufbau Europas einzubeziehen. Die skeptischen Stimmen⁴ nahmen aber zu. Im Frühjahr 1948 wurde die Administration der USA durch dramatische Ereignisse in Europa und Asien herausgefordert: Kommunisten übernahmen die Macht in der Tschechoslowakei; der Viermächte-Status in Deutschland schien bedroht, und die USA suchten eine militärische Zusammenarbeit mit westeuropäischen Staaten. Der Versuch der sowjetischen Regierung, die Westalliierten aus Berlin hinauszudrängen und die sich anschließende Luftbrücke im Juni 1948 riefen Kriegssängste hervor, was wiederum den Weg für rigide Aktionen bereitete.

Im Herbst 1948 hatten die USA zum ersten Mal damit begonnen, für Exporte in sowjetdominierte Staaten Genehmigungsaufgaben zu verhängen. Außerdem erkannte der Kongress im "Export Control Act of 1949" zum ersten Mal formal die Notwendigkeit von Exportkontrollen auch in Friedenszeiten an. Obwohl derartige Kontrollen zunächst zeitlich befristet sein sollten, bestanden die Ziele des Gesetzes darin, (1) andauernde Engpässe bei

4 Im Juli 1947 publizierte George Kennan unter dem Pseudonym "X" seinen berühmten Artikel "The Sources of Soviet Conduct" in der Zeitschrift *Foreign Affairs*, in dem er eine Eindämmungspolitik (policy of "containment") gegenüber sowjetischen Hegemonieambitionen empfiehlt.

Mangelgütern zu reduzieren, (2) den Präsidenten bei der Durchführung seiner Außenpolitik zu unterstützen und (3) den Zugang zu jenen Gütern einzuschränken, die als entscheidend für die nationale Sicherheit der USA angesehen wurden.

Die Bildung der North Atlantic Treaty Organization (NATO) im August 1949 war die Antwort der USA sowie der westeuropäischen Länder auf die sowjetischen Herausforderungen. Um die Effektivität der NATO steigern, lieferten die USA militärische Technologie und Waffen direkt an die Alliierten. Da aber die sich allmählich erholenden westeuropäischen Staaten (genauso wie später Japan) auf Dauer auch potentielle Quellen von fortgeschrittener, militärisch relevanter Technologie werden konnten, schickte Präsident Truman seinen Handelsminister W. Averell Harriman nach Europa, um die Zusammenarbeit der Verbündeten bei dem Versuch einzufordern, der Sowjetunion und ihren Verbündeten den Zugang zu solchen strategischen Technologien zu verweigern. Dies führte 1949 zur Einsetzung eines "Coordinating Committee for Multilateral Export Controls" (CoCom) in Paris, um zum ersten Mal eine explizite Strategie "technologischer Verweigerung" gegenüber den Mitgliedsstaaten des sowjetischen Block zu entwickeln und zu koordinieren.

Der Ausbruch des Koreakrieges am 25. Juni 1950 führte schließlich ein Jahr später zu einer Novellierung des "Export Control Act" und etwa gleichzeitig zu Verabschiedung des „Mutual Defense Assistance Control Act“. Auch bekannt als "Battle Act", erlaubte dieses Gesetz den USA, die Lieferung von Waffen, Munition, Nuklearmaterial und anderer strategische Güter in Länder unter ein Embargo zu stellen, wenn sie als Gefahr für die nationale Sicherheit der USA angesehen wurden. Gleichzeitig stellte dieses Gesetz die gesetzliche Grundlage für die Teilnahme der USA am CoCom dar.⁵ Das Gesetz verknüpfte auch die Gewährung von Wirtschaftshilfe an andere Nationen mit deren Bereitschaft, sich an Exportkontrollen von strategischen Gütern und Technologien in den sowjetischen Block zu beteiligen.

Die 1950/51 von der US-Regierung ergriffenen Initiativen in Richtung Wirtschaftskrieg wurde von drei miteinander verbundenen Wahrnehmungen geprägt. Die erste bestand in der Annahme, dass ein Krieg mit der Sowjetunion unausweichlich wäre. Aus diesem Grund sollte deren Zugang zu strategisch relevanten militärischen zivilen Produkten verhindert werden. Die zweite war Überzeugung, dass es sich bei der sowjetischen um eine "Kriegs"-Wirtschaft handeln würde, womit die meisten wirtschaftlichen Aktivitäten militärischen Erwägungen unterliegen würden. Schließlich wurde die Verwundbarkeit der sowjetischen Wirtschaft als ziemlich niedrig eingeschätzt: Sowohl die Größe der Wirtschaft als auch die staatliche Kontrolle mittels planwirtschaftlicher Mittel ließen eine nur geringe Abhängigkeit von ausländischen Quellen zu. Wie kaum ein anderes Land verfügte die UdSSR über eine hohe wirtschaftliche Autarkiebegabung. Umso wichtiger war es für die USA und ihre Alliierten, ihr Em-

5 Damit stellte der Battle Act die erste öffentliche Bestätigung der Existenz des CoCom dar. Vgl. William J. Long, *U.S. Export Control Policy—Executive Autonomy vs. Congressional Reform* (New York: Columbia University Press, 1989), S. 18.

bargo auf Elemente zu konzentrieren, die der militärischen Bereitschaft und ihrer wirtschaftlichen Basis dienten. Ein effektives Embargo, so die Überlegung, auf lebenswichtige Rohstoffe, Metalle, Schleifmittel, Kugellager etc. ebenso wie auf relevante Kapitalgüter und Ausrüstungen würden die sowjetischen Fähigkeiten beeinträchtigen, Krieg zu führen.

Es überrascht nicht, dass die westeuropäischen Länder die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Sowjetunion und deren Verbündete in Mittel- und Osteuropa anders interpretierten.⁶ Dementsprechend unterschied sich ihre Sicht auf das CoCom von der der USA. Für Unternehmen aus den USA erwies es sich als ziemlich einfach, das Embargo gegen die UdSSR und deren Verbündete zu unterstützen. Schließlich hatten die Wirtschaftsbeziehungen mit diesen Ländern nie eine bedeutende Rolle gespielt. Bei Unternehmen aus Westeuropa war das anders: Weit mehr als die USA waren die westeuropäischen Länder abhängig von funktionierenden Außenwirtschaftsbeziehungen und dem Zugang zu externen Märkten. Schließlich verfügten sie über traditionelle Beziehungen zu den Ländern, gegen die das Embargo gerichtet war. Deswegen wurden die Exportbeschränkungen von den westeuropäischen Staaten keineswegs nur unterstützt. Zwar gab es keinen direkten oder offenen Widerstand gegen die gemeinsamen Anstrengungen, den Export strategischer Güter in den Osten zu begrenzen. Versuche, die Kontrollen auf nicht-strategische Güter auszudehnen, wurden generell und energisch abgelehnt. Diese Ablehnung gründete sich auf politischen ebenso wie auf wirtschaftlichen Überlegungen. Schon damals entwickelten beide Seiten Argumentationsmuster, die sich während der nachfolgenden 40 Jahre mit nur geringen Modifikationen auf beiden Seiten des Atlantiks hielten.

