

Schrader, Klaus

**Article — Digitized Version**

## Das COCOM und die Reformen in den RGW-Ländern

Die Weltwirtschaft

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Schrader, Klaus (1990) : Das COCOM und die Reformen in den RGW-Ländern, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 193-210

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1426>

**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.*

# Das COCOM und die Reformen in den RGW-Ländern

Von Klaus Schrader

Angesichts der Reformen in Osteuropa wächst in den westlichen Industrieländern das Interesse an der industriellen und technologischen Zusammenarbeit mit Ländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW). Aufgrund der auf vielen Gebieten beobachtbaren technologischen Rückständigkeit und der überalterten Industrieanlagen in Osteuropa scheint sich für die westlichen Exporteure von Industriegütern und Know-how ein Zukunftsmarkt mit großem Potential aufzutun. Voraussetzung für Investitionen westlicher Unternehmen in den bisherigen Zentralverwaltungswirtschaften sind jedoch zum einen durchgreifende marktwirtschaftliche Reformen, welche unter anderem eine Eigentumsgarantie bei diesen Investitionen, eine im internationalen Vergleich maßvolle Unternehmensbesteuerung sowie Sicherheiten beim Gewinntransfer einschließen müßten.

Was den Technologietransfer von den westlichen Industrieländern an die RGW-Länder betrifft, werden verschiedentlich die Exportrestriktionen des COCOM<sup>1</sup> als ein Hindernis für eine Verstärkung dieses Transfers angesehen. Es wird angenommen, daß diese informelle Einrichtung westlicher Industrieländer zu Absprachen über die Kontrolle des Exports strategischer Güter und Technologien in ihrer heutigen Form die Modernisierung der osteuropäischen Industrien behindert. So ist es beispielsweise für westeuropäische Unternehmen oftmals nicht möglich, moderne Produkte aus Bereichen wie Telekommunikation, Maschinenbau, Elektronik oder Datenverarbeitung aufgrund der bestehenden COCOM-Regulierung in die RGW-Länder zu liefern.

Im folgenden soll untersucht werden, inwieweit das COCOM gegenwärtig eine Intensivierung des West-Ost-Handels beeinträchtigt und welche Änderungen des bestehenden Exportkontrollsystems angebracht erscheinen, um Handelshemmnisse zu beseitigen, ohne die westlichen Sicherheitsinteressen außer acht zu lassen. Ferner soll das Verhältnis zwischen dem handelspolitischen Mandat der EG und den COCOM-Regelungen behandelt werden, das in der bisherigen Diskussion weitgehend unbeachtet geblieben ist. Dabei stellen sich vor allem folgende Fragen: Behindert das COCOM die Vollendung des westeuropäischen Binnenmarktes, und besteht möglicherweise die Notwendigkeit einer westeuropäischen

<sup>1</sup> Coordination Committee on Export Controls. Diese Langform ist dem "Yearbook of International Organizations 1989/90" entnommen. Die Literatur ist sich jedoch hinsichtlich der korrekten Langform uneinig: Alternativ werden die Formen "Coordinating Committee for East-West Trade Policy", "Coordinating Committee for (on) Multilateral Export Controls" und "Coordinating Committee" verwendet. Vgl. Hanns-Dieter Jacobsen, "Aktueller Stand der Entwicklungsmöglichkeiten des Ost-West-Handels". In: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Strukturen und Probleme. Schriftenreihe Bd. 259, Bonn 1987, (S. 129-147) S. 144; Panel on the Impact of National Security Controls on International Technology Transfer, Balancing the National Interest. Washington 1987, S. 8; Hanns-Dieter Jacobsen, "Multilaterale Exportkontrollen". Europäische Rundschau, Vol. 17, Wien 1989, Nr. 2, (S. 25-33) S. 25; Gunnar Adler-Karlsson, Western Economic Warfare 1947-1967. Uppsala 1968, S. 51. Eine Erklärung für diese Uneinigkeit findet sich bei Adler-Karlsson, a.a.O., S. 51 f., der darauf verweist, daß selbst die von ihm verwendete, eigentlich nichtssagende Form "Coordinating Committee" bis 1953 der Geheimhaltung unterlag. Mit dem Geheimnischarakter des COCOM ließe sich daher auch die mangelnde Gewißheit bezüglich des Koordinierungsgegenstandes begründen.

Exportkontrollpolitik? Wie eigenständig sind die Westeuropäer in ihrer Exportkontrollpolitik?<sup>2</sup>

### Die Organisations- und Kontrollstruktur des COCOM

Die Entstehung des COCOM muß vor dem Hintergrund des beginnenden kalten Krieges im Ost-West-Verhältnis Ende der vierziger Jahre gesehen werden. Mehrere Ereignisse trugen dazu bei, daß ein Klima internationaler Spannungen entstand, das die Bereitschaft der westlichen Länder zu einer Politik des Wirtschaftsembargos gegen den kommunistischen Machtbereich stärkte: die kommunistische Machtübernahme in China, die 1949 durch die Ausrufung der Volksrepublik vollendet wurde, die Berlin-Krise 1948/49 mit der sowjetischen Blockade West-Berlins, der Bruch zwischen Jugoslawien und den übrigen Ostblockstaaten 1948, der erste Atombombentest der Sowjetunion 1949 und die als brutal angesehene "Sowjetisierung" der Staaten Osteuropas Ende der vierziger Jahre.<sup>3</sup> Ende 1947 hatten die Vereinigten Staaten damit begonnen, ihren Export in kommunistische Staaten schrittweise umfangreichen Kontrollen zu unterwerfen.<sup>4</sup> Das Vereinigte Königreich erstellte ebenfalls 1947 eine erste, wenn auch sehr begrenzte Exportkontrollliste. Um ein effektiveres Kontrollsystem zu schaffen, nahm die amerikanische Regierung im Verlauf des Jahres 1948 Verhandlungen mit den Regierungen Frankreichs und des Vereinigten Königreichs auf, die eine Koordination der nationalen Exportkontrollen zum Ziel hatten. Noch im gleichen Jahr versuchten die Vereinigten Staaten, die "Organization for European Economic Cooperation" (OEEC) als internationale Institution für koordinierte Exportkontrollen durch alle Mitgliedsstaaten zu gewinnen. Dieser Vorstoß scheiterte jedoch an der Neutralitätspolitik einzelner OEEC-Mitglieder und der öffentlichen Kontrolle dieser Organisation durch die Presse und die nationalen Parlamente. Daher begannen ab Januar 1949 informelle Gesprächsrunden außerhalb der OEEC, um über amerikanische Embargovorschläge zu beraten. Es wurde zwar die Notwendigkeit von Exportkontrollen gegenüber den kommunistischen Staaten gesehen, die neutralen Länder Schweden und Schweiz betrachteten aber die Teilnahme an einem Wirtschaftskrieg als unvereinbar mit ihrem Neutralitätsstatus. Länder wie Frankreich, Norwegen und Dänemark, die der NATO angehörten, äußerten verfassungsmäßige Bedenken gegenüber den vorgeschlagenen Embargomaßnahmen. Vor diesem Hintergrund schien nur eine geheime und informelle Absprache möglich zu sein. Die Verhandlungen über eine Koordination nationaler Exportkontrollen, in die neben den Vereinigten Staaten als weitere Teilnehmer die Benelux-Staaten, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich einbezogen waren, unterlagen strengster Geheimhaltung und endeten im November 1949 auch nicht mit einem vertraglich fixierten Statut für das COCOM, sondern lediglich mit einem informellen Übereinkommen, einem sogenannten "gentleman's agreement". Die Einigung umfaßte die Erstellung internationaler Embargolisten und die

<sup>2</sup> Anfang Juni 1990 wurde von den COCOM-Ländern eine Reform der Exportkontrollen des COCOM angekündigt: Vom 2. Juli an sollen westliche Technik und technisches Wissen bis auf wenige Ausnahmen ohne Ausfuhrerlaubnis in die DDR geliefert werden; im Juli und August soll insgesamt ein Drittel der Positionen auf der Industriegüterliste gestrichen werden; Ausfuhrerleichterungen differenziert nach Gütern und Empfängerländern sind ab dem 1. Juli vorgesehen; bis Januar 1991 sollen die COCOM-Listen als Positivliste umgearbeitet werden, die nur noch einen strategischen Kern an Warenpositionen enthalten soll. Frankfurter Allgemeine Zeitung, "Zum Beispiel militärisch-strategische Technik". 18. Juni 1990.

<sup>3</sup> Vgl. Adler-Karlsson, a.a.O., S. 50.

<sup>4</sup> Vgl. Rolf H. Hasse, "Sicherheitspolitische Dimensionen in der Außenwirtschaftspolitik: Organisation der westlichen Technologiekontrollen und des illegalen östlichen Technologieimports". In: Ernst Dürr, Hugo Sieber (Hrsg.), *Weltwirtschaft im Wandel*. Bern 1988, (S. 607-629) S. 615.

