ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Zürn, Michael

Working Paper — Digitized Version

Geschäft und Sicherheit: das CoCom-Regime und Theorien über Kooperationen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, No. 9

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1989) : Geschäft und Sicherheit: das CoCom-Regime und Theorien über Kooperationen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Tübinger Arbeitspapiere zur internationalen Politik und Friedensforschung, No. 9, ISBN 3-927604-00-3, Arbeitsgruppe Friedensforschung am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, Tübingen

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/112665

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

TÜBINGER
ARBEITSPAPIERE
ZUR
INTERNATIONALEN
POLITIK UND
FRIEDENSFORSCHUNG

Nr. 9

Michael Zürn

Geschäft und Sicherheit.
Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

ARBEITSGRUPPE FRIEDENSFORSCHUNG

Eine unwesentlich veränderte
Fassung erscheint in:
Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regime
in den Internationalen Beziehungen,
copyright Westdeutscher Verlag
Opladen 1989.

ISBN 3-927604-00-3

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
1.	Einleitung	1
2.	Die Entstehung des CoCom-Regimes	3
3.	Strategien des Osthandels und Konflikte im CoCom-Regime	8
4.	Die Entwicklung des CoCom-Regimes	14
5.	Das CoCom-Regime im Lichte von Theorien über Kooperation in der internationalen Politik	20
5.1.	Die Theorie der hegemonialen Stabilität	20
5.2.	Die Theorie vom "schwachen" amerikanischen Staat	23
5.3.	Die spieltheoretische Erklärung internationaler Kooperation	28
6.	Schlußfolgerungen	36
Zitierte Literatur		45

1. EINLEITUNG

Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen verdanken ihre Prominenz in der öffentlichen und politischen Diskussion nicht ihrer - geringen - wirtschaftlichen, sondern ihrer politischen Bedeutung. Diese Aussage ist gleichsam ein gemeinsamer Nenner der einschlägigen Literatur (etwa Bethkenhagen 1987). Begründet wird die lapidare Feststellung von der wirtschaftlichen Bedeutungslosigkeit des Osthandels häufig damit, daß etwa im Fall der Bundesrepublik Deutschland der Handel mit den staatssozialistischen Ländern des RGW (Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe) inzwischen kaum 4% des gesamten Außenhandels[1] ausmache und damit von geringerer Bedeutung sei als der Handel mit der Schweiz (1987: 6%) oder Österreich (1987: 2%). Zwar muß diese allzu pauschale Feststellung relativiert werden: Angesichts der Tatsache, daß der Anteil des Außenhandels der Bundesrepublik Deutschland mit den RGW-Ländern unter Hinzuziehung des innerdeutschen Handels 1987 immerhin ungefähr 60% des Handels mit den Vereinigten Staaten entsprach und doppelt so hoch war wie der Handel mit Japan, ist die These von der wirtschaftlichen Bedeutungslosigkeit des Osthandels kaum haltbar. Hinzu kommt, daß der Export in die RGW-Länder und vor allem auch in die DDR teilweise Güter umfaßt, die auf anderen Märkten nicht (mehr) abgesetzt werden können. Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland trägt somit zur sozialen Abfederung des Strukturwandels, also der Umwidmung von Produktionsfaktoren von traditionellen, arbeitsintensiven Industriesektoren in moderne sogenannte "high-tech"-Sektoren bei[2]. Es kann gleichwohl nicht bestritten werden, daß die politische Bedeutung des Ost-West-Handels größer ist, als es sich allein aufgrund der Kenntnis seiner wirtschaftlichen Bedeutung vermuten ließe.

Die politische Bedeutung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen ergibt sich aus dem weitreichenden Konsens, wonach die wirtschaftlichen Beziehungen mit den "Gegnern" im sogenannten Ost-West-Konflikt[3] nicht dem liberalen Prinzip des Freihandels unterworfen sein sollen, sondern statt dessen einem sicherheitspolitischen Primat unterliegen. Die ansonsten vorherrschende handelspolitische Norm, der zufolge der wirtschaftliche Austausch möglichst unbehelligt von politischen Behinderungen vonstatten gehen soll, findet im Bereich des Osthandels keine Anwendung. Statt dessen werden die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zuvorderst als ein Instrument zur Erreichung politischer Ziele im Rahmen der Ost-West-Beziehungen angesehen. Damit löst sich der Konsens aber auch schon im Gewirr unterschiedlicher Auffassungen über den angemessenen Einsatz des Instruments "Osthandel", über die richtige Strategie der Außenwirtschaftspolitik gegenüber den RGW-Ländern auf. Dabei ist vor allem die Gestaltung der Finanz-, der Energie- und der Technologiebeziehungen mit dem Osten zwischen den westlichen Verbündeten umstritten. Da aber dennoch

Einigkeit darüber besteht, daß diese verschiedenen Problemfelder der Wirtschaftsbeziehungen mit den RGW-Ländern einer gemeinsamen politischen Steuerung unterliegen sollten, entsteht ein Konflikt darüber, wie diese Beziehungen konkret auszugestalten sind.

Im Falle der Technologiebeziehungen stellt sich die Interessenkonstellation stark vereinfacht so dar: Die USA streben traditionell eine restriktive Technologietransferpolitik gegenüber dem Osten an. Die westeuropäischen Verbündeten und Japan hingegen möchten den Technologietransfer bis auf wenige militärisch bedeutende Güter ermöglichen. Das CoCom-Regime, welches die westliche Technologietransferpolitik durch die Erstellung von Listen, deren Waren einem Exportverbot unterliegen, koordinieren soll, scheint daher hierzulande nicht allzu beliebt zu sein. Einige in letzter Zeit veröffentlichte Meinungen erwecken jedenfalls diesen Eindruck: Während in der "Frankfurter Rundschau" (12.7.1988) ein Friedensforscher (Reinhard Rode) eine Reduktion der CoCom-Listen um 90% fordert, veröffentlichen so verschieden ausgerichtete Zeitschriften wie "Die Zeit" (29.7.1988) und die "Blätter für deutsche und internationale Politik" (3 und 4/1988) Artikel zum Thema mit gleichlautendem Titel: "Die verfluchte Liste".

Vor diesem Hintergrund ergeben sich die beiden Leitfragen dieser Studie über die Technologietransferpolitik des Westens gegenüber dem Ostblock: Unter welchen Bedingungen kam es zur transatlantischen Kooperation über Exportkontrollen, zur Einigung auf das CoCom-Regime? Und weshalb setzten sich dabei wessen Interessen durch, sprich: wie kann der Inhalt des internationalen Regimes erklärt werden? Die Beantwortung dieser Fragen soll mit Hilfe von ausgewählten Theorien über die Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen erfolgen. Gleichzeitig soll durch die Konfrontation dieser Theorien mit einem besonderen Fall, wie es das mit den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen verzahnte CoCom-Regime zweifelsohne darstellt, ein Beitrag zur Einschätzung des Erklärungswertes dieser Theorien geleistet werden. Die drei herangezogenen Theorien sind:

i) die Theorie der hegemonialen Stabilität, die eine Kooperation von der Bedingung einer hegemonialen Machtverteilung abhängig macht;

ii) die These vom innenpolitisch "schwachen" und außenpolitisch "starken" amerikanischen Staat, der die Gestaltung internationaler Wirtschaftspolitik nach 1945 entscheidend prägte und

iii) die spieltheoretische Erklärung kollektiven Handelns, die das Zustandekommen und den Inhalt von Kooperation aus der situationsspezifischen Verteilung von Einflußchancen heraus zu erklären versucht.

Alle drei Theorien sind weitgehend mit Blick auf die Wirtschaftsbeziehungen, die sich zwischen den westlichen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt haben, erarbeitet worden. Von ihrem Anspruch her sind sie jedoch allgemeiner gefaßt. Sie basieren auf einem Theorieverständnis, das auf generalisierende Aussagen zielt, die behaupten, daß zwei oder mehr Klassen von Dingen, Aktivitäten oder Ereignissen sich unter bestimmten Bedingungen miteinander verändern (vgl. von Beyme 1986:15). Die herangezogenen Theorien haben also zumindest potentiell den Anspruch, daß die von ihnen aufgestellten Propositionen auch für andere Fälle als beispielsweise das häufig untersuchte GATT-Regime gültig sind. Andere Fälle, an denen die von den Theorien behaupteten Zusammenhänge geprüft werden können, ergeben sich, indem die Theorien entweder auf die Handelsbeziehungen einer anderen Konfliktformation, zum Beispiel auf die Nord-Süd-Beziehungen[4], oder auf eine andere historische Epoche, zum Beispiel die Zeit der hegemonialen Stellung Großbritanniens im internationalen System des 19. Jahrhunderts[5], angewendet werden. Eine weitere Variante ist die Überprüfung einer solchen Theorie durch ihre Konfrontation mit verschiedenen Problemfeldern[6]. Dieser letztere Weg soll auch hier eingeschlagen werden, wobei die Besonderheit darin besteht, daß es sich im CoCom-Fall zwar auch um die Handelsbeziehungen zwischen westlichen Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg handelt, das Regelungsziel jedoch ein anderes ist: Während das GATT-Regime primär das Verhalten der beteiligten Akteure im Binnenverhältnis regelt, versucht das CoCom-Regime das Außenverhalten der Teilnehmer gegenüber Dritten zu steuern.

2. DIE ENTSTEHUNG DES COCOM-REGIMES

Das Bemühen der USA, nach dem zweiten Weltkrieg eine liberale bzw. dem "embedded liberalism" (vgl. Ruggie 1983) verpflichtete internationale Wirtschaftsordnung zu reetablieren, war spätestens mit dem offenen Ausbruch des Kalten Krieges im Jahre 1947 einem Widerspruch bzw. zumindest einer Einschränkung ausgesetzt: Der universalistischen Rhetorik, die diese Politik begleitete, stand die Ausgrenzung des sozialistischen Staatensystems gegenüber[7]. Eines der wesentlichen Elemente dieser Ausgrenzung war von Anfang an die Beschränkung des Technologietransfers in die sozialistischen Staaten, um die im Zweiten Weltkrieg offenbar gewordene technologische und strategische Überlegenheit der USA und damit des nunmehr gegen die Sowjetunion gerichteten westlichen Lagers fortzuschreiben. Als rechtliche Basis einer restriktiven Exportpolitik gegenüber der UdSSR und anderen osteuropäischen Staaten nutzte die Truman-Administration zunächst vorhandene Exportkontrollgesetze, die zum Teil noch aus der Zeit des Ersten Weltkriegs stammten[8]. Ein völlig neues Exportkontrollgesetz stellte dann das 1949 verabschiedete **"Export Control Act"** (ECA) dar. In diesem wurde der Außenhandel ausdrücklich zu

einem Element der US-Außen- und Sicherheitspolitik erklärt. In Artikel II heißt es dort:

"...es [ist] die Politik der Vereinigten Staaten, ihre wirtschaftlichen Ressourcen und Vorteile im Handel mit kommunistisch beherrschten Staaten zu nutzen, um die nationale Sicherheit und die außenpolitischen Ziele der Vereinigten Staaten zu fördern." (zit. nach Berger 1986:29)

Durch das Gesetz wurden weitreichende Beschränkungen für die Ausfuhr von US-Waren und Technologie in staatssozialistische Länder festgeschrieben. Eine erfolgreiche Embargopolitik setzte aber eine Koordinierung der Osthandelspolitik aller westlichen Staaten voraus. Obwohl das Ausfuhrkontrollgesetz ein nationales amerikanisches Gesetz war, enthielt es daher auch schon Bestimmungen, die die Absicht erkennen ließen, durch Zusammenarbeit mit allen westlichen Staaten ein multilaterales Exportkontrollregime zu errichten. Die USA nutzten die Beratungsorgane der OEEC (Organization for European Economic Cooperation), um eine solche Koordinierung schnell zu erreichen. So wurde bereits 1950 das "Coordinating Committee" gegründet. Der Kongreß der USA verabschiedete dann 1951 noch ein Gesetz, den **"Mutual Defense Assistance Control Act" (Battle Act)**, der die Drohung enthielt, die Wirtschaftshilfe an diejenigen Länder einzustellen, die sich nicht an die Exportrestriktionen hielten.

Auf die Initiative der USA reagierten deren europäische Verbündete zunächst in abwartender Weise. Einerseits war insbesondere nach der Berlin-Blockade und den Ereignissen in der Tschechoslowakei die von den USA postulierte Notwendigkeit einer Exportkontrolle für "strategische Güter" durchaus anerkannt. Andererseits standen diesem politischen Anliegen wirtschaftliche Interessen gegenüber. Der Anteil des Osthandels am Handelsvolumen des Westens hatte 1938 knapp 10% betragen und war 1948 auf 2,6% gefallen (vgl. Wörmann 1982:13ff.). Die OEEC konstatierte in einer Studie von 1948, daß Westeuropa nach dem Auslaufen der amerikanischen Wirtschaftshilfe im Jahr 1952 nur dann lebensfähig sein würde, wenn der Osthandel auf ca. 80% des Standes von 1938 gehoben werden könnte (vgl. Mai o.J.:2). Dementsprechend zögerlich haben sich zunächst Großbritannien im März 1949 und dann nach und nach auch die übrigen westeuropäischen Staaten den Exportkontrollen gegenüber Osteuropa angeschlossen.

1950 kam es schließlich zur Gründung des "CoCom-Regimes"[9], an dem zunächst sieben Staaten beteiligt waren[10]. Noch im selben Jahr wurden fünf weitere dem westlichen Bündnis zugehörige Staaten bewogen, dem CoCom-Regime beizutreten[11]. 1952 trat dann Japan bei, Griechenland sowie die Türkei folgten 1953[12]. Über

bilaterale Abkommen wurden zudem zahlreiche Entwicklungsländer und auch neutrale Staaten[13] in die Embargopolitik eingebunden, so daß phasenweise bis zu 58 Staaten sich am Technologietransfer-Embargo gegenüber den staatssozialistischen Ländern beteiligten. Die Einbindung dieser Staaten geschah meist nach demselben Muster: Die Vereinigten Staaten bewogen die Entwicklungsländer und die neutralen Staaten zu schärferen Exportkontrollen gegenüber den staatssozialistischen Ländern, indem sie ihrerseits mit Exportkontrollen gegenüber dem betroffenen Land drohten.

Das Primat der Politik im Osthandel ist das wichtigste der **Prinzipien** des CoCom-Regimes. Dieses Prinzip besagt, daß auch unter Inkaufnahme ökonomischer Nachteile der Handel mit sozialistischen Staaten nicht erfolgen darf, wenn dieser die Sicherheit des Westens unterminieren könnte. Gefordert ist also mehr als nur eine handelspolitische Diskriminierung des Ostens: der Osthandel soll als ein Instrument der Ostpolitik und nicht als ein Instrument der Außenwirtschaftspolitik genutzt werden. Wie anerkannt dieses Prinzip auch heute noch ist, läßt sich vielleicht am besten daran zeigen, daß auch der Industrieverband desjenigen Landes, dem von amerikanischer Seite immer wieder ein zu laxer Umgang mit den Exportkontrollen vorgeworfen wird, hinter ihm steht. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (1988:287) schreibt in seinem neuesten Bericht an die Mitglieder klipp und klar:

"Die deutsche Industrie hat seit jeher den sicherheitspolitischen Primat bejaht. Sie begrüßt die 1988 eingeleitete neue Linie, die das Ziel verfolgt, Ausfuhrbeschränkungen auf das notwendige sicherheitspolitische Mindestmaß zu begrenzen und dessen Einhaltung effizient zu überwachen."

Ergänzt wird das Prinzip des sicherheitspolitischen Primats um das komplementäre Prinzip, wonach der Handel, der als sicherheitspolitisch unbedenklich einzustufen ist, keinen Behinderungen unterliegen soll. Hinzu kommt noch das Prinzip, daß zur Erreichung dieser genannten Ziele die Abstimmung der westlichen Industriestaaten untereinander notwendig ist, um zu vermeiden, daß die westlichen Handelspartner von den Staatshandelsländern gegeneinander ausgespielt werden.

Als grundlegende **Normen** des Regimes ergeben sich aus der Anwendung der Prinzipien auf das Problemfeld der Technologieexporte zum einen die Notwendigkeit der staatlichen Kontrolle jeglichen Osthandels und zum anderen die allgemeine Verhaltensvorschrift, keine strategischen Güter in die sozialistischen Ländern zu liefern. Hinzu kommt die Norm, daß die Bestimmung dessen, was strategische Güter sein sollen, kollektiv abgestimmt werden muß.

Von den **Regeln** des CoCom-Regimes können die folgenden vier als die vielleicht wichtigsten herausgehoben werden:

- Die das CoCom-Regime konstituierenden Institutionen sollen einen informellen Charakter haben und die Inhalte der Vereinbarungen des Regimes sollen der Geheimhaltung unterliegen. Eine Regel, die von den westeuropäischen Mitgliedern gegen die Wünsche der USA durchgesetzt wurde, da ihrer Ansicht nach nur durch die Geheimhaltung das innenpolitische Scheitern des CoCom-Regimes verhindert werden kann.
- Der Umfang der Listen von Warengruppen, die nicht bzw. nur mit besonderer Genehmigung in den Osten geliefert werden dürfen, werden in regelmäßigen Abständen neu festgelegt[14]. Nur strategische Güter, verstanden als solche, die einen signifikanten Beitrag zum sowjetischen Militärpotential leisten, sollen auf diese Listen gesetzt werden.
- In besonderen Fällen, beispielsweise bei einer hohen wirtschaftlichen Dringlichkeit, erlaubt das CoCom-Regime Ausnahmegenehmigungen für Lieferungen in die RGW-Länder.
- Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, die durch das CoCom-Regime vereinbarten Handelsrestriktionen in nationale Gesetze umzusetzen, damit die entsprechende Kontrolle der Osthändler effektiv erfolgen kann.