In den westeuropäischen Hauptstädten wurde darauf hingewiesen, dass es seit Jahrhunderten zwischen dem mehr industrialisierten West- und dem mehr agrarischen Osteuropa eine traditionelle Arbeitsteilung gegeben hat. Westeuropäer bezweifelten die Annahme der US-Regierung, dass der Osten mehr als der Westen unter einer Begrenzung oder gar Einstellung der Handelsbeziehungen leiden würde. Sie bezweifelten sogar, dass die Embargopolitik ein effizientes Mittel darstellen würde, um den Vorrang der USA bzw. des Westens aufrechtzuerhalten. Vielmehr wurde angenommen, dass die Sowjetunion und die osteuropäischen Länder in der Lage sein würden, die von ihnen benötigten Güter und Technologien im Ausland zu erwerben bzw. zu substituieren. Westeuropäische Politiker legten darüber hinaus dar, dass die tatsächliche Abhängigkeit der kommunistischen Länder, vor allem der UdSSR, weit geringer als angenommen sei, auf alle Fälle nicht groß genug, um politische Konzessionen zu erreichen. Des Weiteren hoben Kritiker hervor, dass die USA ihre Überlegenheit dazu nutzen würden, die Westeuropäer zu einer Politik zu veranlassen, die ihnen selbst mehr

6 Als detailliertere Analyse dieser Perzeptionen sowie der resultierenden politischen und wirtschaftlichen Überlegungen vgl. Hanns-D. Jacobsen, *Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik der Stiftung Wissenschaft und Politik*, Bd. 5 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1986), pp. 62 ff. and 209 ff.

schadete als den USA. Und schließlich gaben sie ihrer Furcht Ausdruck, dass die Maßnahmen des Wirtschaftskrieges die osteuropäischen Länder immer mehr dem sowjetischen Einfluss aussetzen würde – mit der Konsequenz einer andauernden Teilung Deutschlands und Europas.

Während der frühen 50er Jahre entwickelte sich die Sowjetunion nicht nur zurück zu der autarkistischen und isolationistischen Handelspolitik, die sie schon vor dem Zweiten Weltkrieg betrieben hatte, sondern sie veranlasste die zentral- und osteuropäischen Staaten, dasselbe zu tun. Als wesentliche Organisation zur Durchsetzung dieser neuen Politik fungierte der "Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (RGW), die im Frühjahr 1949 als Antwort auf die Marshallplan-Hilfe der USA für Westeuropa gegründet worden war. Die Gründungsmitglieder umfassten neben der UdSSR Bulgarien, Polen, Rumänien, die Tschechoslowakei und Ungarn. Die DDR wurde im September 1950 RGW-Mitglied.

Trotz dieser realen und perzipierten Entwicklungen, die letztlich zur Teilung Europas und zum Kalten Krieg führten, und trotz aller Kritik im Einzelfall unterstützten die westeuropäischen Länder die Haltung der USA und ihre Embargopolitik. Abnehmende bzw. unterbrochene Wirtschaftsbeziehungen zu den zentral- und osteuropäischen Ländern erwiesen sich als der Preis, den Westeuropa für die Hilfe der USA in Form z.B. des Marshall-Plans zu begleichen hatte. Dieser Preis wurde jedoch nur zögerlich beglichen, weil die Westeuropäer von der Rigorosität irritiert waren, mit der die USA ihre Position durchzusetzen bereit waren.

Exkurs: Exportkontrollen und Innerdeutscher Handel⁷

Das geteilte Deutschland stellte für den Erfolg der Wirtschaftskriegsmaßnahmen und die Effektivität der CoCom-Kontrollen ein besonderes Problem dar, weil das offizielle Ziel der westdeutschen Regierung darin bestand, die deutsche Frage offen zu halten und längerfristig die Vereinigung, nicht Teilung, anzustreben. Aus diesem Grund erhielten die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland (einschließlich Berlin (West)) und der DDR in den Jahren 1949, 1951 und 1960 eine besondere legale Grundlage.⁸ Fast von Anfang an gab es insbesondere in den USA Befürchtungen, dass Innerdeutscher Handel (oder, wie er damals noch hieß, Interzonenhandel) einen Kanal für die Lieferung sensibler Waren darstellen könnte und somit nicht nur einen Satelliten Sowjetunion wirtschaftlich stabilisiert, sondern auch eine Quelle für strategisch relevante Güter sein könnte, derer sich das sowjetische Militär bemächtigt.

7 Dieser Abschnitt basiert auf Forschungen, die der Autor 1986 im Woodrow Wilson International Center for Scholars und den National Archives in Washington, D.C., durchgeführt hat. Vgl. Hanns-D. Jacobsen, *Security Implications of Inner-German Economic Relations*, Working Paper # 77 (Washington, D.C.: The Wilson Center, International Security Studies Program, August 27, 1986), mimeo.

8 Vgl. Siegfried Kupper, *Der innerdeutsche Handel. Rechtliche Grundlagen, politische und wirtschaftliche Bedeutung* (Köln: Markus Verlag, 1972); Hanns-D. Jacobsen, „Die innerdeutschen Wirtschaftsbeziehungen als internationales Problem“, in: Hans-J. Schroeder (Hrsg.), *Die deutsche Frage als internationales Problem*. Veröffentlichungen des Studienkreises Internationale Beziehungen, Bd. 2 (Stuttgart: Steiner, 1990), S. 89-108.

Handel zwischen beiden deutschen Staaten stellte deshalb ein besonderes Problem dar, weil beide Seiten vorgaben, die Vereinigung Deutschlands anzustreben. Der Einsatz von Exportkontrollen und die Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegenüber den kommunistischen Staaten trugen jedoch zu einer weiteren Trennung der beiden deutschen Staaten sowie deren Einbeziehung in die antagonistischen Systeme in Ost und West bei.

Schon im Frühjahr 1949, noch während der Berliner Blockade, begann eine Kommission des US-Senats eine umfassende zweimonatige Untersuchung in Europa um die Wirksamkeit von Exportkontrollen bei der Lieferung von strategisch relevanten Gütern in den kommunistischen Machtbereich zu prüfen. Der daraus entstandene Bericht kam zu dem Ergebnis, dass besonders die Kontrollen in der amerikanischen und der britischen Zone (Bizone) so mangelhaft durchgeführt würden, dass "the whole plan of preventing the shipment of such articles (of strategic importance) behind the Iron Curtain may collapse."⁹ Als Ergebnis dieser Untersuchung wurde eine Reihe von kontrollverschärfenden Maßnahmen erlassen, die sich besonders auf die Region bezogen, die wenig später zur Bundesrepublik Deutschland wurde. Eine "Tripartite Export Controls Committee" und eine "Tripartite Customs Group", deren Mitglieder jeweils aus den USA, Großbritannien und Frankreich bestanden, entwickelten entsprechende Richtlinien für die Regierung der Bundesrepublik. Diese Institutionen begannen ihre Arbeit Ende 1949, etwa zur gleichen Zeit als CoCom seine Arbeit aufnahm, und setzten ihre Aufsicht über den Osthandel mehrere Jahre fort.