Einrichtung einer "Consultative Group" und eines "Coordinating Committee" zur Verwaltung dieser Listen.<sup>5</sup>

Innerhalb des COCOM, dem gegenwärtig die NATO-Staaten (ohne Island), Japan und Australien angehören, werden Entscheidungen einstimmig getroffen. Es obliegt der nationalen Gesetzgebung der Mitgliedsländer, auf Grundlage der COCOM-Exportkontrollen entsprechende eigene Rechtsvorschriften zu erlassen.<sup>6</sup> In der Consultative Group, die sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedsländer zusammensetzt, werden Grundsatzentscheidungen zur Exportkontrollpolitik des COCOM getroffen, die von dem Coordinating Committee als Exekutive in konkrete Maßnahmen umzusetzen sind. Aufgabe dieses Gremiums ist es, über Änderungen der Kontrolllisten und des Kontrollverfahrens, Ausnahmegenehmigungen und die Umsetzung der COCOM-Bestimmungen in nationale Exportkontrollvorschriften ständig zu beraten.<sup>7</sup> Seit 1952 existiert außerdem das "China Committee", das infolge des Korea-Krieges zur Überwachung der Exporte in die Volksrepublik China eingerichtet wurde.<sup>8</sup>

Ebenfalls geheim sind die Kontrolllisten, die im Rahmen des COCOM erstellt werden – lediglich die Struktur dieser Listen ist bekannt. Danach existieren drei internationale Listen: die "International Munitions List", die sämtliche Arten von Rüstungsgütern umfaßt; die "International Atomic Energy List", die spaltbare Materialien, Kernreaktoren und andere kerntechnische Produkte enthält; die auch als Industriegüterliste bezeichnete "International List" beinhaltet schließlich industrielle Güter, denen ein strategischer Wert zugemessen wird.<sup>9</sup> Entsprechend dem unterschiedlichen strategischen Wert der auf der zuletzt genannten Liste befindlichen dualen – also sowohl zivil als auch militärisch verwendbaren – Industriegüter sind die Exportkontrollen ausgestaltet:

- Güter, denen aufgrund technischer Parameter der relativ höchste strategische Wert zugemessen wird, unterliegen einem allgemeinen Embargo (general embargo). Ein Export kann nur bei einer einstimmig beschlossenen Ausnahmegenehmigung im Rahmen des COCOM erfolgen.<sup>10</sup> Diese Genehmigungen werden von Unternehmen in den Mitgliedsländern beantragt, um in einem bestimmten Fall einen einmaligen Export möglich zu machen. Die Beratungen der nationalen COCOM-Vertreter über Ausnahmeanträge finden wöchentlich im Pariser COCOM-Hauptquartier statt.<sup>11</sup>
- Bei Gütern von geringerem strategischen Wert werden Exportanträge einer wohlwollenden Prüfung (favorable consideration) unterzogen, wobei im Einzelfall geprüft wird, ob bestimmte Bedingungen erfüllt sind.
- Für den Export von Gütern, deren strategischer Wert noch niedriger veranschlagt wird, kann innerhalb von 45 Tagen die Exporterlaubnis erteilt werden (45-day-procedure). Alle nachfolgenden Exporte in dieser Kategorie bedürfen keiner weiteren Ausfuhrgenehmigung oder fallen unter das AEN-Verfahren.

<sup>5</sup> Vgl. Adler-Karlsson, a.a.O., S. 50 ff.

<sup>6</sup> Vgl. Hasse, a.a.O., S. 615 f.

<sup>7</sup> Vgl. Adler-Karlsson, a.a.O., S. 52 und Paul C. Webster, "COCOM: Limitations on the Effectiveness of Multilateral Export Controls". Wisconsin International Law Journal, Madison 1983, (S. 106-137) S. 115.

<sup>8</sup> Vgl. Adler-Karlsson, a.a.O., S. 52.

<sup>9</sup> Vgl. Webster, a.a.O., S. 116 und Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 97.

<sup>10</sup> Vgl. ebenda, S. 98.

<sup>11</sup> Vgl. Webster, a.a.O., S. 117 f.

- Bei Gütern der vorletzten Stufe dieser Einteilung besteht bei Erteilung einer nationalen Exportgenehmigung gegenüber dem COCOM nur noch eine Mitteilungspflicht (notification) 30 Tage vor dem Versand.
- Auf der untersten Stufe, den Verwaltungsausnahmen (Administrative Exception Notes (AEN)), liegt eine Exporterlaubnis im nationalen Ermessen. Lediglich die entsprechenden Ausfuhrstatistiken sind dem COCOM monatlich zu übermitteln (vgl. Schaubild 1).<sup>12</sup>

Schließlich erfolgt regelmäßig in einem Abstand von drei bis vier Jahren eine formelle Überprüfung der Liste durch die Mitgliedsländer. Diese Maßnahme, bei der über Kürzungen beziehungsweise Erweiterungen der COCOM-Listen entschieden wird, nimmt in der Regel mehr als ein Jahr in Anspruch.<sup>13</sup>

Obwohl die eigentlichen COCOM-Listen ebenso wie der Genehmigungsprozeß der Geheimhaltung unterliegen, läßt sich ihr Inhalt über die veröffentlichten nationalen Kontrolllisten erschließen, zumal diese zumindest teilweise mit den COCOM-Listen identisch sein sollten. In der Bundesrepublik wird die nationale Liste in der "Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste/Anlage AL zur Außenwirtschaftsverordnung (AWV)" veröffentlicht.<sup>14</sup> Teil I der westdeutschen Ausfuhrliste entspricht in seiner Gliederung weitestgehend der Struktur der internationalen COCOM-Listen. Er enthält getrennte Listen für:

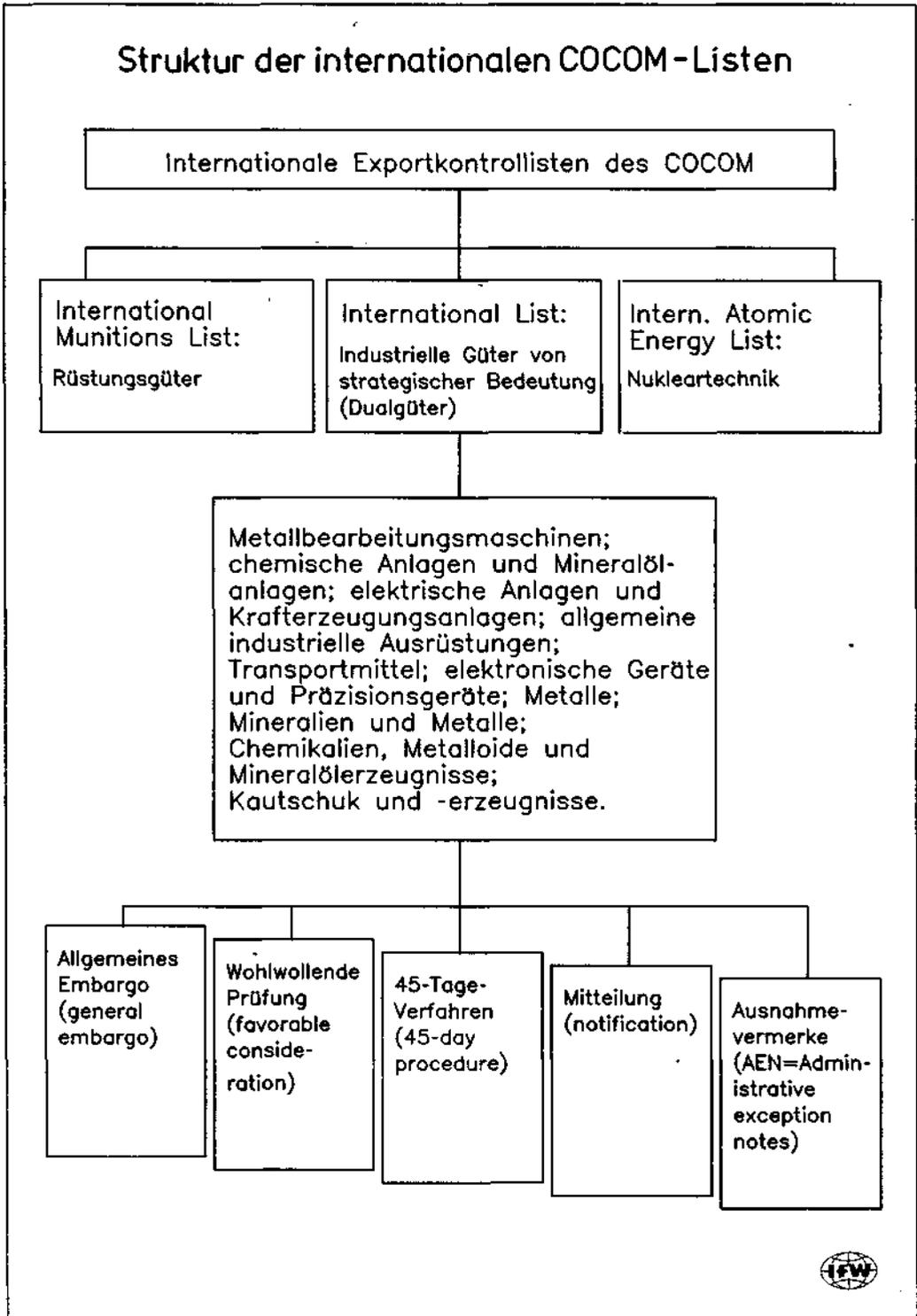
- (A) Waffen, Munition und Rüstungsmaterial, worunter beispielsweise Handfeuerwaffen und Sprengstoffe genauso fallen wie Panzer und Kriegsschiffe;
- (B) Nukleartechnik, wozu etwa spaltbare Materialien und die Sicherheitstechnik von Kernreaktoren zählen;
- (C) Waren und Technologien von strategischer Bedeutung, die zum einen etwa Raumfahrzeuge und Trägerraketen, zum anderen aber auch handelsübliche Videokassetten, Kreiselkompass und Produkte mit elektronischen Bauteilen, wie sie in Personalcomputern zu finden sind, umfassen;
- (D) Chemieanlagen, die der chemischen Kriegsführung dienen können;
- (E) Anlagen zur Erzeugung biologischer Stoffe, wie sie für die Erzeugung biologischer Kampfstoffe benötigt werden.

