

Hasse, Rolf H.

**Article — Digitized Version**

## Sicherheits- und wettbewerbspolitische Aspekte von Zukunftstechnologien

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hasse, Rolf H. (1986) : Sicherheits- und wettbewerbspolitische Aspekte von Zukunftstechnologien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 1, pp. 31-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136120>

**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.*

# Sicherheits- und wettbewerbspolitische Aspekte von Zukunftstechnologien

Rolf Hasse, Hamburg

**Die militärisch und die zivil ausgerichteten Technologieinitiativen SDI und EUREKA schaffen Herausforderungen für das Ost-West- und das West-West-Verhältnis. Professor Rolf Hasse analysiert die sicherheits- und die wettbewerbspolitischen Aspekte.**

---

**E**in Thema beherrscht immer stärker die nationalen und internationalen Diskussionen: Zukunftstechnologien. Es greift in alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens ein: die politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen. Es bewegt die Phantasie der Futurologen und führt zu einer Inflation von Zukunftsszenarien. Es reizt damit Optimisten und Pessimisten und weckt Hoffnungen und Ängste. Es hat die Politiker herausgefordert und deren Konkurrenz um die Strategien und Programme für die kommenden Jahrzehnte verschärft. Im folgenden sollen einige Aspekte beleuchtet werden, die sich aus der Interdependenz der kommerziellen und militärischen Nutzung der neuen Technologien ergeben. Von beiden Dimensionen ist die Bundesrepublik unmittelbar betroffen:

Wirtschaftlich, weil von den Forschungsaktivitäten im zivilen und militärischen Bereich „spin-offs“ erwartet werden, die im Schumpeterschen Sinne in einen neuen Kondratieff-Zyklus führen können. (Nicht-)Teilhabe und/oder (Nicht-)Zugang zu den Technologien entscheiden – vor allem aufgrund der hohen Außenwirtschaftsintensität – mit über die internationale Wettbewerbsfähigkeit und damit die Realeinkommensentwicklung von Unternehmen und Volkswirtschaften.

Sicherheitspolitisch, weil die Stellung der Bundesrepublik innerhalb der NATO, ihre geographische Lage an der Nahtstelle der militärischen und politischen Hemisphären sowie ihre wirtschaftliche Potenz und Stellung zum und im Ost-West-Handel sie verstärkt in die sicher-

heitspolitische Kontroverse um den west-östlichen Technologietransfer einbezieht.

Die sich abzeichnenden Technologieprogramme bedeuten eine Abkehr von malthusianischen Überlegungen, wie sie der Club of Rome formuliert hat. Sie signalisieren die Überwindung des pessimistischen Endzeitdenkens und der Stagnationstheorien durch einen neuen „frontier spirit“. Diese Entwicklung schafft aber auch globale Herausforderungen sowohl für das Ost-West-Verhältnis als auch für das West-West-Verhältnis.

## Spannungspotentiale

Für die Anhänger der marxistischen Lehre entsteht eine dreifache Herausforderung:

- Die Krisenlehre droht, erneut widerlegt zu werden.
- Für die Länder des COMECON droht eine Vergrößerung der Produktivitäts- und Realeinkommensschere gegenüber den marktwirtschaftlich orientierten Ländern und damit eine erneute Erosion der Planwirtschaft als „überlegene“ Wirtschaftsordnung in ihren eigenen Ländern und als Exportartikel für andere Staaten.
- Darüber hinaus zeichnen sich – vor allem bei einem Scheitern der Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollverhandlungen – große Belastungen der Wirtschaft durch Rüstungsinvestitionen bei erkennbaren Wirtschaftsschwächen und erschwertem Technologieimport ab.

Aber auch zwischen den Industrieländern kann sich ein Spannungspotential aufbauen – aus der politischen und wirtschaftlichen Konkurrenzsituation untereinander und gegenüber den Staaten des Warschauer Paktes und des COMECON.

- Es entstehen grundsätzliche ordnungspolitische Probleme, weil die zivil und die militärisch ausgerichteten Technologieinitiativen unter starker staatlicher För-

---

*Prof. Dr. Rolf Hasse, 45, lehrt Volkswirtschaftspolitik an der Hochschule der Bundeswehr in Hamburg.*

derung und Teilnahme zustande kommen<sup>1</sup>. Die staatlichen Zuteilungsregeln haben die Tendenz, Großunternehmen zu bevorzugen und konzentrationsfördernd zu wirken. Die Gefahr einer Perversion der Fundamente marktwirtschaftlicher Ordnungen – wie sie bereits Schumpeter umrissen hat<sup>2</sup> – kann und sollte nicht mit einer Wolke purer Fortschrittsgläubigkeit zugedeckt werden.

□ Diese Sichtweise wird geschärft, weil hinter vielen staatlichen Anstrengungen merkantilistische Gestaltungsmuster sichtbar werden. In den Analysen und Perspektiven wird mit Begründungen (wirtschaftliche und politische Abhängigkeit) argumentiert, die eindeutig politische Zielsetzungen (Unabhängigkeit, Macht) erkennen lassen. Deutlich wird dies in den vorgeschlagenen Instrumenten zur Sicherung erwarteter Vorteile, die außenwirtschaftliche Interventionen (Erziehungszölle) und die Diskriminierung ausländischer und sogar inländischer Filialen ausländischer Unternehmen einschließen<sup>3</sup>.