Diese Richtlinien betrafen jedoch nicht den Interzonenhandel bis zum 10. Mai 1950, als die Durchführung der Exportkontrollen offiziell der westdeutschen Regierung überantwortet wurde. Aber sogar dann durfte die Bundesregierung nicht die allgemeine CoCom-Liste kontrollierter Güter anwenden, sondern musste die sehr viel restriktivere Liste der USA, die schon vorher gegolten hatte, anwenden. Bis dahin konnte praktisch jedes Gut zwischen den beiden Teilen Deutschlands gehandelt werden. Deshalb ist es zweifellos richtig, dass während der ersten Monate nach Einführung der Exportkontrollen in Deutschland ein großes Schlupfloch existierte, das nicht nur Ostdeutschland, sondern auch die anderen kommunistischen Staaten auszunutzen in der Lage waren.

Aber sogar danach befand sich die Realität westdeutscher Kontrollen in einem bemerkenswerten Widerspruch mit den Bestimmungen selbst. Ein nachfolgend erstellter umfassender Bericht des "Committee on Interstate and Foreign Commerce" des U.S. Senate vom April 1951 kam zu dem Ergebnis, dass "West Germany was [still] a source and a channel for the shipment of goods of strategic significance to the Soviet bloc."¹⁰ Obwohl

9 Vgl. Staff Report to the Joint Committee on Foreign Economic Cooperation concerning Export Controls on Shipments of Articles of Strategic Importance and the Functioning of ECA (Economic Cooperation Administration) Personnel in Connection Therewith (Golding Report). In: *Congressional Record*, Vol. 96, June 14, 1950, S. 8578-8582 (hier S. 8580).

10 *Export Controls and Policies in East-West Trade*. Bericht des Committee on Interstate and Foreign Commerce, U.S. Senate, 12 October 1951 (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1951), S. 3.

entsprechende Gesetze und Weisungen erlassen worden seien, gab es “practically no effective prosecutions, administrative sanctions, or other enforcement activities.”¹¹

Diese Mängel wurden in Washington so ernst genommen, dass der Hohe Kommissar für Deutschland, John J. McCloy, am 14. Juni 1951 vor dem US-Senat erschien und hinsichtlich des Interzonenhandels die bereits ergriffenen Maßnahmen erläuterte. Die entstandenen Schwierigkeiten erläuterte er mit der nicht gelösten Grundfrage, warum die Deutschen “shouldn’t trade with the Soviet zone of Germany with which there had been the most intimate commercial contact before the war.”¹²

Schließlich erwies sich der zunehmende amerikanische Druck aber als erfolgreich: McCloy hob hervor, dass der westdeutsche Ost- und auch der Interzonenhandel bereits erheblich abgenommen hätten. Die Drohung, die Marshallplan-Hilfe zu reduzieren oder einzustellen bzw. auf eine Schwarze Liste gesetzt zu werden, haben die Regierung sowie Firmen in Deutschland in wirksamer Weise überzeugt, das Kontrollsystem zu akzeptieren und zu befolgen. All die ergriffenen Initiativen, den Export strategischer Güter in den Osten zu beenden, hatten den erwünschten Effekt. *Laurie Battle*, der Autor des “Mutual Defense Control Act of 1951”, mittels dessen der Ost-West-Handel für einige Zeit voll zum Erliegen gebracht wurde, überzeugte sich im Herbst 1952 bei einer Inspektionsreise nach Europa selbst von dem Erfolg der von ihm eingeleiteten Gesetzgebungsinitiativen. Auch wenn er einige Schwächen beanstandete, schien er doch zufrieden mit den bis dahin ergriffenen Maßnahmen zu sein. Mit Bezug auf das Ausmaß der Kontrollen sowie auf deren Durchführung hob er hervor, dass “the situation in Western Germany is well in hand”¹³. Gleichzeitig betonte er, dass Berlin “must be regarded as a leak to the Soviet Bloc . . . but it does not provide an easy pathway for strategic shipments to penetrate the iron curtain. There is a comprehensive and efficient control procedure which prevents and discourages such shipments”¹⁴.

2. Anpassungen während der 50er und der frühen 60er Jahre¹⁵

Bereits 1954 und 1958, also nur wenige Jahre nach seiner Bildung, wurden die Kontrollanstrengungen des CoCom gelockert. Die Hauptgründe umfassten Stalins Tod in 1953, dem sich ein Tauwetter in der UdSSR anschloss, der Waffenstillstand in Korea und schließlich die generelle Einsicht, dass ein totales Embargo nicht in der Lage war, die kommunistischen

11 Ebenda, S. 20.

12 Testimony of John J. McCloy, U.S. Commissioner for Germany, in: *Export Control and Policies*. Hearing before the Subcommittee on Export Controls and policies of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, U.S. Senate, 82nd Congress, 1st Session (Washington, D.C.: GPO, 1951), S. 103.

13 *Progress in the Control of Strategic Exports to the Soviet Bloc*. Report by Hon. Laurie Battle, January 29, 1953 (Washington, D.C.: GPO, 1953), S.15.

14 Ebenda, S. 27.

15 Zur Chronologie der Hauptereignisse vgl. Gary C. Hufbauer/Jeffrey J. Schott/Kimberly A. Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, 2. Aufl. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990), S. 125-139.

Staaten zu politischen Veränderungen zu veranlassen. Darüber hinaus war 1953 die Marshallplan-Hilfe für Westeuropa eingestellt worden, so dass die USA nicht mehr über ein wirksames Druckmittel verfügten. Die Rezession, die sich dem Koreakrieg anschloss, machte die Entfaltung zusätzlicher Märkte erforderlich, und steigende Exporte auf die zentral- und osteuropäischen Märkte wurden als eine Möglichkeit angesehen. All diese Entwicklungen erhöhten den Druck auf die politischen Entscheidungsträger, Exportkontrollen abzubauen und ein Wachstum der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Ost und West zuzulassen.

Vor allem in Deutschland wuchs der Widerstand gegen ein zu rigides Exportkontrollsystem.¹⁶ 1958, drei Jahre nach der Aufnahme diplomatischer Beziehungen, schlossen die Bundesrepublik Deutschland und die UdSSR ein erstes Handelsabkommen. Bereits 1952 hatte die westdeutsche Industrie mit dem "Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft" eine Institution gegründet, die aktiv die Ausweitung des Osthandels betrieb. Die Lockerung, die 1958 erfolgte, beschränkte die Exportkontrollen auf Güter, die als strategisch relevant bezeichnet wurden. „Gewöhnliche“ Produkte, deren Exportbeschränkung „nur“ zu einer Reduzierung sowjetischen Wirtschaftswachstums führen würde, wurden von den CoCom-Listen entfernt. Dementsprechend wurde die ursprüngliche CoCom-Liste mit ihren drei Bestandteilen (Embargoliste, Mengenkontroll-Liste, Überwachungsliste) auf zwei Komponenten reduziert: Die Embargoliste verblieb, die beiden anderen wurden zu einer „Beobachtungsliste“ zusammengefasst. Auch die USA passten ihre nationale Liste an, aber nicht so umfassend wie die Bündnispartner.¹⁷

Wie weit der Konflikt zwischen den USA und den Westeuropäern - und vor allem den Westdeutschen - ging, kann exemplarisch am Röhrenembargo von 1962/63 gezeigt werden.¹⁸ Als Ergebnis ambitionierter Entwicklungspläne benötigte die Sowjetunion besondere Röhren, die nur mit einer Technologie hergestellt werden konnten, bei der deutsche Firmen

16 Diese Zeitperiode wurde umfassend dokumentiert und analysiert. Vgl. Angela Stent, *From Embargo to Ostpolitik. The Political Economy of West German-Soviet Relations, 1955-1980* (Cambridge, London etc.: Cambridge University Press, 1981), deutsch: *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion* (Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 1983); Michael Kreile, *Osthandel und Ostpolitik* (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1978); Claudia Wörmann, *Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung* (Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, 1982).

