

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Robert W. Dean

Die aktuelle Rüstungs-  
kontrollpolitik der USA

Ernst-Otto Czempel

Die Zukunft  
der Atlantischen Gemeinschaft

Peter Schaal

Die Wirtschaftsbeziehungen  
zwischen den USA und der  
Bundesrepublik Deutschland

Jochen Bethkenhagen/  
Heinrich Machowski

Ost-West-Wirtschafts-  
beziehungen: Weiterentwicklung  
oder Restriktion?

ISSN 0479-611 X

B 13/83  
2. April 1983

Robert W. Dean, Dr.; stellvertretender Unterstaatssekretär im Außenministerium und stellvertretender Leiter des Amtes für Politisch-Militärische Angelegenheiten der Vereinigten Staaten von Amerika.

Ernst-Otto Czempiel, Dr. phil., geb. 1927; Professor für Auswärtige und Internationale Politik an der Universität Frankfurt; Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

Neuere Veröffentlichungen: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart 1979; Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn 1981; (zusammen mit Gert Krell, Harald Müller und Reinhard Rode) United States Interests and Western Europe: Arms Control, Energy, and Trade, Frankfurt 1981; Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Spannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan (Hrsg.), Stuttgart 1982.

Peter Schaal, Dr. rer. pol., geb. 1935; Prof. für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik, an der Fachhochschule Düsseldorf, Lehrbeauftragter an der philosophischen Fakultät der Universität Düsseldorf, Gast-Prof. an der Graduate Business School der University of Alabama, USA.

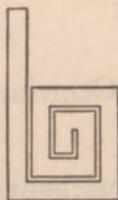
Veröffentlichungen u. a.: Stabilität und Konjunktur. Theoretische Grundlagen der Stabilitätspolitik, Stuttgart 1977; Monetäre Theorie und Politik, München-Wien 1981; Ursachenkomplex der internationalen Stahlkrise und mögliche wirtschaftspolitische Strategien zu ihrer Überwindung, in: F. Schinzingler (Hrsg.), Die europäische Stahlkrise, Aachen 1983; The European Monetary System: An Approach to Regional Economic Integration, in: The Review of Regional Studies, Vol. 11, 1/1981, S. 1—24; Reagonomics-Konzept und Perspektiven der neuen amerikanischen Wirtschaftspolitik, in: List-Forum, Bd. 11, 6/1982.

Jochen Bethkenhagen, Dr. rer. pol., geb. 1945; seit 1970 Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin (West).

Veröffentlichung u. a.: Bedeutung und Möglichkeiten des Ost-West-Handels mit Energierohstoffen, 1975; Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklung, Organisation, Erfolge und Grenzen, 1976 (zusammen mit Heinrich Machowski); Die Zusammenarbeit der RGW-Länder auf dem Energiesektor, 1977; Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, 1982 (zus. mit H. Machowski).

Heinrich A. Machowski, Dr. rer. pol., geb. 1936; seit 1969 Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin (West).

Veröffentlichungen u. a.: Außenwirtschaftliche Reformen in den RGW-Staaten, 1970; Toward a socialist economic integration in Eastern Europe, 1972; Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklung, Organisation, Erfolge und Grenzen, 1976 (mit Jochen Bethkenhagen); Sowjetunion: Wachstumsfaktor Außenhandel, 1979; Die Verschuldung der Volksrepublik Polen gegenüber dem Westen: Gegenwärtiger Stand und Ausblick, 1980; RGW-Staaten und Dritte Welt: Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungshilfe, 1981 (mit Siegfried Schultz).



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die aktuelle Rüstungskontrollpolitik der USA

## I. Die gegenwärtige sicherheitspolitische Lage

In den vergangenen Monaten ist das öffentliche Interesse stärker als je zuvor auf ein Gebiet gerichtet gewesen, das vordem den Experten zugewiesen war: Nuklearwaffen und Fragen der Nuklearstrategie. Da die Sicherheitspolitik demokratischer Regierungen von der Unterstützung durch eine informierte Öffentlichkeit abhängt, ist dieses neue, stärkere Interesse ein gutes Zeichen. Die Regierung der Vereinigten Staaten begrüßt eine offene Diskussion dieser Fragen, denn wir sehen darin eine Wiederaufnahme der nationalen amerikanischen Verpflichtung, die Friedenssuche durch Verhandlung fortzusetzen. Im Sinne dieser Verpflichtung hat die U.S.-Regierung ihre Verteidigungs- und Rüstungskontrollpolitik entwickelt, von der wir glauben, daß sie die Sicherheit unseres Landes und unserer Verbündeten garantiert und gewährleistet, daß Nuklearwaffen weder im Zorn noch irrtümlich jemals eingesetzt werden.

Diese Politik folgt auf eine Periode weitverbreiteter Desillusionierung in den USA über die Rüstungskontrollanstrengungen der Vergangenheit. Anfang der siebziger Jahre unternahm die USA gleichzeitig eine Vielzahl von Anstrengungen mit dem Ziel, nukleare, chemische und konventionelle Waffen, strategische Waffen, die Streitkräfte in Europa und sogar die Seestreitkräfte im Indischen Ozean zu kontrollieren. Letztlich wurde dadurch wenig erreicht — teilweise, weil unsere Bemühungen um zu viele Ziele zu weit gestreut waren. Das Ergebnis war eine in der Öffentlichkeit weitverbreitete Enttäuschung über die Aussichten für Rüstungskontrolle.

Aus dieser Erfahrung haben wir die Erkenntnis gewonnen, daß wir uns bei unseren Bemühungen nicht verzetteln dürfen. Wir müssen die Hauptziele der Rüstungskontrolle festlegen und sie mit ausdauernder Aufmerksamkeit verfolgen. Wir müssen sicher sein, daß die von uns vorgeschlagenen Vereinbarungen die beiderseitige Sicherheit wirklich verbes-

sern und daß sie, nach Abschluß der Verhandlungen, die Unterstützung unserer Bürger und unserer Verbündeten und die Zustimmung des Kongresses finden.

Angesichts der Nukleardebatte, die hier und im Ausland im Gange ist, ist eine sorgfältige Darlegung der Grundlage besonders wichtig, auf die sich unsere Strategie stützt und die die Struktur unserer Nuklearwaffen bestimmt. In der öffentlichen Diskussion der Strategie der U.S.-Regierung wird das grundlegende Ziel der U.S.- und NATO-Politik vielfach völlig falsch ausgelegt. Wir streben keine Überlegenheit über die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes an — wir erstreben vielmehr Gleichheit in Form eines Gleichgewichts, das allen Ländern größere Sicherheit bietet. Drei Überlegungen haben den Rahmen des Konzeptes bestimmt, wie wir an Sicherheitsfragen herangehen:

*Erstens:* die entscheidende Aufgabe der Nuklearwaffen der Verbündeten besteht darin, sowjetische Nuklearangriffe gegen uns selbst, unsere Verbündeten und unsere Freunde abzuschrecken und — in Verbindung mit konventionellen Waffen — eine sowjetische konventionelle Aggression zu verhindern. Abschreckung hängt von einer ausreichenden Flexibilität der Waffen ab, um einem breiten Spektrum von Bedrohungen begegnen zu können, so daß — unbeschadet der Umstände und des Ausmaßes eines potentiellen Konflikts — der Sowjetunion niemals ein Anreiz zu einem Angriff geboten wird.

Folgende Grundprinzipien liegen der Abschreckung zugrunde:

— Wir wollen die Sowjetunion abschrecken und nicht uns selbst. Die Dynamik der sowjetischen nuklearen Aufrüstung zeigt, daß die sowjetischen Führer nicht an das Konzept des „ausreichenden Maßes“ (sufficiency) glauben und daher wahrscheinlich nicht durch eine im Rahmen dieses Konzeptes begründete Strategie oder militärisches Potential abgeschreckt werden.

— Nukleare Abschreckung darf sich nicht allein in Zeiten des Friedens und der Ruhe bewähren. Ihre wirkliche Bewährungsprobe muß sie vor allem in Zeiten größter Spann-

*Überarbeitete Fassung eines Vortrags im Amerika-Haus, Köln, am 9. 11. 1982*

*Übersetzung: Bernd Herbert / Bonn  
Jutta Wolke / Düsseldorf*

gen, ja sogar inmitten eines tatsächlichen Konflikts bestehen, wenn alles auf dem Spiel steht und die Versuchung, Risiken einzugehen, am größten ist.

— Abschreckung hängt von unserer Fähigkeit ab — selbst nach einem massiven Nuklearschlag gegen uns — einen Aggressor daran zu hindern, sich einen militärischen Vorteil zu sichern und sich in einem Konflikt durchzusetzen. Sie beruht also auf einem militärischen Gleichgewicht, für das nicht Zahlen oder Größe maßgeblich sind, sondern eine komplexe Wechselwirkung von Stärken und Schwächen.

Eine zweite Überlegung, die unser Konzept tangiert, ist der zwangsläufige Einfluß der Nuklearwaffen und des nuklearen Gleichgewichts auf das politische und psychologische Umfeld, in dem internationales Krisenmanagement erfolgen muß. Unsere eigene Unverwundbarkeit gegenüber nuklearer Erpressung — wie auch die Immunität unserer Freunde gegen politische Einschüchterung — hängt von unserer Fähigkeit und unserem Willen ab, glaubwürdig jeglicher sowjetischer Eskalationsdrohung zu begegnen.

*Drittens:* in Nicht-Krisenzeiten spielt das nukleare Gleichgewicht in der täglichen Abwicklung der Diplomatie eine wichtige Rolle. Die Stärke der USA und ihre Entschlossenheit werden in jedem Teil der Welt registriert. Das nukleare Gleichgewicht ist ein entscheidender, wenn auch nicht expliziter, Gesichtspunkt für alle Länder, die stabile Sicherheitsabkommen angesichts des potentiellen sowjetischen Expansionismus suchen.

Der grundlegende Zweck unserer strategischen Waffen hat sich nicht geändert. Wohl hat sich das Ausmaß und der Charakter der sowjetischen Bedrohung geändert — die Anzahl und Qualität ihrer Nuklearwaffen. Wenn es einen Unterschied gibt zwischen der Politik der USA in der Vergangenheit und heute, so besteht er in dem umfassenden und kohärenten Ansatz der Reagan-Regierung zur Erzielung von Abschreckung. Rüstungskontrolle wird nicht länger als von der Waffenmodernisierung unabhängig betrachtet — vielmehr werden beide Teile als wesentliche und sich gegenseitig stützende Elemente einer Gesamtsicherheitspolitik verstanden, die Abschreckung durch erhöhte Stabilität und Balance zu erreichen sucht. Diese Politik nimmt ihren Ausgang bei einer realistischen Einschätzung der fortgesetzten Aufrüstung bei den sowjetischen konventionellen und nu-

klearen Waffen während der vergangenen zwei Jahrzehnte. Diese Aufrüstung stellt ein ungeheures Opfer für eine Wirtschaft dar, in der die Menschen nur unter Schwierigkeiten mit dem Notwendigsten des täglichen Lebens versorgt werden. Die Größe und das Ausmaß dieser Aufrüstung sind geschichtlich ohne Beispiel und gehen weit über jedes legitime Verteidigungsbedürfnis hinaus:

— Bei den strategischen Waffen haben die Sowjets seit 1972 mindestens zehn verschiedene Varianten von drei neuen Typen von Interkontinentalraketen (ICBM) entwickelt und stationiert — die SS-17, SS-18 und SS-19. Diese Waffen stellen eine ernste Bedrohung eines großen Teiles unseres landgestützten ICBM-Potentials dar. Im gleichen Zeitraum haben die Vereinigten Staaten keine neuen Typen von ICBM aufgestellt und nur eine Variante der existierenden Interkontinentalrakete ‚Minuteman‘. Wir planen, 1986 mit der Stationierung der MX zu beginnen, der ersten neuen Interkontinentalrakete der USA innerhalb von sechzehn Jahren.

— Der Auftrag zum Bau des ersten Trident-U-Bootes der Vereinigten Staaten 1982 markierte das Ende einer fünfzehnjährigen Periode, in der die USA keine neuen, mit Raketen bestückten U-Boote bauten. In diesem Zeitraum hat die UdSSR über 60 raketenbestückte U-Boote in vier neuen oder verbesserten Klassen gebaut. Die Sowjets sind gegenwärtig dabei, zwei neue Typen von Raketenunterseebooten in Gebrauch zu nehmen — die Typhoon und die Delta III — während wir lediglich die Trident bauen.

— Wenn der erste B-1-Bomber 1985 in Betrieb genommen werden kann, wird fast ein Vierteljahrhundert vergangen sein, seit der letzte schwere US-Bomber produziert wurde. Im Gegensatz dazu haben die Sowjets mehr als 200 moderne Backfire-Bomber gebaut, die auch interkontinental einsetzbar sind. Im ganzen gesehen sind die strategischen Waffen der USA durchschnittlich 15 Jahre älter als ihre sowjetischen Gegenstücke.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die UdSSR den USA im Bereich der strategischen Waffen gleichwertig und in mancherlei Hinsicht sogar überlegen ist. Bei Zugrundelegung der meisten wichtigen Maßstäbe — also Gesamtzahl der Systeme, Gesamtzahl der ballistischen Raketen, Gesamtheit des Vernichtungspotentials — ergibt sich eine Überlegenheit der UdSSR über die Vereinigten Staaten. Bald könnte sie auch in der Anzahl der Sprengköpfe mit uns gleichziehen, auf dem

einen Gebiet also, auf dem die USA traditionell im Vorteil waren. Diese massive Aufrüstung der Sowjetunion hat ein zunehmend destabileres nukleares Gleichgewicht zur Folge gehabt.

Bei den nicht-strategischen Nuklearwaffen ist die Aufrüstung gleichermaßen beeindruckend gewesen. In vorderster Linie stehen die mobilen, mit Dreifachsprengköpfen ausgerüsteten SS-20-Raketen, von denen seit 1972 324 aufgestellt wurden. Zusammen mit den 280 übrigen SS-4- und SS-5-Raketen, die zuerst in den fünfziger und sechziger Jahren aufgestellt wurden, beträgt die Anzahl der Sprengköpfe über 1 200, verglichen mit etwa 600 Mitte der siebziger Jahre. Die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten haben kein vergleichbares Potential. Die Sowjets modernisieren ebenfalls ihre Kurzstrecken-Nuklearwaffen, indem sie die SS-12 durch die SS-22 beziehungsweise die SCUD-B durch die SS-X-23 ersetzen. Diese Entwicklungen geben der Sowjetunion, nach Anzahl wie nach Kapazität, eine überwältigende Überlegenheit im Bereich der Nuklearwaffen, die zur Verwendung auf dem Gefechtsfeld stationiert sind.

Einige im Westen haben argumentiert, daß diese Entwicklungen bei den sowjetischen Mittelstreckenwaffen keine grundlegend neue Bedrohung für das Bündnis darstellen — daß wir schon seit den frühen sechziger Jahren unter der Bedrohung der SS-4 und

SS-5 leben und die SS-20 lediglich als Anstrengung zu sehen sei, ein veraltetes Potential zu modernisieren. Dieses Argument mag manchen trösten, aber es ist falsch. Daß die NATO die SS-4 und SS-5-Raketen in den sechziger Jahren offensichtlich hingenommen hat, geschah in einer Situation klarer nuklearer Überlegenheit der USA. Dies verlieh der Androhung der Amerikaner Glaubwürdigkeit, im Falle einer Aggression gegen NATO-Europa ihre strategischen Nuklearwaffen einzusetzen.

Die Modernisierung der Waffen muß jetzt daher ein zentrales Element unserer eigenen Politik bleiben. Das Veralten der gegenwärtigen US-Waffen und die sich daraus ergebende Verminderung ihrer Zuverlässigkeit und Wirksamkeit ist ein wesentlicher Faktor. Aber weit wichtiger — und in der Tat der drängendste Faktor — ist die erhöhte Bedrohung, gegen die diese Waffen konzipiert und aufgestellt wurden; das ungehemmte Wachsen der sowjetischen Militärmacht. Dies zwingt uns dazu, unsere Erfordernisse an Waffen neu einzuschätzen und die notwendigen Anpassungen überlegt und mit Entschlossenheit vorzunehmen. Der erste Teil unserer Doppelantwort auf die Herausforderung durch die sowjetische Aufrüstung ist daher eine Verpflichtung zur Modernisierung der strategischen wie auch der Mittelstreckenwaffen, um sicherzustellen, daß unser Abschreckungspotential stark bleibt.

## II. Modernisierung

Im Oktober 1981 kündigte der Präsident ein umfassendes Modernisierungsprogramm an, das zum Ziel hat, die Verwundbarkeiten und Schwächen im Bereich unserer strategischen Waffen zu korrigieren. Die als Teil dieser Modernisierung genehmigten Programme — MX, Trident II, der B-1-Bomber und Stealth, sowie die luftgestützten und seegestützten Marschflugkörper (ALCM und SLCM) — in Verbindung mit einem verbesserten strategischen Verteidigungs-, Kommando- und Kontrollsystem werden viele, wenn nicht gar alle, sowjetischen Vorteile ausgleichen, die ihnen aus ihrer beispiellosen Aufrüstung zugeflossen sind. Die Zuverlässigkeit, Überlebensfähigkeit und Wirksamkeit dieser Waffen werden die Abschreckungsfähigkeit des ganzen Bündnisses stärken.

Die Modernisierung schreitet auch im nicht-strategischen Nuklearbereich fort. Der NATO-Beschluß vom Dezember 1979, Pershing II und bodengestützte Marschflugkörper (GLCM) in Europa zu stationieren, wird die Sowjets zu der Erkenntnis zwingen, daß ein Angriff auf europäische NATO-Länder die U.S.-Streitkräfte aktivieren würde, die in der Lage sind, sowjetisches Territorium anzugreifen. Die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, solch ein klares Risiko einzugehen — also ihre eigene Sicherheit mit der ihrer europäischen Verbündeten gleichzusetzen — macht den Sowjets deutlich, daß ihr Gebiet kein unantastbares Territorium sein kann, von dem aus Angriffe auf Europa unternommen werden können ohne sichere Vergeltung von seiten der USA.

### III. Rüstungskontrolle

Die Suche nach vernünftigen Rüstungskontrollabkommen, die wir energisch vorantreiben müssen, ist der zweite Hauptbestandteil unserer Antwort auf den Zuwachs sowjetischer Militärmacht. Folgende allgemeinen Prinzipien leiten uns bei unserer Rüstungskontrollpolitik:

*Erstens:* Rüstungskontrolle muß ein Instrument und darf kein Ersatz für eine kohärente Sicherheitspolitik sein. Wir werden auf Vereinbarungen hinarbeiten, die die Sicherheit wirklich erhöhen, indem sie die Abschreckung verstärken.

*Zweitens:* Wir müssen Vereinbarungen für ein Gleichgewicht anstreben, die zu bedeutenden Verminderungen auf beiden Seiten führen. Solche ausgewogenen Vereinbarungen müssen jedem Kräfteverhältnis zugrunde liegen, das auf Reziprozität basiert und sind für die Sicherheit beider Seiten unerlässlich. Quantitative Parität ist wichtig, aber Gleichgewicht bedeutet mehr als nur Zahlengleichheit. Grundlegender ist die Fähigkeit jeder Seite, durch militärische Operationen oder deren Androhung entscheidende Vorteile zu erzielen. Vereinbarungen, die den Anreiz zum Einsatz von Gewalt nicht wirksam einschränken, besonders in Krisensituationen, leisten zur Steigerung der Sicherheit keinen Beitrag.

### IV. START

Nun zum Kern unserer Rüstungskontrollbemühungen: dem START-Vorschlag der Vereinigten Staaten. Die Gespräche zur Reduzierung strategischer Waffen, die soeben in Genf wiederaufgenommen wurden, bieten die Möglichkeit, die Weltsicherheit durch sorgfältig entwickelte Vereinbarungen zu stärken, mit denen die strategischen Kernwaffenarsenale reduziert werden sollen.

Der amerikanische Vorschlag würde die Zahl von ballistischen Raketen auf 850 für jede Seite begrenzen. Darüber hinaus würden beide Seiten sich auf ein Maximum von 5 000 dislozierten Raketensprengköpfen beschränken. Nicht mehr als 2 500 davon könnten auf ICBM montiert werden.

Unser Vorschlag erschließt wichtiges Neuland. Zum ersten Mal nimmt er die strategi-

*Drittens:* Rüstungskontrolle muß wirksame Mittel zur Verifizierung einschließen.

*Viertens:* Unsere Position in der Rüstungskontrolle muß die Gesamtheit der nationalen Sicherheitslage berücksichtigen und nicht nur jene Teilbereiche, die Gegenstand der Verhandlungen sind.

*Fünftens:* Wir werden eine Rüstungskontrolle zu erreichen suchen, bei der wir das sowjetische Verhalten in der ganzen Welt im Auge behalten. Dies hat direkten Einfluß auf die Erfolgsaussichten bei der Rüstungskontrolle, und die Anerkennung dieses Sachverhalts ist auf lange Sicht für einen gesunden Rüstungskontrollprozeß unerlässlich. Eine solche Verbindung ist keine Erfindung amerikanischer Politik: sie ist Teil der Realität. Vorzugeben, daß sie nicht existiert, würde einem umgekehrten Zusammenhang Vorschub leisten: um Rüstungskontrolle aufrechterhalten zu können, müßten wir sowjetische Aggression tolerieren.

*Sechstens:* Unsere Anstrengungen werden von der Ernsthaftigkeit unserer Absichten geleitet, die sich in unserer Bereitschaft ausdrückt, Reduzierungen auf ein möglichst niedriges Niveau zu akzeptieren — Reduzierungen, deren Basis gleiche und ausgewogene Grenzen für vergleichbare Systeme sein müssen.

schen Probleme direkt in Angriff, die die Weltsicherheit heute am meisten bedrohen. Darum schlagen wir nun unmittelbare Grenzen für die Zahl atomarer *Sprengköpfe* auf ballistischen Raketen vor, anstatt für die Zahl der Abschußeinrichtungen, die bisher maßgeblich war. Die Gesamtzahl der Sprengköpfe eignet sich wesentlich besser zur Bemessung strategischer Kapazität; eine Begrenzung der Abschußeinrichtungen dagegen würde Waffensysteme gleichsetzen, die im Grunde sehr unterschiedlich sind (die amerikanische Minutemann II mit nur einem Sprengkopf würde zum Beispiel nicht anders gezählt als eine sowjetische SS-18 mit mehreren Sprengköpfen).

Der Vorschlag der Vereinigten Staaten sieht also eine einschneidende Verminderung strategischer Waffen auf beiden Seiten vor. Be-

merkwürdig ist, daß vor ungefähr einem Jahr ein bekannter amerikanischer Wissenschaftler eine beiderseitige Reduzierung des strategischen Arsenalen um 50 % gefordert hat; zu jener Zeit galt es noch als unwahrscheinlich, daß die Regierung eine solche Auffassung unterstützen würde. Wie jedoch die oben genannten Zahlen zeigen, haben wir die Sowjetunion nun aufgefordert, zu beweisen, wie ernst ihr ausdrücklicher Wunsch nach Verminderungen im strategischen Bereich gemeint ist: wir verlangen, daß beide Seiten das Niveau bereits dislozierter Interkontinentalraketen und ihrer Sprengköpfe um etwas mehr als 50 % senken.

Der amerikanische Vorschlag beruht in allen Teilen auf dem Prinzip der *Gleichheit* und spezifiziert für beide Seiten das gleiche Niveau für ballistische Raketen und ihre Sprengköpfe. Aufgrund der Asymmetrie zwischen den USA und der Sowjetunion — die Sowjets verfügen über eine größere Anzahl von ICBM — wird die Sowjetunion im ICBM-Bereich stärker reduzieren müssen, um eine gleiche Anzahl von Sprengköpfen zu gewährleisten. Die Vereinigten Staaten müssen ihrerseits eine größere Zahl unterseebootgestützter Gefechtsköpfe abbauen.

Der amerikanische Vorschlag wird darüber hinaus einer Tatsache gerecht, die den Planern des Verteidigungssystems und den Rüstungskontrollexperten seit langem bekannt ist: *daß einige Arten von Nuklearwaffen das strategische Gleichgewicht mehr bedrohen und daher das Risiko eines Nuklearkrieges in stärkerem Maß erhöhen als andere.*

Die quantitative Zunahme an strategischen Waffen auf sowjetischer Seite — ihr erheblicher Vorsprung bei Transportfahrzeugen, Mehrfachsprengköpfen und beim verfügbaren Wurfgewicht — zusammen mit qualitativen Verbesserungen z. B. auf dem Gebiet der Präzision von Waffensystemen machen es für die Sowjetunion theoretisch möglich, einen Großteil der amerikanischen landgestützten ICBM zu zerstören. So hat die sowjetische SS-18, deren 10 Sprengköpfe unabhängig voneinander jeweils auf Einzelziele gerichtet sind, entscheidend dazu beigetragen, unsere landgestützten ICBM verwundbar zu machen. Diese Situation wirkt in hohem Maße destabilisierend. Die Kreml-Führer könnten in einer Phase äußerster internationaler Spannung die Vorteile eines vorbeugenden Erstschlags gegen die strategischen Kräfte der Vereinigten Staaten für so überzeugend halten, daß sie

versucht sein könnten, einen solchen Angriff einzuleiten. Das wäre das beste Rezept für eine potentielle Katastrophe. Wir dürfen nicht vergessen, daß die Sowjets ihr Verhalten nicht nur anhand ihrer Perzeption amerikanischer Entschlossenheit bestimmen, sondern auch anhand ihrer nüchternen Einschätzung der objektiven strategischen Fähigkeiten der USA. Diesem Problem müssen wir unbedingt entgegenwirken und die Struktur unserer Streitkräfte ändern, um der Sowjetunion die schreckliche Option des vorbeugenden Erstschlags unmöglich zu machen. Damit würde die Wirkung der Abschreckung verstärkt. Jeder Präsident, ob Republikaner oder Demokrat, würde seinen Auftrag verfehlen, wenn er nicht alles täte, was in seiner Macht steht, um dies sicherzustellen und so die Wirksamkeit der Abschreckung zu erhöhen.

Der amerikanische Vorschlag einer Basisgrenze von 2 500 Sprengköpfen auf landgestützten ICBM will dieser Stabilitätsbedrohung begegnen. Unterseebootgestützte Interkontinentalraketen sind in der Begrenzung auf insgesamt 5 000 Sprengköpfe und 850 Raketen enthalten, sind aber nicht Gegenstand einer besonderen Begrenzung, da sie weniger präzise sind als landgestützte ICBM und die Stabilität daher nicht so stark bedrohen. Bomber sind keine wirksamen Erstschlagswaffen und gelten deshalb im allgemeinen als die am wenigsten stabilitätsgefährdenden Systeme. Sie unterliegen daher nicht so starken Begrenzungen wie die Interkontinentalraketen, obwohl sie Bestandteil der amerikanischen Vorlage in Genf sind.

*Dieser Schwerpunkt auf der Stärkung der strategischen Stabilität ist grundlegend für das Verständnis des amerikanischen Vorschlags.* Er stellt sicher, daß die durch START erreichten Verminderungen dem Hauptziel der Verhandlungen dienen: das Risiko eines atomaren Konflikts zu mindern und so die internationale Sicherheit zu festigen.

Der START-Vorschlag der Vereinigten Staaten ist fair und unparteiisch. Er ist in sich konsistent. Er ist nicht einseitig. Die Grenzen, die er beinhaltet, liegen im gemeinsamen Interesse des Ostens und des Westens. Durch diesen Vorschlag — und durch unsere strategischen Modernisierungsprogramme — werden die Vereinigten Staaten auch weiterhin in der Lage sein, sowjetische Aggressionen wirksam abzuschrecken und gleichzeitig die Gefahr eines Nuklearkrieges zu verringern.

Er wird es uns ermöglichen, auch weiterhin unseren Verpflichtungen gegenüber der NATO als auch der Welt insgesamt nachzu-

kommen, um so langfristig den Frieden und die Sicherheit zu gewährleisten, die wir alle anstreben.