Die **Entscheidungsprozeduren** des CoCom-Regimes setzen sich institutionell betrachtet aus einer Koordinationsgruppe auf Ministerebene, die die Leitlinien des Regimes festlegt ("Coordinating Group"), und einem geschäftsführenden Organ, dem "Coordinating Committee for Multilateral Export Controls" zusammen. Die institutionelle Struktur des CoCom-Regimes zeichnet sich durch seinen Clubcharakter aus. Es liegt ihm weder ein völkerrechtlich gültiger Vertrag noch eine sonstwie geartete exekutive Vereinbarung zugrunde; es arbeitet vielmehr auf der Basis eines "gentlemen's agreement". Grundsätzlich gilt das Konsensprinzip bei der Entscheidungsfindung. Den Entscheidungsmechanismen des CoCom-Regimes fallen bei der Koordinierung der Embargopolitik drei Aufgaben zu:

- die Erstellung der CoCom-Listen: Es existieren drei unterschiedliche Listen, wobei die ersten beiden nur militärische Güter im engen Sinne umfassen und daher unstrittig sind. Die Liste, über deren Umfang die Konflikte erwachsen, ist die dritte. Diese umfaßt die "dualen" - sowohl militärisch als auch zivil nutzbaren - Güter. Die Güter auf dieser Liste sind wiederum in drei Gruppen unterteilt: i) Güter, die mit einem Exportverbot belegt sind; ii) Güter, deren Export mengenmäßig beschränkt ist und iii) Güter, deren Export dem CoCom zu melden ist.

- die Begutachtung der beantragten Ausnahmen von dieser Liste, die auf der Grundlage von vorgängigen Entscheidungen und Interpretationsrichtlinien erfolgt.
- die Koordination der Überwachung der Vorschriften, da diese nur durch die nationalen Gesetzgebungen geschehen kann.

An der **Effektivität und Dauerhaftigkeit** der gemeinsam vereinbarten Regeln und Normen kann es kaum Zweifel geben. Dies wird in der einschlägigen Literatur immer wieder betont. Stellvertretend sei hier die Aussage eines Mitglieds der Reagan-Administration angeführt:

"Differences over strategic trade controls have been less disruptive than the major disputes over NATO military policy or over European or international economic integration." (Benson 1985:99)

Ähnlich sieht das auch Bertsch (1983:130):

"Over the years, CoCom has proven to be a surprisingly successful mechanism for maintaining a partial embargo on about 150 items of strategic significance."

Die zwei bekanntesten Studien über das CoCom unterziehen dessen Politik zwar jeweils einer fundamentalen Kritik. Während Adler-Karlsson (1968) grundsätzlich den Sinn eines strategischen Embargos bezweifelt und letztlich für eine uneingeschränkte Wirtschaftskooperation mit den sozialistischen Ländern plädiert, tadelt Sutton (1973) die Laxheit der westlichen Exportkontrollen. Diese Kritiken beziehen sich jedoch nur auf den Inhalt der von den CoCom-Mitgliedern kooperativ verfolgten Politik; die Tatsache einer funktionstüchtigen Kooperation als solcher wird letztlich auch von diesen Studien nicht bestritten.

Zweifelsohne gab und gibt es Regelverletzungen. Diese gehen aber zu einem nicht unerheblichen Maß auf das Konto der privaten Unternehmen und stellen Verletzungen der von den staatlichen Akteuren in Übereinstimmung mit den Regimeregeln erlassenen nationalen Exportkontrollgesetze dar. Gerade auch die Ereignisse, die der Aufdeckung der spektakulären Regelverletzung der japanischen Firma "Toshiba" folgten, zeigen in gewisser Weise die Effektivität des Regimes. "Toshiba" hat sich wegen seiner Lieferung von Schiffsschrauben in Zeitungsanzeigen beim "amerikanischen Volk entschuldigt" (FAZ vom 20.06.1987), und gegen die Verantwortlichen in der Konzernspitze wurde auf Drängen der japanischen Regierung rigoros vorgegangen. Die Effektivität des CoCom-Regimes läßt sich in gewisser Weise sogar quantifizieren: die UdSSR muß nämlich für unter das Embargo fallende Güter, falls sie sie illegal erwirbt, das 4-7 fache des Marktpreises bezahlen (vgl. Hanson 1984:269).

Im CoCom-Regime wird also die "alltägliche" Technologiehandelspolitik der NATO-Mitgliedstaaten koordiniert. Der Technologiehandel ist von anderen Problemfeldern der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen wie beispielsweise den Finanz- oder Energiebeziehungen zu unterscheiden. Zwar mögen auch in diesen Problemfeldern Regime zwischen den westlichen Industriestaaten zur Koordinierung ihrer Politik gegenüber den RGW-Ländern vorhanden sein, die zudem auf denselben Prinzipien wie das CoCom-Regime beruhen, aber durch die problemfeldspezifischen Normen und Regeln des CoCom-Regimes unterscheidet sich dieses von verwandten Regimen genauso wie das GATT-Regime vom alten Bretton-Woods-Regime.

3. STRATEGIEN DES OSTHANDELS UND KONFLIKTE IM COCOM-REGIME

Das CoCom-Regime regelt zwar die Konflikte der westlichen Verbündeten über die zu wählende gemeinsame Technologietransferpolitik. Über die Frage, wie diese Politik im Detail auszusehen hat, wie umfangreich also die Exportkontroll-Listen sein sollen, gehen die Ansichten aber auseinander. Hinter solchen unterschiedlichen Positionen stehen meist unterschiedliche Auffassungen über eine angemessene Strategie des Osthandels. Um in diese Vielfalt von Auffassungen eine gewisse Ordnung einzuführen, lassen sich - feine Unterschiede vernachlässigend - zunächst vier Strategien des politischen Einsatzes des Osthandels differenzieren.

Ein erstes Abgrenzungskriterium ergibt sich durch die Frage, ob das Ausmaß des Osthandels **direkt** an das Wohlverhalten der östlichen Handelspartner gekoppelt sein soll. Die Befürworter einer solchen Strategie der direkten Sanktionierung wollen den Osthandel dazu nutzen, um politische Zugeständnisse der Sowjetunion und ihrer Verbündeten zu erwirken. Die Gegner einer Sanktionierungsstrategie halten demgegenüber jegliche Koppelung des Osthandels an politische Leistungen der staatssozialistischen Länder für bestenfalls wirkungslos und in den meisten Fällen gar für schädlich.

Innerhalb beider Gruppen muß noch eine weitere Differenzierung vorgenommen werden. Bei den Befürwortern der Sanktionierungsstrategie ist zwischen denen zu unterscheiden, die nur das außenpolitische Verhalten **(selektive Sanktionierungsstrategie)**, und denen, die das gesamte, also auch das innenpolitische Verhalten der Sowjetunion **(umfassende Sanktionierungsstrategie)** durch die Gewährung bzw. das Verbot von Exporten zu beeinflussen suchen.

Schaubild 1: Vier Strategien des Osthandels[15]

Sanktionierung / Politische Bewertung des Osthandels	JA	NEIN
POSITIV	selektive Sanktionierung	qualifizierte Wirtschafts-kooperation
NEGATIV	umfassende Sanktionierung	"Wirtschafts-krieg"

Die Gegner dieser Strategien spalten sich wiederum auf in solche, die schlicht und einfach jeden Handel mit der Sowjetunion als politisch schädlich ansehen und ihn daher soweit wie möglich einschränken wollen (**"Wirtschaftskrieg"**), und in solche, die den Ost-West-Handel nur durch ein möglichst begrenztes strategisches Embargo eingeschränkt sehen wollen bzw. durch dessen kontinuierliche - politisch zu fördernde - Ausweitung langfristig einen Weg zur Schaffung von Friedensstrukturen durch eine positive und indirekte Konditionierung der östlichen Handelspartner erwarten **(qualifizierte Wirtschaftskooperation)**[16].

i) Die Strategie der umfassenden Sanktionierung

Diese Osthandelsstrategie ist in den USA vor allem als Reaktion auf die Strategie der selektiven Sanktionierung der Nixon/Kissinger-Administration erwachsen. Während insbesondere Kissinger eine Ausweitung des Osthandels an ein gewisses außenpolitisches Wohlverhalten der Sowjetunion zu koppeln können glaubte, wuchs in den USA gleichzeitig der Einfluß der Gruppen, die das Instrument des Osthandels auch zur Erzwingung bürgerlicher Menschenrechte in der Sowjetunion nutzen wollten. Dies führte Mitte der 70er Jahre zum "Jackson-Vanik-Amendment" zum sowjetisch-amerikanischen Handelsabkommen von 1972, durch das die Exekutive an eine umfassende Sanktionierungsstrategie (Gewährung der Meistbegünstigung gegen Ausreisegenehmigungen für sowjetische Juden) gebunden werden sollte und das somit bereits den Anfang vom Ende amerikanischer Entspannungspolitik zumindest nach Kissingerscher Façon ankündigte. In einem auf große Resonanz stoßenden Artikel in der

Zeitschrift "Foreign Policy" lieferte Samuel Huntington die akademische Rechtfertigung einer solchen Strategie und brachte das Anliegen auf den Punkt (1978:65):

"In short, economic capabilities and economic relations must serve the basic U.S. foreign policy objectives of encouraging East-West cooperation, containing Soviet expansion, and promoting American values."

Die erfolgreiche Anwendung einer solchen Strategie setzt zum einen voraus, daß der Abbruch bzw. die Einschränkung der Handelsbeziehungen für das von der Sanktion betroffene Land so hohe Kosten verursacht, daß die Entscheidungsträger im sanktionierten Land der Wahrung ihrer politischen Unabhängigkeit einen geringeren Wert zuweisen. Dies setzt wiederum ein hohes Maß an Handelsverflechtung voraus. Diese Bedingung ist im Fall der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen sicherlich nicht gegeben: Das Ausmaß der Handelsverflechtung ist nicht nur vergleichsweise gering[17], hinzu kommt auch, daß die Sowjetunion traditionell eine äußerst "autarkiebegabte" Volkswirtschaft ist, deren Außenabhängigkeiten gering sind und bewußt gering gehalten werden.

Zum anderen bedarf die erfolgreiche Anwendung dieser Strategie der vollständigen Kooperation aller potentiellen alternativen Anbieter der zu verweigernden Güter. Erst wenn sich alle westlichen Staaten einer solchen Osthandelsstrategie anschließen würden, hätte sie Chancen auf Erfolg. Das Funktionieren hängt aber nicht nur von der grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft aller Alliierten ab, es muß zudem auch ein Instrumentarium vorhanden sein, mittels dessen Sanktionen flexibel und schnell verhängt und aufgehoben werden können. Die hierzu notwendige starke Exekutive ist nicht einmal in den USA selbst gegeben, geschweige denn auf multilateraler Ebene, d.h. bei der Koordination der Osthandelspolitiken im westlichen Bündnis.

ii) Die Strategie der selektiven Sanktionierung

Die Strategie der selektiven Sanktionierung ist bescheidener angelegt als die der umfassenden Sanktionierung, da sie nicht auf die Änderung des Herrschaftssystems des Ziellandes gerichtet ist, sondern lediglich außenpolitische Zugeständnisse zur Voraussetzung von Handelsbeziehungen macht. Da also von dem sanktionierten Staat vergleichsweise weniger verlangt wird, sind die Kosten, die der Abbruch der Handelsbeziehungen verursachen muß, damit das Zielland der Sanktion politische Zugeständnisse in die gewünschte Richtung macht, weniger hoch. Trotzdem sind im Grundsätzlichen alle Bedingungen, die für die erfolgreiche Anwendung einer umfassenden Sanktionierungsstrategie gelten, auch die Voraussetzung eines erfolgversprechenden Einsatzes der selektiven, nur auf die Außenpolitik des Ziellandes

gerichten Sanktionierungsstrategie - wenn auch möglicherweise in etwas abgemilderter Form.

iii) "Wirtschaftskrieg"

Diese Strategie versucht im Gegensatz zur Sanktionierungsstrategie nicht, den Gegner zu beeinflussen, sondern ihn zu schwächen. Die Befürworter eines "Wirtschaftskrieges" scheuen sich nicht, die grundlegenden Annahmen dieser Strategie zu offenbaren: Zum einen wird die Sowjetunion als ein Gegenspieler angesehen, mit dem selbst auf längere Sicht kein kooperatives Neben- und Miteinander möglich ist. Friede wird gemäß dieser Ansicht nur dann möglich sein, wenn sich der Systemgegner grundlegend - d.h. die Struktur des politischen Systems - gewandelt hat. Solange dies nicht eingetreten ist, müssen die USA eine Politik der Stärke betreiben, die unter anderem darin besteht, den Gegner zu schwächen. Zum anderen und komplementär hierzu wird angenommen, daß der Ost-West-Handel dem Osten einen disproportional großen Nutzen bringt[18], während ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen für die USA häufig bestritten wird[19]. Auf der Basis dieser Annahmen ist der Schluß, die Option der ökonomischen Kriegführung zu ergreifen, naheliegend: Eine Interaktion, die dem "Systemgegner" nur Vorteile, sich selber aber vor allem Nachteile bringt, muß so weit wie möglich eingeschränkt werden. W.W. Rostow formulierte die Ratio dieser Strategie in einem Memorandum an die U.S.-Regierung in lapidarer Weise:

"Handelsbeschränkungen werden als effektive Waffe des Kalten Krieges angesehen, ohne Rücksicht darauf, wie groß oder klein die betroffene Gütermenge [ist], lediglich aufgrund der schlichten Annahme, daß, da die Vereinigten Staaten reicher als die UdSSR sind, jeder Handel zwischen den beiden notwendigerweise der UdSSR mehr als den Vereinigten Staaten nützen und von daher ihre relative Machtposition verbessern müsse." (zit. nach Stent 1983:85).

Gemäß dieser Sichtweise sind Strategien, die den Osthandel fördern, schlimmer als das, was nach Lenins Diktum der Kapitalist tut, der seinem Henker auch noch seinen eigenen Strick verkauft, da unter diesen Umständen der Verkauf dieses Strickes auch noch durch den Steuerzahler in den westlichen Staaten subventioniert wird. Die Strategie des "Wirtschaftskriegs" gegenüber der Sowjetunion bestimmte die Osthandelspolitik der USA vom Beginn des Korea-Krieges bis weit hinein in die 60er Jahre - wenn auch nie vollständig. Am Ende der Carter-Administration und während der ersten Jahre der Regierungszeit von Präsident Reagan gewannen die Vertreter dieser Strategie erneut erheblich an Einfluß[20].

iv) Die Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation

Befürworter dieser Strategie finden sich vor allem in Westeuropa. Das liberale Theoriegebäude ernst nehmend wird argumentiert, daß eine kontinuierliche Fortentwicklung des Ost-West-Handels zum Vorteil aller Beteiligten sei und dieser Handel langfristig auch eine friedensförderliche Wirkung zeitige:

"First, trade should be based on economic criteria alone, can be separated from, and should not be tied to politics. Secondly, if pursued in this way, trade with the USSR will have significant economic and political benefits." (Bertsch 1983:69)

Die zu erwartenden politischen Vorteile werden damit begründet, daß eine Art **indirekte** Konditionierung des Handelspartners eintrete. Erstens wachse durch eine zunehmende Handelsverflechtung die Interdependenz, was die Kosten unilateraler, unabgestimmter Politik erhöhe, und zweitens bewirke die Verflechtung gegenseitige Anpassungsprozesse, die den Umgang miteinander erleichterten. Während diese Strategie spätestens seit Mitte der 50er Jahre die Position der meisten westeuropäischen Regierungen wiedergibt[21], haben sich in den USA, vielleicht mit Ausnahme der ersten zwei Jahre der Carter-Administration, die Befürworter dieser Strategie nie durchsetzen können.