Hier kann eine staatliche und privatwirtschaftliche Interessenkoalition entstehen, die vom freien Technologietransfer weg zu einem technologischen Protektionismus führt. Diese Neigung ist in den EG und in den USA feststellbar<sup>4</sup>.

□ Es gibt einen politischen Bereich, der bei nicht abgestimmten Positionen darüber hinaus zu sicherheitspoliti-

schen Risiken führen kann: der west-östliche Technologietransfer, insbesondere in die Sowjetunion. Diese Kontroverse, hinter der Mißverständnisse und konzeptionelle Divergenzen stehen, trat im Rahmen des Erdgas-Röhrengeschäfts deutlich zutage, als der amerikanische Präsident am 18. Juni 1982 für Produkte, die mit amerikanischer Technologie hergestellt worden waren, ein einseitiges Embargo mit extraterritorialem Eingriff in den Handel versuchte (aufgehoben am 13. November 1982), das die europäischen Staaten offen mißachteten<sup>5</sup>.

**Extrempositionen**

Innerhalb der amerikanischen Administration fordert das Verteidigungsministerium seit einigen Jahren eine Neugestaltung und Erweiterung der amerikanischen und der COCOM-Exportkontrollen gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts. Dabei wird auch erörtert, ob die bisherige Freizügigkeit des Transfers amerikanischer Technologie gegenüber den Alliierten nicht eine Ursache der Wirkungslosigkeit des Technologieembargos sei<sup>6</sup>. Umgekehrt wehren sich die europäischen Staaten gegen zu weitgefaßte Exportkontrollen und gegen Ad-hoc-Sanktionen.

SDI und EUREKA und andere Initiativen könnten von beiden Seiten deshalb auch als Vehikel mißbraucht werden, um wirtschaftliche Vorteile zu „nationalisieren“ und/oder nicht abgestimmte sicherheitspolitische Konzeptionen und Vorstellungen über den Ost-West-Handel abzusichern. Statt offener intrawestlicher Technologiemärkte entstünden parallele amerikanische und europäische Technologien<sup>7</sup>, um auch eigene ost(-handels-)politische Optionen (Monopolstrategie und rigore Kontrolle des Technologieexports in RGW-Staaten

<sup>1</sup> Vgl. E. Sta u d t : Der technologische Aktivismus in der Bundesrepublik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 9, S. 464-70.

<sup>2</sup> Joseph A. Sch u m p e t e r : Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950, S. 218 und S. 226 ff. Vor allem ist der hinter vielen Programmen sichtbare cartesianische Geist der Machbarkeit zu beachten und die Tatsache, daß auch Konzentration, die nicht zur Arteriosklerose führt, . . . , die politische Struktur eines Volkes . . . zutiefst erschüttert“ (S. 228).

<sup>3</sup> Vgl. u. a. Memorandum der französischen Regierung an den Rat der Europäischen Gemeinschaften vom 12. September 1983 zur gemeinsamen Industrie- und Forschungspolitik, abgedruckt in: Europa-Archiv, Folge 24/1983, D 695-701; M. R i c h o n n i e r : Europe's Decline is not Irreversible, in: Journal of Common Market Studies, Vol. XXII, 1984, S. 227 ff.; vgl. auch J. R a l l o : The European Communities Industrial Policy Revisited: The Case of Aerospace, in: Journal of Common Market Studies, Vol. XXII, 1984, S. 245 ff.

<sup>4</sup> Vgl. K. S e i t z : SDI – die technologische Herausforderung für Europa, in: Europa-Archiv, Folge 13/1985, insbesondere S. 386; vgl. auch K. B r o i c h h a u s e n : Den Technologie-Protektionismus abwehren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13. August 1984; M. B. W a l l e n s t e i n : Scientific Communication and National Security in 1984, in: Science, Vol. 224, 4. Mai 1984, S. 460 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Karl M. M e e s e n : Extraterritoriality of Export Control: A German Lawyer's Analysis of the Pipe-Line Case, in: German Yearbook of International Law, Vol. 278/1984, S. 97 ff.; vgl. auch Douglas E. R o s e n t h a l , William M. K n i g h t o n : National Laws and International Commerce. The Problem of Extraterritoriality, Chatham House Papers, Vol. 17, London u. a. 1982, S. 53 ff.

<sup>6</sup> Stiftung Wissenschaft und Politik: Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem, Ebenhausen 1983, S. 97 ff.

<sup>7</sup> Die Beteiligungswünsche anderer Länder – u. a. Japans und Chinas – an EUREKA auf der einen Seite und an SDI auf der anderen Seite müssen auch unter dem Gesichtspunkt der möglichen Abschließung (Zollunionseffekt der Technologieentwicklung und des Technologietransfers) beurteilt werden.

**KONJUNKTUR  
VON MORGEN**

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte  
ISSN 0023-3439

**V E R L A G   W E L T A R C H I V   G M B H   -   H A M B U R G**

auf seiten der USA, Monopolverhinderungsstrategie für Osthandelsinitiativen auf seiten der europäischen Staaten) zu erhalten.