17 Nach 1958 bestand die CoCom-Liste aus einer Internationalen Munitionsliste (IML), einer Internationalen Atomenergieliste (IAEL) sowie einer Internationalen Industrieliste (IL) mit dem Ziel, Produkte aufzulisten, deren Export aus Sicherheitsgründen beschränkt werden sollte. Die drei Listen wurden alle vier Jahre komplett überprüft, wobei der IL Priorität eingeräumt wurde. Eine unabhängige Methodologie zur Zusammenstellung der Listen gab es im CoCom nicht; vielmehr erfolgte ihre Zusammenstellung auf der Basis von nationalen Vorlagen mit Vorschlägen zur Hinzufügung zur oder Löschung von den Listen. Erst 1978 identifizierte CoCom Kriterien für „strategische“ Güter als Anleitung für die Mitgliedstaaten. Sie umfassten (1) Materialien, Ausrüstungen und Technologien, die sich für militärische Systeme verwenden ließen; (2) besondere Technologien, deren Erwerb die militärischen Fähigkeiten von Gegnern erheblich verbessern würde und (3) Materialien, Ausrüstungen und Technologien, über die die Zielländer nicht verfügten und, im Fall eines Krieges, deren Import nicht oder nur langfristig möglich wäre. Die IML enthielt Positionen, die das erste Kriterium erfüllten; die IAEL und die IL bestanden aus militärisch und zivil nutzbaren Positionen, die das zweite und dritte Kriterium erfüllten.

18 Eine autoritative Darstellung des Röhrenembargos findet sich bei Angela Stent, a.a.O., Kap. 5, S. 93-126.

weltweit führten. Verhandlungen zwischen deutschen Stahlfirmen und den sowjetischen Partnern fanden zu einer Zeit statt, als die NATO – unter Druck gesetzt vom US State Department – im November 1962 eine Resolution verabschiedete, wonach die Lieferung von solchen Röhren gestoppt und neue Verträge unterbunden werden sollten.¹⁹ Es wurde behauptet, dass die Öl-Pipeline (die auf den Namen „Freundschaft“ hörte) die militärische Position der UdSSR in Osteuropa verbessern würde. Die Westdeutschen wiesen diese Behauptung zurück und äußerten ihrerseits den Verdacht, dass das State Department auf den Druck von US-Ölgesellschaften reagieren würde, weil mittels der Pipeline die Sowjetunion günstiges Erdöl an Deutschland liefern und sich darüber hinaus eine besondere Beziehung entwickeln könnte. Dieser Verdacht konnte nie erhärtet werden, aber die US-Initiative in der NATO erwies sich letztlich als erfolgreich, weil die Regierung der Bundesrepublik sich aus transatlantischer Solidarität der Forderung beugte und bereits abgeschlossene Verträge mit der Sowjetunion brach. Als Folge wurde der Bau der Pipeline zwar nur um etwa ein Jahr verzögert. Als wichtigstes Nebenprodukt des Röhrenembargos erwies sich aber das entstandene Misstrauen, nicht nur zwischen Regierung und Industrie in Deutschland, sondern auch zwischen der westdeutschen und der sowjetischen Regierung.

Die internationalen Rückwirkungen des Röhrenembargos waren erheblich, vor allem als die britische und die italienische Regierung erklärten, dass sie die NATO-Resolution vom November 1962 als unverbindliche Empfehlung betrachten bzw. das Prinzip „pacta sunt servanda“ nicht in Frage stellen würden. Nunmehr lieferten Firmen aus Großbritannien, Italien und aus dem Nicht-NATO-Mitglied Japan die Röhren. Dies wiederum rief in der Bundesrepublik sowohl in der Regierung als auch bei den betroffenen Firmen Bitterkeit hervor. Zum ersten Mal war deutlich geworden, wie schwierig es geworden war, eine einheitliche Embargopolitik zu entwickeln. Mehr noch: Es wurde auch klar, dass die USA und Westeuropa bei ihrer Interpretation politischer Ziele und individueller ökonomischer Interessen unterschiedlichen Überlegungen folgten. Die Röhrenkontroverse der frühen 60er Jahre steigerte die westdeutsche Entschlossenheit, zukünftige Forderungen des USA zurückzuweisen, was wiederum zu Misstrauen und zu einer Erosion des US-Einflusses in der NATO sowie zu einer Politisierung strategisch bzw. militärisch relevanter Problemfelder führte.

3. Entspannungspolitik und die abnehmende Bedeutung des CoCom

Die Westeuropäer und insbesondere die Westdeutschen waren immer sehr viel zögerlicher als die USA, umfassende Exportkontrollen zu akzeptieren, weil sie die wirtschaftlichen Beziehungen mit den östlichen Staaten als einen stabilisierenden Faktor ansahen, der nur aus rein

19 Die USA hatten die NATO, nicht das CoCom, als Forum gewählt, um die Röhrenlieferung zu verhindern. Adler-Karlsson (*Western Economic Warfare*, *ibid.*, p. 131) hat darauf hingewiesen, dass die Briten einem Röhrenembargo im Rahmen des CoCom strict widersprochen hätten. Das CoCom erfordert einstimmige Entscheidungen seitens der Mitgliedstaaten.

militärischen Gründen eingeschränkt werden sollte. Seit Beginn der Ostpolitik gegen Ende der 60er Jahre bestand das allgemeine Muster westdeutschen politischen und ökonomischen Verhaltens gegenüber den östlichen Staaten darin, sie in ein Netzwerk internationaler Beziehungen einzubinden und wechselseitige Verantwortlichkeiten zu schaffen. Entsprechend dieser Strategie sollten zunehmende Wirtschaftsbeziehungen dazu beitragen, Aggressionspotentiale zu vermindern und dabei gleichzeitig die moderaten Kräfte in diesen Ländern stärken sowie Reformen in Wirtschaft und Gesellschaft erleichtern. Dementsprechend hat die Bundesrepublik kontinuierlich versucht, die Auswirkungen der deutschen Teilung zu lindern und den Status von Berlin zu sichern, indem versucht wurde, einen *modus vivendi* mit den östlichen Nachbarn, insbesondere der DDR, herzustellen. Aus dieser Perspektive erhielt die Unterscheidung zwischen Sanktionen aus politischen Motiven bzw. Exportkontrollen sicherheitsrelevanten Erwägungen heraus eine zunehmend wichtigere Bedeutung.

