Zeitschrift: Wechselwirkung : Technik Naturwissenschaft Gesellschaft
Herausgeber: Wechselwirkung
Band: 11 (1989)
Heft: 42

Artikel: Die verfluchte Liste : Lehre aus den Exportkontrollen
Autor: Rode, Reinhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-653194

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

wirtschaft zu suchen. Angesichts der klaffenden Angebotslücke haben Produzenten keinerlei Sorgen mit dem Absatz ihrer Waren auf dem Binnemarkt, daher ist auch deren Interesse an devisenträchtigen Außenmärkten mit ungleich höheren Anforderungen an Qualität und Modernität von Produkten nicht sehr ausgeprägt. Die in den Grenzen des Binnenmarktes immer noch gegebene Möglichkeit, Kosten schlicht auf den Preis abzuwälzen, enthebt die Unternehmen eines weiteren innovatorischen Impulses, nämlich auf der Inputseite zu sparen, nach energie- und materialsparenden Produktionsweisen zu suchen.

Außerdem scheint bislang ein alter Fehler nicht behoben worden zu sein, daß nämlich im Rahmen von Regierungsaufträgen und Programmen für die Durchführung von Untersuchungen gezahlt wird, nicht aber für deren Endeffekte. Die Einführung eines Bewertungs- oder Sanktionssystems zur betrieblichen Absorptionsfähigkeit von Innovationen und den dadurch erzielten Produktivitätsgewinnen steht ebenfalls noch aus, wenigstens solange bis die Selektionsleistung von Märkten greift.

Damit der wissenschaftlich-technische Fortschritt in Polen auf Dauer nicht nur ein frommer Wunsch bleibt, müssen laut Z. Grabowski, dem Leiter des »Amtes für wissenschaftlich-technischen Fortschritt und Überleitung«, folgende Bedingungen erfüllt sein[17]: die Existenz eines »wirklichen« Kapitalmarktes, beträchtliche Finanzmittel zur Disposition der Unternehmen, ein wechselseitiger Konkurrenzdruck, die Möglichkeit des Erwerbs von Produktionsmitteln im Ausland und schließlich der Zufluß von Technologie und Kapital aus dem Ausland. Es liegt also auch am Westen, den internen technologischen Multiplikatorprozeß im F&E-Bereich Polens durch ein animierendes Ambiente von außen zu unterstützen. ♦

Anmerkungen

1 Vgl. P. Glikman, Poland, in: G. Darvas, ed. Science and Technology in Eastern Europe, London 1988, S. 209
2 Zu Konzepten und statistischen Problemen der technologischen Lücke siehe J. Monkiewicz, International Technology Flows and the Technology Gap, Frankfurt am Main, Boulder 1989, S. 147 – 158.
3 L. Bialon, T. Obrebski, T. Wojtowicz, Motywacyjne uwarunkowania pracy w placowkach badawczo-rozwojowych, in: Planowanie i organizacja badan naukowych H. 14, 1987, S. 61.
4 J. Baruk, Bariery innowacji w przedsiebiorstwach, in: Przeglad organizacji 1, 1987, S. 29 – 30.
5 H. Lukaszewski, Reforma a innowacyjnosc gospodarki, in: Dzialalnosc badawczo-rozwojowa a reforma polskiej gospodarki, Waszawa-Lodz 1988, S. 26.
6 R. Rapacki, Wirtschaftssysteme und Technologieimporte sozialistischer Länder: Polen 1971 – 86, in: P. Welfens, L. Balcerowicz (Hg.), Innovationsdynamik im Systemvergleich, Heidelberg 1988, S. 249.
7 siehe Polityka 9, 1987.
8 H. Lukaszewski, a.a.O., S. 16
9 Zadania nauki w Polsce do konca XX wieku i w perspektywie poczatkow nastepnego stulecia, in: Nauka Polska 3 – 4, 1986, S. 73.
10 Rzeczpospolita vom 12.5.1987.
11 W. Wasiak, Polens Beitrag zur Realisierung des Komplexprogrammes, in: RGW 1, 1988, S. 23 – 27.
12 Rzeczpospolita vom 18.9.1988, Beilage.
13 R. Tupin, Nowe rodzaje jednostek organizacyjnych w sferze postepu naukowo-technicznego, in: Przeglad ustawodawstwa gospodarczego 8 – 9, 1987, S. 206.
14 Z. Kaczmarek, Potencjal naukowy i jego rola w rozwoju kraju, in: O nowoczesny ksztalt Polski. Dylematy rozwoju na progu XXI wieku, Wroclaw u.a. 1989, S. 191.
15 vgl. H. Gabrisch, Polen im RGW, Hamburg 1986, S. 280.
16 N.M. Pazio, Wplyw wspolpracy naukowo-technicznej z zagranica na postep naukowo-techniczny w Polsce, in: Zagadnienia naukoznawstwa 2, 1986, S. 245.
17 Rzeczpospolita vom 19.5.1989.