Damit sind die Extrempositionen gekennzeichnet worden. Die Ursachen und der Stand dieses Konfliktes zwischen den Alliierten sollen im folgenden skizziert werden. Abschließend sollen aus diesem Zusammenhang heraus die Bemühungen der jüngsten sowjetischen Anstrengungen um größere wirtschaftliche Effizienz beurteilt werden.

### Daten des Ost-West-Verhältnisses

Eckpfeiler der folgenden Analyse sind:

□ Die Ost-West-Beziehungen, insbesondere zur Sowjetunion, sind ein Verhältnis zwischen Opponenten, dessen Stabilität stark auf einer Parität der militärischen Potentiale bzw. der Verwundbarkeit aufbaut.

□ Diese auf absehbare Zeit gültige Konstante prägt die militärischen und wirtschaftlichen Strategien, deren Flexibilität bei einer Verteidigungsgemeinschaft souveräner Staaten ein besonderes Maß an Konzeptionsklarheit und Koordinierungsbereitschaft voraussetzt. Das Grundproblem des Westens ist, daß es ihm nur unzureichend gelingt, diese beiden Strategieebenen zu integrieren und zu koordinieren. Insofern ist es nicht überraschend, das keine klare integrierte sicherheitspolitische und wirtschaftliche Konzeption gegenüber den RGW-Staaten besteht.

Den COCOM-Kontrollen und erst recht wirtschaftlichen Ad-hoc-Sanktionen fehlen ein politisches Fundament und organisatorische Klarheit. Die Meinungsverschiedenheiten spiegeln folglich konzeptionelle Divergenzen, inhaltliche Unklarheiten und abweichende wirtschaftliche Interessen wider.

□ Das sicherheitspolitische Ungleichgewicht zwischen Ost und West und die Differenzen in der sicherheitspolitischen und in der wirtschaftlichen Ostpolitik zwischen den westlichen Alliierten seit Mitte der 60er Jahre sind auf westlicher Seite entstanden. Hauptursache ist eine Selbsttäuschung des Westens über die Ziele der östlichen Koexistenzpolitik. Der Westen hat die Phase der Entspannungspolitik als eine veränderte strategische

Lage fehlinterpretiert. Ex post betrachtet ist es eine einseitige westliche Ermüdungsphase gewesen, deren Desorientierungen noch nicht überwunden sind<sup>8</sup>. Gegen große Widerstände werden in Europa die rüstungspolitischen Konsequenzen aus der Fehleinschätzung und ihren Folgen gezogen. Der Ost-West-Handel dagegen ist das Tummelfeld der kontroversen ostpolitischen Konzeptionen geblieben bzw. geworden; sie reichen von „Wandel durch Handel“ bis zu rigorosen, umfangreichen Exportkontrollen.

□ Wirtschaftliche Sanktionen können die Sowjetunion und die anderen RGW-Staaten empfindlich treffen<sup>9</sup>. Gegenteilige Thesen orientieren sich – aus „pragmatischen“ bzw. normativen Grundpositionen heraus – an der Nichterreicherung postulierter politischer Ziele durch Embargomaßnahmen. Sie prüfen in der Regel zu wenig, ob die erforderliche Kongruenz von Zielen und Mitteln gegeben war, ob eine prinzipielle Unwirksamkeit besteht oder ob die wirtschaftlichen Schädigungen nur aufgrund organisatorischer Mängel hinter den Erwartungen bzw. den potentiellen Wirkungen zurückgeblieben sind. Aber auch wenn eine ökonomische Wirksamkeit gegeben ist, müssen wirtschaftliche Sanktionen in ihrer Zielsetzung und Operationalisierung – wesentlich subtiler als bisher – einem rationalen Zweckmäßigkeitskalkül unterworfen werden, um die politischen und wirtschaftlichen Kosten und Vorteile abzuwägen.

### Eindämpfungspolitik

Die Kontroverse zwischen Europa und den USA entzündet sich am oder mündet in den Ost-West-Handel. Er ist Stellvertreter und Experimentierbereich für tieferliegende politische Meinungsdifferenzen, deren Ursachen und Entwicklung aus den vier Phasen der westlichen Osthandelspolitik abgeleitet werden können<sup>10</sup>. Dabei können vorweg drei Konstanten festgehalten werden:

□ Die USA und die europäischen Staaten haben den Ost-West-Handel immer (die USA seit 1917<sup>11</sup>) bzw. auch (Europa) instrumental für ihre politischen Ziele eingesetzt.

□ Die USA haben nach 1945 die Exporte in die Sowjetunion immer umfassender kontrolliert als die europäischen Staaten.

□ Zwischen der Ostpolitik und der Osthandelspolitik gab es seit Anfang der 50er Jahre immer ein „Lead-lag-

<sup>8</sup> Vgl. Claus D. Kernig: Osthandel, Technologietransfer und Sicherheit – Überlegungen zur westlichen Fehleinschätzung des Technologietransfers in die UdSSR, in: W. Link (Hrsg.): Die neueren Entwicklungen des Ost-West-Konflikts, Köln 1984, S. 53 f.