Die Ausfuhr dieser Produkte ist nach der Außenwirtschaftsverordnung genehmigungspflichtig.<sup>15</sup> Die Ausfuhrliste sollte inhaltlich den COCOM-Listen entsprechen. Welche Kontrollkriterien des COCOM auf die einzelnen Positionen Anwendung finden, kann anhand der bundesdeutschen Ausfuhrliste jedoch nicht abgeschätzt werden (vgl. Schaubild 2).

<sup>12</sup> Vgl. Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 98. Bis 1958 gab es drei internationale Listen mit unterschiedlichen Kontrollniveaus: Liste I umfaßte Güter, die einem strikten Exportverbot unterlagen; Liste II legte Exportquoten und besondere Genehmigungsverfahren für die auf ihr befindlichen Güter fest; Liste III beinhaltete Güter, deren Export dem COCOM gegenüber meldepflichtig war. 1958 wurden die Listen II und III aus administrativen Gründen durch die als "Watch-List" bezeichnete Liste IV ersetzt, deren Positionen bei Bedarf Exportbeschränkungen unterworfen wurden. Ende der sechziger Jahre wurde auch diese Liste gestrichen, so daß es gegenwärtig nur eine Liste mit dualen Industriegütern gibt. Vgl. Adler-Karlsson, a.a.O., S. 140 und William A. Root, "COCOM: An Appraisal of Objectives and Needed Reforms". In: Gary K. Bertsch (Ed.), *Controlling East-West Trade and Technology Transfer*. Durham 1988, (S. 417-441) S. 420.

<sup>13</sup> Vgl. Webster, a.a.O., S. 117.

<sup>14</sup> Die augenblicklich gültige 63. Verordnung datiert vom 19. Juli 1989.



Die Ausfuhr dieser Produkte ist nach der Außenwirtschaftsverordnung genehmigungspflichtig.<sup>15</sup> Die Ausfuhrliste sollte inhaltlich den COCOM-Listen entsprechen. Welche Kontrollkriterien des COCOM auf die einzelnen Positionen Anwendung finden, kann anhand der bundesdeutschen Ausfuhrliste jedoch nicht abgeschätzt werden (vgl. Schaubild 2).

### Die Zielkonflikte zwischen den Vereinigten Staaten und den anderen Mitgliedern

Unter den COCOM-Mitgliedern herrscht in der Regel weitgehende Übereinstimmung in bezug auf die Kontrolle von Gütern und Technologien, die unmittelbar militärisch verwendbar sind. Daher ist die Liste für Rüstungsgüter kaum jemals Gegenstand von Kontroversen innerhalb des COCOM gewesen. Auch bei den Positionen der Kernenergieliste herrschte unter den COCOM-Mitgliedern relative Einmütigkeit. Durch die Reformen in Osteuropa ist jedoch die Frage aufgeworfen worden, ob nicht westliche Kernkraftwerkstechnologie zur Erhöhung der Sicherheit östlicher Kernkraftwerke zum Export freigegeben werden sollte. Meinungsunterschiede innerhalb des COCOM hat es allerdings hinsichtlich der Exportkontrollen bei dual nutzbaren Industriegütern und Technologien gegeben.

Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten kommt den Handelsbeziehungen Westeuropas und Japans mit den Staaten des RGW eine wesentlich größere Bedeutung zu.<sup>16</sup> Westeuropäer und Japaner sind daher tendenziell anders als die Vereinigten Staaten an einer möglichst engen Definition militärisch relevanter Dualgüter interessiert, um ihre Handelsinteressen wahrnehmen zu können.<sup>17</sup> Sie sehen die Aufgabe des COCOM darauf beschränkt, aus Gründen der äußeren Sicherheit den Export kritischer militärischer Technologien in kommunistische Länder zu unterbinden. Ihnen geht es nicht um eine generelle Beschränkung des West-Ost-Technologietransfers, sondern um eine zeitliche Verzögerung der Diffusion solcher Technologien, die dem Westen eine militär-technische Überlegenheit sichern.<sup>18</sup> Zum Unterschied dazu war es bisher zeitweise die Politik der Vereinigten Staaten, über das COCOM eine wirtschaftliche Stärkung der kommunistischen Staaten zu verhindern und

<sup>15</sup> Die Ausfuhr der in den Listen (A), (B) und (C) aufgeführten Waren und Unterlagen zur Fertigung dieser Waren – auch als "Embargowaren" bezeichnet – bedarf nach § 5 I AWV der Genehmigung. Von der Genehmigungspflicht ausgenommen sind Lieferungen in Verbrauchsländer der Länderliste A/B – zu dieser Ländergruppe zählen die EG-Staaten und die meisten Entwicklungsländer – und Lieferungen im Warenwert bis zu 2 000 DM (§ 5 II AWV). Neben der Ausfuhr wird in der AWV auch die Durchfuhr dieser Waren unter anderem dann verboten, wenn die Waren nicht in einem Land der Länderliste A/B als Verbrauchsländer verbraucht werden sollen. Ergänzt wird diese Vorschrift durch § 40 AWV, die den Transithandel beschränkt. Danach bedarf ein Transithandelsgeschäft mit "Embargowaren" einer Genehmigung, wenn unter anderem das Käufer- oder Verbrauchsländer in der Länderliste C aufgeführt ist, die sämtliche RGW-Staaten sowie Albanien, die Volksrepublik China und Nordkorea umfaßt. Schließlich schreibt § 45 I AWV eine Ausfuhrgenehmigung vor, wenn "Embargowaren" in Schiffe oder Luftfahrzeuge von in einem Land der Länderliste C ansässigen Gebietsfremden eingebaut werden sollen. Desweiteren ist die Weitergabe von Know-how im Zusammenhang mit Embargowaren nach § 45 II AWV genehmigungspflichtig, wenn der Empfänger in einem Land der Liste C ansässig ist.

<sup>16</sup> 1987 betrug der Anteil der Exporte in die RGW-Länder am Gesamtexport in den Vereinigten Staaten nur 0,9 vH, während dieser in der EG 3,25 vH, in der Bundesrepublik 3,37 vH und in Japan 1,43 vH ausmachte.

<sup>17</sup> Vgl. Office of Technology Assessment, *Technology and East-West Trade: An Update*. Washington 1983, S. 63 f.

<sup>18</sup> Vgl. Gary Bertsch, Richard Cupitt, John R. McIntyre, Miriam Steiner, "East-West Technology Transfer and Export Controls". *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 26, Stuttgart 1981, Nr. 2, (S. 116-136) S. 134 f.