Der zentrale strategische Dissens bzw. Positionsunterschied besteht nun zwischen Westeuropa und dessen Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation einerseits und den USA andererseits, deren Strategie zwischen "Wirtschaftskrieg", selektivem und umfassendem Wirtschaftsembargo zu oszillieren scheint. Zwar akzeptieren beide Seiten die dem CoCom-Regime zugrundeliegenden Prinzipien und Normen, die Vorstellungen über die adäquate Regelfestlegung, d.h. vor allem die Vorstellungen über den adäquaten Umfang der nicht zu exportierenden Waren, divergieren jedoch entsprechend den unterschiedlichen Osthandelsstrategien erheblich. Diese Positionsdifferenz der westlichen Verbündeten qualifiziert sich als unvereinbar und somit als Konflikt, da jede der genannten Regelungsvorstellungen letztlich nur dann das gewünschte Resultat haben kann, wenn sie kollektiv, also von Westeuropäern und Amerikanern gemeinsan verfolgt wird. Die Strategie des "Wirtschaftskrieges" kann die Sowjetunion nur dann schwächen, wenn alle westlichen Industrieländer sehr umfassende Exportverbotslisten befolgen. Und die Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation kann ihre angenommene pazifizierende Wirkung nicht entfalten, wenn sie von einem "Wirtschaftskrieg" der Alliierten flankiert wird, zumal auch diese Strategie für die Festlegung der kleinen Verbotsliste der Kooperation bedarf. Die westeuropäischen Länder, die USA und Japan mußten sich demnach auf gemeinsam vereinbarte Normen und Regeln verständigen, die ihre Konflikte über die

Technologiehandelspolitik regeln und die nationalen Politiken koordinieren konnten. M.a.W., die westlichen Verbündeten mußten versuchen, ein internationales Regime zur Regulierung der Konflikte, die, trotz gemeinsamer Prinzipien, über den West-Ost-Technologietransfer bestanden und noch bestehen, zu errichten. Mit der Errichtung dieses Regimes in den frühen 50er Jahren wurden die Konflikte zwar einer geregelten Bearbeitung zugeführt, aber keinesfalls aus der Welt geschafft. Sie bestehen im CoCom-Regime fort. Diese Konflikte äußern sich letztlich in der einen Frage: Was soll als ein strategisches Gut definiert werden? Während die Westeuropäer gemäß ihrer Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation zu einer engen Auslegung neigen, vertreten die USA einen sehr umfassenden Begriff des strategischen Gutes. In den Worten Gunnar Adler-Karlssons (1968:6) stellt sich die Situation damit folgendermaßen dar:

"This relative position, with the U.S. wanting to apply the definition of "strategic" to a wider range of goods on the S-NS (strategic - non-strategic, M.Z.) axis than the West European governments wanted, has been maintained all through the policy, from 1948 till 1967 (dem Untersuchungszeitraum der Studie von Adler-Karlsson, M.Z.), even if the positions on the axis have changed.
In order to overcome these differences and to achieve an efficient Western cooperation in the embargo policy, an institutional framework, the CG-Cocom-Chincom, was created."

Diese Positionsdifferenz zwischen Westeuropa und den USA ist natürlich nicht zuletzt Ausfluß unterschiedlicher wirtschaftlicher Interessenlagen. Die westeuropäischen Staaten haben traditionell eine erheblich höhere Handelsverflechtung mit Osteuropa als die USA[22]. Die Positionsdifferenzen können aber kaum auf diesen Faktor reduziert werden[23].

Durch die beschriebene Konstellation - beachtliche Positionsdifferenzen über das Ausmaß des Embargos einerseits und Wirksamkeit einer jeden zur Verfügung stehenden Strategie nur bei kollektiver Ausübung andererseits - und die Tatsache, daß es zu einem CoCom-Regime gekommen ist, werden die beiden Fragen aufgeworfen, denen sich der vorliegende Beitrag widmet:
i) Unter welchen Bedingungen kommt es in einer solchen Konstellation zur Kooperation, zur Einigung auf ein Regime?
ii) Wer setzt sich in einer solchen Konstellation durch, wie ist der Inhalt des internationalen Regimes ausgestaltet und weshalb?

Bevor der Versuch gemacht wird, mit Hilfe der genannten Theorien einen Beitrag zur Beantwortung dieser Fragen zu leisten, erscheint eine kurze Vergegenwärtigung

der Entwicklung des CoCom-Regimes seit 1950 zweckmäßig. Dies soll im folgenden Abschnitt geschehen.

4. DIE ENTWICKLUNG DES COCOM-REGIMES

Die vorab gegebene Beschreibung der Interessenkonstellation erfährt gewisse Modifizierungen, wenn die Geschichte dieses Konflikts und seiner Bearbeitung etwas genauer betrachtet wird. Die Ausführungen über die Entwicklung des CoCom-Regimes und der jeweils zugrundeliegenden Interessenkonstellation werden einerseits zeigen, daß dieses Regime mehrmals einem gewissen Wandel ausgesetzt war. Es wird andererseits nochmals deutlich zu machen sein, daß die grundlegende Konfliktlinie über den Umfang der CoCom-Listen den gesamten Untersuchungszeitraum kennzeichnet und daß dieser Konflikt geregelt innerhalb des CoCom-Regimes ausgetragen wurde.

Als erster Anhaltspunkt für die Analyse der Entwicklung des Cocom-Regimes bietet sich die Anzahl der Güter auf den CoCom-Listen an. Dabei ist zunächst der steile Anstieg von ca. 100 Positionen im Jahre 1950 auf nahezu 450 im Jahre 1954 augenfällig. Ab 1955 ergab sich dann zunächst eine sprunghafte und später kontinuierliche Reduktion des Umfangs der CoCom-Listen, der sich bald auf ca. 150 kontrollierte Güter einpendelte. Erst ab 1981 deutet sich eine allerdings kaum merkbare Trendumkehr an (vgl. Berger 1986:79). Zieht man als zusätzliche Informationsgrundlage den Wert der vom CoCom gebilligten Ausnahmen heran, so zeigt sich dabei ein steiler Anstieg ab 1969, der sich wiederum ab 1980[24] umkehrt. Es können somit vier Phasen des CoCom-Regimes unterschieden werden:

i) Die Phase der Entstehung von 1950-1954, in der die bis dato umfassendsten CoCom-Listen existierten.

ii) Eine von 1954-1969 zu datierende Phase, in der der Umfang der Listen zunächst sprunghaft, dann sukzessive reduziert wurde.

iii) Eine die Dekade zwischen 1969 und 1979 umfassende Phase, die durch einen stabilen Umfang der CoCom-Listen auf niedrigem Niveau und eine rapide Zunahme von Ausnahmegenehmigungen geprägt war.

iv) Die Phase seit Beginn der 80er Jahre, in der gewisse Verschärfungen der Embargobestimmungen durchgesetzt wurden. Diese Phase dürfte spätestens 1988 zu Ende gegangen sein.

ad i)

Im Jahr 1948 unterteilten die USA ihre eigene Exportkontrolliste in eine "List 1A", die Güter mit primär strategischer Bedeutung umfaßte und ungefähr den späteren Embargovorstellungen der westeuropäischen Staaten entsprach, sowie in eine "List

1B", die Güter mit sekundär strategischer Bedeutung enthielt und gemäß der Strategie der ökonomischen Kriegführung angelegt war. Als das CoCom-Regime errichtet wurde, einigten sich zunächst die Mitglieder darauf, ihre Exportkontrollen gemäß einer Liste, die der amerikanischen "List 1A" weitgehend ähnelte, anzulegen. Die Westeuropäer setzten sich bei der Regelgestaltung gegenüber den USA darüber hinaus auch in der Hinsicht durch, daß das CoCom einen informellen Charakter behielt, und es nicht an die NATO angegliedert wurde[25]. Die USA fanden sich zwar mit den Regeln der Geheimhaltung und Informalität ab, innerhalb dieses Rahmens drängten sie jedoch auf eine erhebliche Erweiterung des Umfangs der CoCom-Listen. Im März 1950 stimmten die Westeuropäer dann erstmals zu, über die amerikanische "List 1B" zu diskutieren. Im Januar 1951 schließlich wurde ein Teil dieser Liste in die CoCom-Listen übernommen. Doch die USA gaben sich damit noch nicht zufrieden: Eine weitere US-Initiative führte bis zum Jahreswechsel 1951/52 dazu, daß sich der Unterschied zwischen den amerikanischen Listen 1A und 1B und den Gegenstücken des CoCom, die Listen I und II, weitestgehend aufgelöst hatte. Die Strategie des CoCom war die von den USA gewünschte geworden: die der ökonomischen Kriegführung (vgl. Mastanduno 1988:132f.).

ad ii)

Der amerikanische Erfolg war allerdings kurzlebig. Zum einen hielten sich die westeuropäischen Alliierten teilweise nicht an die amerikanische Liste 1B. Beispielsweise lieferte Dänemark im Juli 1952 einen Öltanker an die Sowjetunion. In dieser Situation hätte nach Gesetzeslage der "Battle Act" greifen müssen, was zur Folge gehabt hätte, daß Dänemark von weiteren ökonomischen Hilfeleistungen der USA für Westeuropa im Rahmen des "European Recovery Program" ausgeschlossen worden wäre. Der amerikanische Präsident nutzte jedoch sein "right of exemption", was die Glaubwürdigkeit der mit dem "Battle Act" verbundenen Drohung, bei Nichteinhaltung der CoCom-Listen die Wirtschaftshilfe zu entziehen, naturgemäß verminderte:

"..from that point on many are of the opinion that 'the threat to deny aid' and the battle act ceased to operate." (McIntyre und Cupitt 1983:147)

Auch als in einem Bericht an den Präsidenten Mitte 1953 die Lieferung von strategischen Waren durch die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und Norwegen an osteuropäische Staaten bekannt wurde, machte der amerikanische Präsident von seiner Befugnis, die amerikanischen Hilfeleistungen einzustellen, keinen Gebrauch.

Ende 1953 forderten die Westeuropäer unter britischer Führung schließlich ganz offen eine weitgehende Liberalisierung der Exportkontrollen. Churchill begründete diese Forderung mit der Strategie der Wirtschaftskooperation:

"The more trade there is between Great Britain and Soviet Russia and the Satellites, the better still will be the chances of our living together in increasing comfort..." (zit. nach Mastanduno 1988:142)

Aus heute zugänglichen Quellen[26] läßt sich ablesen, daß Großbritannien eine Reduktion der CoCom-Listen um ca. 50%(!) forderte. Von März bis August 1954 fanden folglich eine Reihe von Gesprächen auf hoher Ebene zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich sowie im Anschluß daran zwischen allen CoCom-Mitgliedern statt. Ende 1954 begann dann der Prozeß der Kürzung der CoCom-Listen, der zunächst eine Reduktion von 474 auf 252 kontrollierte Güter[27] zum Ergebnis hatte, bis sich schließlich zu Beginn der 60er Jahre nur noch etwas über 160 Güter auf den CoCom-Listen befanden.

Bei den Verhandlungen des Jahres 1954 setzten sich die USA wenigstens noch in einem Punkt durch: Das "China-Differential", also eine schärfere Exportkontrollpolitik gegenüber China, wurde beibehalten. Die USA schienen unter keinen Umständen bereit, in diesem Punkt nachzugeben. Im Mai 1957 kündigte jedoch der britische Verteter im CoCom einfach an, daß Großbritannien ab dem 5. Juni 1957 das besondere Embargo gegenüber der Volksrepublik China aufheben wolle und den Export nach China denselben Bestimmungen unterwerfen werde, die für die anderen staatssozialistischen Länder gelten. Diesem Schritt folgten auch alle anderen CoCom-Mitglieder, außer den USA, die bis 1971 ihr unilaterales "China-Differential" aufrechterhielten.

In der Phase von 1954-1969 konnte sich die westeuropäische Position also nahezu vollständig durchsetzen. An diesem Bild änderte auch die Tatsache nichts, daß die USA die Bundesrepublik Deutschland 1962 dazu bringen konnten, eine schon vereinbarte Röhrenlieferung in die Sowjetunion nicht durchzuführen. Dieser Rückzieher der Bundesrepublik muß als Sonderfall angesehen werden, was sich schon alleine daran zeigt, daß sich andere westeuropäische CoCom-Mitglieder nicht scheuten, für den Lieferausfall prompt einzuspringen. Somit kann das Fazit gezogen werden, daß in der zweiten Hälfte der 50er Jahre "...aus einem gemeinsamen Wirtschaftskrieg-Regime ein Exportkontrollregime geworden [ist]" (Rode 1988a:10).

ad iii)

Im Jahre 1969 wurde in den USA der "Export Control Act" von 1949 durch den "Export Administration Act" (EAA 1969) ersetzt. Der EAA 1969 veränderte die Zielsetzung der amerikanischen Osthandelspolitik: Versuchten die USA bis dahin- wenn auch erfolglos - eine bündnisweite Strategie der ökonomischen Kriegführung durchzusetzen, so wollte nun die Nixon-Administration mit Hilfe dieses Gesetzes die Strategie der selektiven Sanktionierung implementieren. Hierzu war zuvorderst eine Ausweitung der amerikanisch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen vonnöten. Auf der Grundlage des EAA 1969 stutzten daher die USA ihre nationalen Kontrollisten auf das Maß der multilateralen CoCom-Listen. Darüber hinaus förderten die USA eine exzessive Ausnahmebeantragung. Der sprunghafte Anstieg der Lieferungen in den Ostblock, die auf Ausnahmegenehmigungen beruhten, wurde bereits aufgezeigt. Bemerkenswert ist auch, daß in dieser Phase über 50% der Ausnahmegenehmigungen für Exporte aus den USA erteilt wurden. Im Jahre 1971, vor dem Nixon-Besuch in Peking, hoben die USA sogar ihr sogenanntes "China-Differential" auf und behandelten China in bezug auf die Exportkontrollen nun wie jedes andere staatssozialistische Land. Der Versuch der Nixon-Administration, die Strategie der selektiven Sanktionierung anzuwenden, bedeutete, daß die amerikanische Position sich vorübergehend der westeuropäischen weitgehend anglich.

ad iv)

Im Zuge der sich langsam abzeichnenden Krise der Entspannungspolitik und nach dem bereits erwähnten "Jackson-Vanik-" sowie dem "Stevenson-Amendment" war der sogenannte "Bucy-Report"[28], der gegen Ende der Regierungszeit von Präsident Carter der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, das erste Anzeichen eines erneuten Wandels der amerikanischen Exportkontrollpolitik. In diesem Bericht wurde eine grundlegende Änderung der Politik gefordert. Der darin befürwortete "critical technology approach", wäre er ohne Abstriche realisiert worden, hätte zur Folge gehabt, daß die Orientierung auf Produkte bei der Gestaltung von Exportkontrollen durch Verfahren ersetzt worden wäre, die den potentiellen Effekt eines mit einer wie auch immer gearteten Wirtschaftsinteraktion zwischen Ost und West verbundenen Technologietransfers in die staatssozialistschen Länder feststellen und auf dieser Basis die Liste zu kontrollierender kritischer Technologien erstellen sollten (vgl. Bucy 1980). Eine derartige Umgestaltung der Exportkontrollpolitik hätte eine erhebliche Erweiterung des Umfangs der CoCom-Listen zur Folge gehabt (vgl. Nötzold 1986) und würde der vom "Department of Defense" gewünschten Strategie der ökonomischen Kriegführung entsprochen haben.

Mit dem Antritt der Reagan-Administration wurden die Kräfte, die für eine rigide Exportkontrollpolitik eintraten, weiter gestärkt. Die daraus folgende Verhärtung der amerikanischen Osthandelspolitik wurde durch die Auseinandersetzung über das Erdgas-Röhren-Geschäft der Bundesrepublik und die in diesem Zusammenhang gegenüber Westeuropa ausgesprochenen Sanktionen der USA deutlich. Die Westeuropäer, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, gaben aber nicht nach. Am 13.11.1982 hob Präsident Reagan die Sanktionen auf und kündigte einen gemeinsamen Aktionsplan der Bündnispartner an. Dieser "gemeinsame Aktionsplan" beschränkte sich zunächst darauf, daß eine Reihe von "study groups" durch die "Organization for Economic Cooperation and Development" (OECD), die "International Energy Agency" (IEA), die NATO und das CoCom eingesetzt wurde, die Empfehlungen für den Ost-West-Handel zu erarbeiten hatten. Alle diese Empfehlungen bewegten sich jedoch auf einer sehr allgemeinen Ebene und hatten letztlich wenig Einfluß auf die Bündnispolitik (Vgl. Stent 1984). Jacobsen (1985:22) ist daher auch zuzustimmen, wenn er schreibt:

"Diese Bereitschaft der Westeuropäer, sich an Studiengruppen zum Problem der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zu beteiligen, konnte nur mühsam den Eindruck einer diplomatischen Niederlage der USA kaschieren."

Gewisse Erfolge der USA beim Versuch, die Bündnispartner zu einer verschärften Exportkontrollpolitik zu bewegen, stellten sich bei der Revision der CoCom-Listen im Juli 1984 ein. Die daraufhin verabschiedeten CoCom-Listen beinhalten einige Erweiterungen im Bereich der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Dadurch wurden nicht nur beispielsweise zwei geplante Lieferungen von Fernsprechanlagen in RGW-Länder unmöglich gemacht, sondern auch die gesamte Maschinenbauindustrie tangiert, da diese zunehmend computergesteuerte Teile verwendete (vgl. Rode 1988b:114). Demgegenüber scheiterte der Versuch Öl- und Erdgastechnologie auf die CoCom-Listen zu setzen (vgl. Müller 1988:258). Doch gaben sich die "Hardliner" in der Reagan-Administration mit diesem Kompromiß nicht zufrieden. Gleichsam an vier Fronten führten sie ihren Kampf für eine Abkehr des Bündnisses von der Strategie der Wirtschaftskooperation mit den staatssozialistischen Ländern weiter (vgl. Jacobsen 1987 und Rode 1987):

- Die Kette von Initiativen innerhalb des CoCom riß nicht ab. Diese zielten unter anderem auf dessen organisatorische Struktur: Die USA forderten die stärkere Einbindung von Sicherheits- und Verteidigungsexperten in den Entscheidungsprozeß und darüber hinaus die formelle Anerkennung des CoCom. Während die zweite Forderung auf heftigsten Widerstand der Westeuropäer stieß und abgeblockt wurde, fand die erste einige Resonanz.