## V. Die INF-Verhandlungen

Der INF-Vorschlag, den wir in Genf eingebracht haben, verdeutlicht ebenfalls, welchen Beitrag die Kombination von Rüstungskontrolle und Modernisierung zur Erhöhung der Sicherheit leisten kann. Die Fairness unserer Haltung und die Ergebnisse, die unser Vorschlag erzielen würde — Gleichgewicht und Stabilität — liegen im Interesse der NATO und der Sowjetunion gleichermaßen.

Der weitreichende Vorschlag des Präsidenten vom 18. November 1981, alle landgestützten LRTNF-Raketen auf beiden Seiten zu entfernen, basiert auf folgender Erkenntnis: das gegenwärtige sowjetische Monopol im Bereich solcher Systeme könnte bei der Sowjetunion die Illusion erzeugen, daß sie einen Keil zwischen die Mitglieder der NATO treiben kann; daß ein Angriff auf NATO-Europa, der von einem sowjetischen geschützten Raum aus geführt wird, nicht Gefahr läuft, einen amerikanischen strategischen Vergeltungsschlag herauszufordern. Die vollständige Vernichtung dieser Raketen würde ebenfalls die Gefahr einer solchen Illusion beseitigen und somit auch die Notwendigkeit der Stationierung von Pershing II und GLCM in Europa.

Damit unser Vorschlag auch militärisch sinnvoll ist, bezieht er alle LRTNF-Raketen ein, unabhängig davon, wo sie disloziert sind. Das ist notwendig, weil die Reichweite und die Mobilität dieser Raketen selbst diejenigen SS-20, die im Fernen Osten stationiert sind, zu einer potentiellen Bedrohung für Europa machen. Damit unser Vorschlag politisch annehmbar ist, bezieht er sich ausschließlich auf amerikanische Systeme; wir können schließlich nicht über Systeme von souveränen Nationen verhandeln, die nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Die sowjetische Behauptung,

in Europa bestehe ein Kräftegleichgewicht, ist falsch. Zum einen schließen die Sowjets eben jene britischen und französischen Systeme in ihre Berechnungen ein, die nicht Gegenstand der Verhandlungen sind. Zum anderen zählen sie auch amerikanische Flugzeuge, deren Reichweite sich nicht bis in die UdSSR erstreckt, sowie andere Systeme, deren sowjetische Gegenstücke nicht mit in Rechnung gestellt werden. Um die Chancen für schnelle Verhandlungsergebnisse zu erhöhen, zielt der amerikanische Vorschlag nicht auf Flugzeuge ab; das würde die Verhandlungen nur komplizieren und Vereinbarungen über die Systeme, die beiden Seiten am meisten Sorge bereiten, hinauszögern. Wir haben das Angebot gemacht, von Dislozierungsplänen für Pershing II und GLCM weltweit Abstand zu nehmen — Systeme, die die Sowjetunion als große Bedrohung ansieht. Dieser Vorschlag liegt deutlich im Interesse beider Seiten.

Aber lassen sie mich Mißverständnissen vorbeugen: Die USA verhandeln nicht mit Papiersystemen. Pershing II und GLCM werden Ende 1983 aufgestellt, wenn keine konkrete Vereinbarung zustande kommt. Vorbereitungen für diese Stationierung sind seit einiger Zeit angelaufen und werden weitergeführt, es sei denn, wir erreichen eine Übereinkunft, die eine Stationierung überflüssig machen würde. Das Modernisierungsprogramm stellt in dieser Hinsicht nicht nur einen Versuch dar, Stabilität in eine Lage zu bringen, die durch das sowjetische LRTNF-Raketenmonopol in Unsicherheit geraten ist; es bietet den Sowjets darüber hinaus einen starken Anreiz — in der Tat den einzigen — sich schnell und mit akzeptablen Vorschlägen am Verhandlungstisch zu einer Einigung bereitzufinden.

## VI. Nicht-Ersteinsatz und das Einfrieren von Nuklearwaffen (Nuclear Freeze)

Schließlich möchte ich noch auf bestimmte Vorschläge eingehen, die ich als Fehlschritte auf dem Weg zu wirksamer Rüstungskontrolle bezeichnen würde. Einer davon ist der

Vorschlag, eine Politik des Nicht-Ersteinsatzes nuklearer Waffen zu verfolgen, im Westen verkündet und kürzlich vom sowjetischen Außenminister Gromyko bei einer Son-

dersitzung über Abrüstung der Vereinten Nationen wieder hervorgeholt. Der Vorschlag ist oberflächlich attraktiv. Aber bei näherer Betrachtung zeigt er eine Reihe von Mängeln, die, würde er verwirklicht, zur Aushöhlung der Abschreckung führen müßten: — Jede Zusicherung des Nicht-Ersteinsatzes wäre unglaubwürdig. Einfache deklaratorische Aussagen sind ohne Bedeutung, wenn die Fähigkeit erhalten bleibt, die Absichtserklärung zu verletzen.

Die NATO wäre den konventionellen Streitkräften der Sowjetunion ausgeliefert, die größer und stärker als die eigenen sind: der NATO würde im Falle einer drohenden konventionellen Niederlage jedwede Ausweichmöglichkeit auf andere Mittel genommen. Im wesentlichen würde eine solche Zusicherung Europa zu einem sicheren Objekt für eine konventionelle Aggression machen und zu größerer Instabilität in Krisenzeiten führen.

Dann gibt es noch — von großer Publizität in den USA und Europa begleitet — die Bewegung, die das Einfrieren von Erprobung, Produktion und Stationierung nuklearer Waffen und ihrer Abschußsysteme befürwortet. Auch diese Position hat ernstzunehmende Nachteile:

— Durch Einfrieren würde signifikante Rüstungskontrolle schwieriger. Wie ich bereits ausgeführt habe, sind die Modernisierungsprogramme der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten ein starker Anreiz — im Falle der INF gar der einzige Anreiz — über ihre eigenen Systeme ernsthaft zu verhandeln. Bei Einfrieren der Nuklearwaffen brauchten die Sowjets mit Modernisierung auf seiten der USA und ihrer Verbündeten nicht mehr zu

rechnen. Damit wird die Stärke unserer Position bei den Verhandlungen ausgehöhlt.

— Ein Einfrieren auf heute vorhandenem Niveau würde die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten auf eine Position militärischer Benachteiligung und Verletzbarkeit fest-schreiben. Ich habe die Gebiete schon umrissen, auf denen solche Benachteiligungen und Verwundbarkeiten bestehen. Der Vorschlag des Einfrierens übersieht die Tatsache, daß zusätzlich zur Rüstungskontrolle bestimmte Formen der Modernisierung immer noch erforderlich wären, um dauerhafte Stabilität und verstärkte Abschreckung zu gewährleisten.

— Ein Einfrieren jeglicher Erprobung, Produktion und Dislozierung von Nuklearwaffen wäre in wichtigen Bestandteilen nicht verifizierbar. Das praktische Ergebnis sähe so aus, daß der Westen alle Aspekte der Festschreibung erfüllen würde, ohne zu wissen, ob die Sowjets sich ebenso genau daran hielten.

— Einfrieren klingt einfach, wäre aber noch schwieriger auszuhandeln als eine Vereinbarung über Reduzierungen. Die Verhandlungen darüber, was wie eingefroren werden sollte und wie man verifizieren könnte, was schon eingefroren ist, wären komplex und würden sich lange hinziehen. Das würde von unserem übergeordneten Ziel ablenken, Reduzierungen zu erreichen.

— Einfrieren reicht einfach nicht aus. Wir meinen, daß Rüstungskontrolle, wenn sie richtig weitergeführt wird, zu einer niedrigeren Zahl an Kernwaffen auf beiden Seiten führen kann und führen sollte. Unsere START- und INF-Vorschläge basieren auf dieser Prämisse.

## Die Zukunft der Atlantischen Gemeinschaft

### Kooperation und Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa in den achtziger Jahren

Ist die NATO noch zu retten? Bis zu dieser überspitzten Frage scheint sich der Streit in der Atlantischen Gemeinschaft schon zuge-spitzt zu haben. Das ist ein Alarmzeichen, das nicht überhört, sondern zum Anlaß einer nüchternen Bestandsaufnahme gemacht werden sollte. Immerhin wird die NATO im näch- sten Jahr 35 Jahre alt sein. Die Welt, in der sie entstand, gibt es heute nicht mehr. Die Westeuropäer haben politisch und wirtschaft- lich mit den USA gleichgezogen, England und Frankreich sind sogar zu Nuklearmächten aufgerückt. Europa ist aus dem Zentrum der Welt an deren Peripherie verwiesen worden und hat dabei auch den Ost-West-Konflikt mitgenommen. Im Vordergrund steht jetzt der Nord-Süd-Konflikt; in der Dritten Welt, weniger in Europa, ist ein Zusammenstoß der Supermächte zu befürchten. Gerade dort aber ist die NATO unzuständig, also auch weitge- hend unbrauchbar. Kann man sie erweitern? Soll man sie ersetzen durch eine neue Figur der westlichen Zusammenarbeit? Und vor al-

lem: Braucht man sie eigentlich in Europa noch? Ist sie nicht dort schon für die Europäer ein Hindernis der Entspannung geworden und für die Amerikaner nur noch ein Hemm- schuh in Gestalt zahlungsunwilliger und kon- flictscheuer Alliiertes?

Wenn sich die Zeiten wandeln, wandeln sich auch die Interessen. Andererseits muß Wan- del keineswegs Veränderung, schon gar nicht das Ende einer politischen Figur herauffüh- ren. Er kann durch Anpassung aufgefangen, sogar in neue Stärke verwandelt werden. Die gesellschaftliche, politische und wirtschaftli- che Basis des Westens ist unverändert stabil — warum soll nicht auch die NATO, das Kernstück der Gemeinschaft, stabil bleiben? Schließlich hat es immer schon Streit in der Allianz gegeben — bei 16 Nationen ist dies ebenso natürlich wie unvermeidlich. Laufen also die Divergenzen von heute nicht doch nur auf den alten „Familienstreit“ hinaus? Es ist eine alte Frage, die hier erneut beantwor- tet werden will.

#### I. Die NATO und der Ost-West-Konflikt

In ihrer Substanz und ihrem Selbstverständ- nis ist die Atlantische Gemeinschaft ein Pro- dukt des Kalten Krieges mit der Sowjetunion. Das Verteidigungsbündnis der NATO bildet dementsprechend das Herzstück der Gemein- schaft. Hier sind deutliche und gravierende Schäden zu verzeichnen, weil Amerikaner und Europäer in der Interpretation des Ost- West-Konfliktes nicht mehr übereinstim- men<sup>1)</sup>. Daraus ergeben sich unterschiedliche Strategien und politische Konflikte.

Für die Europäer ist der Ost-West-Konflikt schon aufgrund ihrer geographischen Lage vielleicht nicht mehr der einzige, aber noch immer der wichtigste Herd eines militäri- schen Konfliktes. Da Ausbruch und Austrag eines Krieges für sämtliche Westeuropäer,

wenn auch in einer Ost-West-Staffelung, das physische Ende bedeuten würden, sind sie primär an dessen Vermeidung interessiert. Sie halten dementsprechend an dem im Har- mel-Bericht von 1967 gefundenen Doppelkon- zept von Verteidigung und Entspannung fest<sup>2)</sup>. Auf der Grundlage einer zentralen Gleichgewichtspolitik kommt es darauf an, „Spannungen zu kontrollieren, abzubauen und soweit wie möglich zu überwinden“<sup>3)</sup>. Für die Bundesrepublik tritt noch hinzu, daß sie durch die Entspannungspolitik nicht nur ihr internationales Renommé steigern, sondern auch die Voraussetzungen für die Wiederher- stellung der innerdeutschen gesellschaftli- chen Kontakte schaffen konnte. Die Schluß- akte von Helsinki enthält für Bonn das Pro- gramm, dem die Ostpolitik des Westens fol-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu Ernst-Otto Czempiel, Deutschland — USA: Kooperation und Irritationen, in: Außenpoli- tik, 1/1982, S. 14 ff.

<sup>2)</sup> Hans-Dietrich Genscher, Europas Rolle in der Weltpolitik, in: Europa-Archiv, 4/1982, S. 87.  
<sup>3)</sup> Ebd., S. 88.

gen sollte. Eine Abkehr wäre „ein schwerer Fehler des Westens“<sup>4)</sup>.

Die Politik der Europäer entspricht ihrer traditionellen Analyse des Ost-West-Konfliktes und ihrem Überlebensinteresse. Für sie gibt es, wie schon Kissinger gesagt hatte, zur Entspannung „keine Alternative“. Dies gilt auch für die neue deutsche Bundesregierung. Außenminister Genscher hat in einem durchaus als programmatisch zu bezeichnenden Aufsatz im Herbst 1982 betont, daß die Entspannung eine Säule der westlichen Politik bleiben müsse, weil eine „einteilige Politik reiner Gegnerschaft im Nuklearzeitalter nicht mehr möglich ist“<sup>5)</sup>. Europa sieht zwar, wie die Vereinigten Staaten auch, daß die Sowjetunion durch die Aufrüstung seit 1963 ihre militärische Position erheblich ausgebaut, sich zu einer Supermacht entwickelt hat, die Anfang der siebziger Jahre auf strategischem Gebiet mit den Vereinigten Staaten gleichgezogen hat. Daraus leiten die Europäer um so dringender die Forderung nach weiterer Entspannung und Rüstungskontrolle ab. Dabei wird auch die neue deutsche Regierung bleiben, auch wenn der erwähnte Aufsatz von Außenminister Genscher eine gewisse Verschiebung hin zu stärkerer Betonung militärischer Stärke und militärisch implementierten Drucks auf die Sowjetunion erkennen läßt.

In der Sicht der Vereinigten Staaten hingegen stellt sich der Konflikt mit der Sowjetunion ganz anders dar. Er hat sich, infolge der sowjetischen Aufrüstung, längst von Europa getrennt und sich auf die ganze Welt ausgebreitet. Die Unterstützung Vietnams und Kubas läßt den politischen, der Eingriff in Angola und Äthiopien schon den — wenn auch vermittelten — militärischen Expansionismus Moskaus erkennen. Der Aufbau der sowjetischen Marine macht der amerikanischen die Kontrolle der Seewege streitig; der Ausbau des sowjetischen Raketenarsenals könnte tendenziell aus der Parität eine Superiorität der Sowjetunion entstehen lassen. Allerdings hatten sich die Vereinigten Staaten auch mit der Parität niemals recht abgefunden. Seit 1976 ist in den Vereinigten Staaten eine Strömung erkennbar, die, mitgetragen von der Rechtsverschiebung des politischen Zentrums, den Akzent wieder auf die militärische

Überlegenheit der Vereinigten Staaten und ihre Vormachtrolle rückt. Diese Strömung hat Präsident Reagan an die Macht getragen<sup>6)</sup>, ist jedoch nicht auf den extremen Konservatismus beschränkt. Den USA ist durch die sowjetische Aufrüstung ein Rivale entstanden, der militärisch in entscheidenden Bereichen gleich stark geworden ist und weiterrüstet. Er tritt ihnen, wenn auch nur punktuell erfolgreich, in allen Weltteilen entgegen, sogar in Zentralamerika. Von Washington aus gesehen nimmt der Konflikt mit der Sowjetunion eine ganz andere Qualität an. Er stellt sich dar als eine bilaterale Machtrivalität, als klassischer Großmachtdualismus weltweiten Ausmaßes. Für die USA ist der Ost-West-Konflikt keinesfalls mehr europazentriert, sondern weltweit.

Dieser ersten amerikanisch-europäischen Differenz folgt die zweite, noch wichtigere: Einem Gegner, der sich zu einer weltweiten militärischen Herausforderung anschickt, kann man nicht sinnvoll Entspannung, sondern nur Aufrüstung, Nachrüstung entgegenbringen. Diese Konsequenz hatte schon Präsident Carter 1978 gezogen. Die sowjetische Invasion in Afghanistan und der Regierungsantritt Reagans verschärfte sie zu einem immensen Aufrüstungsprogramm, das von einer „kämpferischen“ Rhetorik getragen wird<sup>7)</sup>.

Im Zentrum der Atlantischen Gemeinschaft hat sich damit eine Meinungsverschiedenheit eingestellt, die das atlantische Bündnis eines Tages sprengen könnte. Sie betrifft dessen Verständnis und dessen Strategie. Wenn es nicht mehr um die europäische Sicherheit und um die Entspannung mit der Sowjetunion geht, stehen der Allianz nur zwei Möglichkeiten offen. Sie kann, einmal, zum Appendix amerikanischer Weltpolitik degradiert und zur Aufgabe der Entspannungspolitik veranlaßt werden — für diese Tendenz gibt es durchaus Anzeichen<sup>8)</sup>. Zum anderen könnten sich die Europäer der amerikanischen Sicht einer Globalisierung der Auseinandersetzung mit der Sowjetunion anschließen und einen Beitrag dazu zu leisten versuchen, der sowohl ihren wie den amerikanischen Interessen ent-

<sup>4)</sup> Dazu Ernst-Otto Czempel, Von der Parität zur Superiorität: Die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen, in: ders. (Hrsg.), Amerikanische Außenpolitik im Wandel, Stuttgart 1982, S. 18 ff., 33 ff.

<sup>7)</sup> Lawrence Freedman, The Atlantic Crisis, in: International Affairs, 3/1982, S. 395 ff., spricht von einem „combative approach“.

<sup>8)</sup> Clarence A. Robinson, jr., NATO Facing „Identity“ Crisis, in: Aviation Week & Space Technology, 6. 9. 1982, S. 42.

<sup>4)</sup> Ebd., S. 90.

<sup>5)</sup> Hans-Dietrich Genscher, Eine westliche Gesamtstrategie für Frieden, Freiheit und Fortschritt, in: Foreign Affairs, Herbst 1982 (hier zit. nach der dtsh. Fassung im Vorabdruck des Auswärtigen Amtes).

gegenkommt. Dafür gibt es Ansätze<sup>9)</sup>, aber keine Anzeichen.

Die beiden Möglichkeiten geben andererseits keine Alternative, sondern lediglich Richtpunkte in der sich entwickelnden Auseinandersetzung innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft ab. Dabei reaktivieren die USA ihren Führungsanspruch innerhalb der Militärallianz. Sie verlangten von ihren Verbündeten die Befolgung der einseitig verhängten Boykotte gegen die Sowjetunion, angefangen vom Olympia-Boykott Präsident Carters bis zum praktischen Verbot der Belieferung der sowjetischen Erdgas-Pipeline. Diese Forderungen richteten sich besonders an die Bundesrepublik, deren Ostpolitik zunehmend kritischer gesehen wird. Aber auch englische und französische Firmen bekamen den amerikanischen Druck zu spüren. Die Vereinigten Staaten unter Reagan versuchen zweifellos, das Geflecht wirtschaftlich-politischer Beziehungen, das die Westeuropäer mit Osteuropa und der Sowjetunion unterhalten, zugunsten der Rückkehr zu einer schärferen Konfrontationspolitik abzubauen<sup>10)</sup>.

Bei diesem Versuch der Korrektur macht sich eine Schwäche der Atlantischen Gemeinschaft erneut bemerkbar, die über lange Strecken der Kooperation hin nicht zu sehen war: die Asymmetrie zwischen der Supermacht USA und den europäischen Staaten sowie die daraus folgende Tendenz der USA zum Unilateralismus. Beide bilden Strukturmerkmale der Allianz, die sich nicht leicht verändern lassen. Die Vereinigten Staaten können sich ihre Strategie nicht von den kleinen Alliierten aufzwingen lassen, sondern müssen darin freie Hand behalten. Unilateral hatten sie die ‚flexible response‘ eingeführt, strategische Grundsatzentscheidungen wie die PD 59 getroffen sowie zweimal über die Neutronenbombe entschieden. Unilateral haben die Vereinigten Staaten auch die verschiedenen Boykotte gegen die Sowjetunion festgesetzt. Unilateral haben sie schließlich die neue Strategie der „horizontalen Eskalation“ entwickelt, vor allem unter Präsident

Reagan<sup>11)</sup>. Die NATO wird davon mehrfach betroffen. Die Westeuropäer können nicht darüber entscheiden, wo eskaliert wird, müssen aber entsprechende amerikanische Truppenabzüge kompensieren. Vor allem müssen sie damit rechnen, daß die amerikanische Marinerrüstung zu Lasten amerikanischer Präsenz in Europa gehen wird.

Der Unilateralismus der Vereinigten Staaten beherrscht auch das entscheidende Gebiet der Rüstungskontrolle. Die Westeuropäer haben sich stets für die beiden SALT-Verträge eingesetzt, haben auf die START-Verhandlungen ebenso gedrängt wie auf die über die Mittelstreckenraketen, haben sie schließlich auch durchgesetzt. Einen Einfluß auf den Gang der Verhandlungen besitzen sie jedoch nicht, sind damit auch nicht in der Lage, auf die Bedingungen einzuwirken, unter denen der Doppelbeschluß vom Dezember 1979 verwirklicht werden wird. Zwar ist die Regierung der Bundesrepublik wie die von Italien und Großbritannien bereit, die 572 Pershing II und Cruise missiles zu stationieren, wenn es nicht zu einer Einigung in Genf kommt. Ob sich Ende 1983 diese Entscheidungen auch durchsetzen lassen werden, ist jedoch offen. Die britische Labour Party hat auf ihrem Kongreß im Herbst 1982 in Blackpool sich für den einseitigen Verzicht auf Nuklearwaffen und die Schließung aller amerikanischen Stützpunkte in Großbritannien ausgesprochen. Die holländische und die belgische Regierung werden eine Stationierung kaum verwirklichen können. Die seit dem 1. Oktober 1982 in Bonn regierende konservativ-liberale Koalition wird dies versuchen, dabei aber auf erheblichen innenpolitischen Widerstand stoßen. Die Sozialdemokratische Partei hatte sich auf ihrem Kongreß im April in München 1982 nur mit Mühe dazu bekannt, einen Beschluß zu vertagen. Sie bekräftigte aber ihren Parteitagbeschuß vom Dezember 1979, daß es „keinen Automatismus der Stationierung geben“ dürfe, und verlangte darüber hinaus auch Stationierungsmoratorien für taktische Gefechtsfeldwaffen<sup>12)</sup>.

Mit der Ausnahme von Frankreich, das weder eine nennenswerte Friedensbewegung noch eine intensive öffentliche Diskussion von Si-

<sup>9)</sup> Sie kommen vor allem aus Frankreich. Vgl. Michael M. Harrison, Dilemmas of French and European Security, in: Armed Forces and Society, 3/1982, S. 491 ff.; vgl. auch Ernst-Otto Czempel, Die Macht am Rhein — Versuchungen und Verweisungen deutscher Außenpolitik, in: Frankfurter Hefte, 8/1982, S. 15 ff.

<sup>10)</sup> United States Congress, Committee on Foreign Relations, 97/2, NATO Today — The Alliance in Evolution, Report, Washington 1982, S. 24 f.

<sup>11)</sup> Sekretary Caspar W. Weinberger, Annual Report to the Congress, Fiscal Year 1983, Washington 1982, S. I—IX ff. Ein dtsh. Teilabdruck findet sich in Europa-Archiv, 15/1982, S. D 355 ff.

<sup>12)</sup> Abgedruckt in: Politik, Aktuelle Informationen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Nr. 3, April 1982.

cherheitsproblemen kennt, nimmt die westeuropäische Öffentlichkeit zunehmend aktiven Anteil an sicherheitsrelevanten Entscheidungen. Sicherheitspolitik hat aufgehört, ein Glasperlenspiel von Regierungen und Experten zu sein; sie ist in das Zentrum öffentlicher Aufmerksamkeit gerückt. Dazu hat der Generationswechsel beigetragen sowie vor allem die insgesamt verbesserte Ausbildung und Information dieser neuen Generation. Sie artikuliert sich nicht nur in der über ganz Westeuropa verbreiteten Friedensbewegung, sondern auch in der parteiinternen und in der seriösen öffentlichen Diskussion. Die Angst der jungen Generation verbindet sich hier mit der Sorge der Älteren und schafft ein beträchtliches kritisches Potential, das überzeugt und nicht nur geführt werden will.

Eine parallele Erscheinung dazu findet sich in den Vereinigten Staaten. Eine kräftige, auch von den Kirchen mitgetragene Friedensbewegung wird verstärkt und erweitert durch ein quer durch alle Bevölkerungsschichten laufendes Interesse, den Rüstungswettlauf durch ein Einfrieren aller Waffensysteme zunächst einmal zu stoppen. Diese „Freeze-Bewegung“ hat zahlreiche Resolutionen von Gebietskörperschaften in den Vereinigten Staaten ausgelöst, im Auswärtigen Ausschuß des Hauses eine positive Resonanz gefunden und sie im Haus selbst nur knapp verfehlt<sup>13)</sup>.

In der Atlantischen Gemeinschaft bildet sich damit auf dem sensitiven Gebiet der Sicherheit eine neue Gemeinschaft heraus: die der gesellschaftlichen Umfelder. Sie ist nicht sehr eng und (noch) nicht organisiert. Es handelt sich vielmehr um eine latente Gemeinsamkeit, die aus getrennten, aber parallelen Anforderungen der gesellschaftlichen Umfelder an die jeweiligen politischen Systeme besteht. Sie werden auf unterschiedlichen Ebenen erhoben, von den Friedensbewegungen bis hin auf zur politischen Elite. Sie sind auch unverkennbar eingebettet in die jeweiligen Nationalinteressen, die sie, wenn auch schwach, widerspiegeln. Es kann also keine Rede davon sein, daß innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft eine gemeinsame Öffentlichkeit entstanden sei. Wohl aber ist eine Öffentlichkeit entstanden, die, wenn auch getrennt, das gleiche Ziel verfolgt: die politischen Systeme zu einer Korrektur der bisherigen Rüstungskontrollpolitik zu veranlassen. Die Atlantische Gemeinschaft der achtziger Jahre wird, jedenfalls auf dem Gebiet der Sicherheit, von einer

intensiven inner- und zwischengesellschaftlichen Diskussion geprägt sein, die dementsprechend stark auf die politischen Systeme und deren Auseinandersetzung einwirkt.

Es ist interessant, daß sich in dieser öffentlichen Diskussion, die auf die Kritik an den Regierungen und auf Rüstungsminderung gerichtet ist, die klassischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa wiederfinden. Wenn McGeorge Bundy et al. fordern, auf den Ersteinsatz der Atomwaffen zu verzichten<sup>14)</sup>, so klingt darin neben der Kritik an der offiziellen NATO-Doktrin der „flexible response“ auch das Interesse an, die USA von einem möglichen Konflikt in Zentraleuropa abzukoppeln. Zwar wollen die Autoren die amerikanische Sicherheitsgarantie für Westeuropa und insbesondere für die Bundesrepublik nicht abschwächen<sup>15)</sup>; indem sie aber als Konsequenz des Verzichtes auf den Ersteinsatz eine stärkere Konventionalisierung der Verteidigung Westeuropas anregen, nehmen sie Forderungen auf, die auch in der offiziellen NATO-Diskussion als klassisch neuralgisch zu gelten haben. In Westeuropa und vor allem in der Bundesrepublik ist die Androhung des Ersteinsatzes stets als unverzichtbares Element der Abschreckung angesehen worden, insofern nur die unkalkulierbaren Risiken eines Nuklearkrieges den definitiven Verzicht auf den Krieg in Mitteleuropa sicherstellen. Darauf sind die vier Autoren von vier Deutschen deutlich aufmerksam gemacht worden<sup>16)</sup>. Das bundesdeutsche Interesse an der Beibehaltung rascher Eskalation und damit automatischer Ankoppelung des strategischen Nuklearpotentials der Vereinigten Staaten an die europäische Sicherheit ist durch die zu Beginn der achtziger Jahre verstärkt einsetzende Diskussion um die Möglichkeit begrenzter Kriegführung in Europa noch intensiviert worden. Sie war in der Konzeption der „flexible response“ von Anfang an enthalten, wurde aber erst durch die verbesserte Treffsicherheit der Nuklearwaffen realisierbar und erst durch die Popularisierung der Diskussion in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gehoben. Die strategische Interessendivergenz

<sup>14)</sup> McGeorge Bundy et al., Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance, in: Foreign Affairs, 4/1982, S. 753 ff. Die dtsh. Übersetzung findet sich in Europa-Archiv, 7/1982, S. 183 ff.