# Struktur der Ausfuhrliste der Bundesrepublik Deutschland

## Ausfuhrliste der Bundesrepublik Deutschland Teil 1

<b>A:</b> Liste für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial	<b>B:</b> Liste für Kernenergie, Materialien, Anlagen, Ausrüstungen	<b>C:</b> Liste für sonstige Waren und Technologien von strategischer Bedeutung	<b>D:</b> Liste für Chemieanlagen	<b>E:</b> Liste für Anlagen zur Erzeugung biologischer Stoffe
---	---	---	-----------------------------------	---

<b>Gruppe 1:</b> Metallbearbeitungsmaschinen	<b>Gruppe 5:</b> Transportmittel
<b>Gruppe 2:</b> Chemische Anlagen und Mineralölanlagen	<b>Gruppe 6:</b> Elektronische Geräte und Präzisionsgeräte
<b>Gruppe 3:</b> Elektrische Anlagen und Kraftfahrzeuganlagen	<b>Gruppe 7:</b> Metalle, Mineralien und Erzeugnisse daraus
<b>Gruppe 4:</b> Allgemeine industrielle Ausrüstungen	<b>Gruppe 8:</b> Chemikalien, Metalloide und Mineralölerzeugnisse

Genehmigungspflichtige Waren und Technologien nach den Paragraphen 5, 5a, 38l, 40, 45, AWV



die COCOM-Listen als Mittel der Außenpolitik zu verwenden.<sup>19</sup> Zur Konkretisierung der amerikanischen Vorstellungen hinsichtlich militärisch relevanter Technologien wurde vom amerikanischen Verteidigungsministerium (DoD) die sogenannte "Militarily Critical Technologies List" (MCTL) erstellt.<sup>20</sup> Diese ist aus dem 1976 entstandenen "Bucy-Report" hervorgegangen, der die Auswirkungen des Hochtechnologietransfers auf die nationale Sicherheit der Vereinigten Staaten untersucht. Der Bucy-Report spricht sich gegen die traditionelle Einzelfallprüfung von Exportanträgen mit Hilfe einer umfangreichen Produktliste aus, die eine unsichere Entscheidungsgrundlage darstelle. Statt dessen sollten die Exportkontrollen schwerpunktmäßig auf "revolutionäres" Konstruktions- und Fertigungswissen ausgerichtet werden, das maßgeblich den amerikanischen Vorlauf bei der Entwicklung von kritischen Technologien manifestierte.<sup>21</sup> Auf Grundlage dieser Empfehlungen erhielt das DoD 1979 vom amerikanischen Kongreß den Auftrag, die MCTL zu erstellen, die 1984 in einer gekürzten Fassung veröffentlicht wurde. Diese Liste wurde jedoch nicht in die amerikanische Exportkontrollliste eingearbeitet, so daß die in ihr aufgeführten Technologien, die nicht in der Exportkontrollliste enthalten sind, weiterhin keiner Ausfuhrgenehmigung bedürfen.<sup>22</sup> Denn die MCTL ist auf heftige Kritik gestoßen: So wird sie als "Modern Technology List"<sup>23</sup> oder als "Wunschliste des DoD"<sup>24</sup> bezeichnet, da man in ihr einen Wegbereiter der Kontrollmaximierung sieht, der zu einer wesentlich längeren Güterkontrollliste führt. Der Panel on the Impact of National Security Controls stellt in einer Untersuchung fest, daß es schwer fällt, operationable Kontrollkriterien für technisches Wissen zu finden, die einerseits militärisch relevantes Wissen schützen, ohne andererseits den wirtschaftlich vorteilhaften Austausch technischer Information auf nationaler und internationaler Ebene zu behindern.<sup>25</sup> Daher ist die Absicht des DoD, die MCTL in die nationale Exportkontrollliste und in die internationalen COCOM-Listen zu integrieren, auf Widerstand bei amerikanischen Unternehmen, Universitäten und Wirtschaftsverbänden sowie bei den übrigen COCOM-Mitgliedern gestoßen.<sup>26</sup>

Das Konfliktpotential bei dualen Gütern und Technologien hat sich zudem im Zeitablauf vergrößert. Bis in die sechziger Jahre galten die militärischen bzw. im Auftrag des Militärs durchgeführten Forschungs- und Entwicklungs(FuE)-programme in den Vereinigten Staaten häufig als Beschleuniger des zivilen technischen Fortschritts, da in vielen Fällen eine zivile Nutzung der Ergebnisse militärischer FuE möglich gewesen sei. Seit Ende der sechziger Jahre wird jedoch verstärkt beobachtet, daß der militärische Bereich auf einer Vielzahl

<sup>19</sup> Vgl. ebenda, S. 133 f., Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 144 f. und Office of Technology Assessment, a.a.O., S. 83 f. Diese zumindest in den letzten zehn Jahren zu beobachtende Haltung in der COCOM-Politik der Vereinigten Staaten wird auch darauf zurückgeführt, daß statt des amerikanischen Handelsministeriums verstärkt das Verteidigungsministerium die Leitlinien der Exportkontrollpolitik vorgegeben hat. Vgl. Reinhard Rode, *Wieviel Exportkontrolle? COCOM auf dem Prüfstand*. HSFK-Report 6, Frankfurt/M. 1988, S. 17 f. und Michael Mastanduno, "Technologische Revolution und die Ost-West-Beziehungen. Gibt es eine Zukunft für COCOM?" *Europäische Rundschau*, Vol. 17, Wien 1989, Nr. 2, (S. 49-57) S. 51 f.

<sup>20</sup> Vgl. Office of Technology Assessment, a.a.O., S. 82.

<sup>21</sup> Vgl. Office of the Director of Defense Research and Engineering, *An Analysis of Export Control of U.S. Technology - A DoD Perspective*. Washington 1976, S. 34 f.

<sup>22</sup> Vgl. Werner Hein, *Beschränkung des internationalen Technologietransfers durch die USA - Auswirkungen auf die Innovationsentscheidungen deutscher Unternehmen*. Washington 1984, S. 52 f.

<sup>23</sup> Vgl. Office of Technology Assessment, a.a.O., S. 82.

<sup>24</sup> Vgl. Hein, a.a.O., S. 53.

<sup>25</sup> Vgl. Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 128.

<sup>26</sup> Vgl. Office of Technology Assessment, a.a.O., S. 83 und Hein, a.a.O., S. 52 f.

von Hochtechnologiegebieten in einen Rückstand gegenüber dem zivilen Bereich geraten ist.<sup>27</sup> Verfügungsbeschränkungen wie Exportkontrollen beeinträchtigen in diesem Fall die Verfügungsgewalt ziviler Unternehmen über ihre zivilen Innovationen. Zivile Hochtechnologiebereiche wie Computer, Halbleiter, Werkzeugmaschinen, Instrumente oder Telekommunikation haben immer auch militärische Nutzungspotentiale, so daß diese Bereiche von Exportkontrollen berührt werden. Für die Entwicklung solcher Bereiche ist es wichtig, in welchem Ausmaß ihre zivilen Innovationen auch weitgehend unbeschränkt wirtschaftlich genutzt werden dürfen.

Die unterschiedlichen Auffassungen zwischen den Vereinigten Staaten und den übrigen COCOM-Mitgliedern bezüglich der Funktion des COCOM zeigte sich auch darin, daß die Vereinigten Staaten bemüht gewesen sind, ihren Exportkontrollbestimmungen extraterritoriale Gültigkeit zu verschaffen. Die Ausführungsverordnung (Export Administration Regulation (EAR)) zum amerikanischen Außenwirtschaftsgesetz (Export Administration Act (EAA)) enthält eine im Vergleich zu der korrespondierenden COCOM-Liste umfangreichere Liste von dualen Gütern und Technologien, für deren Export und Reexport eine Genehmigung erforderlich ist. Da dieses Embargo gegenüber kommunistischen Ländern durch den Reexport aus Drittländern umgangen werden könnte, beanspruchen die Vereinigten Staaten für sich das Recht, eine Exportkontrolle in Form von Reexportgenehmigungen und Sanktionsmaßnahmen bei Verstößen durchführen zu dürfen. Ausländische Unternehmen, sofern sie Eigentum amerikanischer Staatsbürger bzw. Unternehmen sind oder unter deren Kontrolle stehen, und Ausländer, die amerikanische Waren oder Technologien beziehen, können nach dem EAA unmittelbar dem amerikanischen Ausfuhrrecht unterworfen werden. Diesen juristischen und natürlichen Personen drohen empfindliche Strafen, sofern sie einen nicht vom amerikanischen Handelsministerium genehmigten Reexport vornehmen. Dabei schließt der Begriff des Reexports auch Warenbewegungen innerhalb des Empfängerlandes ein.<sup>28</sup> Daß diese extraterritoriale Exportkontrolle der Vereinigten Staaten auch die verbündeten Staaten im COCOM berührt, wird von amerikanischer Seite mit der mangelnden Kooperationsbereitschaft der übrigen COCOM-Mitglieder bei der Kontrolle des Intra-Westhandels begründet. So erklärt sich der amerikanische Alleingang aus einem Mangel an Vertrauen gegenüber der Bereitschaft der COCOM-Verbündeten, ein "Durchhandeln" und damit ein Unterlaufen des Embargos über Drittländer zu verhindern.<sup>29</sup>

Diese Vorgehensweise dürfte aus mehrerlei Gründen problematisch sein: Zum einen wird darauf verwiesen, daß es wenig erfolgversprechend erscheint, eine unzulängliche direkte Kontrolle seitens des Transferlandes durch eine indirekte amerikanische Kontrolle aus beträchtlicher Distanz bei eingeschränkter Kooperationsbereitschaft nationaler Behörden zu ersetzen.<sup>30</sup> Zum anderen wird in der Literatur hervorgehoben, daß seit den siebziger Jahren nicht mehr von einer uneingeschränkten technologischen Vorherrschaft der Vereinigten Staaten ausgegangen werden kann. Mit der Entwicklung einer eigenständigen technologischen Basis und einer von amerikanischen Importen unabhängigen Produktion von Hochtechnologiegütern – auch in jungen, nicht dem COCOM zugehörigen Industrieländern – hat das Druckmittel der Technologieabhängigkeit an Wirkung eingebüßt.<sup>31</sup> Aber

<sup>27</sup> Vgl. etwa Klaus Schrader, Einzelwirtschaftliche Wirkungen von Rüstungs- und Raumfahrtausgaben in den Vereinigten Staaten – Eine Literaturanalyse. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 381, Juli 1989.