- Die Aktivitäten zur Einbindung von Nicht-CoCom-Staaten wurden ebenfalls enorm verstärkt, wozu vor allem bilaterale Verhandlungen dienten, bei denen die USA nicht davor zurückschreckten, erheblichen Druck auszuüben: Österreich wurde 1984 dazu bewogen, seine nationale Exportkontrollgesetzgebung zu verschärfen; ohne großes Aufsehen wurde in einschlägigen Verhandlungen von Schweden und der Schweiz Kooperationsbereitschaft angezeigt; 1985 trat Spanien gar dem CoCom-Regime bei. Auch im südostasiatischen Raum sind zunehmend derartige Bemühungen seitens der USA zu erkennen, um Länder wie Südkorea, Taiwan und Singapur auf eine restriktivere Exportpolitik gegenüber den sozialistischen Ländern zu verpflichten.

- Außerdem wurden weder Kosten noch Mühen gescheut, um eine bessere Einhaltung der bereits vorhandenen Kontrollvorschriften durchzusetzen. Unter dem vielsagenden Titel "Operation Exodus" (vgl. Perle 1984:9ff.) begannen 1981 die amerikanischen Zollbehörden mit umfassenden, international angelegten zusätzlichen Inspektionen von Exporten. Von den Befürwortern einer Verschärfung der Exportkontrollpolitik wird immer wieder auf die dabei erzielten außerordentlichen Erfolge hingewiesen- 2850 illegale Exporte sollen allein in den ersten beiden Jahren verhindert worden sein (vgl. Jacobsen 1986:194).

- 1985 wurde der "Export Administration Amendments Act of 1985" (EAAA 85) verabschiedet, der lange Zeit Zankapfel zwischen Senat, Repräsentantenhaus und Administration gewesen war und eine Reihe von organisatorischen Änderungen im Bereich der Exportkontrollpolitik vorsah. Zwar wurde in diesem Gesetz dem Präsidenten nahegelegt, vor Sanktionsentscheidungen auch die alliierten Regierungen zu konsultieren, und außerdem eine Bestandsgarantie für Verträge zu geben, die vor der Sanktionsverhängung abgeschlossen wurden. Beides offensichtlich Lehren aus dem Konflikt über das Erdgas-Röhren-Geschäft. Gleichzeitig fanden aber auch Verschärfungen der Exportkontrollen Eingang in das EAAA 85: Zum einen wurde die Bedeutung des Sicherheitsestablishments in der organisatorischen Struktur der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik gestärkt und zum anderen die Möglichkeiten der Exekutive erweitert, andere Länder zur Übernahme der amerikanischen Exportkontrollvorstellungen zu bewegen.
Trotz dieser Zugeständnisse an die "Wirtschaftskrieger" wird das EAAA 1985 gemeinhin als ein relativer Erfolg der Gemäßigten angesehen. Da in der Tat die "Hardliner" in der Reagan-Administration an Boden verloren zu haben scheinen, kann davon ausgegangen werden, daß die vierte Phase des CoCom-Regimes sich bereits wieder ihrem Ende zuneigt.

Gerade auch die Entwicklungen der jüngsten Zeit weisen in diese Richtung: In bezug auf die Vereinigten Staaten hat manchen Beobachter überrascht, wie nachgiebig die Sanktionen gegen den japanischen Toshiba-Konzern, der in einem spektakulären Fall gegen die CoCom-Bestimmungen verstoßen hatte, implementiert wurden und auch welch geringe Rolle die CoCom-Liste in der Diskussion um das neue Handelsgesetz spielte (vgl. FR, 15.7.1988). Währenddessen scheinen die Westeuropäer mit ihren Forderungen nach gemäßigten Embargobestimmungen wieder in die Offensive zu gelangen. So erbrachten die Verhandlungen im CoCom zur Jahreswende 1987/88 auch einige Beschlüsse, die, gemäß dem Motto "höhere Zäune um weniger Bäume", auf verringerte, aber intensiver kontrollierte CoCom-Listen zielen (vgl. IHT, 29.1.88 oder NZZ, 4.2.1988).

5. DAS COCOM-REGIME IM LICHTE VON THEORIEN ÜBER KOOPERATION IN DER INTERNATIONALEN POLITIK

Wenn wir uns nun den Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen zuwenden, so soll dies dazu dienen, die Entstehung und den Wandel des CoCom-Regimes zu erklären bzw. umgekehrt die Erklärungskraft dieser Theorien am Fall des CoCom zu überprüfen und deren Schwachpunkte aufzuzeigen. Deshalb ist es erforderlich, nochmals explizit zusammenzufassen, was erklärt werden soll, was also gleichsam die abhängigen Variablen sind. Erklärt werden muß zum einen die Tatsache, daß es zu einem CoCom-Regime gekommen ist und somit das Dilemma der westlichen Staaten im Problemfeld des Technologietransfers überwunden wurde, daß sie unterschiedliche Strategien der Osthandelspolitik haben, wovon jede aber nur dann funktionieren kann, wenn sie koordiniert und von allen angewandt wird. Zum anderen muß geklärt werden, weshalb der Inhalt des CoCom-Regimes - die konkrete Regelausgestaltung also - nur vorübergehend den Wünschen der USA entsprach.

5.1. Die Theorie der hegemonialen Stabilität

Die Theorie der hegemonialen Stabilität versucht sowohl das Zustandekommen eines internationalen Regimes als auch dessen Inhalt, also die beiden hier interessierenden Variablen durch die Verteilung von Machtressourcen im internationalen System zu erklären. In ihrer einfachsten Form lauten die generalisierenden Aussagen, daß erstens die Existenz einer hegemonialen Macht notwendig und hinreichend ist, um stabile Regelwerke in den Problemfeldern, in denen der Hegemon einen kollektiven Bearbeitungsbedarf wahrnimmt, zu schaffen und aufrechtzuerhalten, und daß zweitens demzufolge der Verfall eines Hegemons, also eine Veränderung in der internationalen Machtkonstellation, zur Schwächung und Auflösung dieser Regime führt. Auf den Fall des CoCom-Regimes übertragen, sagt die Theorie demnach "vorher", daß nach 1945 unter Führung der zumindest innerhalb des westlichen Systems hegemonialen Vereinigten Staaten die Errichtung des CoCom-Regimes, das ja ein West-West-Regime ist, zu erwarten war. Dieses Regime hätte - gemäß den Aussagen der Theorie - mit dem relativen Positionsverlust der USA spätestens seit Mitte der 60er Jahre durch eine zunehmende Instabilität geprägt sein müssen.

Es mag überraschen, daß die Protagonisten der Theorie der hegemonialen Stabilität[29] dem CoCom-Regime nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben. Denn auf den ersten Blick scheint dieser Fall die Theorie vollauf zu bestätigen (Hardt 1984:25):

"Bevor sich die Osthandelspolitik und wirtschaftliche Entspannung ab- zeichneten, sicherte die amerikanische Vormachtstellung im Handel des Westens mit dem Ostblock den Konsens der Allianz. Mit dem Schwinden, ja sogar dem Verschwinden der ökonomischen und technologischen Überlegenheit der Vereinigten Staaten über die anderen westlichen Industrieländer und der erhöhten Bedeutung der wirtschaftlichen Vorteile aus dem Osthandel für Schlüsselbereiche in vielen OECD-Ländern wurde die westliche Einheit in den Ost-West-Handelsbeziehungen weniger sicher."[30]

Eine nähere Betrachtung macht aber deutlich, daß der Inhalt und die Entwicklung des CoCom-Regimes einige Eigenheiten aufweist, für die die Theorie der hegemonialen Stabilität nicht vollständig Rechnung tragen kann.

Das bezieht sich zum einen auf den Regelungsinhalt des CoCom-Regimes. Denn gemäß der Theorie der hegemonialen Stabilität schafft ein Hegemon markt-orientierte Regime[31], um die liberale Weltordnung, die er aufgrund seiner überlegenen Produktivität bevorzugt, zu fördern. Das CoCom ist aber gerade ein gegen den Markt gerichtetes, also ein autoritativ-orientiertes Regime. Vertreter der Theorie der hegemonialen Stabilität könnten allerdings entgegenhalten, daß die Lieferung von wichtigen Technologien an den Hauptgegner der liberalen Ordnung eine Form des Marktversagens darstellt. Insofern müsse auch das CoCom-Regime nicht als ein internationales Regime gegen den Markt, sondern als ein Regime zur Stützung der Marktmechanismen, also gleichsam als ein markt-orientiertes, angesehen werden. In diesem Zusammenhang muß dann aber die Frage aufgeworfen werden, weshalb die USA, denen zumindest in bezug auf die unmittelbare Nachkriegszeit von vielen Vertretern der Theorie der hegemonialen Stabilität eine "globale Hegemonialstellung" zugesprochen wurde, ein Regime des internationalen Technologietransfers gegen und nicht mit den staatssozialistischen Ländern geschaffen haben.

Hinzu kommt, daß gemäß der dominanten Version der Theorie der hegemonialen Stabilität zu erwarten wäre, daß die in einer hegemonialen Ordnung geschaffenen Regeln, zumindest im großen und ganzen, auch den Wünschen des hegemonialen Akteurs entsprechen. Dies war aber im Fall des CoCom-Regimes, wie wir gesehen haben, nur für begrenzte Zeiträume, nämlich für die Zeit zwischen 1950 und 1954 sowie wohl auch für die 70er Jahre, als die amerikanische und die westeuropäische Position weitgehend identisch waren, zutreffend. Gewiß, eine andere Variante der Theorie geht davon aus, daß die Errichtung und Aufrechterhaltung ökonomischer internationaler Regime durch einen Hegemon der Bereitstellung von "Gemeinschaftsgütern" unter erheblichem Kostenaufwand für den Hegemonialstaat gleicht[32]. Insofern kann die Tatsache, daß die nationalen Exportkontrollisten der USA die meiste Zeit viel umfassender waren als die multilateralen CoCom-Listen, nicht überraschen,

da der das Gemeinschaftsgut erbringende Hegemon einen überproportionalen Kostenanteil zu tragen habe, während die kleineren westlichen Staaten die Rolle der "Trittbrettfahrer" einnähmen. Eine solche Argumentation übersieht jedoch, daß die geographisch begründete traditionell höhere Handelsverflechtung der westeuropäischen Staaten mit Osteuropa dafür sorgt, daß es die westeuropäischen Staaten sind, die den höheren Kostenbeitrag verglichen mit den USA zum CoCom-Regime leisten. Außerdem bleibt bei Heranziehung dieser Version unklar, weshalb sich die USA mit ihren Wünschen nach umfassenden Listen in der ersten Phase des CoCom-Regimes durchsetzen konnten.

Diese Einwände werfen die Frage auf, wie die USA eigentlich ihre überlegene Machtposition in die von ihnen gewünschte Politikergebnisse umsetzen. Die sogenannte Theorie des Embargos bietet hier eine Antwort, die als Ergänzung der Theorie der hegemonialen Stabilität angesehen werden kann. Demnach willigen Drittländer in ein vom Senderland an das Zielland ausgesprochenes Embargo dann ein, wenn das Senderland dem Drittland Leistungen zur Verfügung stellen oder glaubhaft mit deren Entzug drohen kann, deren Wert vom Drittland höher eingestuft wird als die Kosten des Embargos gegenüber dem Zielland (vgl. Hasse 1973:331ff). Adler-Karlson (1968:6) erklärt dann auch in dieser Weise das Entstehen des CoCom und die Durchsetzung der USA in den frühen 50er Jahren:

"However, the American aid to Western Europe in the years around 1950 was several times larger than the total turnover of East-West trade, and as the West European governments did not want to run the risk of the Americans carrying out their threat to cut off this aid, they evidently had a great interest in showing some cooperation with the Americans on the embargo policy, and so they did."

Zweifelsohne besitzt diese Erklärung ein hohes Maß an Plausibilität. Es bleiben aber dennoch Fragen offen: Weshalb konnten die USA nach 1954 ihre Position nicht mehr durchsetzen, als zwar das "European Recovery Program" auslief, aber die militärische Hilfe für Europa sehr steil anstieg? Und ist es wirklich zutreffend, daß die umfassenden CoCom-Listen, die zwischen 1950 und 1954 Gültigkeit hatten, gegen den Willen der Westeuropäer aufgestellt wurden und deshalb von den USA durch die Drohung des Entzugs der Wirtschaftshilfe erst erzwungen werden mußten?

Zum anderen bezieht sich die Kritik der Theorie der hegemonialen Stabilität auf die Tatsache, daß dem CoCom-Regime auch nach "dem Verschwinden der ökonomischen und technologischen Überlegenheit der USA" von den allermeisten Beobachtern ein hohes Maß an Stabilität zugesprochen wird. Die Autoren, die von der Theorie der hegemonialen Stabilität herkommend eine Schwächung des CoCom-Regimes seit Ende

der 60er Jahre zu beobachten glauben, verwechseln die zu jener Zeit fraglos stattgefundene Lockerung der Exportkontrollen mit einer nachlassenden Stabilität des Regimes. Der von der Theorie der hegemonialen Stabilität für den Fall des relativen Machtverlusts der USA prognostizierte Verfall des internationalen Regimes trat in Wahrheit nicht ein. Die von Keohane (1984) in eindrucksvoller Weise entwickelte modifizierte Version der Theorie kann der weiterhin vorhandenen Stabilität des CoCom-Regimes gleichwohl Rechnung tragen. Er zeigt auf, daß einmal geschaffene internationale Regime die Kooperation und damit auch sich selbst stabilisieren, indem sie die Kommunikation verbessern und die gegenseitigen Verhaltenserwartungen der Akteure stabilisieren. Das CoCom-Regime hatte aber nicht nur weiter Bestand, es erlebte zu Beginn der 80er Jahre darüber hinaus einen erneuten Versuch des einstigen Hegemons, die Embargolisten auszubauen. Zumindest dies mag vor dem Hintergrund der Theorie der hegemonialen Stabilität überraschen, zumal dieser Versuch gar Teilerfolge erbrachte.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Theorie der hegemonialen Stabilität auf den ersten Blick einer empirischen Überprüfung anhand des besonderen Falles "CoCom-Regime" standzuhalten scheint. Insbesondere der Zeitpunkt der Entstehung des Regimes prognostiziert diese Theorie richtig. Allerdings gelingt es ihr nicht, einige nicht unerhebliche Eigenheiten des CoCom-Regimes in bezug auf dessen Ausgestaltung (weitgehende Durchsetzung der westeuropäischen Präferenzen) adäquat zu erklären. Dennoch ist der Erklärungswert der Theorie beachtlich. Sie trägt zum Verständnis der Entstehungsbedingungen des Regimes bei und macht auch deutlich, daß mit dem relativen Machtverlust der USA sich zwar dessen Stabilität nicht notwendigerweise verringern muß, daß sich aber zumindest tendenziell die Chancen der USA, das Regime gemäß ihren Wünschen auszugestalten, verringern.

5.2. Die Theorie vom "schwachen" amerikanischen Staat

Diese vergleichsweise komplexe Theorie muß als Resultat eines konstruktiven Dialogs der Vertreter der modern gefaßten These vom Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft auch im Bereich der Außenwirtschaftspolitik (vgl. Gilpin 1975 sowie Krasner 1978) mit den Autoren, deren Arbeiten man unter den Titel "New Institutionalism" rubrizieren kann (vgl. etwa Katzenstein 1978 und Ikenberry, Lake und Mastanduno 1988), gesehen werden.

Zudem muß angemerkt werden, daß diese Theorie die Theorie der hegemonialen Stabilität gleichsam voraussetzt. Sie ist daher auch eher als Komplement denn als Konkurrenz zu der systemischen Hegemonietheorie anzusehen. Die Theorie vom

"schwachen" amerikanischen Staat zielt auf die Erklärung der Außenwirtschaftspolitik der USA - also eine Aktion bzw. eine Menge von Aktionen. Erst durch den Hinweis auf die äußere Stärke des amerikanischen Staates im Bereich der Außenwirtschaftspolitik wird die Anwendung dieser Theorie auf das CoCom-Regime, das der Sache nach eigentlich das Ergebnis einer Interaktion zwischen mehreren Staaten ist, überhaupt nahegelegt. Aufgrund dieser Verschiebung der abhängigen Variablen muß die Überprüfung dieser Theorie anhand des CoCom-Regimes mit milderen Maßstäben erfolgen, denn die "Fehler" der Theorie der hegemonialen Stabilität werden gleichsam übernommen.

Gemäß der Theorie werden als grundsätzliche Ziele der Außenpolitik der Exekutive in den Vereinigten Staaten und in westlichen Demokratien generell, der die Außenwirtschaftspolitik als Instrument dienen soll und somit untergeordnet ist, die Ausbreitung und Stärkung einer liberalen internationalen Wirtschaftsordnung angesehen und, komplementär dazu, die Eindämmung des Kommunismus (Primat der Politik). Diese beiden Zielsetzungen, deren Erreichung gemäß der Theorie auch als kollektives Gut betrachtet werden kann, würden von einem relativ autonomen Staat (verstanden als Exekutive) angestrebt, der allerdings sowohl innergesellschaftlichen als auch internationalen Restriktionen ausgesetzt sei. Differenziert wird dabei nach unterschiedlichen Ländern, bei denen die "Stärke des Staates" variiere. Der amerikanische Staat sei zwar international sehr mächtig, aber innenpolitsch im Vergleich zu anderen westlichen Industriestaaten sehr schwach. Die innergesellschaftlichen Restriktionen äußern sich darin, daß die übergeordneten und kollektiven Ziele der US-Exekutive durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Sonderinteressen unterminiert werden, dies insbesondere dann, wenn die Exekutive nicht die Unterstützung der öffentlichen Meinung für ihre Zwecke sichern kann. Zur Überprüfung und Differenzierung dieser Aussagen bieten sich Untersuchungen über unterschiedliche Sachbereiche der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik geradezu an: In dem besagten Band von Ikenberry, Lake und Mastanduno (1988) macht dies beispielsweise Gowa (1988), die die Handels- und Währungspolitik der USA analysiert. Mastanduno (1988) hat eine Studie über das CoCom-Regime beigetragen, auf die sich die folgenden Ausführungen auch teilweise stützen.