<sup>15)</sup> Ebd., S. 189 (in der dtsh. Ausgabe).

<sup>16)</sup> Karl Kaiser et al., Nuclear Weapons and the Preservation of Peace: A German Response, in: Foreign Affairs, 5/1982, S. 1157 ff. Das dtsh. Original erschien in Europa-Archiv, 12/1982, S. 357 ff.

<sup>13)</sup> Congressional Quarterly, 26. 6. 1982, S. 1515.

zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa, die die Vereinigten Staaten zur Aufgabe der Strategie der „massiven Vergeltung“ zwang und seitdem die NATO als unlösbares Problem belastet<sup>17)</sup>, konnte auf dieser Ebene der öffentlichen Diskussion, trotz umgekehrter Blickrichtung, nicht gelöst werden.

Auf amerikanischer Seite ist ein weiterer, traditioneller Beitrag zu dieser Auseinandersetzung zu verzeichnen, und zwar mit dem Stichwort des „burden sharing“. Es wird gleichermaßen von Konservativen und Liberalen verwandt, wobei die einen den Europäern mangelnde Leistungen vorwerfen, die anderen die Verteidigungsausgaben insgesamt senken wollen. Seit den Tagen der Mansfield-Resolution hat das Stichwort auch immer wieder dazu gedient, den Rückzug der amerikanischen Truppen aus Europa zu fordern und damit die Europäer unter Druck zu setzen.

Im Hintergrund dieses Arguments taucht eine besondere Form des amerikanischen Unilateralismus auf: der Isolationismus in der Version der „Festung Amerika“. Es ist unverkennbar, daß die Aufrüstungspläne der Administration Reagan, insofern sie auf die Wiedererlangung der militärischen Überlegenheit der Sowjetunion abzielen, diesen Tendenzen Auftrieb geben und die Europäer zunehmend vor die Alternative stellen werden, entweder Folge zu leisten oder die Folgen zu ertragen. Die Tendenz zu einem solchen Unilateralismus war in der amerikanischen Europa-Politik schon einmal sichtbar geworden, wenn auch unter ganz anderem Vorzeichen. Die Politik der Entspannung mit der Sowjetunion entlastete die Vereinigten Staaten in ihrer Sicherheitsgewährleistung für Westeuropa so weit, daß Außenminister Kissinger das Jahr 1973 zum „Jahr Europas“ erklären und den Europäern dabei die Rechnung von militärischer Sicherheit und wirtschaftlichen Konzessionen aufmachen konnte. Dies gelang seinerzeit genauso wenig, wie eine Politik der strategischen Überlegenheit über die Sowjetunion (abgesehen davon, daß sie sich nicht mehr verwirklichen läßt) die USA von der Notwendigkeit befreien wird, mit Westeuropa militärisch zu kooperieren. Andererseits ist klar, daß eine zunehmende militärische Stärke der USA die Abhängigkeit der Europäer immer stärker hervortreten lassen wird.

Angesichts dessen haben Vorstellungen, wie sie von prominenten SPD-Mitgliedern zur europäischen Sicherheit entwickelt wurden, kaum Realisierungschancen<sup>18)</sup>. Auch der Palme-Kommission dürfte es kaum gelingen, ihren Plan einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa durchzusetzen<sup>19)</sup>. Vielmehr ist den meisten Politikern in der SPD und in der CDU klar, daß sie jeden Preis, auch den der Nachrüstung, bezahlen müssen, um den einzigen verlässlichen und bezahlbaren Schutz europäischer Sicherheit zu erhalten: die Anknüpfung an das amerikanische Nuklearpotential<sup>20)</sup>. Wie weit es sich dabei trotz allem um einen „Mythos“<sup>21)</sup> handelt, kann hier offenbleiben, weil er auch für die Sowjetunion reale Bedeutung besitzt.

Freilich dürfte er wohl auf Dauer unbezahlbar bleiben. Mit der Rogers-Doktrin<sup>22)</sup> setzt sich in der NATO eine stärkere Konventionalisierung der europäischen Verteidigung durch. Sie nimmt einerseits Rücksicht auf die Kernwaffenängste der europäischen Öffentlichkeit, insofern sie die Reduktion der taktischen Gefechtsfeldwaffen erlauben soll. Sie nimmt Rücksicht auf die Sorgen der amerikanischen Öffentlichkeit, über die Eskalationsgeschwindigkeit eines europäischen Konfliktes direkt in Mitleidenschaft gezogen zu werden und trägt damit auch dem Aspekt des „no first use“ Rechnung. Gleichzeitig erhöht sie aber mit der Konventionalisierung erneut die Möglichkeit eines begrenzten Krieges in Europa, der in erster Linie zu Lasten Deutschlands, sicherlich aber auch Frankreichs und der osteuropäischen Staaten gehen müßte. Schließlich setzt sie voraus, daß die Europäer einen höheren Verteidigungsbeitrag leisten: konventionelle Waffen sind teurer als nukleare.

<sup>18)</sup> Vgl. etwa den Vorschlag, daß alle Kernwaffen aus denjenigen europäischen Staaten abgezogen werden sollen, die nicht selbst über sie verfügen. Er stammt von Egon Bahr, Gemeinsame Sicherheit, Gedanken zur Entschärfung der nuklearen Konfrontation in Europa, in: Europa-Archiv, 14/1982, S. 421 ff.

<sup>19)</sup> Der Palme-Bericht, Berlin 1982.

<sup>20)</sup> Vgl. Karsten D. Voigt, Das Risiko eines begrenzten Nuklearkrieges in Europa. Zur Diskussion über die westliche Militärdoktrin und den NATO-Doppelbeschluß vom Dezember 1979, in: Europa-Archiv, 6/1982, S. 151 ff.

<sup>21)</sup> Lawrence Freedman, NATO Myths, in: Foreign Policy, 45/1981/82, S. 62.

<sup>22)</sup> Bernard W. Rogers, The Atlantic Alliance: Prescriptions for a Difficult Decade, in: Foreign Affairs, 5/1982, S. 1145 ff. Die dtsh. Übersetzung findet sich in Europa-Archiv, 12/1982, S. 369 ff.

<sup>17)</sup> Aus der Fülle der Literatur vgl. z. B. Dieter Dettke, Allianz im Wandel, Frankfurt 1976.

Entscheidend ist jedoch, daß auch die Rogers-Doktrin den Akzent nicht auf Rüstungskontrolle und Entspannung, sondern auf Aufrüstung und Konfrontation setzt. Die Interessendivergenz zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten wird damit, trotz der Rücksichtnahme auf den Widerstand gegen die Nuklearisierung, mittelfristig verstärkt werden. Für die Vereinigten Staaten unter Reagan — und das kann durchaus heißen bis 1988 — haben ihre globalen Interessen Vorrang, „und sie befinden sich in Konflikt mit denen der Sowjetunion, deren Weltpolitik der unseren feindlich begegnet“<sup>23</sup>). In diesem militärischen Weltkonflikt mit der Sowjetunion, auf den sich die Vereinigten Staaten zunehmend einrichten, spielen NATO und Atlantische Gemeinschaft nur eine Nebenrolle.

Für die Westeuropäer ist die Antwort klar: Die Globalisierung des Konfliktes übergreift die NATO, relativiert sie aber nicht und steigert zudem noch die Bedeutung der Atlantischen Gemeinschaft. Während die Vereinigten Staaten ein neues, abweichendes Bild vom Konflikt mit der Sowjetunion entwerfen, sind die Europäer bei dem traditionellen geblieben. Für sie handelt es sich nach wie vor um eine europazentrierte Auseinandersetzung, die hier einen hohen und gefährlichen Grad militärischer Spannung erreicht hat. In der Welt hingegen diagnostizieren die Westeuropäer eine Fülle unterschiedlicher regionaler und lokaler Konflikte, teils gesellschaftlicher, teils politischer Provenienz. Sie sind dem Ost-West-Konflikt kaum verbunden, werden auch gerade von den Bündnisfreien scharf davon getrennt. Die Sowjetunion versucht, diese Konflikte zur Einflußgewinnung auszunutzen, ist darin teilweise erfolgreich (Angola, Horn von Afrika), teils erfolglos (Naher Osten). Gegenüber dem einzigen gemeinsamen Interesse der Dritten Welt, nämlich dem an der Entwicklung, stellt sich die Atlantische Gemeinschaft als Erste, als entwickelte Welt dar. Sie bildet zwar kein geschlossenes politisches oder gar militärisches Potential, hält aber gerade in ihrer diffusen Auffächerung das bereit, woran der Dritten Welt besonders ge-

Amerikas Blick richtet sich stärker nach Asien, nach Lateinamerika, nach Afrika. Dabei wird die europäische Sicherheitsgewährleistung zunehmend den Europäern selbst zugewiesen und eine Arbeitsteilung verwirklicht, die die USA schon in der Frühzeit der NATO angestrebt, dann aber wegen der Bedeutung und der Bedrohung Europas vernachlässigt hatten. Sie setzt sich wieder durch, nachdem die Globalisierung des Konfliktes der USA mit der Sowjetunion die außereuropäische Welt in den Vordergrund des amerikanischen Interesses gehoben hat. Die sich hier durchzeichnende Interessendivergenz mit Westeuropa ist unverkennbar und auch unaufhebbar. Zu fragen ist, ob sie die Atlantische Gemeinschaft nur übergreift oder auch sprengt.

## II. Weltpolitik

gen ist: wirtschaftliche Austauschmöglichkeiten und damit Chancen der Entwicklung.

Die Westeuropäer entwickeln dementsprechend ein sehr differenziertes Weltbild, in dem der Ost-West-Konflikt nach wie vor auf Europa konzentriert und vom Nord-Süd-Konflikt deutlich getrennt, jedenfalls trennbar ist. Dieses Weltbild wird keineswegs von der Sowjetunion ausgefüllt, wengleich deren Expansionsinteressen nicht verkannt werden. Dieses Bild teilt vielmehr die Welt in unterschiedliche Problemzonen auf, die eine unterschiedliche Politik erfordern. Entspannungspolitik mit der Sowjetunion in Zentraleuropa zu betreiben, heißt für die Westeuropäer nicht, auf eine entschlossene, antisowjetische Stabilisierungspolitik in der Dritten Welt zu verzichten. Und umgekehrt: Aus dem sowjetischen Expansionismus in der Dritten Welt ziehen die Westeuropäer nicht die Konsequenz, auf die Entspannung mit Moskau im Bereich Europas und der Rüstung zu verzichten, im Gegenteil. Die Bundesrepublik möchte, wo immer es möglich ist, die Zusammenarbeit auch zwischen Ost und West vertiefen, möchte die Blockfreiheit unterstützen, das offene Weltwirtschaftssystem aufrechterhalten und eine „globale Ordnung stabiler Zusammenarbeit“ schaffen<sup>24</sup>). Ihr geht es darum, die Unabhängigkeit der Dritten Welt von Moskau zu gewährleisten und zu stärken, und sie will dazu beitragen, indem sie zur Regelung

<sup>23</sup>) Der Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten William P. Clark zur Erläuterung des strategischen Konzepts der Reagan-Administration, in: Wireless Bulletin 97, 24. 5. 1982, S. 1 ff.

<sup>24</sup>) Genscher, a. a. O. (Anm. 2), S. 89—91.

lokaler und regionaler Konflikte beiträgt und Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leistet<sup>25</sup>). Ebenso argumentiert das britische Verteidigungsweißbuch von 1980. Es sieht die beste Möglichkeit, Intervention von außen zu beschneiden, in der Beseitigung der Ursachen regionaler Instabilität. Militärische Maßnahmen können dazu gelegentlich beitragen, doch werden „Diplomatie, Entwicklungshilfe und Handelspolitik in der Regel einen größeren Beitrag zu leisten haben“<sup>26</sup>).

Analyse und Strategie sind selbstverständlich auch bedingt durch die geopolitische Position Europas. Es leidet in erster Linie unter der örtlichen Konfrontation mit der Sowjetunion. Deren Expansion in die Dritte Welt gilt als nachrangig und als primär politisch-wirtschaftliches Problem. Die Vereinigten Staaten hingegen, aufgrund ihrer bis in die Mitte der siebziger Jahre reichenden tonangebenden Machtfülle, stehen vor dem Problem, ob sie diese Machtfülle freiwillig einschränken und die Sowjetunion auch politisch als gleichberechtigten Partner in der Weltpolitik akzeptieren sollen. Sie konnten — und können — Moskau kaum daran hindern, die militärische Parität zu erringen und beizubehalten. Sollen sie sie deswegen auch als politisch gleichberechtigt behandeln und, wenn auch nicht alle, so doch einige Einflußerweiterungen Moskaus hinnehmen? Hier stellt sich eine Machtfrage, und sie stellt sich nur den USA, weil nur sie aufgrund ihrer militärischen Vormachtstellung als Adressat in Frage kommen. Bei den Europäern indes wird ihre prinzipiell andere Bewertung der sowjetischen Weltpolitik durch ihre militärische Schwäche verstärkt.

Die Differenz datiert von 1978. Kissingers „linkage“-Politik wurde unter Carter zunächst fortgesetzt, wenn sie auch schon nicht mehr unumstritten war. Noch 1980, also nach der Invasion der Sowjetunion in Afghanistan, hielt Außenminister Vance daran fest, regionale Balancen zu fördern und durch die Lösung lokaler Konflikte sowjetische Eintrittschancen zu vermindern<sup>27</sup>). Im Grunde aber

hatte sich schon seit 1978 das Konzept Brzezinskis durchgesetzt, das erneut die militärische Stärke zur Abwehr sowjetischer Übergriffe betonte. Es beherrscht die amerikanische Weltpolitik unter Reagan vollkommen. Sie hat den Verteidigungsauftrag für die amerikanischen Streitkräfte, der unter Nixon auf die Führung von 1½ Kriegen beschränkt worden war, nicht nur auf die alte Zahl von 2½ heraufgesetzt, sondern praktisch unbegrenzt gestaltet. Dementsprechend wurde die Rapid Deployment Force, die Präsident Carter für den Nahen Osten einrichten wollte, zu einer Eingreiftruppe mit weltweitem Auftrag erweitert<sup>28</sup>). In den neunziger Jahren soll die amerikanische Marine über 600 Schiffe verfügen und wieder die absolute Kontrolle über die Seewege ausüben können<sup>29</sup>). Damit hat sich gegenwärtig in den Vereinigten Staaten diejenige strategische Schule durchgesetzt, die die amerikanische Weltpolitik unilateral vor allem durch Seemacht gestalten will; die andere Schule, die multilateral mit den Alliierten kooperieren und deren Landmacht miteinbeziehen will, verlor an Einfluß<sup>30</sup>). Beide Schulen sind sich jedoch darin einig, daß diese amerikanische Weltpolitik in erster Linie militärisch zu instrumentieren ist.

Diese Differenzen in der Weltpolitik belasten die Atlantische Gemeinschaft und weisen erneut auf ihr Strukturproblem hin. Westeuropa ist einerseits zufrieden damit, daß die Vereinigten Staaten das Vietnam-Trauma offensichtlich hinter sich gelassen haben. Sie haben es aber mehr verdrängt als überwunden und verarbeitet, greifen auf Perzeptionen und Strategien der fünfziger Jahre zurück, die über eine Konfrontation mit der Sowjetunion in der Dritten Welt auch Westeuropa in den Strudel bewaffneter Konflikte hineinreißen könnten.

Nur so versteht man in Westeuropa die Taiwan-Politik der Reagan-Administration. Sie scheint weniger dem Kalkül als der Erinnerung (und der konservativen Klientel) verpflichtet zu sein. Sie hat aber eine erneute chinesisch-sowjetische Annäherung und damit die Wiederherstellung einer weltpolitischen Konstellation zur Folge, wie sie vor der Entspannungspolitik Präsident Nixons

<sup>25</sup>) Genscher, a. a. O. (Anm. 5). Vgl. auch den Aufsatz seines außenpolitischen Beraters K. Seitz, Die Krise der Entwicklung in der Dritten Welt, in: Europa-Archiv, 14/1982, S. 417 ff.

<sup>26</sup>) Zit. nach dem Abdruck in: United States Congress, Committee on Foreign Relations, Senate, 97/2, Crisis in the Atlantic Alliance: Origins and Implications, Washington 1982, S. 18.

<sup>27</sup>) 96/2 U.S. Congress, Committee on Foreign Relations, Senate, U.S. Foreign Policy Objectives,

Hearings, Washington 1980, Statement Vance, S. 12.

<sup>28</sup>) International Herald Tribune (IHT), 5./6. Juni 1982.

<sup>29</sup>) Congressional Quarterly, 19. 12. 1981, S. 2533.

<sup>30</sup>) Robert W. Komer, Maritime Strategy vs. Coalition Defense, in: Foreign Affairs, 5/1982, S. 1130.

herrschte. Auch damit verändern die USA in den Augen Westeuropas die Funktionsbedingungen der Atlantischen Gemeinschaft. Ihrerseits halten die USA den Westeuropäern vor, die weltpolitischen Folgen der sowjetischen Aufrüstung unterschätzt und auf Teheran, Afghanistan und Polen nur auf erheblichen amerikanischen Druck und auch dann nur schwächlich reagiert zu haben. Wie häufig in solchen Fällen, hat jede Seite recht bei der Analyse der Schwächen des anderen. Aufgrund der Asymmetrie wird sich die amerikanische Interpretation der Weltpolitik schon deswegen durchsetzen, weil die USA sie praktisch implementieren können. Hier zeigt sich das Strukturproblem der Atlantischen Gemeinschaft, das durch die Asymmetrie der Größenverhältnisse begründet wird.

Hinzu kommt aber, daß in diesem Fall die amerikanische Interpretation jedenfalls teilweise richtiger ist als die europäische. Während Westeuropa recht hat darin, daß es in der militärischen Auseinandersetzung mit der Sowjetunion keine Alternative zur Entspannung gibt, trifft der amerikanische Hinweis zu, daß die Sowjetunion auch außerhalb des in Art. 6 des NATO-Vertrages genannten Gebietes Probleme aufwirft, von denen die Europäer betroffen werden. In der Tat hat die Sowjetunion mit ihrer Invasion in Afghanistan in die Konfliktzone des Nahen und Mittleren Osten sowie des Indischen Ozeans ein militärisches Element hineingetragen, auf das auch die Europäer reagieren müssen. Die weltpolitischen Interessen Westeuropas gehen über die NATO hinaus, dafür ist sie zu eng. Welche anderen Möglichkeiten stehen der Atlantischen Allianz zur Verfügung, um auf solche Konflikte zu reagieren? Das ist das Hauptproblem der achtziger Jahre.

Die Antwort darauf kann sich nicht nur nach den organisatorischen Möglichkeiten, sondern muß sich auch nach der Analyse der Konfliktursachen richten. In der Kombination beider liegt das Problem.

Prinzipiell stehen drei organisatorische Modelle zur Verfügung. Die NATO könnte ihr Vertragsgebiet bis in den Mittleren Osten und in den Südatlantik hinein erweitern. Konzepte dieser Art wurden in den siebziger Jahren vor allem zum Schutz der Kap-Route diskutiert, dann aber verworfen. Die Gründe, die 1949 zu dieser Eingrenzung geführt hatten, wirken noch heute: Eine automatische Bestandsverpflichtung außerhalb des Nordatlantiks und Europas wollen viele Vertragspartner nicht eingehen.

Das zweite Modell sieht ein „Direktorat“ der USA, Frankreichs, Großbritanniens, der Bundesrepublik Deutschland und Japans vor<sup>31)</sup>. Sie bilden die Kerngruppe von „Schlüsselstaaten“, die sich jeweils regionalspezifisch zusammensetzen und die geeignete politisch-militärische Antwort geben und ausführen sollen. Das Konzept hat den unbestreitbaren Vorteil hoher Flexibilität; es stellt zudem auf diejenigen Staaten ab, die in erster Linie für eine Implementierung der Weltpolitik der Atlantischen Gemeinschaft in Frage kommen. Seine Schwäche besteht darin, daß es das Strukturproblem dieser Gemeinschaft, die Asymmetrie, noch verstärkt. Großbritannien, Frankreich, die Bundesrepublik und Japan könnten gegenüber den Vereinigten Staaten nur die Rolle von Ausführungsorganen spielen. Das muß kein Fehler sein, wenn die Voraussetzung übereinstimmender Analyse gegeben ist. Gerade sie fehlt.

Das dritte Konzept betont die Europäische Gemeinschaft. Kurzfristig bietet es sicherlich die größten Realisierungsschwierigkeiten, mittel- und langfristig stellt es dasjenige Konzept dar, das allein die strukturelle Asymmetrie beseitigen und die Atlantische Gemeinschaft als Ellipse mit zwei Brennpunkten konstituieren kann. Dabei zeichnet sich auch in der Europäischen Gemeinschaft eine Kerngruppe ab, zu der Großbritannien, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik zusammen mit den Benelux-Ländern zählen. Nicht zufällig sind dies die Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union, deren Versammlung Ende 1980 sich empfehlend zu solchen Perspektiven geäußert hat<sup>32)</sup>.

Von deutscher und von italienischer Seite wird das Konzept einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit auch in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik energisch gefördert. Beide Staaten haben am 4. November 1981 den entsprechenden Vorschlag einer „Europäischen Union“ vorgelegt<sup>33)</sup>. Er geht über den vier Wochen zuvor von den europäischen Außenministern verabschiedeten „Londoner Bericht“ noch hinaus<sup>34)</sup>.

<sup>31)</sup> Karl Kaiser, Winston Lord, Thierry de Montbrial, David Watt, Die Sicherheit des Westens: Neue Dimensionen und Aufgaben, Bonn 1982. Die engl. Version erschien unter dem Titel: Western Security: What has changed? What should be done, New York/London 1981.

<sup>32)</sup> Agence Europe, Nr. 3262, 3. 12. 1981.

<sup>33)</sup> Abgedruckt in: Europa-Archiv, 2/1982, S. D 50 ff.

<sup>34)</sup> Vgl. Rudolf Hrbek, „Relance Européenne“ 1981, in: integration, 1/1982, S. 3 ff., S. 6.

Die Entwicklungschancen dieses europäischen Modells sollten nicht überschätzt werden, obwohl sie durch die Direktwahl zum europäischen Parlament erheblich verbessert werden. Großbritannien und Frankreich ziehen noch immer die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten der Kooperation mit der Bundesrepublik Deutschland vor, die sich ihrerseits eher den USA unterordnet als den französischen Nachbarn. Zu erwarten ist also kein europäisches Machtpotential, es ist auch nicht wünschbar. Eine stärkere europäische Zusammenarbeit zugunsten europäisch definierter Ziele reichte aus. Dann würden Großbritannien und Frankreich den militärischen, die anderen Staaten den politisch-finanziellen Beitrag erbringen. Eine solche Arbeitsteilung gibt es gegenwärtig im Nahen Osten. Großbritannien und Frankreich haben ihre maritime Präsenz im Indischen Ozean erheblich verstärkt, die Bundesrepublik hat die finanzielle Sanierung der Türkei übernommen.

Ein solches Modell verstärkter europäischer Kooperation besitzt ebenfalls eine hohe Flexibilität, bindet sie aber an europäische Perzeptionen und Interessen und sorgt insofern für einen Ausgleich innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft. Die Führungsrolle der Vereinigten Staaten wird dadurch nicht beeinträchtigt, wohl aber eingebettet in die Ko-

operation mit einer Europäischen Gemeinschaft, die sich auch politisch als Interessengemeinschaft versteht. Als solche kann sie, kann auch die Bundesrepublik den verstärkten, notfalls auch militärischen Beitrag zur Lösung weltpolitischer Probleme leisten, um den Westeuropa nicht herunkommt. Nah- und Mittelost berühren nicht nur wegen der Öl-Abhängigkeit, sondern auch wegen der geographischen Nähe und der traditionellen Beziehung zu dieser Region in erster Linie Westeuropa. Das gilt besonders für den Mittelmeerraum, für Nord- und Schwarzafrika. Die EG unterhält enge wirtschaftliche Beziehungen zu diesen Ländern, trägt zu deren sozialer und wirtschaftlicher Stabilität bei. Dazu muß für den auswärtigen Notfall, sollte die Sowjetunion ihn auslösen, auch eine militärische Schutzfunktion treten können, die Europa nicht einfach den USA zuschieben darf. Gerade wenn es seine — richtige — Analyse der politischen, wirtschaftlichen und regionalen Ursachen der Weltkonflikte durchsetzen will, muß Europa die notfalls dazu erforderliche militärische Macht selbst aufbringen können. Nur dann läßt sich in der Atlantischen Gemeinschaft die neue Arbeitsteilung durchsetzen, die mit der Asymmetrie auch die Neigung der Reagan-Administration kompensiert, ihre militärischen Machtmöglichkeiten zum Okular ihrer Weltansicht zu machen.

### III. Europäer und Amerikaner

Stärker als zuvor wird in den achtziger Jahren die öffentliche Meinung Einfluß auf die Verteilung von Kooperation und Konflikt in der Atlantischen Gemeinschaft nehmen. Bessere und verbreiterte Bildung hat zusammen mit erheblich ausgeweiteter Information ein Aufmerksamkeitspotential für außenpolitische Fragen geschaffen, das noch vor zwanzig Jahren nicht anzutreffen war. Darauf müssen die politischen Systeme Rücksicht nehmen. Sie können, insofern sie demokratisch sind, über gesellschaftliche Anforderungen zu Verhaltensweisen veranlaßt werden, die sich auf die Atlantische Gemeinschaft auswirken.

Zu Beginn der achtziger Jahre geschah dies sehr selektiv. Die Regierungen der USA reagierten zunehmend kritisch auf Strömungen in Westeuropa, die sie als pazifistisch, neutralistisch und anti-amerikanisch ansahen. Erst die plötzlich, aber dann sehr stark anschwellende Friedensbewegung innerhalb der Ver-

einigten Staaten hat darauf hingewiesen, daß es sich nicht um ein europäisches, sondern um ein atlantisches Phänomen handelt. Es bedarf freilich sehr behutsamer und sorgfältiger Bewertung. Sie fällt nicht leicht, weil zuverlässiges Umfragematerial fehlt. Der nationale „bias“ der gegenwärtigen Demoskopie ist unverkennbar. Die europäische Friedensbewegung, mit ihren Wurzeln im Christentum, im Pazifismus und, zunehmend, in einer Alternativkultur<sup>35)</sup> muß als außerordentlich heterogen gelten. In der Bundesrepublik hat sie Vorläufer in der Ohne-mich-Bewegung von 1950 und vor allem in der Bewegung „Kampf dem Atomtod“. In dieser Tradition haben sich Anhänger einer alternativen Kultur, insbesondere aus der jüngeren Generation, angesiedelt, die als weitgehend depolitisiert zu

<sup>35)</sup> Dazu Gerhard Wettig, Die neue Friedensbewegung in Deutschland, in: Außenpolitik, 3/1982, S. 211 ff.

gelten haben. Demgegenüber argumentiert die christlich motivierte Friedensbewegung stärker politisch, kann aber den internen Konsens nur auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau stabilisieren<sup>36</sup>). Ein dritter Zufluß entstammt schließlich der Ökologie-Bewegung, deren Interesse freilich primär nicht außen-, sondern innenpolitisch gerichtet ist. Schließlich ist, wenn auch erst schwach ausgebildet, bei einigen linken Gruppierungen die Tendenz erkennbar, innerhalb der Friedensdiskussion die nationale Frage aufzuwerfen und ihre Antwort in einer möglichen Neutralisierung Deutschlands zu suchen.