<sup>28</sup> Vgl. Hein, a.a.O., S. 20 ff.

<sup>29</sup> Vgl. Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 138 f.

<sup>30</sup> Vgl. ebenda, S. 139.

<sup>31</sup> Vgl. Hein, a.a.O., S. 60 f., Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 139 und Mastanduno, a.a.O., S. 50.

selbst die Nutzung der noch verbliebenen amerikanischen Möglichkeiten erscheint problematisch, wie die Kontroverse um das westeuropäisch-sowjetische Erdgas-Röhren-Geschäft 1981/82 andeutet. Durch die Aufhebung der Lizenzen für den Export von Öl- und Erdgas-explorationsausrüstungen in die Sowjetunion und Sanktionen gegen die an diesem Geschäft beteiligten westeuropäischen und amerikanischen Unternehmen machte die amerikanische Regierung von ihren extraterritorialen Befugnissen Gebrauch. Zwar erreichte sie eine stärkere Zurückhaltung der Westeuropäer in ihren Wirtschafts- und Technologiebeziehungen mit Osteuropa, die Auseinandersetzung machte jedoch die Interessengegensätze und die Empfindlichkeit befreundeter Staaten bei Eingriffen in ihre nationale Souveränität deutlich sichtbar.<sup>32</sup>

### **Das ungeklärte Verhältnis zwischen dem COCOM und der Europäischen Gemeinschaft**

Mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes 1992 ergibt sich auch die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen dem COCOM und der EG zu klären. Denn es stellt sich die Frage, inwieweit das COCOM den Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft beeinträchtigt, welcher nach Beendigung der im EWG-Vertrag genannten Übergangszeit keinen Beschränkungen mehr unterliegen soll. Diese Frage gewinnt dadurch an Aktualität, daß mit dem eventuellen Beitritt bisheriger EFTA-Mitglieder, wie z.B. Österreich, neben Irland weitere EG-Mitglieder nicht dem COCOM angehören würden. Aber schon eine intensivierete Kooperation der heutigen EG mit den osteuropäischen Reformländern wirft das Problem auf, inwieweit das COCOM-Regime dem derzeit Grenzen setzt.

Bislang waren die COCOM-Mitglieder aufgefordert, die vom COCOM festgelegten Richtlinien zur Exportkontrolle in nationales Recht umzusetzen. Damit ergibt sich die Frage nach der Kompetenz der EG bei der Exportkontrollpolitik, also inwieweit die COCOM-Vorschriften bzw. deren Umsetzung in nationales Recht der COCOM-Mitglieder mit dem EG-Recht vereinbar sind. Nach Art. 113 I EWG-Vertrag soll nach Ablauf der Übergangszeit die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet werden. Nach der herrschenden Meinung stellen Embargomaßnahmen wie Ein- und Ausfuhrverbote für besonders empfindliche Güter, ein allgemeines Embargo, ein Wirtschaftsboykott oder ein Handelskrieg handelspolitische Maßnahmen im Sinne von Art. 113 dar. Die politische Beschlußfassung über die Notwendigkeit von Embargomaßnahmen erfolgt im Rahmen der "Europäischen Politischen Zusammenarbeit" (EPZ); die Umsetzung dieser Beschlüsse in Gemeinschaftsrecht vollzieht sich durch Organe der Gemeinschaft, die Verordnungen gemäß Art. 113 erlassen.<sup>33</sup> Eine Ausnahme von dieser Bestimmung findet sich jedoch in Art. 223 I b EWG-Vertrag, "jeder Mitgliedsstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen".

Damit wird die handelspolitische Kompetenz der EG zugunsten einer nationalen Kompetenz hinsichtlich einer Liste von unmittelbaren Rüstungsgütern, wie sie nach Art. 223 II

<sup>32</sup> Vgl. Hein, a.a.O., S. 61.

<sup>33</sup> Vgl. Wolfgang Ernst, Hans-Friedrich Beseler, "Handelspolitik". In: Hans von der Groeben, Hans von Boeckh, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Bd. 1, 3. Aufl., Baden-Baden 1983, (S. 1881-1983) S. 1948 f. und Vedder, "Die Handelspolitik". In: Eberhard Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Grdlfg., Mai 1986, (S. 1-60) S. 16 f.

EWG-Vertrag vom Rat 1958 aufgestellt wurde, eingeschränkt.<sup>34</sup> Demnach dürfte von seiten der EG prinzipiell nichts gegen die Übernahme der internationalen COCOM-Liste für Rüstungsgüter in nationales Recht der EG-Mitglieder sprechen. Folgt man den Kommentaren zum EWG-Vertrag, so fallen unter die Ausnahmen des Art. 223 jedoch nicht duale Güter und Technologien, wie sie in der Industriegüterliste des COCOM enthalten sind: Entweder wird hervorgehoben, daß von der Ausnahme "nicht alle zum militärischen Gebrauch bestimmten Gegenstände" betroffen seien,<sup>35</sup> oder es wird davon gesprochen, daß es sich bei der betroffenen Gütergruppe "um eigens für militärische Zwecke bestimmte Rüstungsgüter" handle.<sup>36</sup> Demnach kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Exportkontrollpolitik bei Dualgütern, ziviler Kernenergie und Nukleartechnik in die Zuständigkeit der EG nach Art. 113 EWG-Vertrag fällt und für diesen Bereich die EG als Verhandlungspartner im COCOM prädestiniert ist. Dabei kann die EG nur solchen COCOM-Vereinbarungen ihre Zustimmung geben, die mit dem uneingeschränkten Güter- und Technologieverkehr innerhalb des Binnenmarktes vereinbar sind.

Trotz dieser EG-Kompetenz auf dem Gebiet der Exportkontrolle ist die Haltung der EG-Kommission in bezug auf eine gemeinsame Exportkontrollpolitik und auf das Verhältnis der EG zum COCOM nicht eindeutig: Eine Anfrage vom 5. Juni 1986 zur Auslegung des Art. 223 EWG-Vertrag und einer Beteiligung der EG an den Beschlüssen des COCOM blieb ohne konkrete Antwort,<sup>37</sup> so daß im August 1989 eine erneute Anfrage an die EG-Kommission zur Rolle der EG im COCOM gerichtet wurde. In der Antwort der Kommission vom Oktober 1989 wird die Bestimmung des Art. 223 I b zitiert und festgestellt, daß Handels- und Kooperationsabkommen mit den Ländern in Osteuropa durch diese Regelung nicht beeinträchtigt werden. Es folgt der Hinweis, daß die Kommission in die Arbeit des COCOM nicht eingebunden sei und weiterhin prüfe, inwieweit nationale Ausfuhrkontrollen mit dem EWG-Vertrag und wie die Sicherheitsinteressen der EG-Mitglieder mit dem Wegfall der innergemeinschaftlichen Grenzkontrollen vereinbar seien.<sup>38</sup>

Diese Stellungnahmen der EG-Kommission lassen vermuten, daß sich die EG im Rahmen konkreter Harmonisierungsbestrebungen bisher mit dem Problem einer gemeinschaftlichen Exportkontrollpolitik bezüglich Dualgütern nicht befaßt hat. Es unterbleibt der Hinweis, daß nicht der Osthandel mit Rüstungsgütern der Klärung bedarf - bei diesen Entscheidungen sind die EG-Mitglieder nach Art. 223 EWG-Vertrag souverän und auch im COCOM stellt die Rüstungsliste nicht den Streitgegenstand dar. Die Probleme für den innergemeinschaftlichen Handel und den Osthandel ergeben sich vielmehr aus der Industriegüterliste des COCOM.

### Die Wirkungen auf den West-Ost-Technologietransfer

Die Frage, inwieweit das COCOM den west-östlichen Technologietransfer behindert, d.h., inwieweit es also geeignet ist, eine Modernisierung der osteuropäischen Volkswirtschaften

<sup>34</sup> Diese Liste ist nicht veröffentlicht worden, kann aber von Angehörigen der Mitgliedsstaaten unter Nachweis triftiger Gründe als Doppel von ihrem Heimatstaat angefordert werden. Die Liste ist seit dem 15.04.1958 nicht geändert worden. Vgl. Hummer, "Art. 223". In: Eberhard Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, El. 2, November 1988, (S. 1-3) S. 2.