Während der frühen 70er Jahre hat die Nixon Administration versucht, den Ost-West-Handel auszudehnen, wobei sie ein Verknüpfungskonzept ("linkage policy") verfolgte, das die Intensität des Ost-West-Handels in einen direkten Zusammenhang mit dem Verhalten der UdSSR in anderen Teilen der Welt stellte. Ein grundsätzliches Motiv für die Ermutigung zum Handel mit dem Ostblock bestand darin, das Beeinflussungspotential des Westens zu steigern, indem bewusst Abhängigkeiten der östlichen Staaten von westlichen Lieferungen hergestellt werden sollten, die dann im Krisenfall genutzt werden könnten, um die Zielländer zu politischen Zugeständnissen zu veranlassen. Diese Politik sollte die Sowjetunion und ihre Verbündeten in ein ausgedehntes wirtschaftliches Beziehungsnetz einbinden, aus dem sie sich nur unter großen ökonomischen Kosten würden befreien können. Dieser Ansatz ähnelte dem der westeuropäischen Länder, so dass die transatlantischen Differenzen über die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen geringer wurden.

Einschränkungen bei der Ausreise von jüdischen Dissidenten aus der Sowjetunion sowie Aktivitäten der UdSSR in Regionen wie Angola und dem Horn von Afrika führten in der öffentlichen Meinung der USA zu einem Stimmungsumschwung und zu einer allgemeinen Ablehnung der Entspannungspolitik. Die Reaktionen in den USA und in Westeuropa liefen in gegensätzliche Richtungen: Während die USA ihre Ostwirtschaftsbeziehungen zu reduzieren trachteten, wollten die Westeuropäer, und vor allem die Westdeutschen, die Früchte der Entspannungspolitik retten. Als die Sowjetunion im Dezember 1979 sich zum einer Invasion Afghanistans entschloss, brachen die Differenzen noch mehr auf: Die Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen führte Anfang der 80er Jahre schließlich zu Kontroversen innerhalb der westlichen Allianz, über die politischen Implikationen des Ost-West-Handels und vor allem des Technologietransfers.

Die Meinungsverschiedenheiten spitzten sich zu, als Präsident Ronald Reagan 1981 das Amt übernahm. Die neue Administration zeigte sich tief besorgt über die wirtschaftlichen

und militärischen Vorteile, die die östlichen Staaten durch den Import fortgeschrittener Technologien hätten erreichen können, was wiederum zu einer Beeinträchtigung der westlichen Sicherheit und zu Kosten des Westens in Milliardenhöhe beigetragen hätte. Die am meisten publizierte Aktion der USA war, wieder einmal, gegen ein Pipeline-Projekt gerichtet. Dieses Mal handelte es sich um das Urengoi Erdgas Pipeline Geschäft mehrerer westeuropäischer Staaten mit der Sowjetunion. Als Ende 1981 die polnische Regierung das Kriegerrecht verkündete, erließ die neue US-Administration unter Präsident Reagan wirtschaftliche Sanktionen, die es US-Firmen untersagten, Komponenten zum Bau der Pipeline zu liefern. Mit ihrem Versuch, den Bau der Pipeline zu verhindern, stellte sich die US Regierung in einen klaren Gegensatz zu den westeuropäischen Regierungen und insbesondere zu der in Bonn. Aber dieses Mal sagte die westdeutsche Regierung eindeutig "Nein" zu den Erwartungen von jenseits des Atlantik und setzte die Auslieferung der Pipeline-Teile fort.²⁰

Die westeuropäische Zuwiderhandlung zur Sanktionsverhängung durch die USA im Jahr 1982 führte zu einem ernsthaften Konflikt innerhalb der Allianz. Schließlich konnte die US-Administration nicht anderes tun als zuzugeben, dass die Auseinandersetzung zwischen den USA und Westeuropa so intensiv sein würde, dass es die Allianz dauerhaft beschädigen könnte. Anstrengungen wurden unternommen, um eine Regelung zu finden. Nach einer Serie von hektischen Treffen im Herbst 1982 beendete Präsident Reagan alle Sanktionen, die gegen die Urengoi Pipeline gerichtet waren. Damit erlitt die US Administration eine ernsthafte diplomatische Niederlage. Die sich diesem westeuropäisch-amerikanischen Showdown anschließende allgemeine Überprüfung realisierbarer Sanktionen und Exportbeschränkungen schloss die CoCom-Kontrollen ein. Während des Konfliktes war nämlich deutlich geworden, dass die simple Unterscheidung zwischen strategischen und nicht-strategischen Gütern und Technologien nicht ausreichte und dass politische, nicht nur strategieorientierte, Einschätzungen an Bedeutung gewonnen hatten.

Nach wie vor wollten weder die USA noch die Westeuropäer dazu beitragen, dass Güter und Technologien mit direkter militärischer Bedeutung in die Sowjetunion oder in andere kommunistische Staaten exportiert werden sollten. Als jedoch die CoCom-Listen zusammengestellt wurden, konnte eine exakte Übereinstimmung darüber, welche Güter und Technologien entscheidend zum sowjetischen Militärpotential beitragen würden, nicht hergestellt werden. Dementsprechend entstanden immer wieder Meinungsverschiedenheiten bei der Revision der Listen. Das war insbesondere der Fall bei den Gütern und Technologien, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden konnten. Die USA beurteilten ihre westeuropäischen Verbündeten als verdächtig naiv und glaubten, dass die Bündnispartner die Kontrollen zu leichtfertig interpretierten. Während der verschiedenen Spitzentreffen zu Beginn der 80er Jahre haben die USA in der Tat mehrfach die Aktualisierung der Liste si-

20 Vgl. ausführlicher in Hanns-D. Jacobsen: Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. . . , a.a.O., S. 233-260.

cherheitssensitiver Technologien angemahnt, auf verbesserte Politikkoordinierung gedrängt, auf besseren nationalen und internationalen Vollzug der vereinbarten Maßnahmen bestanden und schließlich auf eine strukturelle und finanzielle Verstärkung der CoCom-Maschinerie gefordert.