Die Heterogenität dieser Gruppen macht es unmöglich, sie auf einen einheitlichen politischen Begriff zu bringen. Geeint sind sie lediglich in der Kritik an der Aufrüstung; die Basis der deutschen — und der europäischen — Friedensbewegung ist die Enttäuschung über die ausgebliebene Abrüstung und das sich fortsetzende Wettrüsten. In der Analyse der Ursachen des Ost-West-Konfliktes und den Präferenzen für eine Korrektur gehen die Meinungen weit auseinander, bleiben zumeist auch diffus.

Die deutsche Friedensbewegung ist politisch nicht so relevant, wie es nach der Aufmerksamkeit, die sie erregt, scheinen möchte. Im langfristigen Vergleich zeigt sich, daß pazifistische Interessen in den siebziger Jahren sehr viel stärker ausgeprägt waren als in den Achtzigern<sup>37</sup>), daß mehr als die Hälfte aller Bundesbürger in der Abschreckung die beste Friedenssicherung sehen und in der Militäralianz der NATO den besten Schutz<sup>38</sup>). Demgegenüber stellen die Friedensbewegungen eine Minderheit dar, deren Existenz entscheidend von der Zukunft der Rüstungskontrolle und Abrüstung abhängt.

Weitaus wichtiger ist die gewachsene Aufmerksamkeit der gesamten Bevölkerung für Fragen der Rüstung und der Rüstungskontrolle. Sie schlägt sich in den Beschlüssen des Münchener Parteitags der SPD von 1982 deutlich nieder, wird aber auch von der CDU zunehmend reflektiert<sup>39</sup>). Der Fokus dieser

Sensibilität ist der Doppelbeschluß der NATO von 1979 und die mögliche Nachrüstung im Herbst 1983.

In den Vereinigten Staaten findet sich eine parallele Entwicklung. Um den Kern der Friedensbewegung hat sich mit dem „freeze“-Vorschlag ein sehr viel größeres, die Mittelschichten erfassendes und zahlreiche Elitenmitglieder einschließendes Aktivitätspotential gelegt<sup>40</sup>), das für die Entscheidungen des politischen Systems maßgebend werden kann. „Freeze“ verspricht, zum Hauptthema der Präsidentschaftswahl von 1984 zu werden<sup>41</sup>).

Voraussetzung für diese Entwicklung war ein erneuter Wandel im Trend der öffentlichen Meinung der Vereinigten Staaten. Sie hatte sich nach der Überwindung des Vietnam-Traumas dem militärischen Machtverlust gegenüber der Sowjetunion zugewendet und größere Rüstungsanstrengungen der USA, auch zu Lasten der Sozialausgaben, gefordert — wengleich neue Interventionen nach wie vor abgelehnt<sup>42</sup>). 1982 vollzog sie eine erneute Wendung um beinahe 180°, sprach sich gegen die Kürzung der Sozialprogramme und für weniger Rüstung aus. Fanden 1981 noch 51% der Amerikaner, daß die Vereinigten Staaten zu wenig rüsten, so war diese Zahl 1982 auf 19% abgesunken. Der Grund für diesen Wandel ist neben den nunmehr spürbaren Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession auf die Rhetorik des Präsidenten Reagan zurückzuführen, vor allem auf die These von dem „Fenster der Verwundbarkeit“. Die amerikanische Öffentlichkeit wurde sich damit erstmals der direkten Bedrohung bewußt, deren Kenntnis in Europa das verbreitete Interesse an der Rüstungskontrolle motiviert.

Parallel zueinander sind damit in den Vereinigten Staaten und in Westeuropa starke Anforderungen der Öffentlichkeit nach Rüstungskontrolle und vor allem nach der Verminderung der Risiken eines Atomkrieges entstanden. Zwar gibt es kein gemeinsames Bewußtsein der Atlantischen Gemeinschaft; es existiert noch nicht einmal in Westeuropa, noch nicht einmal zwischen Deutschland und Frankreich<sup>43</sup>). Es bildet sich aber offenbar

<sup>36</sup>) Einzelheiten dazu bei Thomas Risse-Kappen, Christen zur Friedensdiskussion, HSFK-Report, Frankfurt 1982.

<sup>37</sup>) Elisabeth Noelle-Neumann, Ein großer Teil der Bevölkerung bleibt standfest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30. 10. 1981, S. 11.

<sup>38</sup>) Kenneth Adler u. Douglas Wertmann, Is NATO in Trouble? A Survey of European Attitudes, in: Public Opinion, August/September 1981, S. 4, 12.

<sup>39</sup>) Frieden und Freiheit, Argumente der CDU zur aktuellen Friedensdiskussion, Bonn o. J. (1981).

<sup>40</sup>) Wolfgang Pordzik, Die inneramerikanische Diskussion über Rüstungskontrolle, in: Europa-Archiv, 16/1982, S. 487 ff.

<sup>41</sup>) Vgl. Edward M. Kennedy u. Mark O. Hatfield, FREEZE! How You Can Help Prevent Nuclear War, New York 1982.

<sup>42</sup>) Alvin Richman, Public Attitudes on Military Power, 1981, in: Public Opinion, Dezember/Januar 1982, S. 44 ff., 46.

<sup>43</sup>) Vgl. zu den Unterschieden etwa Wilfried von

eine Interessenidentität der Gesellschaften in der sie gemeinsam betreffenden Frage des Atomkrieges heraus. Es ist unwahrscheinlich, daß daraus eine intergesellschaftliche Zusammenarbeit erwächst, die über Einzelaktionen hinausgeht. Zu erwarten ist jedoch eine identische Sensibilität der Bevölkerungen innerhalb der Atlantischen Gemeinschaft, die, bleibt sie unberücksichtigt, zu Konsensverlusten führen könnte. Auf derartige gesellschaftliche Anforderungen in den Vereinigten Staaten und in Westeuropa ist die Einleitung der START- und TNF-Gespräche durch Präsident Reagan zurückzuführen; in der Bundesrepublik hat Bundeskanzler Kohl am Tage nach seiner Wahl angekündigt, daß er für eine Verschiebung der Nachrüstung eintreten wird. Der Druck der öffentlichen Meinung auf reale Fortschritte in der Rüstungskontrolle und in der Kriegsvermeidung wird zunehmen, und zwar in der gesamten Atlantischen Gemeinschaft, auch in Frankreich, wo er 1982 relativ gering ausgeprägt ist.

Verglichen mit dieser Mobilisierung der atlantischen Öffentlichkeiten, kann als zweit-rangig und vorübergehend gelten, was gemeinhin als „Anti-Amerikanismus“ bezeichnet wird. Die Dimension ist viel zu groß, zu grob und zu ungenau, um auch nur nationale Resentiments von politischer Einzelkritik zu trennen. Wer den Konfrontationskurs der Reagan-Administration vorwirft, ist deswegen nicht anti-amerikanisch; er kann sich sogar

den USA besonders eng verbunden fühlen. So muß wohl verstanden werden, daß der „Anti-Amerikanismus“ in England stark ausgeprägt ist, das den Amerikanern notorisch nahesteht<sup>44)</sup>.

Die Bundesrepublik, das ergab die gleiche Umfrage, wies den geringsten Anteil des „Anti-Amerikanismus“ aus. Er findet sich fast ausschließlich bei der ökologischen Bewegung der „Grünen“<sup>45)</sup>, die heterogen wie sie sind, auch große Teile des linken politischen Spektrums aufgenommen haben. Dieser Anti-Amerikanismus verbindet die Erinnerung an den Vietnam-Krieg mit der Ablehnung der konfrontativen Rhetorik Reagans. Insofern weist er sich auch als beeinflussbares, vorübergehendes Phänomen aus.

Insgesamt kann von einem „Anti-Amerikanismus“ in der Bundesrepublik nicht die Rede sein. Im Gegenteil. Im Herbst 1981 war die Stimmung derart pro-amerikanisch, daß nur noch im Mai 1965 höhere Anteile gemessen wurden<sup>46)</sup>. Wenn sämtliche Parteiprogramme — ausgenommen das der Grünen und der Splittergruppen — die Freundschaft und Interessengemeinschaft mit den USA betonen, so gibt das die allgemeine Grundstimmung, auch die der meisten jungen Menschen wieder. Die amerikanisch-europäischen Kontroversen, von der um Entspannung und atomare Abrüstung einmal abgesehen, erreichen das öffentliche Bewußtsein ohnehin nicht.

#### IV. Kooperation oder Konflikt?

Kooperation und Konflikt in der Atlantischen Gemeinschaft zu bilanzieren, fällt nicht leicht. Dazu sind die Sachbereiche zu unterschiedlich, die Handlungszusammenhänge zu zahlreich und zu heterogen. Mit diesem „caveat“ läßt sich sagen, daß die Atlantische Gemeinschaft durch ein Bewußtsein der politischen Gemeinsamkeit und der gegenseitigen Akzeptanz zusammengehalten wird. Es gründet sich ferner auf wirtschaftliche Interessenkonvergenzen, die streckenweise schon die Form

der Integration angenommen haben<sup>47)</sup>, und auf gemeinsame Verteidigungsinteressen im Ost-West-Bereich. Zentrifugale Kräfte wachsen der Gemeinschaft aus der veränderten internationalen Situation zu, die Europa und den Ost-West-Konflikt vom Zentrum der Weltpolitik an deren Peripherie gerückt und andere Konfliktformationen zutage gefördert haben. Unter ihnen ragt der amerikanisch-sowjetische Machtkonflikt hervor, flankiert durch den Nord-Süd-Konflikt und die auf eine neue Machtverteilung innerhalb der Dritten Welt selbst gerichteten Positionskämpfe der Entwicklungsländer.

Bredow, Die Friedensbewegungen in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 2/1982, S. 53 ff.

<sup>44)</sup> The U.S. and Europe: A Poll, in: Newsweek, 15. 3. 1982, S. 13.

<sup>45)</sup> Noelle-Neumann, a. a. O. (Anm. 52).

<sup>46)</sup> Ebd. Vgl. auch die Umfrage des Atlantic Institute — International Herald Tribune vom Herbst 1982, in IHT, 25. 10. 1982, S. 1 und 7.

<sup>47)</sup> Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa sind hier nicht dargestellt worden, weil sie in den nachstehenden Arbeiten von Schaal und Bethkenhagen/Machowski behandelt werden.

Diese Entwicklungen haben die Asymmetrie in der Atlantischen Gemeinschaft zwischen der Supermacht USA und den westeuropäischen Staaten deutlich hervortreten lassen, die während der Zeit des Kalten Krieges durch die gemeinsame Konzentration auf Zentraleuropa verdeckt worden war. Sie war deswegen niemals unsichtbar: George F. Kennan, beispielsweise, hatte sie als Planungschef des State Department schon gleich nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundproblem des Westens gesehen und berücksichtigt, indem er eine sehr viel lockerere Verbindung zwischen den USA und Westeuropa vorschlug. In der Tat ist das Strukturproblem der Atlantischen Gemeinschaft, das die achtziger Jahre beherrschen wird, diese enge und dazu noch auf eine Militärallianz konzentrierte organisatorische Bindung zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa.

Das Problem kann heute freilich nicht mehr im Kennanschen Sinne gelöst werden; dazu sind insbesondere die wirtschaftlichen Interdependenzen inzwischen viel zu stark ausge-

bildet. Das Grundproblem ist jedoch geblieben: Die Asymmetrie kann nur beseitigt und die Atlantische Gemeinschaft auf eine dauerhaft tragfähige Grundlage gestellt werden, wenn sich Westeuropa nicht nur im Handelsbereich, sondern auch in dem der Währung, der Wirtschaft und der Rüstung stärker organisiert. Dazu bedarf es nicht der Ausbildung eines europäischen Superstaates, der weder zeitgemäß noch möglich ist. Eine stärkere Koordination und Kooperation, etwa im Bereich der Eurogroup, der Westeuropäischen Union, der EPZ und der Währungsunion — hier möglichst mit der Einrichtung einer europäischen Zentralbank — reichen vollauf. Sie sind, andererseits, unentbehrlich. Bleiben sie aus, können sehr wohl die zentrifugalen Kräfte, die aus der veränderten Weltsituation an der Gemeinschaft zerren, die zentripetalen beschädigen, obwohl sie die zahlreichen politischen, wirtschaftlichen, militärischen und sozialen Gemeinsamkeiten der Atlantischen Gemeinschaft historisch richtig widerspiegeln.

# Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland

## I. Die internationale Wirtschaftspolitik der USA nach dem zweiten Weltkrieg

### 1. Das Atlantische Bündnis

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges waren die Produktionsanlagen in den europäischen Ländern, ganz besonders aber in Deutschland, durch die Kriegseinwirkungen zerstört. Schon kurz vor der deutschen Kapitulation wurde im amerikanischen Schatzamt der Morgenthau-Plan ausgearbeitet und 1944 während der zweiten Quebec-Konferenz der alliierten Staats-Chefs vom amerikanischen Präsidenten Roosevelt und dem britischen Premier Churchill unterschrieben. Er sah vor, die noch vorhandenen deutschen Produktionsanlagen zu demontieren, als Reparationszahlungen anzunehmen und gleichzeitig Deutschland zu einem Agrarstaat zu machen, dem nur eine unbedeutende Leichtindustrie verbleiben sollte. Die Idee des Morgenthau-Plans war es, das wirtschaftliche Potential Deutschlands für alle Zeiten zu zerschlagen, um seine Konkurrenz auf den Weltmärkten und jede Möglichkeit, noch einmal militärische Bedeutung zu gewinnen, auszuschalten.

Dieser Plan wurde jedoch nicht realisiert. Denn schon im Dezember 1945 erklärte der damalige amerikanische Außenminister Byrnes, daß die USA von diesem Plan abrückten. Und im September 1946 gab Byrnes in seiner Stuttgarter Rede eine völlige Kehrtwendung der amerikanischen Außenpolitik zu erkennen, indem er hervorhob, daß Deutschland befähigt werden solle, seine industrielle Produktion und die Nutzung seiner Rohstoffe zu steigern<sup>1)</sup>.

Neben dem CARE-Programm (Cooperative for American Remittances to Europe), der privaten amerikanischen Lebensmittel-Hilfe durch Paketsendungen nach Deutschland, war der Marshall-Plan eine konsequente Fortführung der amerikanischen Politik, Deutschland wirtschaftlich zu helfen. Der Plan geht auf den in einer Rede Marshalls in

der Harvard-Universität am 5. Juni 1947 unterbreiteten Vorschlag zurück, den europäischen Staaten aus öffentlichen Mitteln eine Wiederaufbauhilfe zur Verfügung zu stellen. Dieses „European Recovery Program“ (ERP) übermittelte den europäischen Ländern Devisen, für die überwiegend amerikanische Investitionsgüter gekauft werden konnten. Ihre Bezahlung erfolgte in Deutscher Mark in einen Gegenwert-Fonds. West-Deutschland und West-Berlin erhielten bis Ende 1957 insgesamt 1,7 Mrd. \$, von denen 1 Mrd. \$ innerhalb von 30 Jahren zurückgezahlt werden mußte; dies ist bereits größtenteils erfolgt. Obwohl in Deutschland während des Hauptjahres 1948/49 die erhaltene ERP-Hilfe nur knapp 5% des Volkseinkommens betrug<sup>2)</sup>, lag ihr Wert in der Bezugsmöglichkeit von Produktionsgütern moderner Technologie, die einen schnellen Wiederaufbau und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie begründeten.

Zur optimalen Nutzung und Verteilung der ERP-Mittel für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas wurde auf Initiative der Amerikaner 1948 in Paris die „Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (OEEC) gegründet, der die USA assoziiert waren. „Die 17 Mitgliedstaaten der ‚Konvention für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit‘ verpflichteten sich zur Durchführung eines Wiederaufbauprogramms und setzten sich die Steigerung der Erzeugung, die Modernisierung des Produktionsapparates, die Liberalisierung des Handels, die Konvertierbarkeit der Währungen sowie die Herbeiführung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsgrades bei innerer und äußerer Währungsstabilität als gemeinsame Ziele.“<sup>3)</sup>

<sup>2)</sup> K. Hardach, Wirtschaftsgeschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, Göttingen 1976, S. 193.

<sup>3)</sup> Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in: Internationale Organisationen und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M. 1978, S. 117.

<sup>1)</sup> C. Landauer, Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart 1981, S. 315.

Zur Durchführung des Zahlungsverkehrs zwischen den OEEC-Mitglied-Staaten im Rahmen eines multilateralen Verrechnungs- und Kreditsystems wurde am 19. September 1950 die „Europäische Zahlungs-Union“ (EZU) gegründet, die bis zum 27. Dezember 1958 bestand. Ihr Gründungskapital von 350 Mill. \$ wurde aus ERP-Mitteln zur Verfügung gestellt. Die EZU trug wesentlich zur Liberalisierung des Zahlungsverkehrs zwischen den europäischen Ländern untereinander und den USA sowie zur Konvertibilität ihrer Währungen bei.

Die Förderung der OEEC stellte den ersten Schritt der USA zur Begründung des „Atlantischen Bündnisses“ dar. Das amerikanische Konzept dieses Bündnisses basiert auf der Überzeugung, daß nach der Periode einer protektionistischen und isolationistischen Handelspolitik zwischen den beiden Weltkriegen die amerikanischen Ideale der politischen und wirtschaftlichen Freiheit gegen die Herausforderung und Expansion des Kommunismus nur verteidigt werden können, wenn eine enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den ökonomisch erstarkten und international wettbewerbsfähigen Ländern Europas sichergestellt wird. Voraussetzung hierfür ist ein Grundkonsens über Demokratie, persönliche Freiheit und eine marktwirtschaftliche Ordnung. Diese gemeinsamen Prinzipien im Atlantischen Bündnis faßt Kurt Biedenkopf zusammen als „Dezentralisierung, Ressourcenaufteilung auf der Grundlage des Wettbewerbs, Autonomie der Entscheidungsträger auf der Basis von privatem Eigentum und persönlicher Freiheit, Vorrang der individuellen Verteilung des Einkommens vor Verteilung des Einkommens durch den Staat“<sup>4)</sup>.

Der ordnungspolitische Konsens setzt eine politische und wirtschaftliche Interdependenz voraus. Diese wurde von den USA als eine asymmetrische Interdependenz im Atlantischen Bündnis unter amerikanischer Vorherrschaft verstanden. Diese faktische amerikanische Hegemonie im Atlantischen Bündnis begründet G.K. Douglass mit drei Ideen<sup>5)</sup>:

— Die USA übernehmen die Schlüsselrolle für die Wiederbelebung der Weltwirtschaft

<sup>4)</sup> K. Biedenkopf, Die ökonomischen und sozialen Fragen: Probleme und Lösungen, in: H. Rühle/J. W. Veen (Hrsg.), Der Neo-Konservatismus in den Vereinigten Staaten und seine Auswirkungen auf die Atlantische Allianz, St. Augustin 1982, S. 246.

<sup>5)</sup> G. K. Douglass, The New Interdependence. The European Community and the United States. Lexington (Mass.) — Toronto 1979, S. 5f.

durch Bereitstellung von 16 Milliarden \$ Wirtschaftshilfe an die Länder Europas, die durch die OEEC verteilt werden.

— Die wirtschaftliche Einheit Europas soll durch die Überwindung der deutsch-französischen Rivalität, durch den Wiederaufbau der europäischen Volkswirtschaften mit Hilfe der ERP-Mittel, durch wirtschaftspolitische Koordination und wirtschaftliche Integration hergestellt und in Verbindung mit dem Militärbündnis der NATO als Bollwerk gegen die Bedrohung der Sowjet-Union eingesetzt werden. Die Zusammenarbeit im Atlantischen Bündnis ließe sich daher mit sozialen und politischen Motiven begründen.

— Die Stärkung der demokratischen Kräfte in Westeuropa auf der Basis der bestehenden kulturellen Bindungen zwischen den USA und Europa bei gleichen Wertvorstellungen der persönlichen, wirtschaftlichen und politischen Freiheit, der marktwirtschaftlichen Ordnung, der Liberalisierung des Welthandels und des Kapitalverkehrs sei die Grundlage des Atlantischen Bündnisses.

Das Atlantische Bündnis auf der Grundlage dieser Ideen weiter auszubauen, war stets das Ziel der amerikanischen Außenpolitik. Dieses zeigte sich in der Initiative zur Gründung und in der Förderung internationaler Organisationen. Im militärisch-politischen Bereich war es die Gründung des Atlantik-Paktes (NATO) am 4. April 1949 als eine Verteidigungsgemeinschaft der USA und der europäischen Länder, die auch eine Koordination militärisch wichtiger Produktions- und Investitionsvorhaben umfaßt. Aus diesem Pakt war Frankreich auf Betreiben De Gaulles am 1. Juli 1966 ausgeschieden. Im wirtschaftlichen Bereich gaben die USA den Impuls zur Umwandlung der OEEC zur OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) am 1. Oktober 1961, nachdem die OEEC ihre Aufgaben erfüllt hatte. Dieser neuen Organisation traten neben den europäischen Ländern die USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland als Vollmitglieder bei, so daß sich die Mitgliederzahl auf 24 Länder erhöhte. „Ihre Aufgaben reichen von der Zusammenarbeit in der allgemeinen Wirtschafts- und Währungspolitik über die Koordinierung der Hilfe für die Entwicklungsländer und die Erörterung handelspolitischer Fragen bis zur Behandlung politischer und technischer Probleme etwa im Energie-, Verkehrs-, Agrar- und Arbeitskräftebereich.“<sup>6)</sup>

<sup>6)</sup> Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, a. a. O. (Anm. 3), S. 119.

Im Bereich des internationalen Handels stellen die USA bereits Ende 1945 die „Proposals for Expansion of World Trade and Employment“ zur Diskussion, die später in dem von 23 Staaten am 30. Oktober 1947 unterzeichneten „Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen“ (GATT) berücksichtigt wurden, nämlich: das Prinzip der Meistbegünstigung, ein Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen und die Beseitigung aller Diskriminierungen im internationalen Handel. Die in den folgenden Jahren von den USA geführten „Zollrunden“ des GATT trugen in erheblichem Maße zur Liberalisierung und Ausdehnung des Welthandels bei. Auch in der am 8. Januar 1965 als ständiges Organ der UNO-Vollversammlung gegründeten „Welthandelskonferenz“ (UNCTAD), die im internationalen Handel die besonderen Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigen soll, spielten die USA eine dominierende Rolle. Schließlich haben die USA in der „Währungs- und Finanzkonferenz der Vereinten Nationen“ im Juli 1944 in Bretton Woods (USA) wesentlich zur Neuordnung des Weltwährungssystems durch Gründung des Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Weltbank (IBRD) beigetragen. Die USA fungierten hier als Garant und bedeutendster „Zahlmeister“ dieses Weltwährungssystems, das sich des US-Dollars als Weltleitwährung bediente. Innerhalb des Weltwährungssystems kommt das Atlantische Bündnis in den „Allgemeinen Kreditvereinbarungen“ (AKV) der Zehnergruppe (USA, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Belgien, Schweden) mit dem IMF zum Ausdruck. In dessen Rahmen stellen die über relativ hohe Währungsreserven verfügenden Länder der Zehnergruppe anderen in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geratene Länder über den IMF zusätzliche Währungskredite zur Verfügung.

Das Atlantische Bündnis trägt also verschiedenartige Facetten internationaler Organisationen im politischen, militärischen und ökonomischen Bereich. Innerhalb des Atlantischen Bündnisses spielte von Beginn an die Achse Washington—Bonn eine besondere, bedeutende Rolle. Hierfür gibt es mehrere Gründe:

— Die Bundesrepublik grenzt als „Frontstaat“ an den kommunistischen Block des Warschauer Paktes und ist daher in besonderem Maße auf den militärischen Schutz der USA und auf die Einbindung in das Verteidigungssystem der NATO angewiesen.

— Seit dem Ausscheiden Frankreichs aus der NATO im Jahre 1966 wurde die Bundesrepublik zum bedeutendsten europäischen NATO-Partner der USA.

— Die wirtschaftsordnungspolitische Grundkonzeption der USA und der Bundesrepublik ist gleich in bezug auf Privateigentum, einen geringen Staatswirtschaftsanteil, die Förderung eines funktionsfähigen Wettbewerbs, den Freihandel und einen liberalisierten internationalen Geld- und Kapitalverkehr. Beide Länder heben sich dadurch von der ordnungspolitischen Position anderer Länder ab.

— Wie es N. Walter ausdrückt, lag und liegt das Gravitationszentrum für die wirtschaftliche Entwicklung in den Industrieländern in den USA, das bedeutendste Nebenzentrum in wirtschaftlicher und wirtschaftspolitischer Hinsicht in der Bundesrepublik Deutschland, die wirtschaftlich in Europa dominiert, aber gleichzeitig sehr stark von der wirtschaftlichen Entwicklung in den USA beeinflusst wird<sup>7)</sup>. In umgekehrter Richtung erfolgt i. a. keine direkte Rückwirkung auf die Wirtschaft der USA, wohl aber auf die internationalen Währungs- und Finanzmärkte.

— Der Aufstieg der Bundesrepublik Deutschland zur bedeutendsten Wirtschaftsmacht nach den USA hat die wirtschaftliche Interdependenz mit den USA erhöht und den Einfluß der USA auf die Gestaltung der internationalen Handels- und Währungsbeziehungen insbesondere von der Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland abhängig gemacht.

Einen Anhaltspunkt über die weltwirtschaftliche Bedeutung der Bundesrepublik geben die Tabellen 1 und 2<sup>8)</sup>. Besaßen die USA 1948 noch 53,3% der Währungsreserven aller Länder der Welt, die Bundesrepublik aber nur 0,6% und Japan 0,2%, so verringerte sich bei einem um fast das Neunfache gewachsenen Volumen der Währungsreserven aller Länder der Anteil der USA auf nur noch 6,8% im Jahre 1981. Damit waren die Währungsreserven der USA 1981 nominell nur noch unwesentlich höher als 1948. Dagegen konnten im gleichen Zeitraum die Bundesrepublik ihren Anteil von 0,6% auf 10,9% und Japan von 0,2% auf 6,7% der Weltwährungsreserven erhöhen.

<sup>7)</sup> N. Walter, Die ökonomischen und sozialen Fragen: Probleme und Lösungen aus deutscher Sicht, in: H. Rühle/H. J. Veen (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 4), S. 251.

<sup>8)</sup> Berechnet aus: International Monetary Fund, International Monetary Statistics, 1972 Supplement, S. X — XIII und April 1982, S. 41 und 50.

Tabelle 1: Weltwährungsreserven

Währungsreserven	1948		1970		1981	
	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
alle Länder	48,4	100	92,5	100	421,2	100
darunter:						
USA	25,8	53,3	14,5	15,7	28,5	6,8
B.R. Deutschland	0,3	0,6	13,6	14,7	46,1	10,9
Japan	0,1	0,2	4,8	5,2	28,3	6,7

Quelle: International Monetary Fund, International Monetary Statistics, 1972 Supplement und April 1982, S. 41 u. 50

Dadurch war die Bundesrepublik Ende 1981 das Land mit den höchsten Währungsreserven der Welt (46,1 Milliarden \$), während die USA und Japan mit jeweils 28 Milliarden \$ erst an dritter Stelle nach Saudi-Arabien mit 34,2 Milliarden \$ standen.

Ähnlich stieg die Bedeutung der Bundesrepublik Deutschland und Japans bei den Exporten. Von 1948 bis 1981 stiegen die Exporte aller Länder von 52,9 auf 1 823,4 Milliarden \$ an. In diesem Zeitraum fiel der Anteil der USA an den Weltexporten von 24% auf etwa die Hälfte, während die Bundesrepublik ihren Anteil von 1,1% auf 9,7% und Japan von 0,6% auf 8,3% ausweiten konnten. Im Vergleich zu 1970 mußte die Bundesrepublik bei den Währungsreserven und Exporten eine leichte relative Verschlechterung ihrer Position bis zum Jahre 1981 als Folge der Ölpreiserhöhungen hinnehmen. Schließlich zeigt ein Vergleich der realen Kaufkraft der Löhne (Einkommensanstieg minus Inflationsrate), daß im Zeitraum 1973 bis 1980 unter den westlichen Industrieländern die Bundesrepublik mit einem Zuwachs von 5,2% an der Spitze lag, während die USA mit nur 0,7% den geringsten Zuwachs zu verzeichnen hatten<sup>9)</sup>.