Der Artikel basiert auf einer umfassenden Studie des Autors zur Wissenschafts- und Technikentwicklung in Polen, die unter dem Titel »Polens Wissenschaft im Umbruch« erschienen ist in: C. Burrichter, K.-H. Ruffmann (Hg.): Zur gegenwärtigen Lage von Wissenschaft und Forschungspolitik in der Tschechoslowakei, Polen und Ungarn, Erlangen 1988, S. 49-148.

Die verfluchte Liste

Lehren aus den Exportkontrollen

Der sowjetische Außenminister Schewardnadse nannte sie »die verfluchte Liste« und brachte so den Vorwurf auf den Punkt, bei der COCOM-Liste handle es sich um schiere Diskriminierung und Schädigung der sozialistischen Länder. Eine Reform der COCOM-Liste ist überfällig: Die Liste ist zu lang, der Kontrollapparat zu schwerfällig, und vor allem sind sich Amerikaner und Westeuropäer uneinig, wie weit die Kontrolle gehen soll. Reinhard Rode, Mitarbeiter der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, beschreibt Inhalt und Geschichte der COCOM-Liste und zeigt, wie nach 40 Jahren Einschränkungen des Technologieexportes die Liste selbst zum Fossil geworden ist.

von Reinhard Rode

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 amerikani-

Gerade numerisch gesteuerte Werkzeugmaschinen und Anlagen werden dringend benötigt. Technologiemarkt Leipziger Messe

scher 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 nationalen 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 nationalen harten Kern zu beschränken.

Der Inhalt der Liste

Es existieren drei verschiedene multilaterale 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, war bis Ende der sechziger Jahre 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 war die Liste der verbotenen Güter, also I, der eigentliche Problemfall. Sie enthielt wieder-

Mannesmann-Röhren auf dem Weg nach Sibirien

um mindestens neun Kategorien von Gütern, nämlich Metallbearbeitungsmaschinen, chemische und Mineralölanlagen, elektrische und Krafterzeugungsanlagen, allgemeine industrielle Ausrüstungen, Transportmittel, elektronische und Präzisionsgeräte, Metalle, Mineralien und Erzeugnisse daraus, Chemikalien, Metalloide und Mineralölerzeugnisse, Kautschuk und Kautschukerzeugnisse.

Die Listen selbst sind geheim, wie sogar eigentlich die Existenz des COCOM selbst. Diese merkwürdige Praxis hat dazu geführt, daß die COCOM-Listen nicht zugänglich sind, aber einige COCOM-Mitgliedsstaaten ihre nationalen Kontrollisten veröffentlichen, die mehr oder weniger mit den COCOM-Listen 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 kam es zu unterschiedlichen nationalen Gliederungskategorien. Wir orientieren uns hier im wesentlichen an der deutschen Praxis. Sie unterteilt abweichend von der multilateralen COCOM-Praxis nicht nach römischen Zahlen, sondern nach Buchstaben (Ausfuhrliste Teil I A. Waffen, Munition und Rüstungsmaterial, B. Kernenergie, C. sonstige Waren von strategischer Bedeutung und D. Chemieanlagen. Letztere existiert seit 1984 und zielt auf die Kontrolle von Ausrüstungen, die für die Produktion von Giftgasen geeignet sein können. Die D-Liste zielt also nicht auf Osteuropa, wo diese Technik vorhanden ist, sondern auf die Dritte Welt, besonders den arabischen Raum, beispielsweise Irak). Die dualen industriellen Güter (C) sind also hierzulande der Stein des Anstoßes. Eine deutsche Besonderheit ist die lange Nachlaufzeit von vier bis sechs Jahren zwischen der in englisch abgefaßten multilateralen Liste und der Veröffentlichung bei uns. Das heißt zuerst einmal, daß die deutsche Ausfuhrliste den aktuellen Stand im COCOM nur unzureichend widerspiegelt. Wer sich darüber informieren will, benutzt am besten die britische Liste. Was es allerdings nicht gibt, ist eine verläßliche technische Auswertung der bekannten Listen im Hinblick auf Reichweite und Plausibilität.