Überträgt man die generalisierenden Aussagen dieser Theorie auf den hier untersuchten CoCom-Fall, so ergeben sich die folgenden Erwartungen an die Empirie: Entsprechend der These von der Subordination gesellschaftlicher Sonderinteressen unter die übergeordneten Ziele der westlichen bzw. amerikanischen Außenpolitik wird die Sicherung der liberalen Wirtschaftsordnung durch die Eindämmung des Kom-

munismus mittels einer ökonomischen Kriegführung erwartet. Es läßt sich zudem erwarten, daß Abweichungen von und Inkonsistenzen in der übergeordneten Osthandelsstrategie weniger auf den Ungehorsam der westeuropäischen Partner zurückzuführen sind, als vielmehr auf das Unterlaufen der "exekutiven Strategie" durch gesellschaftliche Sonderinteressen, die im und durch den Kongress artikuliert und durchgesetzt werden. Ein Unterlaufen der exekutiven Osthandelsstrategie ist insbesondere dann wahrscheinlich, wenn die Sonderinteressen nicht mit Hilfe der öffentlichen Meinung zurückgewiesen werden können, also im vorliegenden Fall in Phasen relativer Entspannung in den Ost-West-Beziehungen.

Die "Vorhersagen" dieser Theorie stimmen auf den ersten Blick mit der realen Entwicklung des CoCom-Regimes überein. Das CoCom-Regime wurde in der "heißesten" Phase des Kalten Krieges 1950 errichtet und die umfassendsten Exportkontrollisten gab es während des Korea-Krieges. Die zu erklärende Regimeerrichtung erfolgte unter einer Bedingungskonstellation, bei der gemäß der Theorie zu erwarten war, daß die Sonderinteressen in der amerikanischen Gesellschaft und selbstverständlich auch in den Gesellschaften der Allierten - in denen der Staat ja ohnehin als innenpolitisch durchsetzungsfähiger angesehen wird - den höheren Politikzielen der "freien Welt" untergeordnet werden würden. Nach Ende des Korea-Krieges und mit den ersten Entspannungsbemühungen folgte dann eine permanente Lockerung der Beschränkungen, die nur vorübergehend, in der ersten Hälfte der 60er Jahre als Folge neuerlicher Ost-West-Krisen, stagnierte. Während der Entspannungsphase der 70er Jahre trat eine zusätzliche Lockerung der Exportkontrollpolitik im CoCom ein, die sich in der stark erhöhten Anzahl der Ausnahmegenehmigungen nachweisen läßt. Mit der Krise der Entspannung von Ende der 70er Jahre an kam erneut eine restriktivere Osthandelsstrategie zum Zuge, die in dem Maße wieder aufgehoben wurde, wie sich eine neuerliche Entspannungstendenz in den Ost-West-Beziehungen abzeichnete. Die These, daß sich die gesellschaftlichen Osthandelssonderinteressen gegen die Strategie der ökonomischen Kriegführung in dem Maße durchsetzen, wie die Exekutive nicht die öffentliche Meinung gegen den Osthandel aktivieren kann, scheint also zu greifen.

Doch auch hier zeigt ein zweiter, sorgfältigerer Blick, daß sich die widerborstige Empirie nicht problemlos ins Theoriegebäude einordnen läßt. Denn die Erfahrungen aus der Osthandelspolitik widersprechen beiden Aussagen der Theorie vom "schwachen" amerikanischen Staat: Wider Erwarten gab es nur sehr wenig innenpolitische Widerstände gegen die exekutive Strategie; darüber hinaus stellte der Kongress der Exekutive die Instrumente für eine Durchführung einer solchen Politik sogar im

Übermaß zur Verfügung. Und wider Erwarten waren die Vereinigten Staaten trotz des innenpolitischen Konsenses nicht in der Lage, ihre bevorzugte Strategie gegenüber den westeuropäischen Verbündeten vollständig durchzusetzen.

Um diese Aussagen zu belegen, ist zunächst nochmals auf die Phase zwischen 1950 und 1954 einzugehen, in der das CoCom-Regime die Strategie der ökonomischen Kriegführung gegenüber den sozialistischen Ländern implementierte. Berücksichtigt man die Bedenken der westeuropäischen Bündnispartner, die noch zu Ende der 40er Jahre gegen eine solche Strategie zur Geltung gebracht wurden, so stellt sich die Frage, wie die Bereitschaft der Westeuropäer, sich an der Strategie der wirtschaftlichen Kriegführung zu beteiligen, also einer umfassenden Embargoliste zuzustimmen, erklärt werden kann. Nach Adler-Karlsson (1968:45) ist "the answer [...] clearly to *be found in the American threats to cut off aid in cases of noncompliance*". Es ist zwar richtig, wenn auch im Sinne der Theorie vom "schwachen" amerikanischen Staat gleichwohl überraschend, daß der Kongreß mit dem "Battle Act" vom Oktober 1951 dieses "erpresserische" Instrument der Exekutive problemlos zur Verfügung gestellt hatte. Diese weigerte sich aber konstant, dieses Instrument anzuwenden und teilte dies auch den europäischen Botschaftern mit[33]; Abweichungen der Alliierten von den CoCom-Bestimmungen wurden auch nie tatsächlich sanktioniert. Könnte es einen besseren Zeugen für diese Darstellung geben als Adler-Karlsson (1968:5) selbst?

"Congress enforced some very hard and undiplomatic formal conditions, while the President and the State Department, who had to carry out the foreign policy, wanted to, and also did, use considerably softer means."

Demgemäß erklärt Mastanduno (1988:123f.) die Bereitschaft der Westeuropäer, in eine Strategie der ökonomischen Kriegführung einzuwilligen, nicht durch die amerikanische Sanktionspolitik gegenüber den Partnern, sondern durch die veränderten Strategievorstellungen der Westeuropäer während des Korea-Krieges:

"With West European cooperation a necessity, and with American coercive instruments effectively neutralized, the ultimate determinants of alliance strategy were the preferences of West European leaders, particularly British and French. Their preferences, in turn, were shaped by their own conceptions of the relationship between East-West trade and national security. In 1950, the belief that military conflict was highly likely, and that it would take the form of protected conventional war, combined to make a broad embargo against the East a compelling strategy. By 1953, as the threat of war subsided and the emphasis of alliance defense planning shifted to nuclear deterrence, the strategy no longer justified the economic and political sacrifices it entailed."

Nicht allein die außenpolitisch starken Vereinigten Staaten bestimmten die westliche Exportkontrollstrategie zwischen 1950 und 1953, sondern ebenso die westeuropäischen Partner. Denn während dieses kurzen Zeitraums herrschte Einigkeit zwischen den USA und den Westeuropäern über den notwendigen Umfang der Exportkontrollisten.

Und nicht die Exekutive, sondern der Kongreß war zu jener Zeit der schärfste Verfechter einer Hintanstellung der Sonderinteressen der Ostexporteure. Ein Bild, das sich in den folgenden Jahren wiederholte. So versuchte beispielsweise sowohl die Kennedy- als auch die Johnson-Administration, Liberalisierungen in der nationalen Exportkontrollpolitik durchzusetzen. Diese Bemühungen scheiterten jedoch am Widerstand des Kongresses und an der Haltung der Gewerkschaften und der Öffentlichkeit. Noch prägnanter war die Entwicklung der Osthandelspolitik in den 70er Jahren. Kissinger setzte zunächst eine Ausweitung des Osthandels durch, um die von ihm angestrebte selektive Sanktionierungsstrategie gegenüber der Sowjetunion anwenden zu können. Durch die Politikprozesse im Kongreß, die zum "Jackson-Vanik-" und "Stevenson-Amendment" führten, scheiterten aber auch diese Liberalisierungsversuche an innenpolitischen Widerständen. Allein der Widerstand der Agrarlobby gegen die unter Carter einsetzende umfassende Sanktionierungsstrategie war erfolgreich und entspricht der These vom innenpolitisch schwachen amerikanischen Staat, der ständig gesellschaftlichen Sonderinteressen bei der Formulierung seiner Außenwirtschaftspolitik Tribut zollen muß (vgl. Rode 1986:216).

Mißt man die Theorie vom schwachen amerikanischen Staat nur in bezug auf die Prognose für die beiden abhängigen Variablen, also zum einen den Zeitpunkt der Entstehung und zum anderen die folgende Entwicklung des CoCom-Regimes, so erweisen sich die Generalisierungen dieser Theorie beim vorliegenden Fall als zutreffend. Eine nähere Betrachtung der Wirkungsmechanismen macht jedoch deutlich, daß die relative Bedeutung und die Wirkungsrichtung der innenpolitischen und internationalen Mechanismen, die zur Entstehung und Entwicklung des Regimes geführt haben, den Aussagen der Theorie gerade nicht entsprechen: Die vollständige Durchsetzung der von der amerikanischen Exekutive meistens bevorzugten Strategie der ökonomischen Kriegführung scheiterte nicht an den Sonderinteressen in der amerikanischen Gesellschaft, sondern am Widerstand der westeuropäischen Verbündeten.

5.3. Die spieltheoretische Erklärung internationaler Kooperation

Zwei Formen der neueren empirischen Anwendung der Spieltheorie lassen sich in den Sozialwissenschaften unterscheiden[34]. Die eine übernimmt die Annahmen dieser Theorie, wie die der rationalen Akteure oder die des Vorhandenseins einer nur begrenzten Anzahl von Handlungsalternativen bei den Akteuren etc., in ein abstraktes Modell und versucht, durch die zum Teil experimentelle **Variation der Rahmenbedingungen**, unter denen diese Spiele stattfinden, deren Wirkung mit Hilfe des spieltheoretischen Instrumentariums zu bestimmen. Dadurch werden Hypothesen über handlungsbeeinflussende Faktoren wie z.B. die Merkmale von Akteuren oder die Merkmale der Umwelt, in der eine Interaktion stattfindet, gewonnen. Diese deduktiv ermittelten Hypothesen können dann anhand von historischem Fallmaterial überprüft werden. Bekanntestes Beispiel dieser Art der Anwendung ist wohl Axelrods (1984) Arbeit "Cooperation under Anarchy", in der die kooperationsfördernde Wirkung einer langen und in ihrem Ende unbestimmten Serie gleichartiger Interaktionen bzw. Spiele herausarbeitet wird ("shadow of the future").

Die andere Art der Anwendung basiert auf der Hypothese, daß sich reale Situationen der nationalen und internationalen Politik mit einer spieltheoretischen Auszahlungsmatrix modellieren lassen und diese Modelle wiederum Prognosen über das Interaktionsergebnis einer gegebenen Situation ermöglichen. Diese Anwendung beruht auf der Vorstellung, daß aufgrund der Kenntnis der **Situationsstruktur** bzw. der Auszahlungsmatrix in einer gegebenen Konfliktsituation sich das Ergebnis der Interaktion erklären bzw. vorhersagen läßt. Eine Situationsstruktur setzt sich aus drei Komponenten zusammen: den relevanten Akteuren bzw. den Spielern eines Problemfeldes, den Verhaltensoptionen, die die Spieler zur Verfügung haben, und den Präferenzordnungen der Akteure für die unterschiedlichen möglichen Interaktionsergebnisse, die sich aus der Kombination der von den Akteuren realisierten Optionen ergeben. Zur Erstellung einer Situationsstruktur muß der Analytiker demnach drei Fragen beantworten:

i) Welches sind die wichtigsten Akteure im untersuchten Problemfeld, und wie kann die große Anzahl der Akteure sinnvoll reduziert werden?

ii) Welche Verhaltensoptionen haben die Akteure?

iii) Welche der im Problemfeld möglichen Interaktionsergebnisse werden von den unterschiedlichen Akteuren gewünscht und welche nicht? Die Beantwortung dieser Frage ist sicherlich relativ schwierig, da, um Tautologien zu vermeiden, die Präferenzordnung unabhängig vom letztlichen Verhalten, also von der Wahl der Verhaltensoption, bestimmt werden muß. Dabei lassen sich unterschiedliche, mehr oder minder pragmatische Vorgehensweisen denken (vgl. Zürn 1988)[35].

Wurden durch ein Studium des untersuchten Falles die zur Beantwortung dieser Fragen notwendigen Informationen erhoben, so kann eine Situationsstruktur modelliert werden[36]. Auf der Basis der modellierten Situationsstruktur ist es dann möglich, Aussagen über das jeweils zweckrationale Verhalten bzw. die jeweils zu erwartenden Verhaltensentscheidungen der beteiligten Akteure zu machen. Die Kombination der zu erwartenden Verhaltensentscheidungen zeigt dann schließlich das aufgrund der modellierten Situationsstruktur prognostizierbare Interaktionsergebnis an. Ähnlich wie bei machtstrukturellen Theorien wird auch hier von bestimmten Konstellationen der Einflußchancen auf die Wahrscheinlichkeit der Entstehung einer geregelten Konfliktbearbeitung geschlossen. Diese Art der Anwendung steht damit in direkter Konkurrenz zur Theorie der hegemonialen Stabilität.

Die Theorie im Sinne von generalisierenden Aussagen setzt nun an dem Punkt an, an dem Aussagen darüber gemacht werden, welche Verhaltensoptionen die Akteure bei einer gegebenen Situationsstruktur auswählen. Die mathematische Spieltheorie bietet dafür unterschiedliche sogenannte "solution theories" wie das "Nash Equilibrium" oder das "Folk Theorem" an, die allerdings für die empirische Anwendung nur zum Teil von Relevanz sind. Für den Rahmen der Regimeanalyse lassen sich die folgenden, einer empirischen Prüfung zuzuführenden Aussagen machen:

i) Im Sinne einer notwendigen Bedingung kann formuliert werden: Internationale Regime entstehen nur dann, wenn es sich um eine "problematische soziale Situation" (Raub 1988) handelt. Problematische soziale Situationen sind solche, in denen bei der Anwendung einer "maximin-Strategie"[37] durch beide Akteure ein suboptimales Ergebnis möglich ist.

ii) Es entstehen aber nicht in allen problematischen Situationen Regime, sondern nur in bestimmten (vgl. Oye 1986, Zürn 1987:96ff.). Im Sinne von quasi-hinreichenden Bedingungen seien die Hypothesen:

Entspricht die Situationsstruktur dem Typ eines **Koordinationsspiels** ("Leader", "Hero" etc.)[38], ist die Entstehung eines Regimes zu erwarten[39].

Entspricht die Situationsstruktur dem Typ einer Dilemmasituation ("Chicken", "Prisoners' Dilemma", "Stag Hunt" etc.), so ist die Entstehung eines Regimes in einem Problemfeld dann wahrscheinlich, wenn die Gesamtbeziehungen der Akteure als gut zu bezeichnen sind[40].

Entspricht die Situationsstruktur dem Typ einer Rambo-Situation ("Rambo", "Deadlock" etc.), ist kein Regime zu erwarten[41].

Schreiten wir nun zur Anwendung dieses Instrumentariums für den CoCom-Fall in der Phase zwischen 1954 und 1969: Der erste Schritt besteht darin, die beteiligten Akteure und deren mögliche Verhaltensoptionen zu bestimmen. Im vorliegenden Fall kann vereinfachend von zwei Akteuren (USA einerseits und Westeuropa inklusive Japan andererseits) mit jeweils drei Verhaltensoptionen (Mißachtung jeglicher Kontrollisten, Einhaltung einer "kleinen" Liste, Einhaltung einer "großen" Liste) ausgegangen werden.

Daraus ergeben sich 3 x 3 = 9 mögliche Interaktionsergebnisse, deren Präferenzordnung für die beteiligten Akteure im zweiten Schritt bestimmt werden muß. Für die Festlegung der Präferenzordnungen und somit für eine Überprüfung der prognostischen Fähigkeiten dieser Theorie ist die empirische Feststellung der Interessenlage der beteiligten Akteure notwendig. Es gilt also in Erinnerung zu rufen, daß im modellierten Zeitraum alle bedeutsamen Regimemitglieder die grundsätzliche Notwendigkeit einer "kleinen", der Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation entsprechenden Embargoliste trotz der damit verbundenen wirtschaftlichen Verzichtskosten anerkannten, daß aber die USA darüber hinaus eine umfassendere Liste anstrebten. Die von den USA in dieser Zeit bevorzugte Strategie der ökonomischen Kriegführung hätte die dauerhafte Einrichtung einer solchen umfassenden Liste erfordert. Während also die USA so wenig wie möglich westliche Exporte von vor allem technologiehaltigen Gütern nach Osteuropa anstrebten, wollten die Westeuropäer nur den Export von wenigen strategisch relevanten Gütern verhindern und ansonsten einen größtmöglichen wirtschaftlichen Gewinn aus dem Osthandel erzielen. Auf der Grundlage dieser Interessenkonstellation können nun die Präferenzordnungen von Westeuropa (WE) und den Vereinigten Staaten (USA) bestimmt werden, wobei "0" für die Verhaltensoption "Mißachtung jeglicher Kontrollisten", "klein" für die Verhaltensoption "Einhaltung einer kleinen Liste" und "groß" für die Option "Einhaltung einer großen Liste" steht (Schaubild 2).