<sup>9)</sup> iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 19/1982, S. 1.

Dadurch haben sich die Gewichte im Atlantischen Bündnis verschoben. Nach wie vor sind die USA die dominierende politische und wirtschaftliche Macht. Aber an die Stelle der früheren amerikanischen Hegemonie ist eine Kooperation mit den Bündnispartnern getreten, die ein Aushandeln und eine gegenseitige Abstimmung aller wesentlichen politischen und ökonomischen Fragen notwendig macht. Da die USA, die Bundesrepublik Deutschland und Japan einen Anteil von 31% der Weltexporte besitzen, können sie nach gemeinsamen Kompromißlösungen einen entscheidenden Einfluß in allen multilateralen Verhandlungen, die das internationale Handels- und Währungssystem betreffen, ausüben, zumindest aber eine „Sperrminorität“ bilden.

In dieser Konstellation treten zwischen den USA und den anderen Ländern dieser Gruppe häufig Interessengegensätze auf, die schwer zu überwinden sind. „Europeans, unconvinced that American hegemony is in their best interest, have been strong enough to frustrate that hegemony, but not to replace it. Hence the present disorder.“<sup>10)</sup>

<sup>10)</sup> D. P. Calleo, The Postwar Atlantic System and its Future, in: E.-O. Czempel/D. A. Rustav (Eds.), The Euro-American System, Frankfurt/M. — Boulder (Col.) 1976, S. 23.

Tabelle 2: Weltexporte

Exporte	1948		1970		1981	
	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%	Mrd. \$	%
alle Länder	52,9	100	280,3	100	1 823,4	100
darunter:						
USA	12,7	24,0	43,2	15,4	233,7	12,8
B.R. Deutschland	0,6	1,1	34,2	12,2	176,1	9,7
Japan	0,3	0,6	19,3	6,9	151,5	8,3

Quelle: International Monetary Fund, International Monetary Statistics, 1972 Supplement und April 1982, S. 41 u. 50

## 2. Die Europäische Gemeinschaft und die Weltwirtschaftsordnung

Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen wurden entscheidend von der europäischen Integration beeinflusst. Denn diese hat nicht nur die Güterströme im internationalen Handel umgelenkt, sondern auch das Verhandlungsmandat der beteiligten europäischen Länder mit „Drittländern“, zu denen auch die USA zählen, einem Gemeinschaftsorgan (EG-Kommission) übertragen. Dies bedeutet, daß die Bundesrepublik eine mit den USA übereinstimmende Auffassung über Probleme des internationalen Handels innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) geltend machen und durchsetzen muß.

Das wirtschaftliche Motiv der europäischen Integration war der Wunsch zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Güter, Leistungen, Geld und Kapital, um in einem großen, den USA vergleichbaren Binnenmarkt die Vorteile des freien Handels, der Massenproduktion und der Spezialisierung wahrnehmen zu können. Nach Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (Montan-Union) im Jahre 1952, die einen gemeinsamen Markt für Kohle- und Stahlprodukte begründete, wurden 1958 gleichzeitig die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) und die „Europäische Atomgemeinschaft“ (Euratom) in Kraft gesetzt. Gründungsmitglieder aller drei Gemeinschaften waren Belgien, Luxemburg, die Niederlande, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik Deutschland. Im Jahre 1967 wurden die europäischen Exekutivorgane (Kommission, Ministerrat, und Gerichtshof) fusioniert und seit Juli 1968 ein Gemeinsamer Markt ohne Zölle und Handelsbeschränkungen unter den Mitgliedstaaten realisiert. Seit der Fusion der drei europäischen Exekutiven treten der Ministerrat und die Kommission nach innen und außen als „Europäische Gemeinschaft“ (EG) auf. Die erste Erweiterung der EG erfolgte 1973 durch den Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark, die zweite Erweiterung 1981 durch den Beitritt Griechenlands. Diese EG der Zehn umfaßt eine Bevölkerung von 269,2 Millionen gegenüber den USA mit einer solchen von 218,1 Millionen. Ein Bruttosozialprodukt (1979) von 2 431,6 Milliarden \$ der EG steht einem solchen von 2 353,2 Milliarden \$ der USA gegenüber.

Seit Bestehen der EG hat sich das gesamte Handelsvolumen (Exporte plus Importe) der

ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten von 1958 bis 1979 um das Fünffache erhöht. Im gleichen Zeitraum stieg der Intra-EG-Handel unter den Mitgliedstaaten um das 27fache, der Außenhandel mit Drittländern um das Zehnfache und unter diesen der Handel mit den USA um das Zwölfache an. Innerhalb dieses Zeitraums sank der Anteil der EG-Importe aus den USA von 57,6% auf 43,9%, während der Anteil der EG-Exporte in die USA bei 7,3% der Gesamtexporte konstant blieb. Die amerikanische Handelsbilanz gegenüber der EG der Sechs konnte in diesem Zeitraum ihren Aktivsaldo von 11,5 auf 126,4 Milliarden \$ ausbauen.

Diese Zahlen lassen erkennen, daß die handelschaffende Wirkung der europäischen Integration den Binnenhandel der EG beschleunigt wachsen gelassen hat. Es hat sich aber auch gezeigt, daß dadurch der Außenhandel mit Drittländern nicht beeinträchtigt wurde und der Handel mit den USA stärker als der Durchschnitt der Drittländer zugenommen hat. Die europäische Einigungsbewegung wurde von den USA schon in der OEEC und späteren OECD stets unterstützt. Diese Unterstützung kam z. B. zum Ausdruck in einem 100-Millionen-\$-Kredit der Amerikanischen Export-Import-Bank an die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1953 zur Modernisierung der Kohle- und Stahlindustrie. Mit der Euratom schlossen die USA 1959 einen Vertrag über die Belieferung mit natürlichem und angereichertem Uran.

Es ist zu fragen, welche Gründe die USA zu dieser wohlwollenden Haltung gegenüber der europäischen Integration bewogen haben, obwohl dadurch eine Wirtschaftsmacht auf den Plan gerufen wurde, die die heimische Industrie und Landwirtschaft der USA unter einen erheblichen Wettbewerbsdruck setzen würde. Der Grund war sicherlich die Erkenntnis der amerikanischen Regierungen, daß ein politisches Atlantisches Bündnis langfristig nur mit einem wirtschaftlich starken Partner aufrechtzuerhalten sei und die Vorteile eines freien Güteraustausches und Wettbewerbs mit einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Gestalt des großen Absatzmarktes, des Zwanges zur Innovation und Kostensenkung und der Entwicklung neuer Marktnischen größer seien als die Nachteile eines erhöhten Wettbewerbsdruckes auf die heimische Wirtschaft und ggf. eines Anpassungszwanges. „Die Vereinigten Staaten bauten darauf, daß erstens die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine liberale Handelspo-

litik verfolgen würde — was sich teilweise für den Industriesektor, aber keineswegs für den Agrarsektor als richtig erwies, der für die Vereinigten Staaten besonders wichtig war — und zweitens, daß die Steigerung der europäischen Kaufkraft den europäischen Markt weit aufnahmefähiger machen werde, so daß der Nachteil, der für die amerikanische Ausfuhr aus der gegenseitigen Präferenz der europäischen Länder entstand, mehr als ausgeglichen würde; dies trat im großen und ganzen auch ein.<sup>11)</sup>

Mit fortschreitender Konsolidierung und erreichten Integrationserfolgen der Europäischen Gemeinschaft trat diese gegenüber Drittländern bald als geschlossener Block auf. Erstmals in der als Kennedy-Runde bezeichneten multilateralen Verhandlung des GATT über einen Zoll-Abbau im Jahre 1967 „sprach die EG mit einer Stimme“. Der Anstoß zu dieser Zollsensenkungsrunde war von den USA ausgegangen, um vor allem einen freieren Handel zwischen den europäischen Staaten und den USA, aber auch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu ermöglichen. Eine Konfrontation zwischen EG und USA ergab sich hierbei wegen der EG-Agrarpolitik, die sich variabler Zollsätze (Abschöpfungen) bedient, um die unerwünschte Einfuhr wichtiger Agrarprodukte aus den USA zu verhindern. Das gleiche Problem stand in der 1973—1979 verhandelten Tokio-Runde des GATT über weitere Zollsensenkungen und die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse an, ohne zu einer für die amerikanischen Agrarexporte befriedigenden Lösung zu gelangen.

EG und USA haben an einer größeren Zahl internationaler Konferenzen teilgenommen und Abkommen geschlossen, die auf eine Neuordnung der Weltwirtschaft gerichtet sind. Eine besondere Bedeutung hat das seit 1974 in mehreren Konferenzen der UNCTAD behandelte „integrierte Rohstoffprogramm“ und das am 30. April 1982 beschlossene UNO-„Seerechtsabkommen“ gewonnen. Obwohl die einseitigen und dirigistischen Vorschläge der Entwicklungsländer von den meisten Industrieländern abgelehnt werden, zeigt sich, daß auch die Meinung in der EG zu dieser Frage nicht einheitlich ist, die Bundesrepublik Deutschland und die USA aber ordnungspolitisch eine gleiche, marktwirtschaftliche Auffassung vertreten.

<sup>11)</sup> C. Landauer, a. a. O. (Anm. 1), S. 217.

### 3. Der US-Dollar als Weltleitwährung

Kurz vor Beendigung des zweiten Weltkriegs fand in der amerikanischen Stadt Bretton Woods (New Hampshire) eine Weltwährungskonferenz statt, um die Spielregeln einer neuen Weltwährungsordnung auszuarbeiten. Entsprechend dem „Abkommen über den Internationalen Währungsfonds“ (International Monetary Fund) sollte eine internationale währungspolitische Zusammenarbeit, ein ausgeglichenes Wachstum des Welthandels, eine Förderung der zwischenstaatlichen Währungsstabilität unter Vermeidung von Abwertungen, die Errichtung eines multilateralen Zahlungssystems unter Beseitigung von Devisenverkehrskontrollen und die Bereitstellung von Währungskrediten zur kurzfristigen Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten vereinbart werden. Der Weltwährungsfonds war die neu geschaffene Institution, die zur Erreichung dieser Ziele die vereinbarte Wechselkursregelung, Reserveregelung und Anpassungsregelung durchführen sollte<sup>12)</sup>. Gleichzeitig wurde die „International Bank for Reconstruction and Development“ (Weltbank) gegründet, um aus eingezahlten Mitteln der Mitgliedsländer und aufgenommenen Anleihen Kredite an die vom Krieg zerstörten Länder zum Wiederaufbau ihrer Industrie und an Entwicklungsländer zur Industrialisierung zu geben.

Diese als Bretton Woods System bezeichnete Weltwährungsordnung basierte auf der Goldparität des US-Dollars von 0,8886708 g Feingold (oder 35,00 \$ je Troy-Unze Feingold) und auf dem Versprechen der USA, Dollarforderungen ausländischer Zentralbanken jederzeit auf Verlangen in Gold auszuzahlen. Damit verpflichteten sich die Vereinigten Staaten zur unbedingten Goldkonvertibilität des US-Dollars.

Die USA waren in der Lage, ein solches Versprechen gegenüber allen anderen Mitgliedsländern des IMF abzugeben, weil sie etwa drei Viertel aller Goldreserven (Tabelle 3), mehr als die Hälfte aller Währungsreserven (Tabelle 1) besaßen und etwa ein Viertel aller Weltexporte (Tabelle 2) im Jahre 1948 bestritten. Dadurch waren die USA die dominierende Wirtschaftsmacht der westlichen Welt mit der stärksten, im internationalen Rahmen ausschließlich verwendeten Währung: Der US-Dollar wurde verwendet als Bezugsgröße der Wechselkurse aller Währungen und de-

<sup>12)</sup> P. Schaal, Monetäre Theorie und Politik, München — Wien 1981, S. 68ff.

Tabelle 3: Weltgoldreserven

Gold	1948		1981	
	Mill. Unzen	%	Mill. Unzen	%
USA	697,11	74,2	264,11	27,8
B.R. Deutschland	0	0	95,18	10,0
Japan	0	0	24,23	2,6
andere Länder	242,49	25,8	566,21	59,6
Welt	939,60	100	949,73	100

Quelle: International Monetary Fund, International Financial Statistics, 1972 Supplement, S. VI und January 1983, S. 40

ren Veränderungen durch Auf- oder Abwertung, als Medium zur Haltung von Währungsreserven durch die Zentralbanken, zum Ausgleich von Zahlungsbilanzsalden durch die Zentralbanken und als Vertragswährung für internationale Handelsgeschäfte und Anleihen.

Mit der rückläufigen Bedeutung der USA im Welthandel, bedingt durch das wirtschaftliche Erstarken der anderen westlichen Industrieländer, insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und Japans, und dem Entstehen von Defiziten der amerikanischen Handelsbilanz verringerten sich auch Bedeutung und Wert des US-Dollars als Weltleitwährung. Diesem lagen mehrere Ursachen zugrunde<sup>13)</sup>. Schon der Korea-Krieg 1950—1953, insbesondere aber der Vietnam-Krieg von Mitte der sechziger Jahre bis 1975, wurden von den USA durch Geldschöpfung und nicht durch ein Zwangssparen über die Erhebung zusätzlicher Steuern im eigenen Lande finanziert. Die kriegsbedingten, durch Deficit Spending finanzierten Militärausgaben der USA im Ausland stiegen im Jahre 1972 auf einen Höchstwert von 3,4 Milliarden \$. Bedingt durch die zusätzliche Produktion von Rüstungsgütern stieg aber auch in den USA die Nachfrage stärker als das Angebotspotential mit der Folge steigender Inflationsraten und der Entstehung eines Handelsbilanzdefizits von 2,26 Milliarden \$ im Jahre 1971 erstmalig seit 1946. Eine genaue, quantitative Analyse der Ursachen der Verringerung des Außenwertes des Dollars ist nicht möglich. „Mit Sicherheit kann man nur sagen, daß der Vietnam-Krieg in einem nicht bestimmbareren Umfang zur Anhäufung von Dollars im Ausland beigetragen hat, die später den Kurs des Dol-

lars auf weniger als die Hälfte seines ursprünglichen Wertes herabdrückte.“<sup>14)</sup> Wegen bestehender Höchstzinsen der „Regulation Q“ in den USA wurden die im Ausland befindlichen Dollars nicht in ihr Heimatland repatriiert, sondern auf dem sich rasch entwickelnden Euro-Dollar-Markt zu wesentlich höheren Zinsen angelegt.

Der Wertverfall und die rückläufige Bedeutung des US-Dollars in der Welt in Verbindung mit den deutlich werdenden Konstruktionsmängeln des Bretton Woods Systems führten zum Zusammenbruch dieses Weltwährungssystems durch die von Präsident Nixon am 15. August 1971 erklärte Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars. Ein im „Smithsonian Agreement“ vom 18. Dezember 1971 unternommener Versuch, wieder feste Wechselkurse auf der Grundlage neuer Dollar-Paritäten aller Währungen festzulegen, scheiterte. Ab 19. März 1973 wurden in der

Tabelle 4: Anteile nationaler Währungen an den Weltdevisenreserven (IV. 1980)

US-\$	59,0 %
DM	12,1 %
ECU	17,8 %
(davon in DM	13,2 %)
SFr	3,5 %
Yen	3,2 %
Pfund Sterling	2,6 %
FF	1,1 %
hfl.	0,8 %
	100,0 %

Quelle: International Monetary Fund, Annual Report 1981, S. 69

<sup>13)</sup> Ebd., S. 73.

<sup>14)</sup> C. Landauer, a. a. O. (Anm. 1), S. 246.

Welt flexible Wechselkurse (Floating) gegenüber dem US-Dollar eingeführt und dadurch die übrigen Währungen der Welt von seiner Leitfunktion abgekoppelt. Eine Konsequenz dieser Entwicklung war die Loslösung der Dollar-Parität des Sonderziehungsrechtes (SZR) und die seit 1. Juli 1974 benutzte „Standardkorbmethode“ zur Berechnung des Wertes des SZR aus sechzehn, seit 1. Januar 1981 aus den fünf bedeutendsten Währungen der Welt. Unter diesen hat der US-Dollar nur noch ein Gewicht von 42%. An die zweite Stelle ist die D-Mark mit einem Gewicht von 19% gerückt, gefolgt von Yen, französischem Franc und Pfund Sterling mit jeweils 13%. Bestanden 1948 noch die Devisenreserven aller Länder praktisch nur aus US-Dollar, so

war gem. Tabelle 4<sup>15)</sup> der Anteil in Dollar gehaltener Devisenreserven bis zum IV. Quartal 1980 auf 59% gesunken, während 12,1% aller Devisenreserven in D-Mark gehalten wurden. Infolge des im März 1979 in Kraft getretenen Europäischen Währungssystems (EWS) hielten die europäischen Länder 17,8% der Welt-Devisenreserven in ECU (European Currency Unit), von denen jedoch 13,2% auf Forderungen in D-Mark lauten. Addiert man diesen in den ECU-Reserven enthaltenen DM-Anteil zu den in D-Mark gehaltenen Währungsreserven der Welt, so ergibt sich insgesamt ein DM-Anteil der Weltwährungsreserven von 25,3% (1980). Damit ist die D-Mark nach dem US-Dollar zur bedeutendsten Reservewährung geworden.

## II. Die Entwicklung der deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen seit Ende des zweiten Weltkriegs

### 1. Monetäre Beziehungen

#### a) Devisen-, Geld- und Kapitalmärkte

Nachdem in der Bundesrepublik Deutschland am 29. Dezember 1958 alle Devisenverkehrsbeschränkungen und am 31. Januar 1959 alle Beschränkungen des Außenhandels mit Gold und Wertpapieren aufgehoben worden waren, besteht eine volle Konvertibilität der D-Mark und ein für deutsche Banken und Nicht-Banken liberalisierter internationaler Devisen-, Geld- und Kapitalmarkt. Deutschen Staatsangehörigen ist es demzufolge gestattet, DM-Beträge am Devisenmarkt in jede beliebige Währung einzutauschen und die erworbenen Fremdwährungsbeträge beliebig im Ausland anzulegen, Fremdwährungsbeträge im Ausland als Kredite aufzunehmen oder deutsche Wertpapiere im Ausland zu verkaufen.

In den Jahren des Wiederaufbaus nach dem Kriege war die Bundesrepublik neben den von den USA zur Verfügung gestellten ERP-Mitteln auf private Kapitalimporte zur Finanzierung ihrer Investitionen und Exporte angewiesen. Liberalisierte internationale Finanzmärkte waren dafür die Voraussetzung. Die Exportquote (Exporte in % des Bruttosozialprodukts) der Bundesrepublik wuchs von 11% im Jahre 1950 auf 20% im Jahre 1960 und weiter auf 29% im Jahre 1981 an.

Demgegenüber stellen die USA einen weitgehend autarken Güter- und Finanzmarkt dar. Der Export spielte bis in die siebziger Jahre nur eine untergeordnete Rolle. Die Export-

quote der USA betrug 1950 5%, 1960 5,7% und stieg dann seit Mitte der siebziger Jahre kontinuierlich auf 12,6% im Jahre 1981 an<sup>16)</sup>. Da auch die amerikanischen Devisen- und Finanzmärkte liberalisiert sind, die Bundesrepublik Deutschland nach den USA die zweitgrößte Welthandelsmacht ist und die D-Mark als zweitwichtigste Währung nach dem US-Dollar fungiert, haben sich zwischen beiden Ländern besonders enge Wirtschaftsbeziehungen entwickelt, die jedoch von der Veränderung wirtschaftlicher Daten in den USA dominiert werden. Diese asymmetrische Reaktionsverbundenheit der beiden Volkswirtschaften wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß (im Jahre 1981) die gesamten Importe der USA genau der Hälfte des deutschen Bruttosozialproduktes entsprechen, das deutsche Bruttosozialprodukt nur 23,5% des amerikanischen ausmacht und die in der Bundesrepublik umlaufende Geldmenge  $M_1$  nur 25,6% der amerikanischen entspricht.

Die seit Freigabe der Wechselkurse (Floating) im März 1973 verfolgte Politik der amerikanischen Währungsbehörden des „benign neglect“ wurde im April 1978 von den USA gegenüber dem Weltwährungsfonds (IMF) dahingehend eingeschränkt, daß der Wechsel-

<sup>15)</sup> International Monetary Fund, Annual Report 1981, S. 69.

<sup>16)</sup> Economic Report of the President Transmitted to Congress, Appendix B, Statistical Tables Relating to Income, Employment, and Production, Washington (D. C.) 1982, S. 233.

kurs aller Währungen gegenüber dem US-Dollar an den Devisenbörsen durch ein freies Spiel von Devisenangebot und Devisennachfrage zustande kommen sollte, aber „the U.S. authorities will intervene when necessary to counter disorderly conditions in the exchange markets“<sup>17)</sup>. Diese Politik, Interventionen an den Devisenmärkten zugunsten des Dollars nur dann durchzuführen, wenn „erratische Schwankungen“ des Wechselkurses verhindert werden sollen, wurde seit 1. November 1978 von der Carter-Administration unterbrochen, die massive Interventionen an den Devisenmärkten vornahm, um einem Abwertungsdruck auf den Dollar entgegenzuwirken. Um eine ausreichende „Manövrierreserve“ an ausländischen Devisen, insbesondere von D-Mark, für Interventionszwecke zu erhalten, hatte die U.S.-Regierung in mehreren europäischen Ländern Anleihen als „Carter Bonds“ und „Carter Notes“ emittiert, darunter den größten Betrag in Höhe von 9,5 Milliarden DM in der Bundesrepublik. Bis März 1981 hatte die amerikanische Regierung ausländische Devisen im Gegenwert von 11,9 Milliarden \$ angesammelt<sup>18)</sup>. Das Konzept der Reagan-Administration ist darauf gerichtet, den Marktkräften an den Devisenbörsen freien Raum zu geben und nur in Ausnahmefällen Interventionen durchzuführen.

rungen lautenden internationalen Anleihen waren 60,7% auf US-Dollars und 18,9% auf D-Mark ausgestellt. Auf dem Eurogeldmarkt mit einem gesamten Volumen von 575 Milliarden \$ fiel der Anteil der auf D-Mark lautenden Ausleihungen Ende 1980 auf 16,4% nach 19,5% im Vorjahr zurück<sup>19)</sup>. Die D-Mark behauptete sich dennoch als zweitwichtigste Währung nach dem Dollar auch auf dem Eurogeldmarkt.

#### b) Direktinvestitionen

Nach einer Umfrage in der deutschen Industrie werden Direktinvestitionen in erster Linie zur Sicherung der Absatzmärkte im Ausland durchgeführt. Andere Motive für Direktinvestitionen im Ausland sind Einfuhrbeschränkungen, Lohnkostenvorteile und die Einflüsse von Wechselkursänderungen. Wechselkurseinflüsse haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dies trifft in besonderem Maße für deutsche Direktinvestitionen in den USA zu, die 1981 als Folge des stark überbewerteten Dollars erheblich zurückgegangen sind<sup>20)</sup>.

Wie Tabelle 5 erkennen läßt, haben sich die Direktinvestitionen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland und umgekehrt sehr unterschiedlich entwickelt. Im Jahre 1965

Tabelle 5: Direkte Investitionen

Direktinvestitionen (Neuanlage) in Mrd. DM						
	des Auslandes in der B. R. Deutschland			der B. R. Deutschland im Ausland		
	gesamt	darunter		gesamt	darunter	
		USA	EG		USA	EG
1965	4,13	1,94	0,85	1,24	0,07	0,47
1972	8,41	2,31	3,12	6,08	0,41	2,20
1981	8,05	2,72	3,36	14,04	4,50	4,32

Quelle: Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland, Beilage zu „Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank“, Reihe 3, Juli 1969, Juli 1976 und Juli 1982, S. 32.

Die internationale Bedeutung der D-Mark hat nicht nur dazu beigetragen, sie zur zweitwichtigsten Reservewährung, sondern auch zur zweitwichtigsten internationalen Transaktionswährung zur Abwicklung von Exportgeschäften und internationalen Finanzgeschäften zu machen. Von dem 1980 abgesetzten Volumen von 22,51 Milliarden \$ auf Eurowäh-

wurden vom Ausland 4,13 Milliarden DM direkt in der Bundesrepublik investiert, davon etwa die Hälfte von amerikanischen Unternehmen. Dagegen hatten Unternehmen der Bundesrepublik nur 1,24 Milliarden DM oder

<sup>17)</sup> Ebd., S. 190.

<sup>18)</sup> Ebd.

<sup>19)</sup> Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, 51. Jahresbericht 1981, Basel 1981, S. 122, 127, 130.

<sup>20)</sup> Commerzbank, Bericht der Abteilung Volkswirtschaft, Direktinvestitionen: Stärker im Sog der Wechselkurse? vom 6. 1. 1982, S. 3.

ein Drittel der ausländischen Investitionen in Deutschland im Ausland investiert, darunter nur 70 Millionen DM in den USA. Im Jahre 1972 waren die ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik auf etwa das Doppelte angestiegen, während sich die amerikanischen Direktinvestitionen nur geringfügig auf 2,31 Milliarden DM erhöht hatten. Sie lagen damit erheblich unter den Direktinvestitionen anderer EG-Länder in der Bundesrepublik mit 3,12 Milliarden DM. Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland hatten sich zwischen 1965 und 1972 verfünffacht, in den USA aber nur unwesentlich auf 410 Millionen DM erhöht. Die deutschen Direktinvestitionen in anderen EG-Ländern waren auf 2,2 Milliarden DM gestiegen. Im Jahre 1981 haben sich die ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik auf acht Milliarden DM stabilisiert. Dagegen haben sich die deutschen Direktinvestitionen im Ausland von 1972 bis zum Jahre 1981 mehr als verdoppelt (auf 14,04 Milliarden DM) und in den USA verzehnfacht (auf 4,5 Milliarden DM). Dadurch sind nun die USA das bedeutendste Land für deutsche Direktinvestitionen geworden, auf das 1980 38,6% aller deutschen Direktinvestitionen im Ausland entfielen<sup>21)</sup>.

Obwohl sich in den siebziger Jahren die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den USA entgegengesetzt zu denen amerikanischer Unternehmen in der Bundesrepublik entwickelt haben, ist insgesamt immer noch der Bestand amerikanischer Direktinvestitionen in der Bundesrepublik (Stand Mitte 1981) mit 20,6 Milliarden DM höher als der Bestand deutscher Direktinvestitionen in den USA mit 16,8 Milliarden DM<sup>22)</sup>. Es ist allerdings zu beachten, daß die deutschen langfristigen Kapitalanlagen in den USA, die außer den Direktinvestitionen in erster Linie aus Portfolioinvestitionen (Wertpapieranlagen) bestehen, im Jahre 1980 insgesamt 13,88 Milliarden DM betragen, während umgekehrt die gesamten amerikanischen langfristigen Kapitalanlagen in der Bundesrepublik im selben Jahr 7,71 Milliarden DM betragen haben<sup>23)</sup>.

Der Umschwung zu stärkeren deutschen Direktinvestitionen in den USA hat sich in den

siebziger Jahren vollzogen, weil sich bis dahin die meist multinationalen amerikanischen Unternehmen in der Bundesrepublik eine Produktionsbasis geschaffen und sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für die Tätigkeit deutscher Unternehmen in den USA relativ verbessert hatten. Als wesentliche Gründe für die verstärkten Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den USA werden genannt: die Größe des amerikanischen Binnenmarktes und Umgehung bestehender oder drohender Handelsbarrieren, das Bevölkerungswachstum, der langfristig zu beobachtende Rückgang des Dollar-Wechselkurses und die damit verbundenen schwierigeren Exporte in die USA, die relativ stabileren politischen und rechtlichen Verhältnisse in den USA, die durch eine amerikanische Tochtergesellschaft verbesserten Exportchancen des deutschen Mutterunternehmens, die engere Verbindung mit neuen technologischen Entwicklungen und der Lohnkostenvorteil<sup>24)</sup>. Der letztgenannte Gesichtspunkt wird in einem Lohnkostenvergleich des Instituts der deutschen Wirtschaft hervorgehoben. Wegen der sehr stark steigenden deutschen Lohnnebenkosten haben die deutschen Stundenlöhne und Personalzusatzkosten seit 1977 die amerikanischen Arbeitskosten übertrafen. Im Jahre 1980 betragen in der Bundesrepublik die gesamten Arbeitskosten einschließlich Personalzusatzkosten 23,40 DM, in den USA 18,23 DM. Im Jahre 1981 haben sich die Lohnkosten in den USA denen der Bundesrepublik wieder angenähert und betragen 24,97 DM gegenüber 25,03 DM in der Bundesrepublik<sup>25)</sup>.