<sup>9</sup> Vgl. die Einzelanalysen von J. Nötzold, W. Beitel, F. Müller, H.-D. Jacobsen, K. Schröder sowie die Schlußfolgerungen von Chr. Royen in dem Sammelband von F. Müller et al.: Wirtschaftssanktionen im Ost-West-Verhältnis. Rahmenbedingungen und Modalitäten, Baden-Baden 1983, S. 155 ff.; vgl. auch die prinzipiellen theoretischen Analysen in R. Hasse: Theorie und Politik des Embargos, Köln 1973, S. 325 ff.

<sup>10</sup> Vgl. R. Hasse: Theorie und Politik des Embargos, a.a.O., S. 135-324; St. Woolcock: Western Policies on East-West-Trade, Chatham House Papers, Vol. 15, London u. a. 1982, passim.

<sup>11</sup> Vgl. R. Hasse: Theorie und Politik des Embargos, a.a.O., S. 45-56.

Problem", das ein latentes und akutes politisches Spannungsfeld bildete.

1. Phase – 1947 bis 1954: Strikte Containment-Politik unter amerikanischer Führung. Es wurden auch mit Hilfe von Druck und finanziellen Anreizen (Wirtschafts- und Militärhilfe) umfangreiche Exportkontrollen (CO-COM) gegen die Staaten des Warschauer Pakts eingeführt und koordiniert. Ziel war es, den wirtschaftlichen Vorsprung und das amerikanische Monopol der A- und H-Bombe zu sichern (monopoly approach). Die Exportkontrollen waren somit integraler Bestandteil der politischen und militärischen Strategie, die bei bestehender Suprematie der USA auch durchsetzbar gewesen ist.

2. Phase – 1954 bis Mitte der 60er Jahre: Erosion der Containmentpolitik, die durch die Berlin- und Kubakrise (Röhren-, Kubaembargo) nur kurzfristig unterbrochen wurde. Die USA verloren gegenüber ihren Alliierten ihre wirtschaftliche Überlegenheit und gegenüber der Sowjetunion ihr militärisches Monopol, das sich sogar teilweise umkehrte (Sputnik-Schock). Die COCOM-Listen wurden auf Drängen der europäischen Staaten aus wirtschaftlichen und politischen Motiven (Stärkung der polyzentrischen Kräfte im Ostblock) verringert (1954, 1956, 1958). Amerika folgte zögernd und nur teilweise; der Unterschied zwischen den COCOM-Listen und den amerikanischen Listen für die Kontrolle der Ostexporte wuchs. Dennoch unterblieb es, die Rolle und Funktionen des Ost-West-Handels und der COCOM-Kontrollen zu überdenken. Sie entwickelten ein begrenztes Eigenleben und wurden – wie die Ostpolitik – Gegenstand von Ad-hoc-Entscheidungen. Die Abkehr von der Strategie der „massiven Vergeltung“ und der Übergang zur Konzeption der „flexiblen Erwiderng“ wurden vorbereitet (Harmel-Bericht 1967).

### Entspannungspolitik

3. Phase – 1968 bis 1975: Entspannungspolitik bei divergierenden Strategien. Die Wurzeln der sicherheitspolitischen und osthandelspolitischen Konflikte innerhalb der NATO sind in dieser Periode zu finden. Das sicherheitspolitische Ziel der „flexiblen Erwiderng“ wurde zwar definiert (Aufrechterhaltung der Abschreckung

durch einen technologischen Vorsprung, der das numerische Übergewicht des Warschauer Pakts ausgleichen soll (qualitative advantage approach)), die beiden Pfeiler der Konzeption des Harmel-Berichts (Abschreckung durch militärische Stärke und Kooperation mit den RGW-Staaten) wurden aber nicht als komplementär und gleichgewichtig, sondern als austauschbar eingeschätzt. Der Osthandel und die COCOM-Regeln wurden nicht in die neue NATO-Strategie integriert, sondern teilweise abgekoppelt. Die zeitliche und verbale Koinzidenz der Politiken täuscht nicht darüber hinweg, daß auf östlicher und westlicher Seite Strategien aufeinandertrafen (Entspannung, friedliche Koexistenz), die nicht kongruent waren und es auch nicht wurden.

In dieser Phase öffnete sich die Sowjetunion nach dem Neuen Ökonomischen System (NEP) von 1921 zum zweiten Mal. Die innere Divergenz zwischen militärischer Stärke und wirtschaftlicher Schwäche war eine zentrale Triebfeder<sup>12</sup>. Der erste Schritt wurde 1965 mit dem Beitritt zur Pariser Konvention vollzogen, es dauerte aber bis 1969, bis die von Kossygin propagierte Strategie des Technologieimports zur Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz von Breschnew übernommen und in offensive außenpolitische Operationen umgesetzt wurde<sup>13</sup>. Ähnlich wie von Lenin 1921 wurde auf die Theorie der friedlichen Koexistenz und der Kompromisse als Begründung zurückgegriffen<sup>14</sup>. In diesem Prozeß machte die Sowjetunion auch politische Zugeständnisse, die über die orthodoxe Interpretation der Leninschen Maxime hinausreichten<sup>15</sup>. Im Kern hat sie aber unmißverständlich jeden „trade-off“ zwischen wirtschaftlicher Kooperation und sicherheitspolitischen Konzessionen abgelehnt.