SCHAUBILD 2: DIE COCOM-PRÄFERENZORDNUNGEN (1954-1969)[42]

GEWÄHLTE OPTION		DEM INTERAKTIONSERGEBNIS ZUGEORDNETER NUTZEN (9 = höchste Präferenz; 1 = geringste Präferenz)	
WE	USA	WE	USA
0	0	3	1
klein	klein	8	6
groß	groß	7	9
0	klein	4	3
0	groß	5	5
klein	0	2	2
groß	0	1	4
klein	groß	9	8
groß	klein	6	7

SCHAUBILD 3: DAS COCOM-SPIEL

		USA		
		0	klein	groß
WE	0	3/1	4/3	5/5
	klein	2/2	8/6	9/8
	groß	1/4	6/7	7/9

Aus der Kombination dieser beiden Präferenzordnungen ergibt sich nun die Situationsstruktur, aufgrund derer, unter der Annahme rationaler Akteure im Sinne der maximin-Strategie, sich die Vorhersage der von den Akteuren gewählten Optionen und damit des Interaktionsergebnisses ableiten läßt. In jeder der neun Zellen sind die Nutzenwertzuschreibungen für das entsprechende Interaktionsergebnis festgehalten, wobei sich die erste der beiden Ziffern auf Westeuropa und die zweite auf die USA bezieht (Schaubild 3).

Unter Annahme der maximin-Strategie ist bei der gegebenen Situationsstruktur zu erwarten, daß Westeuropa sich an eine kleine, die Strategie der Wirtschaftskooperation widerspiegelnde Liste hält, während die USA darüber hinaus gehen und eine national gültige, umfassendere Exportkontrolliste einführen und somit das Interaktionsergebnis 9/8 eintritt. Für die USA ist die Wahl der Option "große Liste" dominant, da sie durch diese Wahl, unabhängig davon, was Westeuropa wählt, immer das Ergebnis mit dem für sie höchsten Nutzenwert erhält[43]. Da "groß" die dominante Strategie der USA ist, kann Westeuropa sein bestes Ergebnis mit dem zugeschriebenen Nutzenwert 9 erreichen, wenn es "klein" wählt.

Die soweit formal dargestellte situationsstrukturelle Theorie besagt also für den Zeitraum zwischen 1954 und 1969, daß es zu einem CoCom-Regime, sprich der Einigung auf und die Implementierung einer gemeinsamen Exportkontrollpolitik kommt, daß diese gemeinsame Politik sich aber nur auf eine "kleine Liste" bezieht und sich die westeuropäischen Länder somit bei dem Konflikt über die inhaltliche Ausgestaltung des CoCom-Regimes durchsetzen. Eine theoretische Aussage, die die zuvor dargestellte Empirie in ihren Grundzügen sehr gut erfaßt.

Es ist dies nicht der Ort, die Annahmen und Vorgehensweise dieses Erklärungsansatzes weiter zu entfalten. Statt dessen soll der Lesbarkeit wegen im folgenden die oben vorgenommene Analyse noch durch eine nicht-formale Beschreibung der Situationsstrukturen ergänzt werden. Zu diesem Zweck soll das oben dargestellte 2 (Akteure) x 3 (Optionen) Spiel in zwei weniger komplexe 2x2 Spiele aufgebrochen werden. Dadurch wird auch die Überprüfung der Aussagen über die Regimetauglichkeit unterschiedlicher Typen von Situationsstrukturen ermöglicht.

Aufgrund der dargelegten Präferenzen der Akteure kann die 2x2 Situationsstruktur im Hinblick auf die Errichtung eines Regimes, das eine gemäßigte, die Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation wiedergebende Embargoliste beinhaltet, als ein **Koordinationsspiel**[44] charakterisiert werden. Denn alle potentiellen Regimemitglieder

bevorzugen zumindest die Existenz einer solchen gemäßigten Embargoliste gegenüber der Abwesenheit einer solchen Liste; beide Parteien erhalten also ihr optimales Ergebnis, wenn sie sich für die Verhaltensoption "kleine Liste" entscheiden und die alternative Option "Mißachtung jeglicher Kontrollisten" verwerfen. Somit besteht die Koordinationsaufgabe nur noch darin, zum einen im einzelnen die Güter, die in die Exportkontrollisten Eingang finden sollen, zu bestimmen und zum anderen Mechanismen festzulegen, die die Einhaltung der Regeln garantieren und ein "Schummeln" der Beteiligten weitgehend verhindern. Aufgrund der situationsstrukturellen Theorie läßt sich daher erwarten, daß die beteiligten Staaten ein Regime errichten. Dies stimmt mit der empirisch festgestellten Existenz und Effektivität des CoCom-Regimes, also unserer ersten abhängigen Variablen, überein.

Während die westeuropäischen Regimemitglieder eine gemäßigte Embargoliste bevorzugten, wünschten die Vertreter der USA umfassendere Listen, die der Strategie der ökonomischen Kriegführung entsprächen. Für die Phase zwischen 1954 und 1969 lautete die Frage bei der konkreten Ausgestaltung der CoCom-Richtlinien also nicht nur, ob und wie das gemeinsame Ziel einer gemäßigten Embargoliste verfolgt werden soll, sondern auch: "Wie umfassend sollen diese Listen sein?" Es handelt sich hier um den Konflikt, der innerhalb des Regimes ausgetragen wurde und wird. Für dessen Bearbeitung ergibt sich eine **Rambo-Situationsstruktur** zugunsten der Akteure, die eine "kleine Liste" haben wollen[45]: Multilateral geht nichts ohne sie; falls Güter auf die Liste kommen, die sie dort nicht haben wollen, wird der entsprechende Teil der Liste einfach ignoriert. M.a.W, die westeuropäischen Interessen setzen sich durch und es kommt nicht zu einem Regime, das eine umfassende, die Strategie des Wirtschaftskrieges widerspiegelnde Embargoliste beinhaltet. Auch diese Hypothese der situationsstrukturellen Theorie entspricht den empirischen Beobachtungen. Als von 1954 an die westeuropäischen Staaten für eine zunehmende Liberalisierung ihrer nationalen sowie der CoCom-Exportkontrollisten sorgten, standen die USA dieser Entwicklung machtlos gegenüber: Spätestens nach der zweiten Revision der CoCom-Listen im Jahre 1958 "the European side seemed to have reached most of what it wanted" (Adler-Karlsson 1968:8). Auch als Präsident Reagan 1982 ohne echte Gegenleistung im Konflikt zwischen den Regimemitgliedern über das Erdgas-Röhren-Geschäft den Rückzug antreten mußte, zeigte sich die Machtlosigkeit der USA in dieser Frage gegenüber ihren europäischen Verbündeten. So stellte dann auch ein amerikanischer Analytiker völlig zurecht fest, daß die völlige Verdrängung der USA aus den osteuropäischen Märkten die einzige Konsequenz einer rigideren amerikanischen Embargopolitik wäre (vgl. Hardt 1984).

Es mag nun eingewandt werden, daß angesichts des hohen Informationsbedarfes, den die Anwendung der situationsstrukturellen Theorie aufweist und auch angesichts ihrer Komplexität die Ergebnisse zu mager bleiben bzw. auch ohne diesen Aufwand die Entstehung und Ausgestaltung des CoCom-Regimes zwischen 1954 und 1969 erklärt werden kann. Dieser Einwand ist sicherlich insofern zutreffend, als beispielsweise die Theorie der hegemonialen Stabilität eine einfachere und elegantere Theorie darstellt. Allerdings sollten die Befunde der situationsstrukturellen Theorie nicht vorschnell als banal abgetan werden. Mit einer machtstrukturellen Theorie, die Einfluß an der "power over resources" festmacht, bleibt unerklärlich, weshalb sich die westeuropäischen Interessen innerhalb des CoCom-Regimes in den 50er und 60er Jahren durchgesetzt haben. Gemäß der machtstrukturellen Theorie wäre zu erwarten gewesen, daß die mächtigeren USA ihre Interessen durchgesetzt hätten. Die situationsstrukturelle Theorie hingegen kann das Durchsetzen eines scheinbar schwächeren Akteurs in einem Problemfeld mit ihrem Verständnis von Einfluß als "power over events" erklären. Die hier aufgezeigte generalisierende Aussage der sitationsstrukturellen Theorie, daß eine Rambo-Situation in einem Problemfeld zugunsten eines militärisch und ökonomisch relativ schwachen Akteurs dessen Interessendurchsetzung ermöglicht, widerspricht dem sogenannten Alltagswissen und löst damit ein "Rätsel".

Es bleibt allerdings zu erklären, warum phasenweise, d.h. konkret zwischen 1950 und 1954 sowie nach 1984, die CoCom-Listen zumindest partiell den amerikanischen Wünschen entsprachen. Für die Phase nach 1950 bzw. während des Korea-Krieges ist die Erklärung bereits in den Erörterungen über die Theorie vom "schwachen" amerikanischen Staat angedeutet worden. Für diesen begrenzten Zeitraum haben sich die Präferenzordnungen der westeuropäischen Staaten, bedingt vor allem durch den Korea-Krieg, verändert. In diesem Zeitraum bevorzugten auch die Entscheidungsträger in Westeuropa eine Strategie der ökonomischen Kriegführung (vgl. Abschnitt 5.2.). M.a.W.: auch sie strebten eine umfassende Embargoliste an. Das hatte zur Folge, daß für den Zeitraum zwischen 1950 und 1954 für die Kooperation zugunsten einer Strategie der ökonomischen Kriegführung nicht wie während der übrigen Zeit eine Rambo-Situation bestand, sondern eine, die dem spieltheoretischen Typ des Koordinationsspiels entspricht. Für diesen begrenzten Zeitraum läßt die situationsstrukturelle Theorie also eine erfolgreiche Kooperation zugunsten einer äußerst restriktiven Osthandelspolitik erwarten, was auch den tatsächlichen Ereignissen entspricht.

Den Teilerfolgen der nach 1984 zu verzeichnenden amerikanischen Bemühungen, eine rigidere Exportkontrollpolitik im CoCom durchzusetzen, scheint aber auch die

dargestellte Version der situationsstrukturellen Theorie nicht gerecht werden zu können. Die westeuropäischen Bündnispartner bevorzugen nach wie vor eine Strategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation, womit nach wie vor eine Rambo-Situationsstruktur zugunsten Westeuropas gegeben ist. Von daher scheint die vorübergehende Verschärfung der CoCom-Regeln ein Rätsel zu bleiben.

Eine genaue Betrachtung der Güter, die die USA trotz Widerstand auf die CoCom-Listen zu bringen in der Lage waren, eröffnet allerdings eine mögliche Erklärung. Es handelt sich beinahe ausschließlich um Güter, die unter der Rubrik "Neue Informations- und Kommunikationstechnologien" gefaßt werden können, Produkte also, bei denen die amerikanische Kommunikationsindustrie häufig eine absolut dominante Position auf dem internationalen Markt einnimmt. Die Nutzung amerikanischer Datenbanken und Kommunikationsausrüstungen ist für die westeuropäische Industrie jedoch "lebensnotwenig". Ohne diese "Konvergenztechnologien" ist die westeuropäische Industrie langfristig nicht mehr wettbewerbsfähig, im Falle der Datenbanken sogar häufig kurzfristig nicht einmal mehr lieferfähig[46]. Durch die Drohung, die Lieferung dieser Produkte nach Westeuropa einzustellen, falls man sich dort nicht bereit zeigt, verschärfte Exportkontrollgesetze durchzusetzen, war also den USA ein wirksames Sanktionsmittel zur Hand gegeben. Und wie etwa aus Äußerungen Richard Perles hervorgeht, waren die USA zumindest vorübergehend auch gewillt, davon Gebrauch zu machen (SZ vom 28/29.5. 1983 und Bahr 1987). Eine Untersuchung von Becker (1987) zeigt, daß entsprechende Ängste z.B. bei westdeutschen Betreibern von Datenbanken vorhanden sind oder zumindest waren[47]. Für eine solche Interpretation spricht zudem, daß gerade in der zweiten Häfte der 80er Jahre, in denen die US-Dominanz im Bereich der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien erheblich gemindert ist (vgl. Rode 1988b:54ff.), sich wieder die Vertreter einer gemäßigten CoCom-Liste durchzusetzen scheinen.

Den USA scheint es also vorübergehend gelungen zu sein, die Rambo-Situationsstruktur zugunsten Westeuropas, die für die Festlegung der multilateralen Exportkontrollbestimmungen im CoCom-Regime vorhanden war, aufzulösen und in eine für sie günstigere Situationsstruktur umzuwandeln. Damit ist der Vorgang der teilweisen Durchsetzung der amerikanischen Präferenzen nach 1980 aber noch nicht ausreichend geklärt. Beispielsweise hätten die USA bereits in den 50er und 60er Jahren die Drohung des Abzugs amerikanischer Truppen aus Westeuropa als Pressionsinstrument benutzen können. In dieser Zeit hatten aber die USA eine Auflösung der Rambo-Situationsstruktur im CoCom entweder nicht ernstlich versucht, oder derartige Versuche blieben ohne größere Erfolge. Die theoretisch bedeutsame Frage lautet

demnach: Unter welchen Bedingungen wird ein "issue-linkage" zwischen Bündnispartnern zur Durchbrechung einer Rambo-Situationsstruktur versucht, und wann ist einem solchen Versuch Erfolg beschieden? Eine Frage, die vorerst offen bleiben muß.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Alle drei diskutierten Theorien über die Bedingungen der Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen erwiesen ihre Qualitäten bei der Konfrontation mit dem abweichenden Fall des CoCom-Regimes. Gleichwohl konnte keine der drei Theorien alle thematisierten Aspekte des CoCom-Regimes erklären. Es ergaben sich zudem graduelle Unterschiede bei der Bewertung der Tragfähigkeit der unterschiedlichen Theorien: Bei gegebener Interessenlage konnte mit dem situationsstrukturellen Erklärungsansatz trotz Einschränkungen besser als mit den beiden anderen überprüften Theorien geklärt werden, weshalb das CoCom-Regime errichtet wurde und wie es zu seiner konkreten Ausgestaltung kam. Dies ermuntert dazu, die situationsstrukturelle Theorie weiterzuentwickeln. Dabei weist die vorgängige Analyse vor allem auf zwei Arbeitsfelder hin.

Zum einen muß die Frage angegangen werden, unter welchen Bedingungen ein "issue-linkage" zur Veränderung einer gegebenen Situation führt. Innerhalb des Rahmens der sozialwissenschaftlichen Anwendung der Spieltheorie bietet das in jüngster Zeit entwickelte Konzept der "Connected-" bzw. der "Two-Level-Games" ein interessantes und entwicklungsfähiges Instrumentarium, das zur Beantwortung dieser Frage nutzbringend eingesetzt werden könnte. In den einschlägigen Arbeiten[48] wird genau die hier aufgeworfene Frage thematisiert: Wann und unter welchen Bedingungen haben "Spiele", die außerhalb des untersuchten Problemfeldes stattfinden, einen Einfluß auf die Wahl der Verhaltensoptionen im Spiel innerhalb des Problemfeldes. Dabei kann es sich sowohl um "Spiele" aus anderen Problemfeldern ("connected Games") als auch um innerstaatliche "Spiele" der Regierung ("two-level-games") handeln.

Zum anderen klärt die situationsstrukturelle Theorie zwar weitgehend die Frage, welche Interessenkonstellation bzw. welche Kombination von Präferenzordnungen zu welchen Ergebnissen führt. Es bleibt aber die Frage nach den Bedingungen dieser Interessenkonstellation bzw. nach den Bedingungen, die die jeweiligen Präferenzordnungen der Akteure begründen. Eine vollständige sozialwissenschaftliche Erklärung des Ergebnisses einer Interaktion von Akteuren, also auch die Erklärung von Kooperation in den internationalen Beziehungen setzt sich aus drei Erklärungsschritten (vgl. Elster 1985:3) zusammen:

i) die Erklärung der Interessen und Wünsche der beteiligten Akteure;

ii) die Erklärung der Handlungen dieser Akteure im Lichte ihrer Interessen;
iii) die Erklärung des Ergebnisses einer Interaktion.
Die sozialwissenschaftliche Anwendung der Spieltheorie scheint vor allem für die Erklärungsschritte ii) und iii) eine Hilfe zu sein. Demgegenüber kann sie zum ersten Schritt der Erklärung kaum beitragen. Ganz offensichtlich ist hierfür die Einbeziehung von subsystemischen und normativ-institutionellen Faktoren notwendig.