Die deutsche Zeitverzögerung verdeutlicht zum einen Übersetzungsprobleme, zum anderen aber auch eine politische Verschleppungstaktik im Interesse des Exports. Dies ist allerdings ein zweischneidiges Schwert, wie die Ende 1988 noch ausstehende Veröffentlichung der Neufassung der Liste C aufzeigt. Durch die Nachlaufzeit kommen zum Teil erst jetzt, Ende der achtziger Jahre, Verschärfungen zum Tragen, die die USA Mitte des Jahrzehnts im COCOM durchgesetzt haben, obwohl sich das kontrollpolitische Klima mittlerweile geändert hat. Dies wird allerdings dadurch abgemildert, daß jetzt eine Reihe von Verwaltungsausnahmen existieren, die sogar in echte Ausnahmen umgewandelt wurden.

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 inneradministrativer 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 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 (High Level Meeting) des COCOM-Ausschusses in Paris machten die Partnerländer den USA Zugeständnisse. Neu auf die Liste kamen Ausrüstungen zur Herstellung und Bearbeitung von Silizium sowie monokristallisches 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 hätten. 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.

Bei Kontrollvorschlägen für Öl- und Gastechnologien und Ausrüstungen stießen die USA bei den Europäern auf taube Ohren. Hier scheiterte der amerikanische Versuch, diese Sparte aus den nationalen US-Kontrollen wieder in die COCOM-Liste einzuführen, aus der sie schon Anfang der sechziger Jahre herausgenommen worden war. Bei den Computerverhandlungen zeichneten sich hingegen Fortschritte ab. Diese 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.

Streit um Worte

Der Kern des transatlantischen Disputs bestand in unterschiedlichen Einschätzungen der Kontrollnotwendigkeit. Die Doppelverwendbarkeit moderner Technologien ist nicht ernsthaft bestreitbar. Die Klassifizierung ist folglich hauptsächlich von einer eher minimalistischen oder maximalistischen Sichtweise abhängig. Die Amerikaner waren auf ein Kontrollmaximum aus und 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 – Militarily 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 am Minimum orientierten Westeuropäer hielten diesem »adjektivistischen« Ansatz im COCOM ihre Position entgegen, die mit verstärkenden Adverben 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 eindeutig belegt werden konnte, suchte man mit großem propagandistischem 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 im 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 Beschaffungsapparat eröffnet 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 »Technologieklau-These« auch das selbst entwickelte hohe Niveau der sowjetischen Rüstungstechnologie unterschätzt. Ganz davon abgesehen, daß westliche Technologie in das System sowjetischer Kommandowirtschaft sehr viel schwerer eingebaut werden kann als angepaßte Eigenentwicklungen. Westliche Technologie bedarf erst der »Sowjetisierung«, wie es Cooper (vgl. Anm. 5) nennt, ein notwendigerweise zeitraubender Prozeß. Dies alles spricht dafür, daß die Industriespionage wohl vielmehr dazu dient, den Stand der westlichen Technologien festzustellen als zu übernehmen und abzukupfern. Auch letzteres fand ohne Zweifel statt, besitzt aber für den Westen kaum gefährliche Ausmaße.

Der Geheimklub soll sich öffentlich profilieren

In der zweiten Administration Reagan verloren dann die Maximalkontrolleure langsam aber sicher an Einfluß. Das sicherheitspolitische wie das wirtschaftliche Umfeld für die harte Kontrolllinie 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 188000 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 wegfegen könnte.

Der Trendwechsel wirkte sich auch auf die amerikanische Haltung im COCOM aus. Von Maximalkontrolle war jetzt keine Rede mehr. Bei einer Europatur im Oktober 1987 trat die US-Delegation für die Modernisierung 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, unterliefen die Kontrollen zu Hause, indem sie nur einen inadäquaten Apparat dafür unterhielten. Lücken soll es insbesondere in Griechenland und Portugal, aber auch in Italien geben. Es ging also auch um eine bessere Mittelausstattung des COCOM selbst und die 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 lautet: »Höhere Zäune um weniger Bäume«, die Zaunhöhe und die Zahl der Bäume waren aber nach wie vor umstritten.