Die Westeuropäer ihrerseits glaubten, dass die USA-Vertreter zu restriktiv waren. Schließlich würde eine Reihe von kontrollierten Produkten bereits in Osteuropa produziert oder aber sie wären durch legale und illegale Maßnahmen²¹ verfügbar in entwickelten Nicht-CoCom-Staaten wie Schweden, Österreich, Südafrika, Singapur usw. Sie waren überzeugt, dass – abgesehen von engen Sicherheitsüberlegungen – das Grundziel in der Förderung und nicht in der Begrenzung wirtschaftlichen Austausches mit den östlichen Staaten bestehen sollte. Dennoch waren die westeuropäischen Staaten, und insbesondere die Bundesrepublik, bereit, die CoCom-Regeln zu modernisieren und dabei nicht nur sensitive Güter, sondern auch gewisse Hochtechnologien einzubeziehen, die militärische Relevanz haben könnten. Gleichzeitig machten sie deutlich, dass striktere Regeln ihre wirtschaftlichen Interessen beeinträchtigen und auch ihr Einflusspotential gegenüber dem Osten begrenzen könnten. Während die USA verschärfte Vollstreckungsmaßnahmen und eine längere Liste befürworteten, strebten die Westdeutschen "hohe Zäune um einen kleinen und klar definierten Bereich"²² an. Jedes Mitgliedsland sollte selbst für die Durchführung seiner eigenen Kontrollregeln verantwortlich sein; der administrative Aufwand sollte reduziert werden und bei den weniger wichtigen Positionen sollten die CoCom-Listen um bis zu 50 Prozent gekürzt werden. Güter und Technologien, die nicht mehr den höchsten internationalen Standards entsprechen und auf den Weltmärkten in gleicher Qualität und Quantität verfügbar sind, sollten von den Listen gestrichen werden.

21 Vgl. Die Beiträge zu *Soviet Acquisition of Western Technology*. Hearings before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, 97th Congr., 2nd Sess. (Washington, D.C.: GPO, 1982). Eine mehr anekdotische Sammlung von Fällen enthält Linda Melvern/Nick Anning/David Hebditch, *Techno-Bandits* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1984). Diese Studie beschreibt Hunderte von Fällen, in denen das Embargo gebrochen wurde: "It is almost impossible to know the true extent of techno-banditry, and it is impossible to stop it altogether. This multimillion-dollar underground trade uses all the techniques of respectable business. The operators create dummy corporations in various countries, disguise their goods under false export declarations, move offices from country to country, and sometimes actually carry prohibited goods across national borders in their suitcases" (p. 2).

In diesem Zusammenhang soll betont werden, dass das geteilte Deutschland und insbesondere das geteilte Berlin sich als besonders bevorzugte Routen für illegalen Technologietransfer erwiesen. Das soll jedenfalls die Schlußfolgerung eines nicht-publizierten CIA-Berichtes mit dem Titel "Transfer of Strategic Technology to the Soviet Union from West Germany" gewesen sein. Vgl. J. Anderson, "High-Tech Leaks," in *The Washington Post*, 27 January 1985, S. C7). Ob westdeutsche Firmen sie genutzt haben oder nicht, für sie gab es auch Möglichkeiten, zum Transfer von Waren die Transitstrecken zwischen dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West) zu nutzen, da sie auf DDR-Territorium verliefen. Schließlich konnten Bürger der DDR oder Diplomaten anderer, z.B. osteuropäischer Länder, ohne Kontrolle auf westlicher Seite nach Berlin (West) einreisen, z.B. Blaupausen, hochtechnologische Unterlagen usw. entgegennehmen und dann wieder ohne westliche Kontrolle in die DDR einreisen. Somit gab es immer noch einige der undichten Stellen, die der Kongressabgeordnete Battle etwa 35 Jahre zuvor beklagt hatte (vgl. oben FN 12 und 13).

22 Dies war die offizielle Formel, die dem Autor 1984 erläutert wurde, als er sich zu Forschungszwecken im Bundeswirtschaftsministerium in Bonn aufhielt.

4. Das Ende des CoCom

Als 1989 die Berliner Mauer fiel, waren die Revision und die Anpassung der CoCom-Listen noch nicht abgeschlossen. Das lag an Faktoren, die über die unmittelbar strategische Bedeutung von Gütern und Technologien im Ost-West-Konflikt hinausgingen. Während der zweiten Hälfte der 80er Jahre, als einerseits die CoCom-Kontrollen für militärisch relevante Technologien nicht mehr die Bedeutung einnahmen wie noch in den 50er Jahren und andererseits die Wettbewerbsfähigkeit der US Industrie wachsenden Problemen ausgesetzt war, bekam der West-West-Aspekt der Exportkontrollen eine zunehmende Bedeutung. Als andere entwickelte Industriestaaten wie Japan, EU-Mitglieder und sogar einige Schwellenländer ihre technologische Wettbewerbsfähigkeit steigerten, versuchten die USA nicht nur, ihre Abhängigkeit von Hochtechnologieimporten zu reduzieren, sondern auch umfassende eigene quasi-industriepolitische Programme zu starten. Das betraf das "Very High Speed Integrated Circuit" (VHSIC)²³ Programm ebenso wie die "Strategic Defense Initiative" (SDI)²⁴, deren Ziel es war, boden- und weltraumgestützte Systeme zu entwickeln, die die USA vor strategischen Nuklearwaffen schützen sollten. Diese und andere Programme wurden vom US Verteidigungsministerium (DoD) mit dem Ziel eingerichtet, die technologische Überlegenheit der USA in zentralen, aber gefährdeten Bereichen wiederherzustellen.

Die Mitwirkung des DoD bewirkte jedoch eine zunehmende Abhängigkeit der US-Industrie von Verträgen mit dem Verteidigungsministerium, die wiederum die Fähigkeit von Unternehmen aus den USA beeinträchtigte, mit ausländischen Partnern zusammenzuarbeiten. Es wurden Berichte bekannt, wonach wissenschaftliche Konferenzen in den USA von ausländischen Kollegen nicht besucht werden durften, Forschungsinstitute nur noch begrenzten Zugang für Kollegen aus dem Ausland zuließen, Unternehmen sogar aus NATO-Staaten zusätzlichen Sicherheitsbestimmungen unterworfen wurden oder technische Datenbanken in den USA für Anfragen aus dem verbündeten Ausland nicht mehr zugänglich waren. Viele dieser Berichte haben hervorgehoben, dass die Einschränkungen aus strikten Sicherheitsüberlegungen erfolgten. Allerdings hatten diese Beschränkungen auch wirtschaftliche Folgen und beeinflussten die relative Konkurrenzfähigkeit der betroffenen Länder. Aus diesem Grund wurde in den verbündeten Ländern zunehmend der Verdacht geäußert, dass die USA ihre strategischen Exportkontrollen und den entsprechenden Einfluss auf CoCom aus zunehmend wirtschaftlichen Gründen benutzen würden, um ihre noch vorhandene hohe Wettbewerbsfähigkeit gegenüber unwillkommener Konkurrenz zu schützen. Als Folge dessen schreckten westeuropäische Unternehmen zunehmend zurück, fortgeschrittene

23 Vgl. Michael Y. Yoshino/Glenn R. Fong, "The Very High Speed Integrated Circuit Program : Lessons for Industrial Policy," in: Bruce Scott/George C. Lodge (Hrsg.), *U.S. Competitiveness in the World Economy* (Boston: Harvard Business School Press, 1985), S. 176-184.

24 Vgl. Edward Reiss, *The Strategic Defense Initiative* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

Technologien US-amerikanischen Ursprungs zu verwenden, weil deren Nutzung zu zusätzlichen Kontrollen und möglicherweise zu Exportbeschränkungen führen würden. Gleichzeitig wurden in Westeuropa eigene technologische Programme initiiert, z.B. ESPRIT, ein Programm der Europäischen Gemeinschaft (später: Europäische Union) zur Förderung von Informationstechnologien und EUREKA, einer westeuropäischen Forschungsinitiative, deren Ziel grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich Forschung und Entwicklung zwischen Forschungsinstituten und der Industrie war.