Auf der Grundlage des Gesagten sind nun auch einige skizzenhafte Bemerkungen zur Wirkung und damit zur Bewertung des Regimes möglich. Das CoCom-Regime ist ein externes Regime, da es primär das gemeinsame Außenverhalten der Teilnehmer gegenüber Dritten steuert. Von daher muß die Verteilungsgerechtigkeit zumindest für ein allzu restriktiv ausgestaltetes CoCom-Regime in bezug auf den Ost-West-Kontext äußerst skeptisch beurteilt werden (vgl. Wolf und Zürn 1988). Das CoCom-Regime trägt dazu bei, die Unterschiede in der wirtschaftlichen Produktivität, und damit letztlich auch im Lebensstandard, zwischen Ost und West aufrechtzuerhalten. Aber auch innerhalb des Westens sind die ökonomischen und bündnispolitischen Kosten einer dauerhaft überzogenen Exportkontrollpolitik nicht zu unterschätzen. Beispielsweise wird in Westeuropa, aufgrund der sich verfestigenden Teilung Europas auch auf wirtschaftlichem Gebiet, die sich durch die wachsende Technologielücke ergibt, zunehmend über die Forderung nach einer verstärkten technologischen Kooperation zwischen Ost-und Westeuropa und somit indirekt über eine völlige Aufhebung des CoCom-Regimes diskutiert (vgl. etwa Bischof 1987). Zudem scheint der wissenschaftliche Austausch in den transatlantischen Beziehungen infolge der amerikanischen Politik in der ersten Hälfte der 80er Jahre nach wie vor erheblich gehemmt zu sein.

Die praktisch-politische Konsequenz aus dem Gesagten für Westeuropa liegt daher auf der Hand. Der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Kommunikationsindustrie, auch um den Preis des protektionistischen Schutzes eigener Unternehmen vor den amerikanischen Telekommunikationsgiganten, ist für die zukünftige Unabhängigkeit Westeuropas von den Vereinigten Staaten unerläßlich. Gerade der Wunsch nach einer eigenständigen, von den Inkonsistenzen und Unzuverlässigkeiten amerikanischer Außenpolitik unabhängigen Ostpolitik wird nur schwerlich in Erfüllung gehen, solange eine Abhängigkeit westeuropäischer Industrie von amerikanischen Informations- und Kommunikationstechnologien bestehen bleibt. Wenn diese Abhängigkeit aber in Grenzen gehalten wird, steht einem selbstbewußten Eintreten für die Osthandelsstrategie der qualifizierten Wirtschaftskooperation, eingebettet in eine

umfassendere Politik der Förderung der Entspannung in Form der zunehmenden Verregelung, nichts oder zumindest nicht die Vereinigten Staaten im Wege.

Die Notwendigkeit eines Abbaus der zu umfassenden CoCom-Listen hat auch sicherheitspolitische Gründe. Denn selbst die Friedensförderlichkeit, verstanden als Beitrag zur Verhütung eines Krieges zwischen Ost und West, die ja gleichsam die Ratio des Regimes darstellt, kann wiederum zumindest für allzu restriktive Exportkontrollen in Zweifel gezogen werden. In einem Artikel der Time (23.11.1987) wird ein "Western intelligence official" zitiert, der die bemerkenswerte Frage stellt:

"When you consider that one of the most likely causes of World War III is a Soviet computer failure that could make the Russians believe they are under missile attack, then it just might be in our interest to ship them the best computers money can buy. I mean, should we really be trusting our security to Soviet-built computers?"

In der Tat: Neuere Studien zur Kriegsgefahrenanalyse kommen übereinstimmend zum Ergebnis, daß die Gefahr eines Unfallkrieges um ein vielfaches höher ist als die Wahrscheinlichkeit eines gewollten sowjetischen Angriffs (vgl. als Überblick: Efinger, Nielebock und Rittberger 1988). Um also die eigentlichen Ziele des CoCom-Regimes zu erreichen, nämlich die Sicherheit des Westens zu garantieren, muß insbesondere in einer Phase der Ost-West-Beziehungen, in der ein bemerkenswerter Wandel zumindest in der sowjetischen Gesellschaft vonstatten zu gehen scheint, den es doch eher zu fördern als zu bekämpfen gilt, eine Reduzierung der Exportverbotslisten angestrebt werden. Nicht "Sicherheit versus Geschäft" (vgl. Rode 1986), sondern "Geschäft und Sicherheit" lautet dann die Devise.

ANMERKUNGEN

1. Dieser Anteil berücksichtigt nicht den innerdeutschen Handel, der gegenwärtig ca. 1,5% des Außenhandels beträgt.

2. Vgl. hierzu Hardt (1985:158). Hinzu kommt, daß einige wenige große Unternehmen zu einem hohen Ausmaß vom Osthandel abhängig sind: Beispielsweise wird ca. 20% des Mannesmann-Außenhandels und über 30% des Außenhandels der Salzgitter AG mit den staatssozialistischen Ländern abgewickelt.

3. Zur Begründung für den zurückhaltenden Gebrauch des Begriffs "Ost-West-Konflikt" vgl. Efinger, Rittberger und Zürn (1988).

4. Für die Theorie der hegemonialen Stabilität macht dies beispielsweise Krasner (1985).

5. Vgl. für die Theorie der hegemonialen Stabilität beispielsweise Laitin (1982) oder auch das monumentale Werk von Kennedy (1987), in dem die Theorie allerdings mehr zur Ordnung des Materials genutzt als geprüft wird.

6. Vgl. für eine entsprechende Überprüfung der Theorie der hegemonialen Stabilität beispielsweise Keohane (1980).

7. Die Exporte der USA in die UdSSR, die 1944 noch 3.473 Millionen US-$ betragen hatten, verringerten sich bis 1947 auf 149 Millionen US-$. 1948 betrugen sie nur noch 27 Millionen US-$ und waren damit bereits erheblich unter das Vorkriegsniveau gefallen. In den Jahren während des Korea-Krieges gab es praktisch gar keine US-Exporte mehr in die Sowjetunion (vgl. Rode 1986:44).

8. Hier muß vor allem der "Trading with the Enemy Act" genannt werden. Vgl. hierzu Zaleski und Wienert (1980:27ff.).

9. Ein internationales Regime besteht aus einer Menge an Vorschriften, durch deren Befolgung sich die Staaten ihrer Entscheidungsfreiheit in der Art der Bearbeitung von Konflikten in einem bestimmenten Problemfeld bis zu einem gewissen Grad begeben. Die durch ein internationales Regime bearbeiteten Konflikte werden demnach nicht mehr regellos, sondern auf der Grundlage gemeinsamer und handlungsleitender Prinzipen, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren regelgeleitet bearbeitet. Für eine ausführlichere Problematisierung der Definition von internationalen Regimen vgl. Krasner (1983:2), Wolf und Zürn (1986:204f) sowie Efinger, Rittberger und Zürn (1988:64ff.).

10. Neben den Vereinigten Staaten zählten hierzu Großbritannien, Frankreich, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg. Als Indikator für die Teilnahme am Regime ist hierbei die Mitgliedschaft im 1950 gegründeten "Coordinating Committee" gewählt worden.

11. In zeitlicher Reihenfolge waren dies Norwegen, Dänemark, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Portugal.

12. 1985 kam noch Spanien hinzu. Abgesehen von Island sind somit heute alle NATO-Mitglieder auch im CoCom vertreten.

13. So wurde beispielsweise erst kürzlich die Einbindung der Schweiz durch die Offenlegung des "Hotz-Linder-Agreements" vom 23.7.1951 der Öffentlichkeit bekannt (vgl. NZZ vom 25.5.1988). Dieses Abkommen steht in einem gewissen Gegensatz zu den Beteuerungen der schweizerischen Regierungsvertreter von damals, wonach die am 26.4.1951 im Bundesrat verabschiedete Embargoliste Resultat einer unabhängigen Entscheidung gewesen sei, die dem Neutralitätsstatus nicht abträglich war.

14. Dies geschah üblicherweise in Abständen von ungefähr vier Jahren. 1984 wurde schließlich eine permanente Überprüfung der Liste vereinbart, um dem raschen technologischen Wandel einigermaßen gerecht werden zu können.

15. Vgl. für eine ähnliche Taxonomie der Osthandelsstrategien Bertsch (1983). Andere Versuche, die Strategien des Osthandels zu benennen, die allerdings jeweils nur drei Strategien des Osthandels erkennen, finden sich in Mastanduno (1985), der zwischen "economic warfare", "tactical linkage" und "strategic embargo" unterscheidet, in Hanson (1984), der als mögliche Ziele der Osthandelspolitik das strategische Embargo, Sanktionen und den Wirtschaftskrieg identifiziert, und in Vogel (1984), der zwischen bedingungsloser Konfrontation, Sanktionierung und konditionierter Zusammenarbeit unterscheidet. Müller (1988) hingegen benennt in bezug auf die Ost-West-Energiebeziehungen gar fünf Strategien: Boykott, Extensives Linkage, Handel ohne Einschränkung, Subventionierte Osthandelspolitik und eine sog. gemischte Strategie.

16. Natürlich sind noch weitere Strategien des Osthandels denkbar. Beispielsweise ließe sich auch eine Strategie des politisch überhaupt nicht kontrollierten Handels denken, die selbst Waffenlieferungen in die RGW-Länder zulassen würde. Die vier genannten Optionen zeichnen sich jedoch dadurch aus, daß sie allesamt in der seit ca. 1950 andauernden transatlantischen Auseinandersetzung über den Osthandel zumindest vorübergehend von politischer Relevanz waren.

17. Zwar beträgt der durchschnittliche Anteil des Handels mit OECD-Ländern am Außenhandel der RGW-Länder z. Zt. immerhin ca. 25%, während die umgekehrte Kennziffer (RGW-Anteil am Außenhandel der OECD-Länder) nur 3% beträgt. Der hohe Westhandelsanteil der RGW-Länder von 25% spiegelt aber weniger eine hohe Abhängigkeit vom Westen als gerade die geringe Außenorientierung der RGW-Volkswirtschaften wieder.

18. Manchmal wird schon die Tatsache, daß der Handel überhaupt Vorteile für die Sowjetunion erbringen könnte, als ausreichendes Argument für die Strategie des "Wirtschaftskrieges" angesehen. Daß allerdings jemand, der Handel treibt, dies nur dann tut, wenn er sich davon Vorteile verspricht, kann wenig überraschen. Die etwas differenziertere Version dieses Arguments verweist auf die Außenhandelsmonopole und die technologische Rückständigkeit der UdSSR, zwei Faktoren, die dafür verantwortlich seien, daß die Sowjetunion und ihre Verbündeten aus dem Ost-West-Handel größere Vorteile zögen als der Westen. Zwei überzeugend argumentierende Arbeiten, die den disproportionalen Gewinnanteil der östlichen Handelspartner in Zweifel ziehen, sind Wolf (1979) und Garbe (1986).

19. Die gesamtgesellschaftlichen Kosten des Handels ergeben sich dieser Position gemäß dadurch, daß der einzelne Betrieb zwar aus seiner Sicht kostendeckend verkauft, aber häufig durch diesen Verkauf auch Technologien zum Schleuderpreis abgibt, deren Entwicklung die Gesellschaft der Vereinigten Staaten ein Vielfaches des Verkaufspreises der Firma gekostet hat, und deren Opportunitätskosten für die Sowjetunion ebenfalls ein Vielfaches betragen.

20. Die Position dieser Gruppe ist beispielsweise in Central Intelligence Agency (1982) und Perle (1984) wiedergegeben.

21. Nach Kreile (1978:36ff.) bildete hierbei die Bundesrepublik Deutschland eine Ausnahme, da deren Position bis zur Mitte der 60er Jahre näher der amerikanischen gewesen sein soll als die der anderen westeuropäischen Staaten.

22. 1980 betrug der Anteil der USA am Handel der westlichen Industrieländer mit der UdSSR 7.6%, während der entsprechende Anteil der EG-Länder 52.6% ausmachte. 1938 hatte die USA einen etwas höheren Anteil von etwas über 10%, während alleine Großbritannien und Deutschland zu jener Zeit ca. die Hälfte des Osthandels abdeckten. Diese Asymmetrie verschärft sich noch, wenn man nur den hier besonders interessierenden Handel mit Hochtechnologiegütern betrachtet: Hier lauten die entsprechenden Kennziffern 3.6% für die USA und 62.8% für die Länder der EG (vgl. Rode 1986:48 und Wörmann 1982:13ff.).

23. Für übersichtliche Aufarbeitungen der Interessenkonstellation vgl. McIntyre und Cupitt (1983) sowie Office of Technology Assessment (1981).

24. Betrug der Wert der Ausnahmen 1968 noch 8 Millionen US-$, so stieg dieser bis 1969 auf 19 Millionen US$ und 1970 auf 62 Millionen US$. 1977 erreichte der Wert der gebilligten Ausnahmen eine bisherige Höchstmarke mit 314 Millionen US$ (vgl. Office of Technology Assessment 1981:102).

25. Für die Darstellung der europäischen Positionen zu jener Zeit vgl. das Telegramm des amerikanischen Botschafters in Frankreich an den "Secretary of State" vom 19.1.1949, abgedruckt in Foreign Relations of the United States (1949:69).

26. Die britischen Vorschläge sind in den Noten des amerikanischen Botschafters in Großbritannien an das "Department of State" vom 1.3.1954 wiedergegeben (abgedruckt in Foreign Relations of the United States 1952-54:1082ff.).

27. Die CoCom-Liste I wurde von 270 auf 167 Güter verkürzt, die Liste II, die ungefähr der US-Liste 1B entsprach, wurde von 80 auf 23 Güter gestutzt und die Liste III von 124 auf 62 Güter.

28. J. Fred Bucy, Präsident von Texas Instruments, war Vorsitzender des vom Department of Defense berufenen Beratungskomitees zu Fragen der Exportkontrolle.

29. Die wichtigsten Publikationen hierzu sind Keohane (1980), Kindleberger (1973) sowie Krasner (1976) und (1985).

30. In einer explizit regimeanalytischen Studie versuchen Crawford und Lenway (1985) die Entwicklung des CoCom-Regimes unter Rekurs auf die Aussagen der Theorie der hegemonialen Stabilität in ähnlicher Weise zu erklären. Demnach hätten die Vereinigten Staaten die Folgebereitschaft der westeuropäischen Staaten in der ersten Phase geradezu erzwungen, ehe sich ab Mitte der 50er Jahre ein Entscheidungmodus im Regime durchgesetzt habe, den die Autorinnen als "Kompromiß" bezeichnen. Für die Zeit ab Mitte der 70er Jahre werden dann zunehmende Instabilitäten und Inkonsistenzen im CoCom-Regime konstatiert.

31. Markt-orientierte internationale Regime dienen der Stabilisierung von Marktprozessen, damit der Markt im betroffenen Problemfeld die zentrale Steuerungsinstanz für die Verteilung der nachgefragten Güter bleibt. Davon zu unterscheiden sind autoritativ-orientierte Regime, welche demgegenüber die Regelungs- und Verteilungsbefugnisse im betroffenen Problemfeld den Nationalstaaten oder internationalen Organisationen zuweisen, diese aber an die gemeinsam vereinbarten Normen und Regeln binden (vgl. hierzu Krasner 1985 und Zürn 1987:40ff.).

32. Diese auf der Theorie kollektiver Güter basierende Version der Theorie der hegemonialen Stabilität wird vor allem von Kindleberger (1973) vertreten. Generell wird gegen diese Version angeführt, daß die von den meisten internationalen Regimen erbrachten Leistungen kaum die Merkmale von Gemeinschaftsgütern haben, da die Bedingung der "Nichtausschließbarkeit" der erbrachten Leistung meistens nicht zutrifft (vgl. Snidal 1985).

33. So schrieb beispielsweise der "Secretary of State" Dean Acheson in einem Telegramm an die französische Botschaft: "There is no intention of using the threat of withholding ECA aid to force the acquisence of European Governments in U.S. policies on export control, for U.S. policy in the long run will be infinitely more effective if based on the spirit and principle of cooperation and common recognition of the dangers in developing the military potential of the Soviet Union and [its allies]." (zit. nach Mastanduno 1988:136).

34. Durch die Formulierung "neuere emprische Anwendung" sollen die Arbeiten gekennzeichnet werden, die nach den Bedingungen der Kooperation fragen bzw. einem "progressiven Erkenntnisinteresse" (Rittberger 1988) folgen, und die Arbeiten ausgegrenzt werden, die nach den Strategien der unilateralen Willensdurchsetzung fragen bzw. einem "traditionalistischen Erkenntnisinteresse" folgen. Letztere Arbeiten prägten v.a. in den 60er Jahren die sog. "strategic studies" und dabei insbesondere die Weiterentwicklung der Abschreckungsstrategie.

35. Da die Präferenzen bzw. Interessen der Akteure empirisch bestimmt werden müssen, hat diese Theorie einen erheblich weniger weitreichenden Anspruch als beispielsweise die Theorie der hegemonialen Stabilität. Denn während dort die Positionen der Akteure gleichsam schon qua Theorie "rationalistisch" gegeben sind (etwa: eine Hegemonialposition ruft ein Interesse an einer liberalen Ordnung hervor), anerkennt die situationsstrukturelle Theorie, daß die Positionen bzw. die Interessen von Akteuren exogen bestimmt werden müssen und läßt somit auch Raum für die Inkorporierung soziologischer Theorieelemente.

36. Eine solche Situationsstruktur stellt ein Modell dar, welches ein großes Maß an empirischen Informationen nicht berücksichtigt und daher gemäß manchem Kritiker zu sehr vereinfacht, so beispielsweise Junne (1972) in einer fundierten und äußerst kritischen Auseinandersetzung mit der Spieltheorie in der Internationalen Politik. Das ist allerdings bei jeder sozialwissenschaftlichen Theoriebildung der Fall, es ist sogar der Kern jeder Theoriebildung, ganz gleich, ob nun, wie es die Theorie der hegemonialen Stabilität tut, nur aufgrund der Machtverteilung im internationalen System generalisierende Aussagen über die Kooperationschancen in Problemfeldern gewagt werden, oder ob nur aufgrund der Schichtzugehörigkeit eines Individuums dessen Mobilität erklärt wird. Es sollte zudem deutlich geworden sein, daß die Erstellung eines solchen Modells eine Interpretationsleistung des Analytikers voraussetzt. Das Modell ergibt sich nicht mechanisch sozusagen durch die Anwendung einer mathematischen Formel.