Innerhalb der USA ist in den letzten Jahren ein Trend zu verstärkten Investitionen in den Südstaaten (Sun Belt) zu beobachten, die in zunehmendem Maße auch für deutsche Unternehmen attraktiv geworden sind. Gründe für die stärker steigende Investitionstätigkeit amerikanischer und deutscher Unternehmen in den Südstaaten sind deren geringere Lohnkosten und Lohnnebenkosten, geringere Lebenshaltungskosten, die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, ausgezeichnete Schiffs-, Eisenbahn- und Luftverkehrsverbindungen, eine Anhäufung verwandter Indu-

<sup>21)</sup> Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland nach Regionen. Beilage zu „Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank“, Juli 1969, Juli 1976 und Juli 1980, S. 30f.

<sup>22)</sup> Commerzbank, a. a. O. (Anm. 20), S. 3.

<sup>23)</sup> Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland 1977 bis 1980 nach Regionen, a. a. O. (Anm. 21), S. 30ff.

<sup>24)</sup> Direktinvestitionen in den USA besonders attraktiv für bundesdeutsche Unternehmen, in: Bank für Gemeinwirtschaft, Außenwirtschaftsdienst, Nr. 20/21, Nov. 1980, S. 2.

<sup>25)</sup> Institut der deutschen Wirtschaft, Internationale Wirtschaftszahlen 1981/82, Köln 1982, S. 30 und iwd Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 18 vom 6. 5. 1982, S. 5.

strien (z. B. Textil- und Textilmaschinenindustrie, Elektronikindustrie) und ein günstiges Geschäftsklima, das durch die Arbeitsgesetzgebung, durch die Höhe der Steuern und durch die politische Haltung zur Industrieförderung begründet worden ist<sup>26)</sup>. Hinzu kommt ein sehr geringer Organisationsgrad der Arbeitnehmer, der unternehmerische Entscheidungen nicht durch Einreden einer Gewerkschaft behindert. So weist z. B. die „Tuscaloosa County Industrial Development Authority“ der Universitätsstadt Tuscaloosa (Ala.) darauf hin, daß von den 139 im Landkreis Tuscaloosa angesiedelten Industriebetrieben 82% ohne Beteiligung von Gewerkschaften die Löhne und Gehälter mit ihren Mitarbeitern vereinbaren<sup>27)</sup>.

Alle diese Gründe haben zu dem steilen Anstieg und der Konzentration der Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den USA beigetragen. Vergleicht man die Sektoren der Investitionen in beiden Richtungen, so läßt sich feststellen, daß diese Investitionen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in gleichen oder ähnlichen Bereichen durchgeführt wurden. Im Jahre 1979 entfielen die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den USA von 14,5 Milliarden DM auf folgende Sektoren:

- 36% auf die chemische Industrie,
- 13,6% auf den Handel,
- 6,9% auf den Straßenfahrzeugbau
- 5,4% auf die elektrotechnische Industrie,
- 5,3% auf den Maschinenbau

als die wichtigsten Bereiche. Umgekehrt entfielen 1979 Direktinvestitionen amerikanischer Unternehmen in der Bundesrepublik von 28,7 Milliarden DM zu:

- 17,3% auf die Mineralölverarbeitung,
- 16,8% auf die elektrotechnische Industrie,
- 13,2% auf den Straßenfahrzeugbau,
- 9,9% auf die chemische Industrie,
- 8,0% auf Unternehmen des Verkehrs und der Nachrichtenübermittlung<sup>28)</sup>.

Die Struktur der Direktinvestitionen in beiden Richtungen deutet darauf hin, daß in beiden Ländern keine Produktionsanlagen in

<sup>26)</sup> J. Hekman and A. Smith, Behind the Sunbelt's Growth: Industrial Decentralization, in: Federal Reserve Bank of Atlanta, Economic Review, March 1982, S. 8 ff.

<sup>27)</sup> Tuscaloosa County Industrial Development Authority, General Information, Labor Availability and Cost, Tuscaloosa (Ala.) 1981.

<sup>28)</sup> Berechnet aus: Tabellenanhang zu dem Aufsatz Die Kapitalverflechtung der Unternehmen mit dem Ausland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Oktober 1981, S. 53 und 55.

kompensatorischen Sektoren geschaffen wurden, sondern in gleichen oder verwandten, in beiden Ländern existierenden Sektoren hoher Technologie, Innovation und Wettbewerbsintensität, die zu einer Intensivierung des innovatorischen Wettbewerbs in beiden Ländern beigetragen haben.

Mit dieser Feststellung ist auch teilweise schon die Frage beantwortet, ob die Direktinvestitionen in beiden Richtungen Exporte substituiert haben. Um eine vollständige Antwort auf diese Frage zu geben, untersuchte das Ifo-Institut<sup>29)</sup> das Verhältnis der Direktinvestitionen (DI) zum Außenhandel (AH) und stellte fest, daß das Verhältnis DI : AH in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 10 Jahren von 1,34 auf 1,15 gesunken ist und die USA einen fünfmal höheren Wert aufweisen. Gegenüber den USA hat die Bundesrepublik allerdings dieses Verhältnis DI : AH im vergangenen Jahrzehnt von 1,20 auf 5,58 erhöhen können. Obwohl die deutschen Exporte in die USA im letzten Jahrzehnt weiterhin gestiegen sind, läßt sich aus dem höheren Koeffizienten DI : AH der Bundesrepublik gegenüber den USA ableiten, daß zumindest ein Teil der sonst möglichen Erhöhung des Exportvolumens durch Direktinvestitionen und Produktion in den USA substituiert worden ist. „Die große und ständig wachsende Bedeutung der USA als Gastland für bundesrepublikanische Auslandsinvestitionen spricht dafür, daß die entscheidenden Motive in der Markterhaltung und Marktsicherung liegen, wobei dies eher auf Kosten des Handelsvolumens als zu dessen langfristiger Absicherung zu erfolgen scheint.“<sup>30)</sup>

Diese Feststellung gilt jedoch nicht allgemein. Im Zeitraum 1968—1977 entfielen drei Viertel der deutschen Exporte in die USA auf die Sektoren Straßenfahrzeugbau (39,1%), Maschinenbau (14,9%), Chemie (8,4%), Eisen und Stahl (7,0%) und Elektrotechnik (5,1%). Im gleichen Zeitraum verteilten sich die deutschen Direktinvestitionen in den USA zu 34,7% auf die Chemie, zu 19,1% auf die Elektrotechnik, zu 4% auf den Straßenfahrzeugbau und zu 6,3% auf Eisen und Stahl. Im Straßenfahrzeugbau war ein Anteilsverlust an den deutschen Ausfuhren in die USA im Zeitraum 1968—1972 bis 1973—1977 von 40,7% oder 4,9 Milliarden DM auf 37,6% oder 5,9 Milliarden DM mit einer Erhöhung des Anteils an den deut-

<sup>29)</sup> A. J. Halbach, Direktinvestitionen und Außenhandel — zwei voneinander unabhängige Größen?, in: Ifo-Schnelldienst, 30/1981, S. 15 ff.

<sup>30)</sup> Ebd., S. 17.

schen Direktinvestitionen in den USA von 0 auf 8% oder 71 Millionen DM verbunden. In Chemie, Maschinenbau und Elektrotechnik verringerten sich die Anteile an den deutschen Direktinvestitionen, während sich die Anteile an den deutschen Exporten in die USA geringfügig erhöhten, absolut aber kräftig wuchsen. Zugleich haben sich 1973—1977 die gegenseitigen Kapitalverflechtungen mehr genähert. Die chemische Industrie hat in diesem Zeitraum mit 33,9% mehr als ein Drittel ihrer Auslandsinvestitionen in den USA angelegt. Fast der gleiche Anteil von 31,4% der in der Chemie der Bundesrepublik getätigten Auslandsinvestitionen kamen aus den USA. Dagegen ist die Beteiligung amerikanischer Unternehmen an der deutschen elektrotechnischen Industrie mit 66,5% aller amerikanischen Direktinvestitionen dreimal so hoch wie der Anteil der deutschen Direktinvestitionen in der amerikanischen elektrotechnischen Industrie von 21,6% von der Gesamtheit der deutschen Direktinvestitionen in den USA<sup>31)</sup>.

Während die Direktinvestitionen der Bundesrepublik in den USA in den letzten Jahren in zunehmendem Maße von mittelständischen Unternehmen getätigt wurden, dominierten in den fünfziger und sechziger Jahren die Direktinvestitionen amerikanischer multinationaler Unternehmen in der Bundesrepublik. Diese haben nicht nur zu einer Erhöhung der Kapitalausstattung der deutschen Wirtschaft, zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und durch Importsubstitution zu einer tendenziellen Verbesserung der deutschen Leistungsbilanz beigetragen, sondern auch durch Einführung neuer Technologien in ihre deutschen Produktionsstätten einen erheblichen, wenn auch nicht zahlenmäßig erfaßbaren Technologietransfer durchgeführt. Nur ein geringer Teil dieses Netto-Technologieimports der Bundesrepublik aus den USA spiegelt sich in der Bilanz der Lizenzen und Patente (innerhalb der Leistungsbilanz) wider. Im Jahre 1980 mußte die Bundesrepublik an die USA für importierte Lizenzen und Patente 1 184 Millionen DM zahlen und erzielte nur Einnahmen in Höhe von 264 Millionen DM für an die USA vergebene Lizenzen und Patente, so daß für die Bundesrepublik ein Passivsaldo von 920 Millionen DM entstand<sup>32)</sup>. Die Größen-

ordnung dieser Zahlen hielt sich in den letzten vier Jahren konstant.

## 2. Handelsbeziehungen

Der Warenaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den USA war niemals problemfrei, hat sich aber kontinuierlich entwickelt. Wettbewerbsvorteile der einen oder der anderen Seite, die sich aus währungspolitischen, technologischen oder kostenbedingten Gründen ergaben, führten auf beiden Seiten in den betroffenen Sektoren und Interessengruppen zum Ruf nach Protektionismus und auf der anderen Seite zur Forderung nach handelspolitischen Vergeltungsmaßnahmen. Die von den USA aus politischen Gründen geförderte europäische Einigung und Gründung der EG löste später Befürchtungen der amerikanischen Industrie und Landwirtschaft aus, daß der europäische Gemeinsame Markt amerikanische Exporte behindern oder fernhalten würde.

Die Entwicklung des deutschen Außenhandels zeigt Tabelle 6. Kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wies diese im Jahre 1950 einen Passivsaldo der Handelsbilanz von 3 Milliarden DM auf. In diesem Jahr wurden 36% der Importe aus den fünf später der EG angehörenden Nachbarländern und 15,8% aus den USA getätigt. Für die Exporte der Bundesrepublik hatten in diesem Jahre die später der EG angehörenden Länder mit 47,6% den größten Anteil. In die USA wurden nur 4,8% der Gesamtexporte geliefert. Somit bestand ein Passivsaldo im Warenhandel mit den USA von 1,4 Milliarden DM.

In den folgenden Jahrzehnten schlug der zunächst bestehende Importsaldo der Bundesrepublik in einen strukturellen Exportsaldo (Aktivsaldo) der deutschen Handelsbilanz um. Nachdem im Januar 1958 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Kraft getreten und der Integrationsprozeß zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes im Juli 1968 abgeschlossen war, hatte sich der Außenhandel der Bundesrepublik mit den EG-Ländern erwartungsgemäß intensiviert. Der Importanteil aus den EG-Ländern hatte sich über 37,7% (1960) auf 50,2% (1970) erhöht, während sich der Exportanteil in die EG-Länder nach einer Verringerung auf 38,6% (1960) wieder auf dem Niveau von 1950 von 47,3% (1970) stabilisiert hatte. Obschon sich der Anteil der Importe aus den USA von 15,8% (1950) auf 7,5% (1980) ständig verringert hat, konnte der Exportanteil der Bundesrepublik in die

<sup>31)</sup> B. Kliner, Cross Investment — dargestellt am Beispiel Bundesrepublik — USA, in: Die Bank, 9/1978, S. 443f.

<sup>32)</sup> Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland 1977 bis 1980 nach Regionen, a. a. O. (Anm. 21), S. 26.

Tabelle 6: Warenimport und Warenexport der Bundesrepublik Deutschland

	Import					Export				
	insgesamt Mrd. DM	darunter				insgesamt Mrd. DM	darunter			
		EG		USA			EG		USA	
		Mrd. DM	%	Mrd. DM	%		Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
1950	11,4	4,1	36,0	1,8	15,8	8,4	4,0	47,6	0,4	4,8
1960	42,7	16,1	37,7	6,0	14,0	47,9	18,5	38,6	3,8	7,9
1970	109,6	55,0	50,2	12,1	11,0	125,3	59,3	47,3	11,4	9,1
1980	341,4	160,2	46,9	25,7	7,5	350,3	172,0	49,1	21,5	6,1
Zu- wachs auf das n-fache 1950-80	29,9 x	39,1 x		14,3 x		41,7 x	43,0 x		41,7 x	

Quelle: Sachverständigenrat: Jahresgutachten 1981/82, S. 318f.

USA von 4,8% (1950) auf 9,1% (1970) ständig ausgebaut werden.

Im folgenden Jahrzehnt bis 1980 gingen sowohl die Importanteile der EG auf 46,9% als auch die der USA auf 7,5% zurück. Desgleichen verringerte sich der Exportanteil in die USA um ein Drittel auf 6,1%, während der Exportanteil in die EG-Länder im gleichen Zeitraum geringfügig auf 49,1% erhöht werden konnte. Ursache dieser Entwicklung im letzten Jahrzehnt war die Erhöhung der Ölpreise in zwei Schüben durch die OPEC 1973 und 1979 und die wertmäßig erhöhten Importe aus den OPEC-Ländern zu Lasten der EG und USA. Festzustellen bleibt aber, daß die Bundesrepublik im Warenhandel mit den USA ein strukturelles Handelsbilanzdefizit aufweist, das allerdings von 1950 bis 1980 von einem Gewicht von 77,8% auf 16,3% der Importe abgebaut werden konnte.

Die in den letzten 5 Jahren beobachtete aggressive Exportpolitik Japans, begünstigt durch niedrigere Löhne als in Europa und in den USA in Verbindung mit der staatlichen Förderung der Exporte und nicht-tarifären Behinderung der Importe sowie die verstärkt auf den Weltmärkten mit Industrieprodukten als Konkurrenten auftretenden Schwellenländern, hat die Struktur des deutschen Außenhandels allgemein, darunter auch mit den USA verändert und zugleich intensiviert. Denn zwischen 1960 und 1981 ist die deutsche

Exportquote von 13,8% auf 25,7%, die Importquote von 9,1% auf 24,0% gestiegen.

In einer empirischen Untersuchung über den Strukturwandel des deutschen Außenhandels kommt das Ifo-Institut zu dem Ergebnis, daß sich die deutschen Exporte in zunehmendem Maße auf Industrieländer, insbesondere die EG-Länder, Japan, USA und die Comecon-Länder konzentriert haben. Auf der Importseite ist eine zunehmende Konzentration auf die Länder der EG und Rest-EFTA, die USA und Japan festzustellen, auf die mehr als 80% der deutschen Importe entfallen. Zunehmende Importe aus Japan und den Schwellenländern haben den Importanteil der USA, Lateinamerikas und der EFTA zurückgedrängt. Zusammen mit den USA und Japan zählt die Bundesrepublik zu den Ländern mit der stärksten Spezialisierung auf anspruchsvolle Produktion im Hochtechnologiebereich. Im Außenhandel der Bundesrepublik mit den USA machten sich in zunehmendem Maße Wettbewerbsnachteile deutscher Hersteller in bezug auf die Technologie bei Büromaschinen und Datenverarbeitungsanlagen bemerkbar. Ansonsten hat sich die Exportstruktur der Bundesrepublik derjenigen der USA weitgehend angeglichen mit einem hohen Anteil hochqualifizierter Produkte. Dadurch hat sich der gegenseitige Wettbewerbsdruck und ein Zwang zur Produktinnovation verstärkt. Gleichzeitig stellt das Ifo-Institut fest, daß seit

Anfang der siebziger Jahre in der Bundesrepublik nur geringe Aufwendungen für Prozeßinnovationen zugunsten von Produktinnovationen durchgeführt worden waren, um der amerikanischen Konkurrenz zu begegnen<sup>33</sup>).

Innerhalb der deutschen Leistungsbilanz mit den USA hat sich — entgegengesetzt zum

passiven Handelsbilanzsaldo — strukturell ein aktiver Saldo der Dienstleistungsbilanz gebildet, der im Jahre 1980 7,1 Milliarden DM betrug und durch einen hohen Aktivsaldo der Kapitalertragsbilanz von 3,4 Milliarden DM und Einnahmen aus Leistungen an amerikanische militärische Dienststellen von 6,6 Milliarden DM bestimmt war<sup>34</sup>).

### III. Problembereiche der deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen

#### 1. Grundkonsens in der internationalen Wirtschaftsordnungspolitik

Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen haben sich im letzten Jahrzehnt im Rahmen des Atlantischen Bündnisses gewandelt. Die USA sind immer noch eine dominierende Wirtschaftsmacht im Welthandel, der US-Dollar ist immer noch die bedeutendste Währung der Welt und die USA sind immer noch der bedeutendste Financier internationaler Institutionen. Die wachsende Bedeutung einzelner Staaten — insbesondere der Bundesrepublik Deutschland und Japans —, der Integrationserfolg bestimmter Ländergruppen wie die Europäische Gemeinschaft, der Zentralamerikanische Gemeinsame Markt, der Andenpakt, der ASEAN-Pakt und die Arabische Liga sowie die stärkere Mitsprache der Entwicklungsländer in Fragen der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik haben bewirkt, daß die USA nicht mehr alleine bestimmen können, sondern auf die Kooperation und Kompromißbereitschaft ihrer Atlantischen Verbündeten angewiesen sind.

Die Grundlage des Atlantischen Bündnisses ist nach wie vor die gemeinsame Sorge um die militärische Sicherheit und die Erhaltung der demokratischen Ordnung und politischen Freiheit gegenüber der kommunistischen Herausforderung. Eine besonders ähnliche wirtschaftsordnungspolitische Grundauffassung ist in der Bundesrepublik und in den USA gegeben. Die von Präsident Reagan im Oktober 1981 beim Weltwirtschaftsgipfel in Cancun (Mexiko) verkündeten fünf Prinzipien der internationalen Handels- und Entwicklungspolitik gelten in gleicher Weise auch für die Bundesrepublik, wenn auch unterschiedliche Auffassungen über die Art und Weise ihrer praktischen Umsetzung bestehen. Die Prinzipien lauten:

— Förderung des internationalen Handels durch Öffnung der Märkte,

— Entwicklung besonderer Entwicklungsstrategien entsprechend den besonderen Bedürfnissen der einzelnen Regionen,

— Hilfeleistung zur Entwicklung sich selbst tragender Produktionskapazitäten,

— Verbesserung des Klimas für private Investitionen und einen Technologietransfer in möglichst viele Entwicklungsländer,

— die Schaffung eines politischen Klimas, in dem sich praktische Lösungen durch den Marktprozeß und nicht durch staatliche Regulierungen ergeben<sup>35</sup>).

Allerdings hat die „neue Interdependenz“ der Staaten des Atlantischen Bündnisses aufgrund ihrer unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und unterschiedlichen Interessenlagen der in ihnen vorhandenen Interessengruppen auch zu einer Konfrontation wirtschaftlicher Interessen in der Handelspolitik geführt. Gordon K. Douglass weist darauf hin, daß die „neue Interdependenz“ einige Nationen ermutigt hat, ganz spezifische nationale Interessen zu verfolgen, nämlich die Ausweitung der Exportmärkte bestimmter nationaler Produkte wie deutsche Autos, französische Flugzeuge, japanische Elektronik und amerikanisches Getreide, die Förderung der Expansionsmöglichkeiten eigener multinationaler Unternehmen und die internationale Aushandlung einer besseren Position eigener Wirtschaftssektoren durch Konzessionen der Partnerländer<sup>36</sup>).

<sup>33</sup> H. Schedl, Strukturwandel im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland, in: Ifo-Schnelldienst, 1/1980, S. 3f.

<sup>34</sup> Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland 1977 bis 1980 nach Regionen, a. a. O. (Anm. 21), S. 22 und 24.

<sup>35</sup> Economic Report of the President Transmitted to Congress, a. a. O. (Anm. 16), S. 184.

<sup>36</sup> G. K. Douglas, a. a. O. (Anm. 5), S. 10.

Die Überwindung wirtschaftlicher Interessenkonflikte und das Eingehen wirtschaftspolitischer Kompromisse im Bereich der internationalen Handelspolitik, der Weltwirtschaftsordnung und der Überwindung außenwirtschaftlicher Störungen erfordert politische Entscheidungen, die häufig gegen den Willen bestimmter Interessengruppen im eigenen Lande von den Regierungen getroffen werden müssen. Dies wiederum bedeutet eine Anpassung der Rahmenbedingungen an veränderte weltwirtschaftliche Daten. Der frühere Bundeswirtschaftsminister Dr. Hans Friderichs drückt das so aus: „Wer Marktwirtschaft nicht als dynamischen Prozeß begreift, dessen Rahmenbedingungen veränderten ökonomischen und gesellschaftlichen Umständen anpaßbar sind (und sie damit wiederum prägen), der hat von dieser Ordnung nicht viel verstanden. Freilich, das Setzen und Verändern dieser Rahmenbedingungen ist Sache der Politik. Versagt sie, so darf man dies nicht dem Wirtschaftssystem anlasten, sondern denen, die mit dem System nicht umzugehen wissen.“<sup>37)</sup>

Bisher ist es der Politik, d. h. den Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und der USA, stets gelungen, wirtschaftliche Interessengegensätze durch mehr oder weniger ökonomisch gute Kompromisse, durch Setzung neuer Rahmenbedingungen zu schließen. Politische und wirtschaftliche Interessengegensätze zwischen den USA und der Bundesrepublik haben jedoch einige Problembereiche geschaffen, die sich als „Dauerbrenner“ erwiesen haben.

## 2. Außenhandel mit Agrargütern

Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen mit Agrarprodukten sind durch die agrarpolitischen Ziele und den gemeinsamen Agrarmarkt der Europäischen Gemeinschaft bestimmt. Die Ziele der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik sind seit 1962: die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität, eine angemessene Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Stabilisierung der Agrarmärkte, die Sicherstellung der Versorgung und angemessene Preise der Agrargüter für die Verbraucher. Die zur Erreichung dieser Ziele getroffenen Maßnahmen waren die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes mit Marktordnungen für mehr als 90% der landwirtschaftlichen Produkte (davon etwa 75% mit Mindestpreis-Garantie), die Errichtung eines gemeinsamen

Außenschutzes und die gemeinsame Finanzierung durch Agrarfonds. Dieses System mit einer Absatz- und Preisgarantie für die meisten landwirtschaftlichen Produkte bewirkt bei vielen Produkten nicht nur die angestrebte Selbstversorgung der EG, sondern darüber hinausgehende, in der EG nicht absetzbare Produktionsüberschüsse, die durch variable Subventionen auf das Weltmarktniveau hinuntergeschleust und auf dem Weltmarkt verkauft werden.

Diese EG-Agrarpolitik fordert die Kritik der USA heraus, die größter Exporteur von Agrargütern der Welt sind. Mehr als ein Fünftel der amerikanischen Exporte besteht aus Agrarerzeugnissen. Mit Mais, Ölsaaten, tierischen Ölen und Fetten, Rohtabak, Weizen und anderen Getreidesorten besitzen die USA einen Anteil am Weltexport dieser Güter von 33%<sup>38)</sup>. Aufgrund der Bedeutung der Agrarexporte für die USA stößt die europäische Agrarpolitik dort auf Unverständnis. Das Streben nach Selbstversorgung und durch eine strikte Mengenkontrolle regulierte Einfuhr von nur solchen Agrarprodukten, deren Verbrauch höher als die Eigenerzeugung ist, verringern die Möglichkeiten amerikanischer Agrarexporte ebenso wie die Vermarktung der europäischen Überschußproduktion zu subventionierten Preisen und zu Lasten möglicher amerikanischer Agrarexporte auf dem Weltmarkt. Die Reagan-Administration machte ihrem Mißfallen mit dieser Situation in Verhandlungen mit der EG-Kommission im Dezember 1981 Luft. Sie beruft sich auch auf 1979 unterzeichnete und 1980 in Kraft getretene GATT-Vereinbarungen über die Eliminierung bestimmter Exportsubventionen und wendet diese Vereinbarungen in einer Klage vor dem GATT gegen die subventionierten Agrarexporte der EG an. In den Produkten Weizen, Gerste, Zucker, Milchprodukte und Fleisch hat die Europäische Gemeinschaft eine Überproduktion erreicht und ist zu Exporten auf den Weltmarkt gezwungen. Amerikanische Farmerverbände haben kürzlich bei ihrer Regierung gegen die Exportsubventionen der EG für Weizenmehl, Zucker, Geflügel und Teigwaren Protest eingelegt. Unter Berufung auf Art. X des GATT und Sec. 301 des US-Trade Act von 1974 besitzt der amerikanische Präsident die Vollmacht, gegen die EG handelspolitische Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen.

<sup>37)</sup> H. Friderichs, Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illusionen, Stuttgart 1975<sup>2</sup>, S. 11.

<sup>38)</sup> US-Export. Die „grüne“ Komponente, in: iwD Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft, Nr. 29 vom 19. 7. 1979, S. 6.

Bisher sind die EG-Einfuhren aus den USA für Sojabohnen und Sojaprodukte und Maisgluten (ein Nebenprodukt der Süßmittelherstellung) völlig frei. Die Exporte dieser als Futtermittel benutzten Agrarprodukte in die EG haben sich wertmäßig von 158 Mill. \$ (1975) auf 766 Mill. \$ (1980) erhöht<sup>39)</sup>. Dies hat bereits die europäischen Bauernverbände auf den Plan gerufen, die gegen diese steigenden Importe aus den USA Einfuhrbeschränkungen verlangen. Sollten die Bauernverbände mit ihrer Forderung nach Einfuhrbeschränkungen dieser Produkte aus den USA Erfolg haben, ist mit ziemlicher Sicherheit mit einer scharfen handelspolitischen Reaktion der Amerikaner zu rechnen. In diesem Zusammenhang ist an den sogenannten „Hähnchenkrieg“ des Jahres 1973 zu erinnern. Im Jahre 1967, als die EG die Subventionierung der Geflügelexporte begann, besaßen die USA einen Weltmarktanteil von 40 % aller Geflügelexporte außerhalb der EG. Bis zum Jahre 1973 war ihr Anteil auf 8 % gesunken, um in den folgenden Jahren bis 1980 wieder auf 30 % anzusteigen<sup>40)</sup>.

In diese generelle Kritik an der EG wird die Bundesrepublik einbezogen, weil sie die EG-Agrarpolitik mitträgt und mit 1,5 Mrd. DM die bei weitem höchsten Netto-Beiträge zum EG-Agrarhaushalt leistet. Es wird aber leicht übersehen, daß die Bundesrepublik pro Jahr für ca. 40 Mrd. DM ernährungswirtschaftliche Güter importiert und mit ca. 25 Mrd. DM größter Netto-Nahrungsmittelimporteur der Welt ist<sup>41)</sup>.