Es gelang ihr, die zivile Technologie der Elektronik schneller als die NATO in die Waffensysteme einzubauen und ein strategisches Übergewicht im Bereich der Mittelstreckenraketen durch eigene Entwicklungsarbeit sowie legale und illegale Importe von Technologiegütern zu erreichen<sup>16</sup>. Der Westen wurde weniger getäuscht, vielmehr hat er die sowjetische Strategie mit seinen eigenen Zielen und Verhaltensnormen beurteilt

<sup>12</sup> Als weitere Motive werden u. a. genannt: Sicherung der Westgrenzen und Einbindung der osteuropäischen Staaten, Angst vor China, moralische Legitimation nach 1968, billige Weizenimporte, Waffenkontrolle und Abrüstung.

<sup>13</sup> Vgl. u. a. P. Wiles: On the Prevention of Technology Transfer, in: East-West Technological Cooperation, NATO-Colloquium, München 1976, Brüssel 1977, S. 25 ff.

<sup>14</sup> Vgl. L. Gouré: Soviet Views on Détente and Military Power, Center for Advanced International Studies, University of Miami, Coral Gables 1975, passim.

<sup>15</sup> Unter anderem Deutschlandvertrag und Anerkennung des Status von West-Berlin, Auswanderungserlaubnis für Juden, KSZE-Korb 3.

<sup>16</sup> Vgl. u. a. Bruce Parrott (ed.): Trade, Technology and Soviet-American Relations, Bloomington 1985; Th. Gustafson: Selling the Russians the Rope? Soviet Technology Policy and U.S. Export Controls, Santa Monica 1981; Ph. Hanson: Trade and Technology in Soviet-Western Relations, London, Basingstoke 1981; J. Tuck: Die Computer-Spione. Der heimliche Handel mit NATO-Technologie, München 1984; L. Melvern, D. Hebditch, N. Anning: Techno-Bandits – How the Soviets are Stealing America's High-Tech-Future, Boston 1984.

<sup>17</sup> Claus D. Kernig: Osthandel, Technologie und Sicherheit, a.a.O., S. 52.

<sup>18</sup> Vgl. C. Wörmann: Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung, Frankfurt, New York 1982, passim.

und daraufhin die eigenen sicherheitspolitischen Anstrengungen gedrosselt. Kernig konstatiert zutreffend, daß die Sowjetunion die „beste flexible response-Strategie betrieben hat“<sup>17</sup>.

### Funktionaler Ansatz

Die europäischen Staaten, insbesondere die Bundesrepublik Deutschland als traditionelles Osthandelsland<sup>18</sup>, änderten ihre Osthandelspolitik grundlegend. Dennoch blieb auch in den Konzeptionen „Wandel durch Annäherung“ bzw. „Wandel durch Handel“ eine außenpolitische Instrumentalisierung des Osthandels erhalten. Man ersetzte die Ex-ante-Konditionierung wirtschaftlicher Sanktionen durch einen funktionalen Ansatz, der paradoxerweise eine große Nähe zu marxistischen Denkkategorien aufweist: Der Handel wurde zu einem Faktor, um ein politisches Klima zu schaffen. Die ökonomische Zusammenarbeit sollte zum Abbau von Antagonismen beitragen.

Die Träger dieser Osthandelspolitik haben die sachlichen und zeitlichen Bedingungen für eine erfolgreiche Anwendung dieser Strategie nie genannt. Die Praxis hat gezeigt, daß mit ihr zu naiv und sicherheitspolitisch un abgesichert experimentiert worden ist und mehr „Privilegien“ geschaffen wurden, als daß eine langfristige politische Konsolidierung erreicht worden ist<sup>19</sup>.

Auch die Vereinigten Staaten variierten in dieser Periode ihre Osthandelspolitik: Die Initiative ging vom Kongreß aus, der mit der Export Administration Act (EAA) von 1969 die Exportkontrollliste (Commodity Control List) von 1300 auf 200 Positionen kürzte, um für amerikanische Unternehmen Wettbewerbsgleichheit gegenüber europäischen und japanischen Anbietern herzustellen. Die zögernde Administration formte unter Präsident Nixon und Außenminister Kissinger den Ansatz zur „Linkage-Strategie“ um<sup>20</sup>. Ihr Ziel war es, die Sowjetunion mit einem Netz von Absprachen und Verhaltensnormen einzubinden und dafür auch wirtschaftliche Engpässe in der Sowjetunion auszunutzen. Die Einräumung bzw. Verweigerung wirtschaftlicher Vorteile (Getreidelieferungen, Technologietransfer, Meistbegünstigungsklausel) sollten als Anreiz für außenpolitische Zurückhaltung bzw. als Bestrafung für Aggressionen eingesetzt werden.

Die „Linkage-Strategie“ und die Konzeption „Wandel durch Handel“ ähneln sich nur in ihrem funktionalen Ansatz. Die Vereinigten Staaten gaben die geostrategische Containment-Politik nicht auf, sondern strebten nur einen wesentlich flexibleren Einsatz der Mittel an.