Kontrollorgan oder Fossil

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 seit Herbst 1985 ein Viertel der Liste überarbeitet. Hinzu kommen noch die ad hoc-Entscheide, obsolete Eintragungen zu streichen, oder auch Neuaufnahmen. So waren vor einiger Zeit schon veraltete Personalcomputer von der Kontrolliste 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 können, verdeutlicht die Entscheidung, östlichen Fluggesellschaften westliche Maschinen zu liefern. So erhielt das europäische Flugzeugbaukonsortium Airbus Industries Anfang Juni 1988 die Genehmigung, drei Flugzeuge des Typs Airbus A 310 an die DDR-Fluggesellschaft Interflug zu liefern. Der amerikanischen Boeing Co. wurde kurz darauf erlaubt, drei 767 an die polnische LOT und 2 an die rumänische Tarom zu verkaufen oder zu leasen. Sowohl die Triebwerke als auch die Navigationssysteme mußten vom COCOM genehmigt werden. Auf amerikanisches Verlangen hin wurde allerdings zur Bedingung gemacht, daß die Wartung durch westliches Personal erfolgt, um die Fertigungstechnologie zu schützen. Dies war ein Musterbeispiel dafür, was als euro-amerikanischer Package Deal möglich ist, wenn für beide Seiten gute Geschäfte winken.

Die Verhandlungen im COCOM über die Neufassung der Liste verlaufen zäh. Es gibt noch kein vereinbartes allgemeines Mengenziel. Doch das COCOM wird nicht umhin können, 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 Leasinggeschäften. Die Amerikaner werden hier zu weiteren Zugeständnissen genötigt sein, wenn sie die Substanz des Kontrollregimes retten und den Rückfall in nationalen Schlendrian, d.h. bürokratische Nichtbefassung vermeiden wollen.

Noch aber stehen die USA, so zuletzt wieder auf den COCOM-Sitzungen im Oktober 1988 und April 1989, auf der Bremse, wenn es um die UdSSR geht (»no exception policy« seit 1980 wegen Afghanistan). Nur die VR China kam in den Genuß deutlicher Liberalisierung. Im wesentlichen bleiben für sie nur noch zehn Kontrollpositionen übrig. Die wichtigste Veränderung war die Erleichterung bei digitalen Telefonanlagen, sogenannten Paketvermittlungen. Bei dieser Technik sind Siemens, Standard Elektrik Lorenz (SEL) und Alcatel führend. Spektakulär war das nicht, schließlich lieferten die USA der VR China schon längst auch Waffensysteme.

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 ersten großen Einbruch der amerikanischen COCOM-Politik Mitte der fünfziger Jahre folgte ein zweiter in den achtziger Jahren. Exzessive Kontrollpolitik erwies sich trotz großer Anstrengungen als multilateral nicht mehr durchsetzbar. Der mißlungene zweite Versuch hatte mehr politische Konflikte unter den Alliierten hervorgerufen, als der Sowjetunion wirtschaftlich geschadet. Ein rationales Kontrollregime 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 und digital 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 Kontrollregime muß dem Rechnung tragen können, oder es wird tatsächlich zum überflüssigen, zu Recht aussterbenden Kontrolldinosaurier. ♦

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] Die alte Version ist abgedruckt in 92/2 U.S. Congress, Senate, Committee on Governmental Affairs, Permanent Subcommittee on Investigations: Hearing, 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, London 1981; David Holloway: »Western Technology and Soviet Military Power« in: Mark E. Schaffer (Hg.): Technology Transfer and East-West Relations, London 1985; Julian Cooper: Western Technology and the Soviet Defense Industry, in: Bruce Parrott (Hg.): Trade, Technology and Soviet-American Relations, Bloomington 1985; Jürgen Nötzold: Technologie in den Ost-West-Beziehungen, Aus Politik und Zeitgeschichte, 2, 1986

[6] Balancing the National Interest. U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition, Panal on the Impact of National Security Controls and International Technology Transfer, National Academy of Sciences, Washington, D.C. 1987 (Allen Report)

Der Artikel ist ein Auszug aus einem längeren Aufsatz des Autors, der unter dem Titel: »Wieviel Exportkontrolle? COCOM auf dem Prüfstand« im Heft 1, März 1989 der Zeitschrift »osteuropa-Wirtschaft« erschienen ist.