### 3. Der Welt-Stahlmarkt

Seit 1975 wurde auf dem Weltstahlmarkt erkennbar, daß neben der eingetretenen Rezession eine strukturelle Veränderung des Stahlmarktes eine wesentlich geringere Stahlnachfrage auf lange Sicht und damit Überkapazitäten in der Stahlindustrie hatte entstehen lassen. Zugleich drängten neu errichtete Stahlkapazitäten in den Schwellenländern (vor allem in Mexiko, Brasilien, Venezuela, Trinidad und Süd-Korea) auf den Weltstahlmarkt<sup>42)</sup>.

<sup>39)</sup> Ch. Madison, *The Pitchfork War — US, Europe Feud Over European Agricultural Subsidies*, in: *National Journal* vom 16. 1. 1982, S. 107.

<sup>40)</sup> Ebd., S. 106f.

<sup>41)</sup> Commerzbank, Bericht der Abteilung Volkswirtschaft: Agrarmarkt-Kosten und Währungsausgleich in der EG vom 14. 11. 1979.

<sup>42)</sup> P. Schaal, *The World Steel Market: The Role of the European Common Market in Restoring Price Stability*, in: *Midsouth Journal of Economics*, 3/1981.

Da die amerikanischen Stahlkapazitäten grobenteils antiquiert sind und im internationalen Vergleich mit zu hohen Kosten arbeiten, konnten in den USA die Stahlimporte — vor allem diejenigen aus der Bundesrepublik — laufend ihren Marktanteil ausweiten. Amerikanische Stahlunternehmen behaupten, daß dies nur durch Unterbietung des „fairen Marktpreises“ durch subventionierte europäische Stahlwerke möglich war, eines Preises, der als „Trigger Price“ auf der Grundlage des in Japan gültigen Stahlpreises plus Transport- und Versicherungskosten zu den amerikanischen Verbrauchszentren berechnet wurde.

Anfang 1982 haben sieben amerikanische Stahlkonzerne unter der Führung der US Steel Corp. insgesamt 132 Anti-Dumping-Klagen gegen Stahlproduzenten aus 11 Ländern, darunter auch solchen aus der Bundesrepublik Deutschland, eingereicht. Insbesondere wurden Stahllieferungen aus den EG-Staaten ins Visier genommen, die in den ersten 11 Monaten 1981 ihre Stahlexporte in die USA um 65 % im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erhöhen konnten. Das Preisdumping soll zwischen 20 und 300 \$ je Tonne Stahl betragen haben<sup>43)</sup>.

Dieser handelspolitische Konflikt zwischen USA und EG im Stahlsektor wurde zunächst auf die juristische Ebene des Dumping-Beweises für Exporte einzelner Stahlfirmen aus EG-Ländern verwiesen, die in Verbindung mit der politisch getroffenen Entscheidung eines Subventionsabbaus in der EG eine konfliktfreie Lösung ermöglicht hätte. Zunächst hatte jedoch die Reagan-Administration Ausgleichszölle auf importierte Stahlprodukte in Höhe der berechneten Subventionsmarge seit 11. Juni 1982 „vorläufig“ festgelegt. Diese bewegten sich zwischen 0,6 % für Hoogovens (Niederlande) und 40,4 % für British Steel Corp. (Großbritannien) im EG-Bereich. Darunter fielen als besonders hoch subventionierte Unternehmen die belgische Cockerill-Sambre mit 21 %, die italienische Italsider mit 18,3 % und die französischen Unternehmen Usinor mit 20 % und Sacilor mit 30 % auf. Die in Höhe der berechneten Subventionen deutschen Unternehmen auferlegten Ausgleichszölle waren verhältnismäßig gering und bewegten sich zwischen 0,18 % für Thyssen und 8,6 % für Röchling. Andere deutsche Unternehmen wurden mit folgenden Ausgleichszölen belegt (jeweils auf Werte): Dillinger Hüt-

<sup>43)</sup> Sieben US-Konzerne erheben Klage, in: *Die Welt* vom 13. 1. 1982.

tenwerke mit 0,5 %, Peine-Salzgitter mit 3,6 %, Klöckner mit 0,8 %, Otto Wolf mit 0,7 % und Hoesch mit 0,3 %<sup>44)</sup>.

Trotz scharfer Kritik der EG-Kommission und der meisten Regierungen der EG-Länder erscheint diese handelspolitische Maßnahme der USA gerechtfertigt, um Wettbewerbsverzerrungen durch subventionierte Preise zu beseitigen. Daher hatte der Verfasser bereits in einer im November 1981 eingereichten Veröffentlichung eine solche Maßnahme der US-Regierung gefordert. „To protect the domestic steel industry from price cutting of overdimensioned young steel countries, government-subsidized steel mills, and Eastern European countries, a flexible tariff should be provided based on a „fair market price“. The definition of this price, however, is difficult.“<sup>45)</sup>

Unter dem Druck der drohenden Antidumping-Zölle der USA schloß die EG-Kommission mit den USA am 21. Oktober 1982 ein Selbstbeschränkungsabkommen für den Export von 10 Massenstahlprodukten einschließlich legierter Stähle für den Zeitraum vom 1. November 1982 bis 31. Dezember 1985 ab. In diesem verpflichtete sie sich, durch Exportkontrollen sicherzustellen, daß die EG-Exporte dieser Stahlprodukte einen Marktanteil in den USA von 5,75 % nicht überschreiten. Aufgrund dieser protektionistischen Maßnahme werden die EG-Stahlexporte in die USA um etwa 8 % verringert als Preis für die Vermeidung eines Handelskrieges, die Rücknahme der von den amerikanischen Stahlunternehmen eingereichten Antidumping-Klagen gegen europäische Stahlproduzenten und die Aussetzung der vorgesehenen amerikanischen Ausgleichszölle.

#### 4. Osthandel

Ein Prinzip der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik war unter allen Regierungen eine Selbstbeschränkung und Zurückhaltung im Osthandel. Die USA haben auch immer wieder versucht, politischen Druck auf ihre Bündnispartner im Atlantischen System und auf Japan auszuüben, sich Zurückhaltung im Osthandel aufzuerlegen. Denn die USA befürchten, daß durch den Osthandel ihre westlichen Verbündeten nicht nur militärisch relevante Technologien in die Sowjetunion und

die von ihr abhängigen COMECON-Länder gelangen lassen können, sondern der kommunistische Block dadurch auch mit ihm fehlenden Wirtschaftsgütern versorgt wird, die sein wirtschaftliches und militärisches Potential erhöhen. Als eine dritte Art von Bedenken der USA gegen den Osthandel ihrer Verbündeten ist die Befürchtung anzusehen, daß diese dadurch in eine wirtschaftliche Abhängigkeit von Warenimporten aus dem Ostblock geraten könnten, die von der Sowjetunion zu einem ihr opportun erscheinenden Zeitpunkt als politische Repressalie benutzt werden kann.

Diese Gründe haben die USA selbst bewogen, ihren Osthandel minimal zu halten. Im Jahre 1980 betrug der Anteil der amerikanischen Exporte in Ostblockländer nur 1,8 % der Gesamtexporte und die Importe aus Ostblockländern erreichten nur 0,6 % der Gesamtimporte der USA. Aus den gleichen Gründen versucht die amerikanische Regierung, politischen Druck auf ihre Verbündeten auszuüben, keine wirtschaftliche Abhängigkeit von Ost-Importen einzugehen, keine Hochtechnologie-Produkte in den Ostblock zu liefern und nicht durch Exportgarantien, staatliche Exportversicherungen und billige Finanzierungen die Ostexporte zu fördern. Um diese Bedenken der Reagan-Administration den europäischen Verbündeten nahezubringen, reiste US-Staatssekretär James L. Buckley nach Europa, um künftige Exportkredite und -garantien gegenüber der Sowjetunion zu diskutieren. US-Staatssekretär Eagleburger drückte das so aus: „Obgleich niemand in diesem Land, zumindest nicht an verantwortlicher Stelle, sich für eine völlige Einstellung dieser Kredite und Garantien stark macht, so ist diese Administration doch der Überzeugung, daß wir diesen Prozeß in den Griff bekommen müssen, denn es handelt sich hierbei um eine entscheidende Frage hinsichtlich des strategischen Verhältnisses zwischen Ost und West und des Kurses für den Rest dieses Jahrhunderts.“<sup>46)</sup>

Unter diesem Aspekt ist auch die ablehnende amerikanische Haltung gegenüber dem Abschluß des deutsch-russischen Erdgas-Röhren-Geschäftes zu verstehen, die Eagleburger wie folgt formuliert: „In der Tat wurden Fragen über die sowjetisch-westeuropäische Erdgasleitung von Mr. Buckley in allen europäi-

<sup>44)</sup> Stahlstreit EG/USA: Gezielte Strafen, in: Handelsblatt vom 14. 6. 1982, S. 1.

<sup>45)</sup> P. Schaal: The World Steel Market, a. a. O. (Anm. 42), S. 86.

<sup>46)</sup> Eagleburger diskutiert Aspekte der Europa-Politik der USA, in: Amerika Dienst der International Communication Agency, Embassy of the United States of America vom 7. 4. 1982, S. 1 f.

schen Hauptstädten angesprochen. Die Haltung unserer Administration hierzu ist eindeutig. Wir glauben, das Projekt ist unklug; vor allem könnte es die Westeuropäer in eine Lage bringen, wo sie zu stark von sowjetischer Energie abhängen, und es bedeutet auch einen massiven Export harter Währungen in die Sowjetunion.<sup>47)</sup>

Dieses Embargo traf in der Bundesrepublik Deutschland auf Unverständnis, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß die USA unter dem Druck der Farmer-Lobby und ihrer Agrarüberschüsse ihr eigenes Getreide-Embargo gegenüber der Sowjetunion aufhoben und viele Millionen Tonnen Weizen und Mais 1982 und 1983 an die Sowjetunion verkauft haben. Doch damit nicht genug: Präsident Reagan will einen Gesetzesentwurf in den Kongreß einbringen, der es jedem Präsidenten verbietet, ein Getreide-Embargo zu verhängen<sup>48)</sup>. Hier wird offenbar von den USA in der Osthandelspolitik mit zweierlei Maß gemessen.

Nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan wurden zwischen den USA und der EG-Kommission Wirtschaftssanktionen gegen die Sowjetunion vereinbart. Sie verpflichteten die EG, ihre Exporte in die Sowjetunion innerhalb ihrer „traditionellen Handelsströme“ entsprechend dem Durchschnitt des Zeitraums 1976—79 zu halten. Zum Mißfallen der USA sind jedoch die Nahrungsmittelexporte der EG in die Sowjetunion im Jahre 1980 vervierfacht worden, allerdings infolge vor Verhängung der Sanktionen vereinbarter Handelsverträge<sup>49)</sup>.

Eine kürzlich vorgelegte Untersuchung deutscher, amerikanischer und japanischer Ökonomen kommt zu dem Ergebnis, daß ein weiterer Ausbau des Osthandels die westlichen Länder nicht schwächen, sondern ihnen im Gegenteil wertvolle Absatzmärkte und Ressourcen verschaffen wird<sup>50)</sup>. Diese Auffassung hat auch die deutsche Bundesregierung stets vertreten. Sie glaubt, daß der Osthandel nicht nur beiden Seiten ökonomische Vorteile bietet, sondern auch zur politischen Entspannung beiträgt. Sie hat es daher auch bisher vermieden, politische Forderungen mit han-

delspolitischen Bedingungen zu verbinden. In Anerkennung der anderen Interessenlage der Europäer hat sich die amerikanische Regierung in der letzten Luxemburger Tagung der NATO-Außenminister für den wirtschaftlichen Bereich kompromißbereit gezeigt und anerkannt, daß der Osthandel der Entspannung und der Herstellung eines konstruktiven Ost-West-Verhältnisses dient, wobei jedoch Sicherheitserwägungen auf technologischem, wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet unter Einschluß der Exportkredite berücksichtigt werden müßten<sup>51)</sup>.

## 5. Technologieexport, Rüstungs- und Regierungskäufe

Die USA sind bestrebt, ihren Einfluß auf ihre Verbündeten dahingehend geltend zu machen, daß sie weder Rüstungsgüter noch solche Technologien in Länder des Ostblocks und der Dritten Welt exportieren, die möglicherweise die Sicherheit der USA oder anderer Verbündeter bedrohen könnten. Aus diesem Grunde hatte Präsident Carter massiv bei der deutschen Bundesregierung gegen den Abschluß des Vertrages zum Bau eines Kernkraftwerks zwischen deutschen Firmen und Brasilien interveniert. Denn nach Auffassung der amerikanischen Behörden erlaubt es die exportierte deutsche Technologie den Brasilianern, aus den Nebenprodukten der Kernumwandlung zum Zwecke der Elektrizitätserzeugung auch Atombomben herzustellen. Nicht geklärt ist, inwieweit die Lobby der amerikanischen Hersteller von Kernkraftwerken diese Intervention der Regierung beeinflußt hat.

Käufe von Rüstungsgütern durch die Regierungen sollen vereinbarungsgemäß nach dem besten Gebot von Firmen aus dem NATO-Bereich durchgeführt werden. In der Praxis wird dies jedoch anders gehandhabt und ergibt Reibungspunkte zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen. Die Europäische Gemeinschaft protestierte beim US-Verteidigungsministerium gegen Bestimmungen des Haushaltsgesetzes für das Fiskaljahr 1982, nach denen Edelmessing, Fahrzeuge für den Verwaltungsbereich des Militärs, Austausch von technischen Daten und Ankauf von Schutzkleidung für die chemische Kriegführung in den USA zu beschaffen sind<sup>52)</sup>. Ande-

<sup>47)</sup> Ebd., S. 2.

<sup>48)</sup> W. Münster, Ohne Exporte geht nichts in der Landwirtschaft der USA, in: EG-Magazin, Februar 1983, S. 17.

<sup>49)</sup> Kein Unterlaufen der Blockade gegen die Sowjetunion, in: EG-Magazin, 4/1982, S. II.

<sup>50)</sup> Ost-West-Handel. Ostgeschäfte schaden dem Westen nicht, in: Handelsblatt vom 4./5. 6. 1982, S. 3.

<sup>51)</sup> Nato-Kommuniqué. Wichtiger Ost-West-Handel, in: Handelsblatt vom 21./22. 5. 1982, S. 14.

<sup>52)</sup> Europäische Gemeinschaft: Gegen Protektionismus im Rüstungsbereich, in: Handelsblatt vom 5. 2. 1982.

rerseits protestierte die amerikanische Regierung gegen eine Entscheidung des deutschen Bundeswirtschaftsministeriums, einen Computerauftrag über 3,5 Mill. \$ nicht an die amerikanische Firma Burroughs, sondern an die deutsche Firma Siemens zu vergeben, obwohl Siemens ihr Angebot zu ähnlichen Konditionen erst nach Tenderschluß eingereicht hatte<sup>53</sup>).

In den hier erwähnten Bereichen sind auch in der Zukunft wirtschaftliche Interessenkonflikte zwischen den USA und der Bundesrepublik vorprogrammiert, da die Regierungen beider Länder ihren Industrien zum Exporterfolg verhelfen möchten. Denn Großaufträge besitzen einen erheblichen Beschäftigungs- und Einkommenseffekt für das jeweilige Land, der bedeutender als politische Grundsat-Positionen ist.

## 6. Interessengruppen und Protektionismus

Organisierte Interessengruppen formieren sich in allen westlichen Industrieländern zu Vorstößen gegen Regierung und Parlament, wenn sie ihre Interessen durch massive Importe aus anderen Ländern verletzt sehen. Die Interessengruppen intervenieren aber auch, um die Hilfe ihrer Regierung zur Verbesserung ihrer Exportchancen zu erhalten. So forderte die amerikanische Automobilindustrie gemeinschaftlich mit dem gewerkschaftlichen Dachverband AFL-CIO einen Importschutz vor japanischen Autos durch Festlegung einer Importquote auf dem Niveau von 1976 für drei Jahre mit einer anschließenden Übergangszeit von zwei Jahren, in denen nur ein Importzuwachs von 5 % pro Jahr gestattet sein sollte<sup>54</sup>). Daraufhin nötigte der amerikanische Handelsbeauftragte Bill Brock den Japanern eine „freiwillige Selbstbeschränkung“ ihrer Autoexporte in die USA auf, die wiederum einen verstärkten Exportdruck japanischer Autos auf die Bundesrepublik zur Folge hatte.

Der amerikanische Handelsminister Baldrige versprach der heimischen Textilindustrie den erwünschten Schutz vor Textileinfuhren, nachdem der Textilverband massiv auf den Verdrängungswettbewerb ausländischer Textilerzeugnisse hingewiesen hatte. Der amerikanische Landwirtschaftsminister

<sup>53</sup>) US Lodges Protest Over a German Denial of Burroughs Contract, in: The Wall Street Journal vom 24. 10. 1980, S. 38.

<sup>54</sup>) Amerikas Autoindustrie fordert Importschutz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Blick durch die Wirtschaft vom 2. 2. 1981.

Bob S. Burkland der Carter-Administration plädierte unter dem Druck der Farmer-Lobby für ein amerikanisches Weizen-Exportkartell und der Landwirtschaftsminister der Reagan-Administration John Block kämpft gegen die Agrarsubventionen der EG. Alle diese protektionistischen Bestrebungen amerikanischer Interessengruppen, die häufig ihre Regierung zu den geforderten protektionistischen Maßnahmen veranlassen und im Gegensatz zu der allgemein erklärten Freihandelspolitik der Regierung stehen, treffen auch die Bundesrepublik Deutschland.

In seinem Wirtschaftsbericht an den Kongreß am 10. Februar 1982 sagte Präsident Reagan: „I see an expansion of the international trading system as the chief instrument for economic growth in many of the less developed countries as well as an important factor in our own future and that of the world's other major industrial nations. To this end, I reaffirm my Administration's commitment to free trade. International cooperation is particularly vital, however, in confronting the challenge of increased protectionism both at home and abroad. My Administration will work closely with other nations toward reducing trade barriers of an even-handed basis.“<sup>55</sup>) Diese Konzeption des Präsidenten Reagan liegt auf der Linie der von der Bundesregierung vertretenen Handelspolitik und wird in der Zukunft sicherlich zu Kompromissen und zur Überwindung protektionistischer Bestrebungen in beiden Ländern führen.

Der einzige Bereich, in dem eine Kompromißlösung unterschiedlicher Interessen kaum möglich erscheint, ist die EG-Agrarpolitik. Doch auch in diesem Sektor sollte es längerfristig im Eigeninteresse der EG liegen, Überproduktionen bestimmter Agrargüter zu vermeiden und eine Subventionierung der Agrarexporte überflüssig zu machen.

## 7. Währungspolitik

Währungspolitisch ist die Bundesrepublik Deutschland in das Europäische Währungssystem (EWS) mit festen Wechselkursen zwischen den Währungen der beteiligten EGLänder und einem Blockfloating gegenüber dem US-Dollar eingebunden. In diesem Währungsblock ist die D-Mark die stärkste Währung und besitzt mit 33 % das stärkste Gewicht im Währungskorb der als Bezugsgröße des Systems fungierenden, neu geschaffenen

<sup>55</sup>) Economic Report of the President Transmitted to Congress, a. a. O. (Anm. 16), S. 8.

Währungseinheit ECU (European Currency Unit), gefolgt vom französischen Franc mit einem Gewicht von ca. 20 %. Aufgrund dieser Stärke der D-Mark im EWS wirken sich kurzfristige Kapitalströme nach den USA oder von den USA in erster Linie auf Wechselkursänderungen des US-Dollars gegenüber der D-Mark aus. Diese Kapitalströme werden üblicherweise ausgelöst durch eine Veränderung der relativen Zahlungsbilanzposition der Bundesrepublik gegenüber derjenigen der USA, durch eine Veränderung des Inflationsgefälles und/oder durch eine Veränderung des realen Zinsgefälles zwischen beiden Ländern.

Beim Weltwirtschaftsgipfel in Versailles am 4.—6. Juni 1982 hat der amerikanische Finanzminister Regan am 5. Juni 1982 zugesagt, daß in Zukunft das Federal Reserve Board stärker als bisher am Devisenmarkt intervenieren wird, „wenn es die Verhältnisse erfordern“. Diese Aussage ändert jedoch nichts an der bisherigen amerikanischen Praxis des „benign neglect“ und wird in der Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit zu währungspoliti-

schen Divergenzen zwischen der Bundesrepublik und den USA führen. Da die D-Mark — ohne es zu wollen — zur zweitwichtigsten Reservewährung der Welt aufgerückt ist, muß die deutsche Regierung und Bundesbank in Zukunft bestrebt sein, die ECU ebenso wie das Sonderziehungsrecht des Internationalen Währungsfonds als internationales Reserve- und Ausgleichsmedium (zum Ausgleich von Zahlungsbilanzsalden) zuzulassen und dadurch den US-Dollar in dieser Eigenschaft teilweise zu ersetzen. Falls das gelingen sollte, würde es die USA der Möglichkeit berauben, durch eine zusätzliche, nur im Ausland wirksame Geldschöpfung in Dollars Zahlungsbilanzdefizite der USA ohne Erzwingung eines Konsumverzichtes im Inland und ohne internationale Kreditaufnahme zu finanzieren. Dies könnte aber wiederum die USA veranlassen, in Zukunft noch stärker als bisher von ihren Atlantischen Verbündeten und Japan einen wesentlich höheren Finanzierungsbeitrag zu den gemeinsamen Verteidigungslasten der NATO, den internationalen Organisationen und den Institutionen der multilateralen Entwicklungshilfe zu fordern.

## Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen: Weiterentwicklung oder Restriktion?

Als Ost-West-Handel wird im folgenden der Warenaustausch zwischen den sieben europäischen Mitgliedsländern des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (RGW) und den 24 Staaten der OECD verstanden. Für analytische Zwecke muß dabei von Fall zu Fall zwischen den kleineren RGW-Staaten auf der einen Seite und der UdSSR auf der anderen

Seite unterschieden werden. Die Untersuchung stützt sich grundsätzlich auf die Statistik der RGW-Länder. Nur bei der Behandlung der warenmäßigen Zusammensetzung des Ost-West-Handels wird auf die Außenhandelsstatistik der OECD zurückgegriffen, die gegenwärtig bis 1980 reicht<sup>1)</sup>.

### I. Entwicklung, Struktur und Bedeutung des Ost-West-Handels

Die RGW-Ausfuhr in den Westen erreichte 1981 einen Umfang von 32,4 Mrd. Transfer-Rubel (TRbl)<sup>2)</sup>, das waren umgerechnet 45 Mrd. US-\$. Die RGW-Einfuhr aus dem Westen betrug dagegen 34,5 Mrd. TRbl (48 Mrd. US-\$). Nach zwei Jahren mit — überwiegend preisbedingten — hohen Zuwachsraten im Ost-West-Handel hat sich die Zunahme von Ausfuhr und Einfuhr 1981 damit erheblich verringert (vgl. Tabelle 1). Nach Abzug der — geschätzten — Preissteigerungen hat das Volumen des Ost-West-Handels im Berichtsjahr stagniert. Der Westhandel der kleineren RGW(6)-Staaten ist real sogar deutlich gesunken, demgegenüber hat der Westhandel der UdSSR auch real weiter zugenommen. Die Bedeutung des Ost-West-Handels im Weltmaßstab ist 1981 weiter zurückgegangen. Sein Anteil an der — nominalen — Weltausfuhr lag nur noch bei 3,8 vH, und dies war deutlich weniger als 1975 (5,8 vH), dem bisherigen Spitzenjahr in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen.

#### 1. Veränderungen in der Regionalstruktur

Anfang der siebziger Jahre waren die RGW(6)-Volkswirtschaften und die Sowjetunion bei Importen und Exporten gleichermaßen in einem Verhältnis von 65 zu 35 am gesamten Ost-West-Handel beteiligt. Bei der RGW-Ausfuhr in den Westen ist der Anteil der Sowjetunion seither auf zuletzt 55 vH ge-

stiegen. In dieser Verschiebung spielten die sowjetischen Energieexporte eine bestimmte Rolle. Bei der RGW-Einfuhr aus dem Westen haben sich die Ausgangsproportionen erst Mitte der siebziger Jahre verändert. Seitdem drosselten die kleineren Länder Osteuropas als Anpassung an das wachsende Handelsdefizit das Wachstum ihrer Westimporte, so daß ihr Anteil zuletzt auf 47 vH fiel. Dieser Trend dürfte sich fortsetzen.

geographischen Abgrenzung (einschließlich oder ausschließlich des innerdeutschen Handels), dem Handelsbegriff (General- oder Spezialhandel, d.h. einschließlich oder ausschließlich des Zollagerverkehrs), der Art der Erfassung nach Absatz- und Bezugsgebieten (Einkaufs- und Verkaufsland oder Herstellungs- und Bestimmungsland), der Art der Erfassung von Sondervorgängen (einschließlich oder ausschließlich Gold für monetäre Zwecke), der Wertstellung (fob oder cif); hinzu kommen zeitliche Diskrepanzen und unterschiedlicher Umfang der Geheimhaltungsvorschriften. Vermutlich sind noch weitere Gründe von Bedeutung, da die Abweichungen zum Teil erheblich sind. Nach der RGW-Statistik erzielten die RGW-Staaten 1981 im Handel mit den OECD-Staaten einen Importüberschuß von über 3 Mrd. US- $\text{\$}$ ; nach der OECD-Statistik haben sie demgegenüber einen Exportüberschuß in Höhe von 140 Mill. US- $\text{\$}$  erreicht (einschließlich des innerdeutschen Handels).

Marer hat nachgewiesen, daß für die Analyse der Zahlungsbilanz die Daten der RGW-Statistik besser geeignet sind. Vgl. P. Marer, *Toward a solution of the mirror statistics puzzle in East-West commerce*, in: F. Levčik (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft — Vergleiche und Interdependenzen*, Festschrift für Franz Nemschak, Wien und New York 1978, S. 430 ff.

<sup>2)</sup> Der TRbl ist die gemeinsame Außenwährungseinheit der RGW-Staaten. Seine rechnerische Parität gegenüber anderen — östlichen und westlichen — Währungen wird von der Internationalen Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, einer der beiden RGW-Banken, festgelegt. Die Parität gegenüber dem US- $\text{\$}$  betrug 1981: 1 TRbl = 1,39 US- $\text{\$}$ .