Diese Strategie scheiterte auf westlicher Seite an der prinzipiellen Überschätzung wirtschaftlicher Anreize/Sanktionen, an der mangelnden politischen Operationalisierung, an den direkten Konditionierungsforderungen im Kongreß (Jackson-Vanek- und Stevenson-Amendment), an der Osthandelspolitik Europas und Japans, die den Korb 2 der KSZE-Akte stumpf machte. Eine gemeinsame westliche Konzeption in der Ost(-Handels-)Politik ging verloren. Auf östlicher Seite dokumentierte die Außenpolitik der Sowjetunion, für wie handlungsunfähig sie die USA politisch und militärisch und für wie wirkungslos sie in dieser Lage den Hebel der Handelspolitik einschätzte (Aktionen in Vietnam, Afrika, Politik im Nahen Osten, Ausbau der Marine und der Mittelstreckenraketen). Die USA wurden doppelt herausgefordert: in ihrer geostrategischen Verantwortung von der Sowjetunion und komplementär dazu in ihrer politischen Führungsrolle durch die NATO-Partner und Japan in der Ostpolitik.

### Rückgewinnung der Aktionsfähigkeit

4. Phase – 1975 bis 1982: Rückgewinnung der westlichen Koordinierungs- und Aktionsfähigkeit. Die amerikanische Innen- und Außenpolitik wurde nach 1975 von den beiden Herausforderungen geprägt. 1976 diagnostizierte das Verteidigungsministerium, daß der Technologieexport der COCOM-Staaten (NATO-Staaten und Japan) eine Hauptquelle des militärischen Aufholens der Sowjetunion in der elektronischen Waffentechnik sei (Bucy-Report)<sup>21</sup>. Es forderte eine Beendigung der Politik der Ausnahmen von den COCOM-Kontrollen, eine Neuordnung und Ausweitung der COCOM-Liste auf Güter mit ziviler und militärischer Verwendung (dual-use goods, critical technologies concept). Dem wurde in der Administration (Handelsministerium, Außenministerium) und im Kongreß der „Verfügbarkeitsansatz“ gegenübergestellt. Seine Vertreter lehnten weitergehende amerikanische Kontrollen ab: Sie wären unwirksam, weil die USA bei den betrachteten Gütern kein Technologiemonopol besäßen und die anderen Länder nicht zu einer Einschränkung ihrer Ostexporte bereit wären. Diese kontroversen Meinungen prallten in der Diskussion um die Verlängerung der EAA of 1979 aufeinander, verhinderten seine Neufassung und sind auch heute unter veränderten Bedingungen noch bedeutsam<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Vgl. H. Kissinger: *The White House Years*, London 1979, S. 150-155; William G. Hyland: *Soviet-American Relations: A New Cold War?*, The Rand Corporation (R-2763-FF/RG), S. 21 ff.; G. Schweigler: *Interessen und Ziele der amerikanischen Politik gegenüber der Sowjetunion*, in: F. Müller et al.: *Wirtschaftssanktionen im Ost-West-Verhältnis*, a.a.O., S. 25-54.

<sup>21</sup> Defense Science Board Task Force on Export of U.S. Technology, *An Analysis of Export Control of U.S. Technology: A DoD Perspective*, Washington, D.C.: Department of Defense, Office of the Director of Defense Research and Engineering, 1976 (Bucy-Report).

<sup>19</sup> Vgl. R. Hasse: *Was ist ein normaler Osthandel?*, in: *WIRTSCHAFTSDIENST*, 60. Jg. (1980), H. 3, S. 115 ff.

Den amerikanischen Regierungen gelang es nur mühsam, in der Rüstungs- und Osthandelspolitik eine Linie zu entwickeln, die ihre verwirrende Ad-hoc-Politik ablöste. Die Europäer halfen wenig; sie betonten ihre Eigenständigkeit und hielten das Trennungspostulat zwischen Osthandelspolitik und Sicherheitspolitik auch noch aufrecht, als das rüstungspolitische Defizit bereits erkannt worden war. Dadurch waren sie unfähig oder unwillig, zwischen Exportbeschränkungen aufgrund von sicherheitspolitischen Überlegungen und denen aufgrund von Ad-hoc-Sanktionen zu unterscheiden. Es entstanden Konflikte (Verwirklichung des NATO-Doppelbeschlusses, Afghanistan- und Polen-Sanktionen), die eine ostpolitische Konzeptionskonkurrenz zwischen Europa, Japan und den USA signalisierten und das Konsenspotential vor allem der Reagan-Administration aufzehrten. In ihren Augen wurde innerhalb von COCOM und der NATO das „Olson-Dilemma“ in doppelter Form verschärft: Die Europäer senkten ihren relativen Beitrag zu den Produktionskosten des öffentlichen Gutes „Sicherheit durch militärische Parität“, und Japan verharrte in der Position des „free-riders“. Gleichzeitig erhöhten sie die Produktionskosten durch ihre Ost-Wirtschaftsbeziehungen (Technologieexporte, Ostkredite). Das Erdgas-Röhrengeschäft führte zu einer offenen Machtprobe.