<sup>35</sup> Heinrich Matthies, "Wahrung der Sicherheitsinteressen". In: Groeben et al., a.a.O., Bd. 2, (S. 1027-1034) S. 1033

<sup>36</sup> Hummer, a.a.O., S. 2.

<sup>37</sup> Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl.), Mitteilungen und Bekanntmachungen. Nr. C 19/10, 26. Januar 1987.

<sup>38</sup> ABl., a.a.O., Nr. C 9/6, 15. Januar 1990.

zu verzögern, läßt sich nicht einfach beantworten. Aufgrund der mit den COCOM-Listen verbundenen Geheimhaltung ist es nicht möglich, die Entwicklung des Handels in den von COCOM-Kontrollen betroffenen Gütergruppen im einzelnen zu analysieren. Es kann jedoch untersucht werden, ob sich COCOM-Effekte beobachten lassen, wenn man die Exportentwicklung in den Hochtechnologieproduktgruppen vor dem Hintergrund außenpolitisch motivierter Veränderungen in der COCOM-Politik bzw. der amerikanischen Exportkontrollpolitik betrachtet. Bei einer Verschärfung der COCOM-Kontrollen müßte ein Exportrückgang im Hochtechnologiebereich beobachtbar sein, während bei einer Liberalisierung ein Exportanstieg zu erwarten wäre. Ein Auftreten derartiger Effekte setzt allerdings voraus, daß die COCOM-Listen außer eines strategischen Kerns von Gütern und Technologien auch Positionen enthalten, die als "politische Verfügungsmasse" anzusehen sind. Darunter sollen Güter und Technologien mit geringem strategischem Wert verstanden werden, deren Aufnahme in die COCOM-Listen unter Umständen nicht zu rechtfertigen ist, wenn die COCOM-Kontrollen lediglich ein effizientes Instrument zur Wahrung der äußeren Sicherheit sein sollen. Der Handel mit diesen Gütern hängt dann auch von den aktuellen außenpolitischen Rahmenbedingungen ab.

In der vorliegenden Untersuchung wird eine Abgrenzung von Hochtechnologiegütern verwendet, die auf dreistellige Kategorien der "Standard International Trade Classification" (SITC) basiert und einen großen Teil derjenigen Technologien erfaßt, von denen ein wesentlicher Beitrag zum technischen Fortschritt des importierenden Landes erwartet wird (Übersicht 1). Diese Abgrenzung, die auf einer vom amerikanischen Handelsministerium erstellten Liste von Hochtechnologiegütern basiert, erscheint insofern sinnvoll, da die bisherige Exportkontrollpolitik des COCOM maßgeblich von amerikanischen Interessen dominiert wurde.<sup>39</sup> Es liegt nahe, daß die verwendete amerikanische Hochtechnologieliste am ehesten die aus amerikanischer Sicht zu kontrollierenden Güter und Technologien einschließt, d.h. einen wesentlichen Teil der COCOM-Listen enthalten müßte. Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1978-1987 gewählt, in denen zeitweise Exportkontrollen verschärft worden waren. Während in den siebziger Jahren im Zuge der weltweiten Entspannung lange Zeit ein osthandelsfreundliches Klima herrschte, das sich auch in einem Abbau der COCOM-Listen und einer Zunahme der gewährten Ausnahmen von den COCOM-Kontrollen zeigte, kam es Ende der siebziger Jahre zu einem Umschwung. Das amerikanische Verteidigungsministerium gewann an Einfluß auf die Exportkontrollpolitik und setzte sich für die Ausweitung der Kontrollen bei dualen Technologien ein, da der beobachtete Aufholprozeß der Sowjetunion in der Rüstungstechnik als Folge des West-Ost-Technologietransfers gesehen wurde. Zudem wurde nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan (1979/80) und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen (1981) die Forderung nach einem allgemeinen Wirtschaftsembargo erhoben. Diese außenpolitischen Ereignisse spiegeln sich wider in einer Erweiterung der COCOM-Listen seit 1980. Eine Trendwende bei der Gewährung von Ausnahmen im COCOM kann erst wieder seit 1985 beobachtet werden, die mit zunehmenden Reformen in Osteuropa und intensivierten Ost-West-Abrüstungsverhandlungen einhergeht.<sup>40</sup>

Die Untersuchung zeigt, daß im Zeitraum 1978-1987 der Anteil der Hochtechnologieexporte an den Gesamtexporten aus den COCOM-Ländern in die Welt ständig gestiegen ist. Ein Zusammenhang zwischen dieser Entwicklung und außenpolitischen Ereignissen, die in

<sup>39</sup> Vgl. John A. Martens, "Quantification of Western Exports of High Technology Products to the U.S.S.R. and Eastern Europe". In: Gordon B. Smith (Ed.), *The Politics of East-West Trade*. Boulder 1984, (S. 33-62) S. 35 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Rodé, a.a.O., S. 17 f. und Hasse, a.a.O., S. 614 ff.

## Übersicht 1 - Gruppen von Hochtechnologiegütern

SITC-Kategorie	Kurzbezeichnung
714	Nichtelektrische Triebwerke und Motoren
718	Energieerzeugende Maschinen
728	Spezialmaschinen und -ausrüstung für einzelne Industrien
736	Werkzeugmaschinen zur Metall- und Karbidbearbeitung
737	Metallbearbeitungsmaschinen
741	Heiz- und Kühlausrüstung
742	Flüssigkeitspumpen und -hebwerke
743	Pumpen und Kompressoren; Ventilatoren und Entlüfter; Zentrifugen; Filter- und Klärgeräte
749	Nichtelektrische Maschinenteile und Zubehör
751	Büromaschinen
752	Automatische Datenverarbeitungsmaschinen und Peripheriegeräte
759	Teile und Zubehör für SITC 751 und 752
761	Fernsempfänger
763	Plattenspieler, Diktiergeräte und andere Aufnahme- und Wiedergabegeräte
764	Telekommunikationsausrüstung
774	Medizintechnische und radiologische Geräte
776	Elektronikbauteile
778	Elektrische Maschinen und Geräte
792	Luftfahrzeuge und Teile
793	Wasserfahrzeuge
871	Optische Instrumente und Geräte
881	Fotographische Geräte und Ausrüstung
882	Fotographische und kinematographische Güter
884	Optische Güter

Quelle: UN, Standard International Trade Classification, Revision 2. Statistical Papers, Series M, Nr. 34, New York 1975, 2., neubearb. Aufl.

diesen Zeitraum fallen, kann nicht abgeleitet werden. Gleiches gilt auch für die Exporte der COCOM-Länder in die lateinamerikanischen Länder, deren Hochtechnologieintensität ab 1980 von einem relativ hohen Niveau aus trendmäßig gestiegen ist. Ein anderes Bild ergibt sich für die Exporte aus den COCOM-Ländern in die osteuropäischen RGW-Länder: Von 1978 bis 1981 ist der Hochtechnologieanteil der Ausfuhr ständig gesunken, um dann von 1981 bis 1985 auf relativ niedrigem Niveau zu stagnieren. In diesen Zeitraum fällt die Ausweitung der Positionen auf den COCOM-Listen und der Rückgang der Ausnahmegenehmigungen für den Export kontrollierter Güter und Technologien. Diese restriktivere Kontrollpolitik kann mit dem gestiegenen Einfluß des amerikanischen Verteidigungsministeriums, den Ereignissen in Afghanistan und Polen sowie den in den ersten Jahren der Reagan-Administration steigenden Spannungen zwischen den Blöcken begründet werden. Eine Ausnahme bildet lediglich ein vorübergehender Anstieg des Anteils der Hochtechnologieexporte im Jahr 1983, die mit der Aufhebung der amerikanischen Sanktionsmaßnahmen gegen das Erdgas-Röhren-Geschäft im November 1982 erklärt werden kann. Dadurch war es den Westeuropäern und Japanern möglich, die mit der Sowjetunion abgeschlossenen Lieferverträge im Jahre 1983 zu erfüllen. Dieses amerikanische Entgegenkommen mußte von den Westeuropäern und Japan mit der Verpflichtung erkaufte werden, keine neuen Lieferabkommen mit der Sowjetunion abzuschließen und die gemeinsamen Exportkontrollen zu verschärfen.<sup>41</sup> Betrachtet man die für das Erdgas-Röhren-Geschäft relevanten Gütergruppen im Hochtechnologiebereich, fällt für das Jahr 1983 ein sprunghafter Exportanstieg

<sup>41</sup> Vgl. Office of Technology Assessment, a.a.O., S. 66.

in die RGW-Länder im Vergleich zum Vorjahr auf, gefolgt von einem entsprechenden Exportrückgang im nächsten Jahr. Bereinigt man den Hochtechnologieanteil der Exporte des Jahres 1983 um diesen "Erdgas-Röhren-Effekt", ergibt sich eine Hochtechnologieintensität für das Jahr 1983, die sich ungefähr auf dem Vorjahresniveau befindet.