37. Gemäß der maximin-Strategie wählt ein Akteur die Verhaltensoption, die ihm unabhängig von der Wahl des Spielpartners den höchsten garantierten Mindestnutzen erbringt - also: "Maximiere dein Minimum!"

38. Die genannten Spiele sind in Form von 2x2 Matrices in beispielsweise Rapoport und Guyer (1966) dargestellt. Sie stellen nur eine Auswahl aus den 78 theoretisch denkbaren 2x2 Spielen dar.

39. Koordinationsspiele zeichnen sich dadurch aus, daß gemäß einer maximin-Strategie das Ergebnis eines "one-shot-games" zwar kollektiv suboptimal sein kann, daß aber das kollektiv betrachtet optimale Ergebnis (Pareto-Optimum) ein sogenanntes "Nash-Equilibrium" konstituiert, das von keinem Akteur, ohne eigene Kosten zu verursachen, verlassen werden kann.

40. Bei diesen Situationsstrukturen führt ein "one-shot-game" bei Befolgung einer maximin-Strategie durch beide Akteure sicher zu einem kollektiv suboptimalen Ergebnis und selbst nach Erreichung des pareto-optimalen Ergebnisses behält zumindest ein Akteur einen Anreiz, von diesem Ergebnis abzuweichen.

41. In diesen Situationsstrukturen erhält ein Akteur sein Optimum gerade dadurch, daß er nicht kooperiert, wenn auch das Ergebnis kollektiv betrachtet suboptimal sein mag.

42. Die aufgeführten Präferenzordnungen der Akteure sind durch die obigen Ausführungen sicherlich nur zum Teil belegt, zum anderen Teil beruhen sie auf Ableitungen auf der Basis von grundsätzlichen Interessen und auf "common sense". Idealiter erfordert die hier beschriebene situationsstrukturelle Theorie eine detaillierte empirische Beweisführung, um die angenommenen Präferenzordnungen zu belegen.

43. Wenn Westeuropa "0" wählt, ist der Nutzenwert 5, der sich durch die eigene Wahl "groß" ergibt, sowohl größer als der Nutzenwert 3 (ergibt sich durch die eigene Wahl "klein") als auch größer als der Nutzenwert 1 (ergibt sich durch die eigene Wahl "0"). Wenn Westeuropa "klein" wählt, ist $8 > 6 > 2$ und wenn Westeuropa "groß" wählt, ist $9 > 7 > 4$.

44. Aus den vier Zellen, die sich in Schaubild 3 links oben befinden, ergibt sich die entsprechende Auszahlungsmatrix.

45. Aus den vier Zellen, die sich in Schaubild 3 rechts unten befinden, ergibt sich die entsprechende Auszahlungsmatrix.

46. Dies zeigt der Fall der Dresser Niederlassung in Frankreich in eindrucksvoller Weise. Im Zusammenhang mit den Sanktionen der Reagan-Administration wegen des Erdgas-Röhrengeschäfts wurde der französischen Dresser-Tochter der Zugang zur firmeneigenen, aber in Pittsburgh (USA) stationierten und von der Zentrale kontrollierten Datenbank gesperrt. Die Folge davon war, daß das Unternehmen daraufhin nicht mehr in der Lage war, den gewünschten Typ von Kompressoren zu bauen, was zu einem Auftragsverlust von 3.5 Millionen US-$ führte.
Vgl. generell zur Bedeutung der Neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sowie zur Spezifizierung der Dominanz der amerikanischen Kommunikationsindustrie Becker (1985), Zürn (1987:145ff.) und insbesondere Sauvant (1986).

47. "Wir sprechen über unsere Online-Kontakte mit Osteuropa deswegen nicht, weil uns die Amerikaner sonst den Hahn zudrehen" - so einer der Interviewpartner.

48. Vgl. hierzu etwa Alt, Putnam, Shepsle (1988), Denzau, Riker und Shepsle (1985), Scharpf (1988) und Tsebelis (1988).

ZITIERTE LITERATUR

Adler-Karlsson, Gunnar 1968: Western Economic Warfare, 1947-1967, Stockholm.

Alt, James E., Robert D. Putnam und Kenneth A. Shepsle 1988: The Architectur of Linkage, Paper presented for the Workshop, Connected Games: Theory, Methodology, and Applications", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne, November 17 and 18, 1988, masch. Ms.

Axelrod, Robert 1984: The Evolution of Cooperation, New York.

Bahr, Frank-Michael 1987: Die VerGATTerung des internationalen Transfers von Dienstleistungen. Vortragsnotizen zu einigen Aspekten des Regimes west-östlicher Datenbank- und Hochtechnologieprodukte, erscheint in: Ulrich Albrecht (Hg.): Technikkontrolle und Internationale Politik, Leviathan-Sonderheft, Opladen.

Becker, Jörg 1985: Massenmedien im Nord-Süd-Konflikt, Frankfurt/New York.

ders. 1987: Grenzüberschreitender Datenfluß (GDF) zwischen Ost und West: Die Stellung der Bundesrepublik Deutschland, in: Nachrichten Dokumentation, 38 (1987), 1-5.

Benson, Sumner 1985: United States Policy on Strategic Trade with the Soviet Bloc, in: Stent 1985:99-123.

Berger, Wolfgang 1986: Das Coordinating Committee (COCOM).Restriktive Handelsbeziehungen zwischen West und Ost, Magisterarbeit, Tübingen.

Bertsch, Gary K. 1983: U.S.-Soviet Trade: The Question of Leverage, in: Bertsch und McIntyre 1983:64-76.

ders. und John R. McIntyre (Hrsg.) 1983: National Security and Technology Transfer. The Strategic Dimensions of East-West Trade, Boulder, Colo.

Bethkenhagen, Jochen 1987: Eine Wiederbelebung des Osthandels liegt im beiderseitigen Interesse. Entwicklung und Perspektiven des Handels der Bundesrepublik Deutschland mit RGW-Ländern, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 17:4 (1987), 99-117.

Beyme, Klaus von 1986: Die politischen Theorien der Gegenwart, 6. überarbeitete und ergänzte Auflage, München.

Bischof, Henrik 1987: Möglichkeiten der technologischen Zusammenarbeit, Friedrich Ebert Stiftung, Kurzpapier der Abteilung Außenpolitik- und DDR-Forschung, Bonn.

Bundesverband der Deutschen Industrie (Hg.): Bericht 1986-88, vorgelegt der 40. ordentlichen Mitgliederversammlung am 28. November 1988 in Köln, Köln.

Bucy, Fred J. 1980: Technology Transfer and East-West Trade: A Reappraisal, in: International Security, 5:3 (Winter 1980), 132-151.

Central Intelligence Agency 1982: Soviet Acquisition of Western Technology, April 1982, Washington, D.C.

Crawford, Beverly und Stefanie Lenway 1985: Decision Modes and International Regime Change: Western Collaboration on East-West Trade, in: World Politics, 37:3 (1985), 375-402.

Denzau, Arthur, William Riker und Kenneth Shepsle 1985: Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting and Home Style, in: American Political Science Review, 79 (1985), 1117-1134.

Efinger, Manfred, Thomas Nielebock und Volker Rittberger 1987: Was muß uns ängstigen? Zur Kriegsgefahrenwahrnehmung der Friedensbewegung und Kriegsgefahrenanalyse der Friedens-und Konfliktforschung, in: Klaus Horn und Volker Rittberger (Hrsg.) 1987: Mit Kriegsgefahren leben. Bedrohtsein, Bedrohungsgefühle und friedenspolitisches Engagement, Opladen, 11-59.

ders., Volker Rittberger und Michael Zürn 1988: Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen. Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte, Frankfurt a. M.

Elster, Jon 1985: Making Sense of Marx, Cambridge.

Foreign Relation of the United States 1949: Vol. 5 (1949), Washington, D.C.

Foreign Relations of the United States 1952-54: Vol. 1 (1952-54), Washington, D.C.

Garbe, Otfried 1986: Zur Überschätzung der RGW-Handelsvorteile, in: Aussenpolitik, 37:2 (1986), 135-148.

Gilpin, Robert 1975: U.S. Power and the Multinational Corporation, New York.

Gowa, Joanne 1988: Public Goods and Political Institutions: Trade and Monetary Policy Processes in the United States, in: International Organization, 42:1, Winter 1988, 16-36.

Gustafson, Thane 1984: The Soviet Response to the American Embargo of 1981-1982: The Case of Compressors for the Export Pipeline, in: Gordon B. Smith (Hrsg.) 1984: The Politics of East-West Trade, Boulder, Colo., 129-141.

Haas, Ernst B. 1980: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics, 32:3, 1980, 357-405.

ders. 1983: Words Can Hurt You; or, Who Said What to Whom About Regimes, in: Krasner 1983: 23-59.

Hanson, Philipp 1984: Restriktion oder Kooperation: Technologietransfer, in: Höhmann und Vogel 1984:259-279.

Hardt. John P. 1984: Alternativen für die westliche Allianz: Erfahrungen der Vergangenheit - Szenarien für die Gegenwart, in: Höhmann und Vogel 1984:205-237.

ders. 1985: The Future of Inter-German Political and Economic Relations, in: Stent 1985: 145-167.

Hasse, Rolf 1973: Theorie und Politik des Embargos, Köln.

Höhmann, Hans-Hermann und Heinrich Vogel (Hrsg.) 1984: Osteuropas Wirtschaftsprobleme und die Ost-West-Beziehungen, Baden-Baden.

Huntington, Samuel P. 1978: Trade, Technology and Leverage: Economic Diplomacy, in: Foreign Policy, 32:3 (1978), 63-80.

Ikenberry, John G., David A. Lake und Michael Mastanduno 1988: Introduction: Approaches to Explaining American Foreign Economic Policy, in: International Organization, 42:1 (Winter 1988), 1-15.

Jacobsen, Hanns-Dieter 1985: Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/85 (2.2.1985), 19-31.

ders. 1986: Die amerikanischen Exportkontrollen als bündnispolitisches Problem, in: Osteuropa-Wirtschaft, 31:3 (1986), 188-200.

ders. 1987: Aktueller Stand der Entwicklungsmöglichkeiten des Ost-West-Handels, in: Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe. Strukturen und Probleme, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 129-147.

Junne, Gerd 1972: Spieltheorie in der internationalen Politik. Die beschränkte Rationalität strategischen Denkens, Düsseldorf.

Katzenstein, Peter (Hrsg.) 1978: Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, Madison, Wisc.

Kennedy, Paul 1987: The Rise and Fall of Great Powers, New York.

Keohane, Robert O. 1980: The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977, in: Ole R. Holsti,Randolph M. Siverson und Alexander L. George 1980: Change in the International System, Boulder,Colo., 131-162.

ders. 1984: After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton,N.J.

Kindleberger, Charles 1973: The World in Depression, 1929-1939, Berkeley, Cal.

Krasner, Stephen D. 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: World Politics, 28:3 (1976), 317-343.

ders. 1978: Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy, Princeton, N.J.

ders. 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, in: Krasner 1983a:1-22.

ders. 1983a: International Regimes, Ithaca/London.

ders. 1985: Structural Conflict. The Third World against Global Liberalism, Berkeley, Cal.

Kratochwil, Friedrich und John G. Ruggie 1986: International Organization: A State of the Art on an Art of the State, in: International Organization, 40:4, 753-775.

Kreile, Michael 1978: Osthandel und Ostpolitik, Baden-Baden.

Laitin, David D. 1982: Capitalism and Hegemony: Yorubaland and the International Economy, in: International Organization, 36:4, 1984, 685-709.

Mai, Gunter o.J.: Osthandel und Westintegration, 1947-1957. Zur Entstehung einer hegemonialen Partnerschaft, masch. Ms., o.O.

Mastanduno, Michael 1985: Strategies of Economic Containment: U.S. Trade Relations with the Soviet Union, in: World Politics, 37:4 (1985), 503-531.

Mastanduno, Michael 1988: Trade as a Strategic Weapon: American and Alliance Export Control Policy in the Early Postwar Period, in: International Organization, 42:1 (Winter 1988), 121-150.

McIntyre, John R. und Richard T. Cupitt 1983: Multilateral Strategic Trade Controls Within the Western Alliance, in: Bertsch und McIntyre 1983:140-158.

Müller, Harald 1988: Schmierstoff für die Entspannung - Treibstoff für den Konflikt. Energiepolitik in den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen 1969-1986, Frankfurt/New York, i.E.

Nötzold, Jürgen 1986: Technologietransfer in den Ost-West-Beziehungen, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.) 1986: Technik und Internationale Politik, Baden-Baden, 357-363.

Nye, Joseph S. 1987: Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes, in: International Organization, 41:3 (Summer 1987), 371-402.

Office of Technology Assessment 1981: Technology and East-West Trade, Washington, D.C.

Oye, Kenneth A. (Hrsg.) 1986: Cooperation under Anarchy, Princeton, N.J.

Perle, Richard N. 1984: West-östlicher Technologietransfer: Die strategischen Konsequenzen, in: Europa-Archiv, Folge 1 (1984), 11-22.

Rapoport, Anatol und Melvin Guyer 1966: A Taxonomy of 2x2 Games, in: General Systems, 11 (1966), 203-214.

Raub, Werner 1988: The Efficient Adaption of Preferences: A Model for the Choice of Games, Paper presented for the Workshop, Connected Games: Theory, Methodology, and Applications", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne, November 17 and 18, 1988, masch. Ms.

Rittberger, Volker 1988: Frieden durch Integration und Assoziation? Zur Bedeutung pluralistischer Interessenverflechtungen durch internationale Organisationen und Regime, erscheint in: Bernhard Moltmann und Eva Senghaas (Hg.): Konflikte in der Weltgesellschaft und Friedensstrategien, Baden-Baden.

Rode, Reinhard 1986: Sicherheit versus Geschäft. Die Osthandelspolitik der USA von Nixon bis Carter, Frankfurt/New York.

ders. 1987: US-Technologietransferpolitik gegenüber der UdSSR und VR China: Weltmachtpolitik im Dreieck, in: Osteuropa-Wirtschaft, 32:1 (1987), 60-84.

ders. 1988a: Wieviel Exportkontrolle? COCOM auf dem Prüfstand, HSFK-Report 6/1988, Frankfurt a.M.

ders. 1988b: Die Zeche zahlen wir - Der Niedergang der amerikanischen Wirtschaft, München.

Ruggie, John Gerard 1983: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: Krasner 1983a: 195-232.

Sauvant, Karl P. 1986: International Transactions in Services. The Politics of Transborder Data Flow, Boulder, Colo./London.

Scharpf, Fritz W. 1988: Inflation und Arbeitslosigkeit in Westeuropa. Eine spieltheoretische Interpretation, in: Politische Vierteljahresschrift, 29:1 (1988), 6-42.

Scharpf, Fritz W. und Andreas Ryll 1988: Core Games, Connected Games and Networks of Interaction, Paper presented for the Workshop, Connected Games: Theory, Methodology, and Applications", Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne, November 17 and 18, 1988, masch. Ms.

Snidal, Duncan 1985: The Limits of Hegemonic Stability Theory, in: International Organization, 39:4 (1985), 579-614.

Sutton, Anthony C. 1973: Western Technology and Soviet Economic Development 1945 to 1965, Stanford, Cal.

Stent, Angela E. 1983: Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Köln.

Stent, Angela E. 1984: Studien im Atlantischen Bündnis über die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen: eine kritische Bestandsaufnahme, in: Europa-Archiv, Folge 21 (1984), 655-666.

Stent, Angela E. (Hrsg.) 1985: Economic Relations with the Soviet Union. American and West German Perspectives, Boulder, Colo.

Tsebelis, George 1988: Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions, in: British Journal of Political Science, 18 (1988), 145-170.

Vogel, Heinrich 1984: Alternative westliche Strategien in den Wirtschaftsbeziehungen zu Osteuropa: Die europäische Perspektive, in: Höhmann und Vogel 1984:193-203.

Wörmann, Claudia 1982: Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung, Frankfurt/New York.

Wolf, Thomas A. 1979: The Distribution of Economic Costs and Benefits in U.S.-Soviet Trade, in: U.S. Congress, Joint Economic Committee, Soviet Economy in a Time of Change, 1979, Vol.2, Washington, D.C., 317-342.

Wolf, Klaus Dieter und Michael Zürn 1986: "International Regimes" und Theorien der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, 27:2, 201-221.

dies. 1988: Regeln für oder wider den Markt. Internationale Regime als Mittel der Analyse des Technologietransfers, erscheint in: Ulrich Albrecht (Hg.): Technikkontrolle und Internationale Politik, Leviathan-Sonderheft, Baden-Baden.

Zaleski, Eugene und Helgard Wienert 1980: Technologytransfer between East and West, Paris.

Zürn, Michael 1987: Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung, Frankfurt/M.

ders. 1988: Spieltheorie in der internationalen Politik: Eine späte Entgegnung, masch. Ms., Tübingen.