### Produktiver Eklat

Aus der Retrospektive beurteilt, ist es ein produktiver Eklat gewesen. Dabei hat der Erdgas-Röhrenvertrag mehr Elemente eines Anlasses als einer Ursache. Er steht am Ende einer Eskalationskette und traf auf eine gefestigte Mehrheitsmeinung der amerikanischen Administration, bei der alle Langmut und alle Toleranz aufgebraucht waren. Gleichgültig, inwieweit man den Embargobeschluß vom 18. Juni 1982 als Teil einer rationalen Strategie bewerten will oder kann, ist es eine Fehleinschätzung, den Kompromiß vom 13. November 1982 als mühsam kaschierte diplomatische Niederlage der USA zu beurteilen<sup>23</sup>. Er hat eine Klärung und Koordination der Osthandelspolitik, eine Abgrenzung von Ad-hoc-Sanktionen gegenüber Exportbeschränkungen aus Sicherheitsinteressen und eine Re-Integration von COCOM in die Sicherheitsstrategie gebracht:

- Die Osthandelskonzeptionen aller Beteiligten sind auf ein Fundament von drei Kriterien gestellt worden<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Vgl. Stephen A. Merrill (ed.): *Securing Technological Advantage: Balancing Export Controls and Innovation*. The Centre for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington, D.C., Sommer 1985, passim.

<sup>24</sup> Vgl. H.-D. Jacobsen: *Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt*, in: Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 5/85, vom 2. Februar 1985, S. 22.

- Die Exportkreditbedingungen gegenüber RGW-Staaten sind verschärft worden. Der Mindestzinssatz wurde angehoben und wird alle sechs Monate an den Marktzinssatz in den Ländern, deren Währungen den Korb des Sonderziehungsrechts bilden, angepaßt. Ferner verlor die Sowjetunion Kreditpräferenzen, indem sie aus der Gruppe der Entwicklungsländer mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen herausgenommen wurde.

- Die COCOM-Liste wurde im Juli 1984 neu gefaßt und erweitert.

- Innerhalb der NATO wurde eine Studiengruppe gebildet, die sich besonders mit den Rückwirkungen des Handels mit neu entstehenden (emerging) Technologien auf die Sicherheit befassen wird<sup>25</sup>.

- Die europäischen Staaten unterstützen die „Operation Exodus“ der amerikanischen Zollbehörde, mit der seit Oktober 1981 der illegale Transfer von Hochtechnologiegütern in die RGW-Staaten gezielt verfolgt wird<sup>26</sup>.

Entgegen der vorherrschenden Beurteilung dieses Konflikts und seiner Resultate ist zu fragen, warum die europäischen Staaten und Japan erst nach einer offenen Machtprobe zu bewegen gewesen sind, Teile des Wirtschaftsverkehrs mit den RGW-Staaten in die sicherheitspolitische Konzeption zu integrieren. Die „Zurückhaltung“ kann nicht mit der teilweise berechtigten Kritik an den amerikanischen Ad-hoc-Sanktionen begründet werden, weil Ad-hoc-Sanktionen und COCOM-Kontrollen nicht mehr gleichgesetzt werden dürfen. Angesichts der gegenüber der Containment-Politik der frühen 50er Jahre begrenzten sicherheitspolitischen Ziele (qualitative advantage) sowie der Anerkennung der wirtschaftlichen Ost-West-Kooperation in der Strategie der „flexiblen Erwidern“ erfüllen die COCOM-Kontrollen nicht die Bedingungen wirtschaftlicher Sanktionen<sup>27</sup>.

### Konzeptionen des Westens

Wie stabil ist der Kompromiß vom 13. November 1982? Beide Seiten könnten ihn unterlaufen. Auf amerikanischer Seite wird vor allem vom Verteidigungsministerium gefordert, die COCOM-Liste um „militärisch sensible Güter und Technologien“ zu verlängern und dabei die eigene umfangreiche „Militarily Critical Technologies List“, die eine extensive Auslegung des „Dual-use-

<sup>24</sup> 1. Die Wirtschaftspolitik gegenüber den RGW-Staaten soll auf die Grundlage einer globalen Politik gestellt werden, die den Sicherheitsinteressen des Westens dient. 2. Gegen die Sowjetunion soll kein Handelskrieg geführt werden, sondern ein Wirtschaftsverkehr auf Basis ausgewogener Vorteile (balance of advantages) und ohne Präferenzbehandlung. 3. Der Handel soll so gestaltet sein, daß er nicht zu den strategischen und militärischen Fähigkeiten der Sowjetunion beiträgt.

<sup>25</sup> Vgl. H.-D. Jacobsen: *Die Osthandelspolitik des Westens*, a.a.O., S. 22-26.

<sup>26</sup> Vgl. J. Tuck: *Die Computer-Spione*, a.a.O., S. 78 ff., passim.

Ansatzes“ darstellt, als Grundlage zu nehmen. Gleichzeitig fordert es eigene Kontrollkompetenzen nicht nur bei Gütern, sondern auch beim Wissenstransfer über andere Kanäle. Da es in dem offenen Transfer amerikanischer Technologie die Hauptursache sieht, daß weltweit viele Anbieter sicherheitsrelevanter Güter und von Software existieren (availability approach), damit internationale Kontrollen notwendig werden, deren Effizienz aber mit zunehmender Anzahl der Anbieter abnimmt, neigt es zu einer Monopolstrategie: Entwicklung der Technologie, Verweigerung des Transfers (security by secrecy) oder rigorose Ex-ante-Kontrollen des Technologie- und Gütertransfers durch Auflagen und Re-Exportbeschränkungen. Hier könnten bei „spin-offs“ privatwirtschaftliche (Monopolgewinne) und sicherheitspolitische Vorstellungen eine Koalition eingehen, die aus der Sicht der Sicherheitspolitiker auch durchsetzbar erscheinen muß, da die erwarteten neuen Technologien im Gegensatz zu der bisher primär zivilen Innovation in der Elektronik mit staatlichen Geldern und Auflagen entwickelt werden<sup>28</sup>.