Der seit 1985 gestiegene Hochtechnologieanteil der Exporte in die RGW-Staaten läßt sich vor allem durch ein osthandelsfreundlicheres Klima in den Vereinigten Staaten erklären, das auch in dem 1985 vom amerikanischen Kongreß verabschiedeten Außenwirtschaftsgesetz zum Ausdruck kam. Seit 1987 sind der amerikanischen Regierung zudem die Kosten der Exportkontrolle bewußt geworden; das Handelsbilanzdefizit der Vereinigten Staaten hat statt der Exportkontrolle eine Exportförderung nahegelegt und die seit dem Amtsantritt Gorbatschows 1985 eingetretene Klimaverbesserung im Ost-West-Verhältnis fördert die Liberalisierung der Kontrollvorschriften.<sup>42</sup> Die Entwicklung der Hochtechnologieexporte weist darauf hin, daß die COCOM-Kontrollen die Entwicklung des West-Ost-Technologietransfers spürbar beeinflussen (vgl. Schaubild 3).

## Die Reform des COCOM-Systems

### *Die Struktur eines reformierten COCOM*

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die COCOM-Exportkontrollen ein Hindernis für den freien Güter- und Technologieverkehr zwischen den COCOM-Ländern, innerhalb der EG und im Rahmen des Osthandels darstellen. Die Forderung, auf Exportkontrollen gänzlich zu verzichten, muß jedoch nicht eine zwingende Konsequenz sein. Die Existenz eines Systems multilateraler Exportkontrollen kann dadurch begründet werden, daß es zur äußeren Sicherheit der in dieses System einbezogenen Länder beiträgt. Denn das öffentliche Gut "äußere Sicherheit" stellt einen Teil der Rahmenbedingungen dar, die für das rentable Wirtschaften im privaten Sektor einer Volkswirtschaft wichtig sind. Daher stellt sich weniger die Frage eines generellen Verzichts auf Exportkontrollen, sondern eher die Frage nach der Optimalität von Exportkontrollen. Einerseits sollte ein Exportkontrollsystem bei einem gegebenen Bedrohungsniveau kostenminimal bzw. effizient ausgestaltet werden. Andererseits wird das Kontrolloptimum mit dem Grad der äußeren Bedrohung variieren. In einer Phase west-östlicher Entspannung und damit verbundener konkreter Abrüstungsmaßnahmen sinkt der Bedrohungsgrad und damit auch der für die Bewahrung der äußeren Sicherheit notwendige Aufwand. Ein Abbau der Exportkontrollen und der mit diesen verbundenen Kosten, die sich aus der Beeinträchtigung der internationalen Arbeitsteilung und den zusätzlichen Transaktionskosten aufgrund der COCOM-Regulierungen ergeben; sollte diese sicherheitspolitische Entwicklung begleiten.

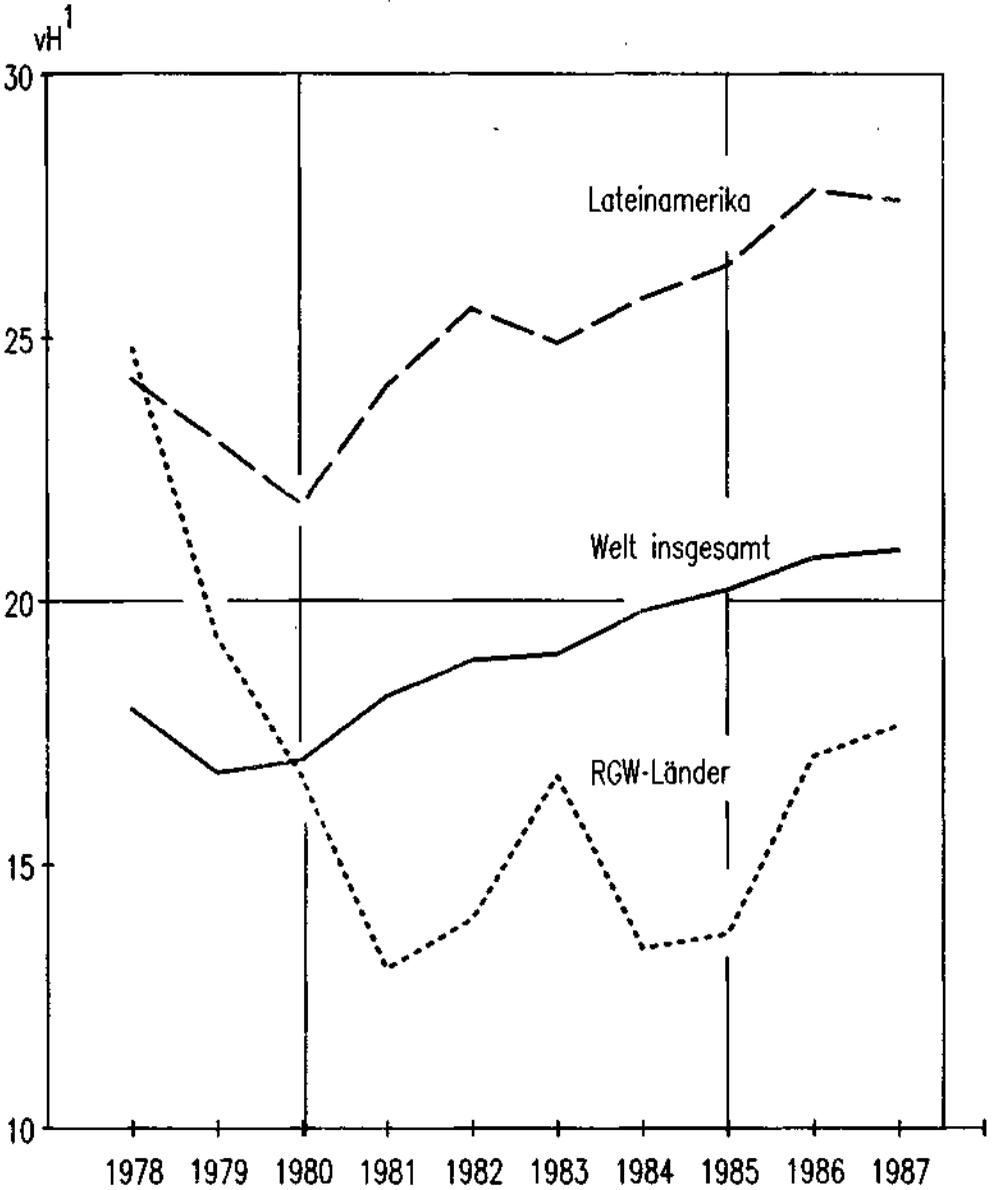
Unter einer Reform des COCOM sollten jedoch nicht Erleichterungen der Art verstanden werden, daß lediglich die Zahl der Exportausnahmen erhöht wird, die COCOM-Listen um einige Positionen gekürzt werden oder einzelne RGW-Länder in den Genuß einer bevorzugten Behandlung kommen. Vielmehr sollte die Struktur des COCOM grundlegend reformiert werden:

(1) Der Kontrollgegenstand: Ein effizientes COCOM-System ist ausschließlich an der Kontrolle von "kritischen" und damit für die äußere Sicherheit unmittelbar relevanten Gütern und Technologien auszurichten. Anderenfalls würde die Exportkontrolle auf ein Wirtschaftsembargo hinauslaufen, das den Export von Gütern und Technologien ohne Berücksichtigung ihrer strategischen Bedeutung einschränkt. Die Bewahrung der militär-

<sup>42</sup> Vgl. Rode, a.a.O., S. 14 ff.

Schaubild 3

### Exporte der COCOM-Länder von Hochtechnologiegütern nach Bestimmungsregionen



¹ Anteil am Gesamtexport in die einzelnen Regionen



technischen Führungsposition des Westens und die damit einhergehende äußere Sicherheit beruht jedoch auf kritischen Technologien, deren Weitergabe durch eine strategische Exportkontrolle zu geringeren Kosten als durch ein undifferenziertes Wirtschaftsembargo verhindert bzw. verzögert werden kann.