Mit einer anderen Schwierigkeit hätte Anfang der 90er Jahre gerechnet werden müssen, hätte nicht der Fall der Mauer mit seinen epochalen Folgen die Exportkontrollen gegenüber der UdSSR und den zentral- und osteuropäischen Staaten überflüssig gemacht. Diese Feststellung bezieht sich auf die Europäische Gemeinschaft, die seit Mitte der 80er Jahre im Begriff war, über den Gemeinsamen Markt hinaus einen Wirtschaftsraum zu schaffen, in dem nicht nur Waren und Dienstleistungen, sondern auch Arbeitskräfte und Kapital sich würden frei bewegen können. Die Kodifizierung dieser Idee erfolgte dann im Vertrag von Maastricht von 1992. Da das CoCom und ihre sicherheitsorientierten Exportkontrollen von der Europäischen Gemeinschaft, der z.B. das nicht-NATO-, nicht-CoCom-Land Irland angehörte, nicht abgedeckt waren, hätten innerhalb der EG trotz Abbau der Wirtschaftsschranken immer noch sicherheitsorientierte Exportkontrollen stattfinden müssen. Eine simple Verlagerung der Kontrollen an die Außengrenzen der Gemeinschaft hätte nicht ausgereicht, weil immer noch die Umlenkung sicherheitsrelevanter Güter bzw. Technologien in den Osten hätte befürchtet werden müssen. Es gehört nicht viel Fantasie dazu sich vorzustellen, welche Kontroversen und Konflikte es zwischen den USA und einer sich weiter integrierenden EG/EU gegeben hätte, wenn der Ost-West-Konflikt weiter bestanden hätte.

Aber nach dem Fall der Mauer, der deutschen Vereinigung, den Veränderungen in Zentral- und Osteuropa und schließlich dem Verschwinden der Sowjetunion war kein Bedarf mehr für jene Institution, die 1949 zwecks wirtschaftlicher Kriegsführung gegen den sowjetischen Block eingerichtet und fortgeführt worden war, um die UdSSR und ihre Verbündeten wirtschaftlich einzudämmen. Im Verlauf der 45 Jahre ihrer Existenz hatte es ohnehin eine Funktionsverlagerung der CoCom gegeben, und zwar von einem zentralen Instrument des Kalten Krieges hin zu einer Institution, die nicht nur in der Lage war, ein strategisches Embargo durchzusetzen, sondern auch – jedenfalls aus US-Sicht – dazu benutzt werden konnte, die NATO-Verbündeten und den Westen insgesamt zu kontrollieren und dabei gleichzeitig die eigene politische, wirtschaftliche und technologische Führungsstellung zu bewahren.

5. Einige abschließende Überlegungen über den “Erfolg” des CoCom

In seinem Standardwerk *“CoCom and the Politics of East-West Trade,”* stellt Michael Mastanduno fest, dass in Hinsicht auf die vier möglichen Strategien, die gegenüber einem

potentiellen militärischen Gegner angewendet werden können (Wirtschaftskrieg, strategisches Embargo, taktische Verknüpfung (linkage), strukturelle Verknüpfung), die gegen die Sowjetunion gerichtet lediglich in einem Bereich aufrecht erhalten werden konnte, und zwar beim strategischen Embargo.²⁵

Hinsichtlich des strategischen Embargos hebt Mastanduno hervor, dass CoCom dazu beitragen hat, den Vorsprung der USA gegenüber den UdSSR zu behaupten und die Sowjetunion daran zu hindern, im militärischen Bereich technologisch gleichzuziehen. Aus dieser Perspektive spielte CoCom in der Tat eine Rolle²⁶ Es gab Hinweise, dass der Vorsprung der USA vor der Sowjetunion bei militärisch signifikanten Technologien sich im Laufe der Zeit sogar ausgeweitet hat, vor allem in jenen Bereichen, die Gegenstand rigoroser Kontrollen waren, z.B. Computer, Software, mikroelektronische Produktion sowie Testausrüstungen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob der Vorsprung ausreichend genug war, um die angenommene oder auch reale Bedrohung der Sowjetunion und ihrer Alliierten zu begrenzen. Schließlich hat das sowjetische Militär auch eigene Technologien entwickelt und viele knappe Produkte waren über Dritt- oder sogar CoCom-Länder verfügbar.

Die USA haben immer wieder versucht, durch eine "Third Country Cooperation Initiative" Drittländer, die nicht dem CoCom angehörten wie z.B. Österreich, Schweden, die Schweiz, Südafrika usw. Davon zu überzeugen, sich an die CoCom-Regeln anzulehnen und Weiterexporte von CoCom-kontrollierten Produkte nicht zuzulassen. Diese Anstrengungen waren nur teilweise erfolgreich. In einer 1991 veröffentlichten Untersuchung der Akademie der Wissenschaften der USA²⁷ gab es viele Gründe dafür. Zu den wichtigsten gehörten, dass (1) die überbordende Bürokratie in vielen Drittweltländern technisch und finanziell auf entsprechende Kontrollen nicht ausreichend vorbereitet war, (2) es in diesen Ländern keine angemessenen Strafen gab, (3) es sich bei vielen dieser Länder um blockfreie Länder gehandelt hat, die die Bedrohungswahrnehmung der USA und ihrer Verbündeten nicht teilten, (4) illegaler Weiterexport sich häufig als sehr lukrativ erwies. Diese Faktoren lassen den Schluss zu, dass trotz andauernder Bemühungen der USA eine Reihe von Drittländern die Weitergabe von kritischen Technologien toleriert, wenn nicht sogar aktiv unterstützt haben.

Ein berüchtigtes Beispiel, das sogar CoCom-Mitgliedstaaten einschloss, war der sog. Toshiba-Kongsberg-Fall. 1983/84 gelang es der UdSSR, einige hochtechnisierte Fräsmaschinen von Toshiba Machine zu erwerben. Kongsberg Vaapenfabrikk aus Norwegen lieferte die numerischen Kontrollen und entwickelte komplexe Software. Mittels dieser Maschinen waren die Sowjets in der Lage, extrem geräuscharme Schiffspropeller herzustellen, was die

25 Mastanduno, *a.a.O.*, S. 311-325.

26 "CoCom mattered," *Ebenda*, S. 326.

27 Panel on the Future Design and Implementation of U.S. National Security Export Controls, *Finding Common Ground – U.S. Export Controls in a Changed Global Environment* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1991), S. 266-307.

Fähigkeit der USA, z.B. sowjetische U-Boote, aufzuspüren, erheblich reduzierte. Obwohl beide betroffenen Länder, Japan und Norwegen, als Reaktion ihre Exportkontrollen verschärften, blieben andere Kanäle für illegalen Handel oder Produktumleitungen weiter offen. Der innerdeutsche Handel und das geteilte Berlin wurden bereits erwähnt.