Die Gegenposition verweist auf Kernelemente des Ansatzes „Parität durch qualitative Überlegenheit“, der die Erhaltung der Innovationsdynamik erfordere, zumal mit einer Technologiesperre gegenüber der Sowjetunion ein Vorsprung auf Dauer nicht gesichert werden könne. Diese Konzeption baut auf die Kooperation innerhalb der Allianz und mit Japan und auf die Produktivkraft des gegenseitigen Technologietransfers, um den qualitativen Sicherheitsvorsprung zu wahren<sup>29</sup>.

Ob die Monopol- bzw. Konfliktstrategie oder die Kooperationsstrategie sich durchsetzen werden, hängt entscheidend von der Ausrichtung der Technologiepolitik der Europäer ab. Bevorzugen sie eine kompetitive europäische Gegenentwicklung ohne Beteiligung an den amerikanischen Programmen, sind Abschließungen und wirtschaftliche und politische Konflikte programmiert. Eine Kombination aus Eigenständigkeit, Teilnahme am amerikanischen Programm und Sicherung der Reziprozität des Technologietransfers entspricht besser dem Allianzgedanken und ermöglicht, den Kompromiß vom 13. November 1982 flexibel an neue Entwicklungen anzupassen.

### Reaktionen der Sowjetunion

Drei Faktoren bestimmen die sowjetische Position:

- Der Status der Sowjetunion als Supermacht beruht allein auf ihrer militärischen Macht, die nicht nur Abwehrinstrument, sondern auch Instrument der Sicherung und Ausdehnung ihres politischen Einflusses ist.
- Die Sowjetunion ist wirtschaftlich schwach.

Die Sowjetunion hat in den letzten Jahren strategische Vorteile auf militärischem und politischem Gebiet verloren.

Die militärischen und zivilen Technologieprogramme des Westens und Japans fordern sie auf zwei Gebieten (Wirtschaft, Rüstung) heraus, wobei sie die Innovationskraft westlicher Wirtschaftssysteme teils realistisch, teils in Anlehnung an Lenin aus einer gewissen „Angst vor der Kraft des Kapitalismus“ heraus beurteilt. Ihre Wirtschaftsreformaktivitäten seit 1979 sind Reaktionen auf die sich verändernde Lage. Alle politischen Beeinflussungsversuche, die retardierend wirken sollten, schlugen mit der Verwirklichung des Doppelbeschlusses, der Ankündigung von SDI im März 1983 und dem Beginn dieser Forschungen fehl.

Die Einführung der Elektronik in die Rüstung hat die wirtschaftliche Potenz der Sowjetunion strapaziert. Auch ist es ihr nicht gelungen, „spin-offs“ zu realisieren. Ihre Politik der Schwerpunktbildung erlaubt es ihr, partielle Rückstände aufzuholen und Teilautarkien zu erreichen. Nun befürchtet sie, daß eine Phase begonnen hat, die ihre wirtschaftliche Reaktionskraft übersteigen könnte, zumal die Ventilfunktion des legalen und illegalen Technologieimports abnehmen wird. Um die eigene Position zu stabilisieren, bemüht sich die Sowjetunion, die Effizienz ihrer eigenen Volkswirtschaft zu steigern und die Technologieforschung und -innovation im RGW zu aktivieren und zu koordinieren (Ratstagungen Juni 1982, Dezember 1985). Sie muß also gegenüber der Situation der 60er Jahre eine „interne“ Lösung bevorzugen und gleichzeitig alle Möglichkeiten des Technologieimports nutzen. Die Drohungen gegenüber Ländern, die sich an SDI beteiligen wollen, sind Teil dieser Strategie, die nunmehr aus der Defensive kommt und geringere Substanz hat.

Die Entwicklung beinhaltet Chancen zur Abrüstung und langfristigen Stabilisierung des Ost-West-Verhältnisses. Es darf aber nicht übersehen werden, daß eine rigorose Ausnutzung der bestehenden sowjetischen Asymmetrie zwischen wirtschaftlicher Schwäche und militärischer Stärke die Berechenbarkeit der sowjetischen Außenpolitik negativ beeinflussen könnte. Die Ausgestaltung der Wirtschaftskomponente der Strategie der „flexiblen Erwidern“ steht damit erst an ihrem (Neu-)Anfang.

<sup>27</sup> Vgl. R. H a s s e : Theorie und Politik des Embargos, a.a.O., S. 105-134. Aus diesem Grunde wird im Export Administration Act of 1979 auch zu Recht zwischen den Zielsetzungen „national security“ und „foreign policy“ unterschieden.

<sup>28</sup> Vgl. u. a. St. W o o l c o c k : Western Policies on East-West-Trade, a.a.O., S. 41 ff.

<sup>29</sup> Vgl. u. a. Stephen A. M e r r i l l (ed): Securing Technological Advantage, a.a.O., passim.