(2) Die Ausnahmen: Unter Zugrundelegung einer restriktiven Abgrenzung des Kontrollgegenstands eines reformierten COCOM muß die Praxis der Ausnahmeregelungen überdacht werden. Die bisherige Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen deutet darauf hin, daß die COCOM-Listen eine Anzahl von Positionen enthalten, die offensichtlich nicht als "kritisch" angesehen werden können. Warum könnte sonst in Ausnahmefällen ein Export statthaft sein? Es ist die Vermutung geäußert worden, daß sich einzelne COCOM-Mitglieder mit Hilfe von Ausnahmegenehmigungen zuweilen Wettbewerbsvorteile auf bisher nicht erschlossenen Märkten sichern wollten.<sup>43</sup> Um auszuschließen, daß auf den COCOM-Listen Positionen erscheinen, die einem tages- oder wettbewerbspolitischen Kalkül unterliegen und daher an sich nichts mit der Zielsetzung einer strategischen Exportkontrolle zu tun haben, sollte generell der freie Güter- und Technologieverkehr garantiert sein. Nur in Ausnahmefällen, die mit dem nachgewiesenen kritischen Wert eines Gutes bzw. einer Technologie zu begründen sind, darf eine Exportbeschränkung erfolgen. Zu diesen Exportverboten darf es dann allerdings keine Ausnahmegenehmigungen mehr geben. Damit wird die Beweislast hinsichtlich des kritischen Werts von Gütern und Technologien auf die politischen Entscheidungsträger verlagert werden, die aus Gründen der äußeren Sicherheit den Handel mit diesen Gütern und Technologien beschränken bzw. unterbinden wollen. Um einen öffentlichen Begründungszwang bei geplanten Kontrollmaßnahmen herbeizuführen, muß die Transparenz dieser COCOM-Entscheidungen sichergestellt werden. Ein Ende der bisher üblichen extensiven Geheimhaltung bei den Entscheidungsprozessen innerhalb des COCOM ist daher notwendig. Die aus diesem Verfahren resultierenden COCOM-Listen sind öffentlich zugänglich zu machen, so daß die einzelnen Beschränkungen erkannt und deren Begründungen nachvollzogen werden können. Es erscheint in diesem Zusammenhang im übrigen wenig einsichtig, daß eine Transparenz der Exportkontrolle mit der militärisch notwendigen Geheimhaltung kollidieren muß. Denn schließlich bedeutet eine Transparenz des COCOM-Mechanismus nicht die Offenlegung militärischer Informationen, von deren Geheimhaltung die Sicherheit des Westens abhängt. Die Kontrollbefürworter werden mit dem Problem konfrontiert, Kontrollen für Dualgüter öffentlich begründen zu müssen, die bisher schon im Ausnahmefall exportiert werden durften und ansonsten in westlichen Ländern frei handelbar waren. Der Nachweis muß erbracht werden, daß ein Export dieser Dualgüter die äußere Sicherheit der COCOM-Länder beeinträchtigt. Eine auf Entspannung und Kooperationsbereitschaft mit den osteuropäischen Staaten ausgerichtete Grundstimmung in den COCOM-Ländern dürfte die Schwierigkeit einer solchen Beweisführung noch erhöhen.<sup>44</sup> Letztlich muß von der amerikanischen Rechtsauffassung Abschied genommen

<sup>43</sup> In diesen Verdacht sind vor allem die Vereinigten Staaten geraten, deren Anteil an allen COCOM-Ausnahmeanträgen sich während der siebziger Jahre auf 65 vH steigerte. Gleichzeitig erwiesen sich die Vereinigten Staaten unter Ausnutzung der Einstimmigkeitsregel als der Bremsen bei den Ausnahmeanträgen anderer Mitglieder. Vgl. Weber, a.a.O., S. 127 und Panel on the Impact of National Security Controls, a.a.O., S. 142 f.

<sup>44</sup> Dieser Gedanke der Umkehrung der Beweislast findet sich u.a. auch bei Jan Tumlir, *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*. Washington 1985, S. 63 und Juergen B. Donges, *Whither International Trade Policies? Worries about Continuing Protectionism*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 125, Oktober 1986, die den Begründungszwang für protektionistische Maßnahmen von den Freihändlern auf die Seite der Protektionisten verlagern wollen. Damit müßte öffentlich der Nachweis erbracht werden, daß protektionistische Maßnahmen die Wohlfahrt des protektionistischen Landes steigern – eine Position, die nur wenige politische Entscheidungsträger einzunehmen bereit wären.

werden, daß der Außenwirtschaftsverkehr kein Recht des Bürgers, sondern ein vom Staat eingeräumtes Privileg ist.<sup>45</sup> Die Positionen auf den so reformierten COCOM-Listen würden dann nur noch wohl begründete, nachvollziehbare Ausnahmen vom Prinzip des freien Außenwirtschaftsverkehrs darstellen. Diese Positionen sollten zudem ständig überprüft werden, um zu verhindern, daß veraltete und damit nicht länger "kritische" Güter und Technologien auf den COCOM-Listen verbleiben. Die kürzer werdenden Produktzyklen im Hochtechnologiebereich machen eine dauernde Aktualisierung der Listen um so dringlicher. Vorstellbar wäre ein Verfahren, daß dem Budgetplanungskonzept des Zero-Base-Budgeting ähnelt: Dieses 1973 in Georgia erstmals eingeführte Planungskonzept sieht vor, daß für jedes Budgetjahr alle Haushaltsansätze von Grund auf neu veranschlagt werden, also kein Etat eine Fortschreibungsgarantie besitzt. Einem ähnlichen Verfahren könnten die COCOM-Positionen ausgesetzt werden, die in hinreichend kurzen Zeitabständen - entsprechend der Geschwindigkeit des technischen Fortschritts - neu begründet werden müßten. Auf diese Weise kann über einen permanenten Begründungszwang die Aktualität der Liste gesichert werden und es können Änderungen im Bedrohungsniveau auch kurzfristig Berücksichtigung finden.

(3) Die Kosten des COCOM: Mit einem effizienten Exportkontrollsystem sind transparente Entscheidungsgrundlagen und -mechanismen verbunden. Dadurch bleibt den Exporteuren ein kosten- und zeitaufwendiger Genehmigungsprozeß mit ungewissem Ausgang erspart. Es würden auf die bestehenden Exportkontrollen zurückführbare Unsicherheiten beseitigt werden, die bisher viele Exporteure bewogen haben, sich gar nicht oder nur in einem begrenzten Umfang im Osthandel zu engagieren. Durch die dann mögliche Einbeziehung Osteuropas in die internationale Arbeitsteilung könnten zum allseitigen Vorteil die in Handel und Kooperation liegenden Wohlfahrtspotentiale erschlossen werden.

Dieser Vorschlag zur Reform des COCOM kann sicherstellen, daß sich die Exportkontrolle auf strategische Güter und Technologien beschränkt.<sup>46</sup> Denn nur durch die Bereitstellung des öffentlichen Gutes "äußere Sicherheit" lassen sich Exportkontrollen ökonomisch rechtfertigen. Durch die Öffentlichkeit der Kontrollentscheidungen und den Begründungszwang für jede Kontrollmaßnahme kann gewährleistet werden, daß die Exportkontrollen nicht über das Ziel einer strategischen Kontrolle hinausgehen. Die COCOM-Exportkontrollpolitik sollte so durchgeführt werden, daß der Beitrag der Exportkontrolle zur äußeren Sicherheit kostenminimal erfolgt.

#### *Der Weg zu einem reformierten COCOM*

Um die dargestellten Reformen in dem bislang stark von den Vereinigten Staaten dominierten COCOM verwirklichen zu können, liegt es für die westeuropäischen Länder nahe, im Rahmen der EG ein einheitliches Vorgehen abzustimmen. Aus Sicht der EG spricht vieles für eine Liberalisierung: Zum einen können die Westeuropäer gemeinsam mit Japan ihre im Vergleich zu den Vereinigten Staaten bedeutenderen Osthandelsinteressen, denen das COCOM in seiner heutigen Form offensichtlich Grenzen setzt, mit größerem Gewicht vertreten. Zum anderen wird ein Abbau von Transaktionskosten möglich, die bisher aufgrund differierender nationaler Exportvorschriften entstanden sind. Auf Negativbescheinigungen und Endverbleibsnachweise könnte im Intra-EG-Handel verzichtet werden. Schließlich liegt es im europäischen Interesse zu verhindern, daß eine von den Vereinigten

<sup>45</sup> Vgl. Hein, a.a.O., S. 32.

<sup>46</sup> Schätzungen gehen davon aus, daß 90 vH der Positionen auf der Dualgüterliste gestrichen werden könnten, vgl. Rode, a.a.O., S. 29.

Staaten weitgehend bestimmte COCOM-Politik den innergemeinschaftlichen Handel stört. Dieser Fall würde dann eintreten, wenn einzelne EG-Mitglieder die COCOM-Maßnahmen nicht oder nur zum Teil mittragen und von amerikanischer Seite daraufhin Sanktionsmaßnahmen verhängt würden.

Auch den Vereinigten Staaten sollte eine mit der EG ausgehandelte COCOM-Reform eigentlich zum Vorteil gereichen: Eine europäische Exportkontrollpolitik, die auf den Vorgaben eines reformierten COCOM basiert, würde eine effektive Kontrolle der verbliebenen Güter und Technologien von strategischem Wert gewährleisten. Bisherige Schwachstellen, die sich aus einer unzureichenden Befolgung der COCOM-Vorschriften ergaben, könnten beseitigt werden. Desweiteren liegt es auch im amerikanischen Interesse, daß der Intra-Westhandel keine Störung infolge von Interessengegensätzen bei der Exportkontrolle erfährt. Zudem sollte beachtet werden, daß sich durch die Entwicklung einer eigenständigen Technologiebasis in der EG und in Japan auch im COCOM die Verhandlungsgewichte verschoben haben.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl ebenda, S. 60.