Mastanduno begründet das Scheitern der Durchsetzung von Wirtschaftskrieg und einer wirksamen Verknüpfungspolitik mit der unzureichenden Führung der USA im westlichen Bündnis. Er gibt aber auch keinen Hinweis darauf, was „angemessene Führung“ hätte bedeuten können oder sollen. Eine veränderte Strategie? Oder die Anwendung von noch mehr Druck auf die Verbündeten, damit sie der Politik immer wieder neuer US-Administrationen zustimmen? In diesen Fällen spielten nicht nur sicherheitsorientierte oder militärische, sondern auch politische Überlegungen eine Rolle.

Die Schwierigkeiten genauer Abgrenzung zum politischen Bereich wurden besonders 1985 deutlich, als der neue Generalsekretär der KPdSU, Michail Gorbatschow, in der Sowjetunion die neue Politik von „glasnost“ und „perestroika“ einführen wollte. Dadurch sollten die Sowjetunion geöffnet und die Wirtschaft reformiert werden. In seinen Erinnerungen beklagt sich Gorbatschow über die „berüchtigte CoCom-Liste“²⁸, die ironischerweise dazu beitrug, die Einführung der erforderlichen Wirtschaftsreformen zu behindern. Hinsichtlich der Anwendung von Wirtschaftsdiplomatie durch den Einsatz von Verknüpfungspolitik, taktisch oder strategisch, verursachte die von Gorbatschow initiierte Herausforderung einmal mehr einen Graben zwischen der US-Administration und den westeuropäischen Regierungen, insbesondere der westdeutschen in Bonn.

Schon frühzeitig erkannte die westdeutsche Regierung die wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen, mit denen Ost- und Mitteleuropa und insbesondere die Sowjetunion zu kämpfen hatten und war dementsprechend bereit, ihre wirtschaftliche Stärke zur Unterstützung wirtschaftlicher Reformen in diesen Ländern einzusetzen. Aus westdeutscher Sicht waren „perestrojka“ in der Wirtschaft sowie „neues Denken“ in der Außenpolitik eng miteinander verflochten. Es wurde erkannt, dass die Umgestaltung der Wirtschaft eine höhere Effizienz beim Einsatz der Produktionsfaktoren durch eine kostenorientierte Preisreform und Dezentralisierung erfordern würde und eine stärkere Integration der sowjetischen Wirtschaft in die Weltwirtschaft unumgänglich war. Die Verwirklichung von außenpolitischen Zielen wie z.B. der Abbau von internationalen Spannungen mittels Reduzierung von nuklearen und konventionellen Militärpotentials, durch die Einbeziehung defensiver Elemente in die jeweiligen Militärdoktrinen, und die Schaffung eines internationalen Rahmens zur Herstellung militärischer, wirtschaftlicher und politischer Sicherheit wäre durchaus geeignet, die

28 Michail Gorbatschow: *Erinnerungen* (Berlin: Siedler, 1995), S. 626. Auch der damalige sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadze betonte 1988, dass die „verdammte“ CoCom-Liste das Ost-West-Wirtschaftspotential begrenzte und die erforderlichen wirtschaftlichen und politischen Veränderungen behinderte. Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 January 1988.

Lasten des sowjetischen Rüstungssektors zu verringern. Schließlich absorbierten die Militärausgaben einen Grossteil des sowjetischen Sozialprodukts, der in zivilen Bereichen sicherlich sinnvoller hätte eingesetzt werden können. Aus westdeutscher Sicht war mit Gorbatschows politischen und wirtschaftlichen Reformvorstellungen eine geradezu ideale Möglichkeit entstanden, um Anreize wie Geschäftsmöglichkeiten und die Beseitigung von Diskriminierung mittels günstiger Kredite und die Reduzierung von Exportkontrollen zu gewähren. Dadurch hätten die Reformwirkungen beschleunigt und – als Konsequenz – die militärische Bedrohung verringert werden können.

Aber es nützte nichts: Erst die Maueröffnung im November 1989 und schließlich der Zusammenbruch der Sowjetunion überzeugten die USA, CoCom aufzulösen und die Kontrollen aufzugeben.

Um festzustellen, ob die CoCom-Kontrollen erfolgreich waren oder nicht, müssen zweifellos weitere Untersuchungen durchgeführt werden; die Archive enthalten sicherlich Überraschungen. Es erscheint aber angemessen zu schlussfolgern, dass die CoCom-Kontrollen in der Tat erhebliche Auswirkungen hatten, aber nicht notwendigerweise in die Richtung, die die Initiatoren intendiert hatten:

- Die CoCom-Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, haben ihr Ziel, die technologische Führungsposition gegenüber dem sowjetischen Block aufrechtzuerhalten erreicht. Es gelang ihnen allerdings nicht, durch die CoCom-Kontrollen die militärische Bedrohung seitens der kommunistischen Staaten zu verringern.
- CoCom erwies sich als Belastung, sogar als Hindernis, als die Ost-West-Beziehungen sich verbesserten (Entspannungspolitik, „perestroika“).
- CoCom trug zur politischen und wirtschaftlichen Isolation der Sowjetunion als auch der mittel- und osteuropäischen Länder bei. Diese Isolation ermöglichte es der Sowjetunion, den Zugriff auf ihre Verbündeten zu intensivieren.
- CoCom veranlasste die UdSSR und ihre Verbündeten, eigene anspruchsvolle militärische Technologien zu entwickeln
- Einige Drittländer und sogar einige einige CoCom-Mitgliedstaaten waren bereit, der UdSSR und ihren Verbündeten illegalen Zugang zu strategischen Technologien zu gewähren.
- CoCom-Kontrollen gegenüber den kommunistischen Staaten, aber auch die extraterritoriale Anwendung US-amerikanischer Gesetzgebung hat zu eine Reihe von Konflikten zwischen den USA und ihren Verbündeten geführt, die zu einer Schwächung der NATO und der transatlantischen Zusammenarbeit führten.
- Das beständige Insistieren der USA auf Verschärfung der strategischen Kontrollen sowie der CoCom-Regeln hatte einen wirtschaftlichen Effekt, der von einigen westeuropäischen und japanischen Akteuren als Versuch interpretiert wurde, die globale technologische Führung der USA zu festigen.
- Diese Kontrollen veranlassten die westeuropäischen Staaten und Japan dazu, riesige eigene Technologieprogramme zu beginnen, was zu einer weltweiten Stärkung nicht-amerikanischer Technologie und schließlich zu einer Schwächung der US-Wirtschaft geführt hat.

Die Ergebnisse sind also nicht eindeutig. Die CoCom-Kontrollen des Kalten Krieges erweisen sich einmal mehr als Beleg für die bekannte These, dass Aktionen jedweder Art

nicht nur intendierte Auswirkungen haben. Die Initiatoren und Befürworter der strategischen und militärischen Exportkontrollen des CoCom waren sich offenbar nicht immer im Klaren über die strategischen, politischen und wirtschaftlichen Implikationen ihres Handelns – oder das kümmerte sie nicht.