<sup>1)</sup> Es ist jedoch zu beachten, daß beide Statistiken inhaltlich voneinander abweichen. Vgl. Heinrich Machowski, *Ost-West-Handel weiter unter schwierigen Bedingungen*, in: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 46/1982. Systematische Abweichungen resultieren aus der

Tabelle 1:

Entwicklung des Westhandels<sup>1)</sup> der RGW-Länder

RGW-Länder	Ausfuhr <sup>2)</sup>						Einfuhr <sup>2)</sup>					
	1970	1975	1978	1979	1980	1981	1970	1975	1978	1979	1980	1981
Mrd. TRbl <sup>3)</sup>												
Bulgarien	0,26	0,35	0,53	0,93	1,15	1,13	0,32	0,96	0,79	0,88	1,10	1,50
CSSR	0,70	1,17	1,47	1,79	2,21	2,18	0,82	1,57	1,99	2,30	2,53	2,40
DDR <sup>4)</sup>	0,90	1,69	1,95	2,34	2,96	3,94	1,17	2,45	2,78	3,74	4,13	4,18
Polen	0,91	2,42	3,15	3,53	4,04	2,96	0,84	4,63	4,60	4,56	4,51	3,30
Rumänien	0,54	1,39	1,86	2,49	3,03	2,70	0,70	1,68	2,38	2,64	2,78	2,32
Ungarn	0,59	0,95	1,33	1,72	1,99	1,89	0,67	1,41	2,16	2,18	2,43	2,64
RGW (6)	3,90	7,97	10,29	12,80	15,39	14,80	4,52	12,70	14,69	16,28	17,48	16,34
UdSSR	2,21	6,17	8,79	12,80	16,19	17,57	2,57	9,75	11,24	13,34	15,83	18,24
RGW (7)	6,11	14,14	19,08	25,60	31,58	32,37	7,09	22,45	25,93	29,62	33,31	34,58
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH												
Bulgarien	+ 10,1	+ 3,8	+ 8,9	+ 76,6	+ 23,7	- 1,7	+ 38,0	+ 40,7	+ 6,7	+ 10,5	+ 25,0	+ 36,4
CSSR	+ 9,4	- 6,0	+ 8,2	+ 20,9	+ 23,5	- 1,5	+ 26,0	+ 2,0	+ 6,8	+ 15,4	+ 10,0	- 5,2
DDR	+ 7,8	- 5,3	+ 5,9	+ 19,8	+ 27,0	+ 32,7	+ 32,1	- 0,4	- 1,8	+ 34,7	+ 11,0	+ 1,1
Polen	+ 19,2	+ 9,0	+ 11,8	+ 12,2	+ 14,5	- 26,4	+ 4,2	+ 17,2	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 27,0
Rumänien	+ 20,2	- 8,8	+ 14,7	+ 33,7	+ 21,7	- 10,9	+ 5,1	- 13,1	+ 23,3	+ 10,9	+ 5,3	- 16,6
Ungarn	+ 22,5	- 8,8	+ 4,6	+ 30,0	+ 15,7	- 4,8	+ 42,2	+ 3,5	+ 19,9	+ 1,0	+ 11,5	+ 8,7
RGW (6)	+ 20,8	- 0,5	+ 9,4	+ 24,4	+ 20,2	- 3,8	+ 19,0	+ 7,5	+ 6,4	+ 10,8	+ 7,4	- 6,5
UdSSR	+ 4,7	- 2,4	- 0,9	+ 45,6	+ 26,5	+ 8,5	+ 11,5	+ 57,4	+ 5,7	+ 18,7	+ 18,5	+ 15,2
RGW (7)	+ 14,4	- 1,6	+ 4,4	+ 34,2	+ 23,4	+ 2,5	+ 16,2	+ 24,7	+ 6,1	+ 14,3	+ 12,4	+ 3,8
Westhandelsanteil (Gesamtausfuhr bzw. -einfuhr = 100)												
Bulgarien	14,2	10,1	10,3	15,8	16,8	14,9	19,1	23,8	15,2	15,5	17,2	19,9
CSSR	20,4	20,0	18,5	20,4	22,0	19,8	24,9	24,8	23,4	24,3	24,8	22,2
DDR	22,1	22,6	19,7	20,8	24,2	29,1	26,7	29,0	25,6	31,0	30,7	29,1
Polen	28,4	31,5	31,3	31,2	34,6	29,5	25,9	49,5	40,2	37,3	34,4	28,2
Rumänien	32,3	35,0	33,7	38,1	37,5	30,0	40,4	42,2	39,1	36,1	31,4	28,3
Ungarn	28,4	22,3	22,5	24,2	25,0	21,2	29,6	28,4	30,1	28,3	29,3	29,2
RGW (6)	24,0	24,3	23,1	25,2	27,1	26,0	27,2	34,2	29,8	29,9	29,0	26,5
UdSSR	19,1	25,7	24,6	30,2	32,6	30,8	24,3	36,6	32,3	35,2	35,6	34,7
RGW (7)	22,0	24,9	23,8	27,5	29,7	27,5	26,1	35,2	30,8	32,1	31,8	30,2

Angaben für 1981 vorläufig.

<sup>1)</sup> OECD-Länder. — <sup>2)</sup> Wertstellung: fob; Ungarn Einfuhr: cif. Generalhandel. Einkaufs- und Verkäuferland; UdSSR und Ungarn (ab 1975): Herkunfts- und Bestimmungsland. — <sup>3)</sup> Der Transfer-Rubel ist die Außenwährungseinheit der RGW-Länder; sein rechnerischer Wert betrug 1970: 1,11 US-\$, 1975: 1,39 US-\$, 1978: 1,47 US-\$, 1979 und 1980: 1,53 US-\$ und 1981: 1,39 US-\$. — <sup>4)</sup> Sogenannte kapitalistische Industrieländer (Gruppenausweis).

Quellen: Außenhandelsstatistiken der RGW-Länder; Berechnungen des DIW.

Eine überragende Bedeutung als Absatzmarkt für die RGW-Länder kommt der EG zu. Zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts wurde rund die Hälfte der RGW-Ausfuhr dort abgesetzt, seit der ersten EG-Erweiterung 1973 beläuft sich dieser Anteil auf über 60 vH. Die USA waren mit 3 bis 5 Prozent beteiligt. Die Quote Japans an der Ausfuhr fiel von 7 vH (1970) auf 4 vH (1981).

Bei der Einfuhr der RGW-Länder aus dem Westen haben die EG-Länder zwar auch den höchsten Anteil, er liegt aber um rund 10 Prozent unter dem Ausfuhranteil. Japans Rolle ist in diesem Zusammenhang (vor allem dank der Lieferung von Energieeinrichtungen) fast

gleichmäßig von 5 vH (1970) auf 9 vH (1981) gewachsen. Das Gewicht der USA als Lieferland schwankte demgegenüber je nach den Getreidelieferungen zwischen 4 vH (1970) und 14 vH (1979). Allein aufgrund von Getreidelieferungen hatte die Sowjetunion im Zeitraum 1971 bis 1981 einen kumulativen Importüberschuß in der Handelsbilanz gegenüber den USA von 17 Mrd. US-\$. In der gleichen Zeit betrug der Exportüberschuß der Sowjetunion gegenüber der EG 13 Mrd. US-\$.

Von den Teilnehmerstaaten des westlichen Wirtschaftsgipfels hat die Bundesrepublik Deutschland unverändert die höchste Osthandelsverflechtung aufzuweisen (Anteil des

RGW-Marktes 1981 an der Ausfuhr: 5,7 vH und an der Einfuhr: 6,2 vH<sup>3)</sup>), demgegenüber weisen die USA den — mit großem Abstand — geringsten Verflechtungsgrad auf (Ausfuhr: 1,9 vH, Einfuhr: 0,6 vH).

## 2. Struktur der RGW-Ausfuhr

Die Zunahme der sowjetischen Westausfuhr ging ausschließlich auf das Plus bei Energierohstoffen zurück (+ 16,5 vH). Auf diese Warenposition entfielen im Jahr 1981 bereits mehr als drei Viertel der Exporterlöse auf westlichen Märkten (1980: 71,5 vH). Der Löwenanteil der Energieexporte bestand nach wie vor aus Mineralöl: Die UdSSR hat 1981 über 52 Mill. t auf dem OECD-Markt abgesetzt (das waren 8,5 vH weniger als im Vorjahr). Da der Durchschnittswert um — schätzungsweise — 20 vH gestiegen war, konnte sie für diese Menge rd. 10,5 Mrd. TRbl Erlösen. Die Einnahmen aus Erdgasexporten erreichten 2,9 Mrd. TRbl (4 Mrd. US-\$) und stiegen damit wesentlich schneller mit 59 vH (Menge: +5,5 vH; Preis: 50,5 vH); sein Anteil an den gesamten Energieexporten der UdSSR erhöhte sich um sechs Punkte auf knapp 22 vH (Mineralöl: 1981 = 76 vH; 1980 = 81 vH).

Die sowjetischen Exporte von Maschinen, Ausrüstungen und Fahrzeugen (nach der RGW-Warenklassifizierung) betragen demgegenüber 1981 nur 0,9 Mrd. TRbl (-5 vH gegenüber 1980), sie waren damit am gesamten Westexport des Landes nur mit 5 vH beteiligt (1980: 6 vH). Dies unterstreicht die anhaltende Exportschwäche der sowjetischen Industrie.

Betrachtet man die längerfristigen Veränderungen in der Warenzusammensetzung der sowjetischen Westausfuhr — dafür muß auf die OECD-Statistik zurückgegriffen werden —, dann zeigt sich, daß auf die Gruppe der Vorleistungsgüter inzwischen 95 vH des Westexports entfielen (1970: 88 vH). Die Gruppe der Fertigerzeugnisse war unverändert mit vier Punkten vertreten, der unbedeutende Rest waren Agrarerzeugnisse (1970: 7 vH).

Die Struktur der RGW(6)-Ausfuhr ist demgegenüber differenzierter. Auf die Position der Vorleistungsgüter entfiel hier — bei leicht ansteigender Tendenz (1980: 59,5 vH; 1970: 52 vH) — mehr als die Hälfte aller Lieferungen. An Boden verloren haben die Agrargüter; ihr Anteil ging um 15 Punkte auf 12 vH zurück. Dieser Verlust ist sowohl durch die

<sup>3)</sup> Einschließlich innerdeutscher Handel.

abnehmende Leistungsfähigkeit der nationalen Landwirtschaften in Osteuropa als auch durch die auf Autarkie abzielende gemeinsame Agrarpolitik der EWG verursacht worden. Den RGW(6)-Volkswirtschaften ist es im Laufe der letzten zehn Jahre gelungen, diese Verluste durch entsprechende Steigerungen bei Fertigwaren weitgehend wettzumachen (1980: 28,5 vH; 1970: 20,5 vH). Da in dieser Gruppe allerdings Güter verbrauchsnahe Industrien dominieren, machen sich hier sowohl hohe Zollmauern als auch andere protektionistische Maßnahmen westlicher Industriestaaten (in einem allerdings kaum quantifizierbaren Ausmaß) negativ bemerkbar.

## 3. Struktur der RGW-Einfuhr

Die UdSSR dürfte 1981 auf dem OECD-Markt schätzungsweise 22 Mill. t Getreide gekauft haben (1980: ca. 19 Mill. t<sup>4)</sup>). Die Importrechnung erhöhte sich um über 27 vH auf 2,7 Mrd. TRbl (3,8 Mrd. US-\$<sup>5)</sup>). 43 vH der importierten Menge stammten aus den USA (1980: 38 vH), allerdings haben die USA, bedingt durch das von Präsident Carter verfügte Teilembargo vom 4. 1. 1980, das Präsident Reagan am 28. 4. 1981 wieder aufhob, ihre führende Position als Getreidelieferant der UdSSR an Argentinien abgetreten (1981: ca. 15 Mill. t).

Das auf dem sogenannten kapitalistischen Markt gekaufte Getreide entspricht einem Anteil von 20 vH (1980: 16,5 vH) des Inlandsaufkommens. Die Sowjetwirtschaft ist damit in beträchtlichem Umfang vom Weltgetreidemarkt abhängig. Dies ist sowohl das Ergebnis der Leistungsschwäche der eigenen Landwirtschaft — die jährliche Erntemenge schwankte zwischen 136 Mill. t (1975) und 238 Mill. t (1979), und lag 1981 bei ca. 170 Mill. t<sup>6)</sup> —, als auch der Lebensstandardpolitik der sowjetischen Führung, die u. a. darauf abzielt, trotz des Mangels an eigenen Futtermitteln die Tierproduktion und den Pro-Kopf-Verbrauch von Fleisch zu halten. Dieses Ziel ist für die sowjetische Wirtschaftspolitik so wichtig, daß

<sup>4)</sup> In der sowjetischen Außenhandelsstatistik werden die importierten Getreidemengen seit 1976 nicht mehr vollständig ausgewiesen. Die Daten beziehen sich auf das Kalenderjahr.

<sup>5)</sup> Insgesamt mußte die UdSSR 1981 Getreide im nicht-sozialistischen Ausland, d. h. gegen konvertible Währungen, im Wert von 4,3 Mrd. TRbl (5,9 Mrd. US-\$) kaufen (ca. 40 bis 44 Mill. t).

<sup>6)</sup> Es handelt sich um eine amerikanische Schätzung; denn die UdSSR hat bislang noch keine amtliche Zahl über das Erntergebnis von 1981 veröffentlicht. Die Ernte für 1982 wird jetzt auf 180 Mill. t geschätzt.

Getreideimporte aus dem nicht-sozialistischen Ausland für eine überschaubare Zukunft unabdingbar bleiben<sup>7)</sup>.

An den gesamten Westimporten der RGW(7)-Länder waren Agrarprodukte aus OECD-Ländern mit einer Quote von 10 vH (1974) bis 20 vH (1980) beteiligt. Wichtigste Importwarengruppe waren in dieser Periode allerdings industrielle Vorleistungsgüter mit einem Anteil von knapp unter 50 vH, gefolgt von der Position Fertigwaren, deren Gewicht um 10 Punkte auf 33 vH gesunken ist. Offensichtlich waren die osteuropäischen Volkswirtschaften bemüht, den Anteil der Vorleistungsimporte auf Kosten der Investitionsgüter konstant zu halten, mit anderen Worten: Die Westimporte waren für die laufende Versorgung der

Wirtschaft mit Rohstoffen und Halbwaren wichtiger, denn als Quelle für Technologie. Eine solche Importstrategie entspricht auch dem erwarteten Verhalten zentral geplanter Wirtschaften: Die laufende Planerfüllung ist viel wichtiger als das zukünftige Wachstum. Als eine weitere Hypothese für die Erklärung der Veränderung in der Importstruktur kommt hinzu, daß sich das Tempo der Sachkapitalbildung in Osteuropa in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre spürbar verlangsamt hat, die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote ist allenthalben — Rumänien allerdings ausgenommen — gesunken; dieser Trend soll die staatliche Investitionspolitik der RGW-Länder bis 1985 weiterhin kennzeichnen<sup>8)</sup>.

## II. Sonderprobleme des Ost-West-Handels

### 1. Kreditpolitik: Gefahr durch Zurückhaltung des internationalen Bankensystems

Die Handelsbilanz der RGW-Staaten schloß 1981 mit einem Fehlbetrag von über 3 Mrd. US-\$ ab, das waren 500 Mill. US-\$ mehr als ein Jahr zuvor. Die RGW(6)-Staaten konnten ihr Defizit um über eine Mrd. auf rd. zwei Mrd. US-\$ verringern, für die UdSSR brachte das Jahr eine Verschlechterung um eine halbe Mrd. (1980) auf eine Mrd. US-\$ (1981).

Insgesamt haben die osteuropäischen Länder im OECD-Handel von 1971 bis 1981 einen kumulierten Passivsaldo in Höhe von 64,5 Mrd. US-\$ hinnehmen müssen (RGW[6]: 46 Mrd.; UdSSR: 18,5 Mrd.). Zur Finanzierung dieses Importüberschusses mußten sich diese Volkswirtschaften im Westen hoch verschulden. Über den tatsächlichen Umfang der östlichen Kreditaufnahme liegen allerdings nur westliche Schätzungen vor.

Nach Angaben aus westlichen Bankkreisen (vgl. Tabelle 3) betrug die RGW-Verschuldung in konvertiblen Währungen per 31. 12. 1981 rund 75,5 Mrd. US-\$ netto (das ist die Summe sämtlicher Verbindlichkeiten abzüglich der RGW-Forderungen an westliche Geschäftsbanken, die an die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten). Die

Summe der Nettoverschuldung erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um rund 5 Mrd. US-\$ (1980: + 11 Mrd.).

Geht man von den internationalen Zinssätzen aus, die von der ECE (aus einem Durchschnitt von Euro-Währungen) geschätzt wurden, dann erhöhte sich die Zinsbelastung der RGW(6)-Volkswirtschaften 1981 um über 2 Mrd. auf 8,2 Mrd. US-\$, ihre Zinsdienstquote stieg von 27 auf 40 vH der Exporterlöse im OECD-Raum; im einzelnen schwankte diese Quote zwischen 15 vH (CSSR) und 83 vH (Polen). Dieser rasche Anstieg der Zinsbelastung ging dabei zu drei Viertel auf das höhere Zinsniveau zurück (eine Zinssenkung um ein Prozent würde für Osteuropa eine Entlastung von über 750 Mill. US-\$ bringen). Für die UdSSR ergibt diese Modellrechnung einen Zinsdienst von 1,5 Mrd. US-\$ (+ 500 Mill.), das waren 6 vH der Westexporte — die sowjetische Wirtschaft dürfte unter ökonomischen Kriterien nach wie vor eine Kreditadresse bester Bonität sein.

Kontrollrechnungen für einige Länder haben ergeben, daß der hier geschätzte Zinsdienst nach oben verzerrt sein dürfte. Der rapide Anstieg der Zinsdienstquote wird dennoch relativ gut wiedergegeben. Zu dieser auch in internationalem Maßstab recht hohen Schul-

<sup>7)</sup> Die UdSSR hat bisher längerfristige Getreidelieferabkommen mit folgenden Staaten abgeschlossen: USA (1975: Mindestmenge jährlich 6 Mill. t), Kanada (1981: 5 Mill. t), Argentinien (1981: 4 Mill. t) und Frankreich (1982: 1,5 Mill. t).

<sup>8)</sup> Jochen Bethkenhagen, Maria Lodahl, Heinrich Machowski, Maria Elisabeth Ruban, The CMEA countries problematic plan targets. Five-year-plan 1981—1985: higher productivity, combined with austerity, in: Economic Bulletin, Number 7/1982.

denlast der kleinen RGW-Länder kommt die allgemeine Vertrauenskrise in der Kreditwürdigkeit der RGW-Staaten hinzu, die im internationalen Bankensystem aufgrund der polni-

schen und rumänischen Zahlungsunfähigkeit ausgebrochen ist. Für die RGW-Volkswirtschaften stehen gegenwärtig keine neuen Bankkredite zur Verfügung; im Gegenteil, die Banken bestehen auf der Rückzahlung der fälligen Kredite. Das beweist die Entwicklung der osteuropäischen Netto-Verschuldung bei den BIZ-Geschäftsbanken (in Mrd. US-\$):

Tabelle 2:

Daten zur Verschuldung der RGW-Staaten in konvertiblen Währungen

	1977	1978	1979	1980	1981
	Nettoverschuldung <sup>1)</sup> in Mrd. US-\$ <sup>2)</sup> , jeweils zum Jahresende				
Bulgarien	2,9	3,5	3,5	3,2	2,0
CSSR	2,5	2,9	2,9	3,2	3,2
DDR <sup>3)</sup>	6,6	7,8	8,6	9,3	11,8
Polen	14,1	16,7	18,4	23,9	24,4
Rumänien	3,0	4,2	5,7	9,1	10,4
Ungarn	4,3	6,4	6,8	6,9	7,6
RGW (6)	33,4	41,5	45,9	55,6	59,4
UdSSR	13,7	11,6	7,6	8,4	10,5
RGW (7) <sup>4)</sup>	52,2	58,0	59,0	70,4	75,6
Zum Vergleich: DDR nach DIW	5,3	6,8	8,0	9,6	9,6
RGW (7) nach ECE			65,3	72,4	80,7
	Zinsdienstquote <sup>5)</sup> in vH				
Bulgarien	25	29	21	20	18
CSSR	8	8	9	11	15
DDR <sup>6)</sup>	14	16	20	22	30
Polen	21	23	31	45	83
Rumänien	8	9	13	23	39
Ungarn	14	20	22	25	40
RGW (6)	15	17	20	27	40
UdSSR	6	6	3	4	6
RGW (7)	12	13	13	16	23
Zum Vergleich: DDR nach DIW	9	14	18	22	24

<sup>1)</sup> Summe sämtlicher Verbindlichkeiten der RGW-Staaten (Regierungskredite, Bankkredite, Lieferantenkredite, Euro-Anleihen sowie Weltbank- und IMF-Kredite an Rumänien) abzüglich der RGW-Forderungen an westliche Banken, die an die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) berichten. — <sup>2)</sup> Zu jeweiligen Wechselkursen. — <sup>3)</sup> Einschließlich des innerdeutschen Kapitalverkehrs. — <sup>4)</sup> Einschließlich der Netto-Verbindlichkeiten der beiden RGW-Banken (1981: 4,2 Mrd. US-\$). — <sup>5)</sup> Jährliche Zinszahlungen in vH der Exporte in die OECD-Staaten. Es wurden die von der ECE berechneten durchschnittlichen Zinssätze herangezogen: 1977: 5,6 vH; 1978: 6,2 vH; 1979: 8,5 vH; 1980: 11,1 vH und 1981: 13,9 vH. — <sup>6)</sup> Ohne den zinslosen Swing-Kredit im innerdeutschen Handel, soweit er von der DDR tatsächlich ausgenutzt wurde.

Quellen: Angaben über die Brutto-Verschuldung nach Lawrence J. Brainard, Bankers Trust Company, New York. — Angaben über die RGW-Forderung an westliche Geschäftsbanken nach der Vierteljährlichen Berichterstattung der BIZ, Basel. — Angaben des DIW: Verschuldungsproblematik vermindert Wachstumsmöglichkeiten in der DDR: Bearbeiter: Doris Cornelsen. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32/1982. — Angaben der ECE: Economic Survey of Europe in 1981, Genf 1982.

	1979	1980	1981	1982	1982
	jeweils 31. 12.				
	31. 3.				
	30. 6.				
RGW (6)	33,9	37,1	36,4	34,8	32,9
UdSSR	4,3	4,8	7,5	8,0	7,9
RGW (7) <sup>2)</sup>	40,5	44,2	45,6	44,4	42,3

Die Kredittilgung konnte durch die RGW-Staaten im wesentlichen aus ihren Guthaben finanziert werden, die sich — lt. BIZ-Statistik — von 15,6 Mrd. (Ende 1980) auf 11,8 Mrd. US-\$ (Ende Juni 1982) verminderten. Künftig müssen die RGW-Staaten einen Exportüberschuß in der Warenbilanz erzielen, um auf Dauer ihren Finanzverpflichtungen nachkommen zu können, und dies läßt sich gegenwärtig wohl nur durch eine Importdrosselung erreichen.

Erschwert hat sich die Lage der RGW-Länder auf dem westlichen Kreditmarkt auch durch den kürzlich erzielten OECD-Konsens über die Mindestzinsen bei staatlichen Exportkrediten. Dieses Gentleman's Agreement vom 21. Juli 1982, das zunächst bis 1. Mai 1983 in Kraft bleibt, schreibt im einzelnen folgende Mindestzinssätze für staatlich subventionierte Kredite vor (alte Zinshöhe):

	Laufzeit der Kredite — Jahre —	
	2 bis 5	5 bis 8,5
Ländergruppe I (Pro-Kopf-BSP von über 4000 US-\$; 39 Länder)	12,15 (11,0)	12,40 (11,25)
Ländergruppe II (Pro-Kopf-BSP von 625 bis 4000 US-\$; 68 Länder)	10,85 (10,5)	11,35 (11,0)
Ländergruppe III (Pro-Kopf-BSP weniger als 624 US-\$; 72 Länder)	10	10

Nach der jetzt gültigen Regelung gehören die UdSSR, die DDR und die CSSR der reichsten Ländergruppe an. Vor der Übereinkunft wur-

den alle RGW-Staaten der zweiten Ländergruppe zugerechnet.

Die Liquiditätskrise Mexikos und anderer lateinamerikanischer Schuldnerstaaten im Sommer dieses Jahres hat die weltweiten Finanzierungs- und Zahlungsprobleme dramatisch verschärft<sup>9)</sup>. Es besteht zwar die Gefahr, daß die Banken durch eine übervorsichtige Reaktion die internationale Verschuldungskrise noch verschärfen. Die Notenbanken der westlichen Länder und der IMF versuchen aber, das internationale Bankensystem funktionstüchtig zu erhalten<sup>10)</sup>. Für die RGW-Volkswirtschaft erwächst daraus die Hoffnung, daß die Banken ihre gegenwärtig rigide Politik ihnen gegenüber aufgeben werden. Allerdings müssen hochverschuldete RGW-Länder alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Handelsbilanzen gegenüber dem Westen ins Gleichgewicht zu bringen. Das ist die einzige Chance, ihre Kreditwürdigkeit zu erhöhen. Einem solchen Umschwung in der Kreditpolitik der westlichen Banken stehen aber auch die politischen Belastungen im Wege, die gegenwärtig auch den Ost-West-Wirtschaftsverkehr beeinträchtigen.

## 2. Gemeinsame Osthandelspolitik des Westens?

Der amerikanische Präsident hatte nach Einführung des Kriegsrechts in Polen (13. Dezember 1981) eine Reihe von Wirtschaftssanktionen zunächst gegen Polen (23. Dezember 1981) und dann auch gegen die UdSSR (29. Dezember 1981) verhängt. Soweit diese Maßnahmen die Sowjetunion betrafen, ging es im Kern um ein Exportverbot von Energieausrüstungen, elektronischem Gerät (vor allem Computern) und Ausrüstungen, die eine fortgeschrittene Technologie verkörpern („high-technology materials“). Am 18. Juni 1982 hatte Präsident Reagan entschieden, seine gegen die UdSSR gerichteten Embargomaßnahmen auch auf ausländische Tochtergesellschaften amerikanischer Firmen und auf US-Lizenzproduktionen im Ausland auszudehnen. Diese Ausdehnung war eine extraterritoriale Anwendung amerikanischen Rechts, griff in bestehende Verträge ein und sollte die westeuropäischen Verbündeten und Japan veran-

lassen, sich der amerikanischen Sanktionspolitik anzuschließen. Außerdem verlangten die USA eine Reduzierung des Kreditvolumens und eine Verschärfung der Kreditbedingungen im Ost-West-Geschäft.

Am 13. Dezember 1982 hat Präsident Reagan die Embargomaßnahmen in Zusammenhang mit dem Erdgas-Röhren-Geschäft wieder aufgehoben und mitgeteilt, daß er mit den Regierungen der anderen Teilnehmer des westlichen Wirtschaftsgipfels eine neue — restriktivere — Außenhandelsstrategie gegenüber den RGW-Staaten entwickelt habe. Kernstück sei

- der Verzicht auf weitere Gasgeschäfte mit der UdSSR, solange nach Alternativlösungen gesucht werde,
- eine Verschärfung der Exportkontrolle für strategisch wichtige Güter,
- eine Harmonisierung der Kreditpolitik.

Gegenwärtig ist allerdings noch nicht abzusehen, welche Auswirkungen diese Ankündigung auf den Ost-West-Handel haben wird. Eine vertragliche Vereinbarung liegt noch nicht vor; Einzelheiten müssen erst noch festgelegt werden. Frankreich hat zu der Erklärung von Präsident Reagan bereits eine distanzierende Stellungnahme abgegeben.

Es ist im Westen weitgehend anerkannt, daß die Exportkontrolle im Rahmen des CoCom<sup>11)</sup> aus sicherheitspolitischen Überlegungen wichtig sind und in Zukunft je nach Bedarf erweitert werden sollten. Für eine Verbesserung dieses Kontrollmechanismus gibt es dennoch sachliche und politische Grenzen. Exportbeschränkungen von „sensibler“ Technologie, die sowohl für militärische als auch für zivile Zwecke eingesetzt werden kann („dual-use-items“), sollten nicht, wie häufig gefordert wird, „verschärft“ werden, wenn damit mehr als nur eine Anpassung der CoCom-Liste<sup>12)</sup> an den technischen Fortschritt gemeint ist. Denn die drei wichtigsten Grundlagen der CoCom-Kontrolle müssen im Inter-

<sup>11)</sup> CoCom (Coordinating Committee) wurde 1950 mit dem Zweck gegründet, bestimmte Exporte in kommunistische Staaten (ohne Jugoslawien und Kuba) zu kontrollieren. Im CoCom arbeiten alle NATO-Staaten (ohne Island) und Japan zusammen.

<sup>12)</sup> Eigentlich gibt es drei CoCom-Listen: 1. Liste der Waffen, 2. Liste der Nukleartechnologie und 3. Liste der „sensiblen“ Technologie. Während die beiden ersten Listen unter den CoCom-Staaten kaum umstritten sind, ist der Inhalt der dritten Liste immer schon Gegenstand von — teilweise heftigen — Kontroversen gewesen.

<sup>9)</sup> Die Netto-Verschuldung der sieben am höchsten verschuldeten lateinamerikanischen Länder bei BIZ-Banken betrug Ende 1981 über 118 Mrd. US-\$.  
<sup>10)</sup> „Mexico's liquidity crises has made it clear that to continue lending to the heavily indebted countries of the world is the only available course“, in: Financial Times vom 15. 10. 1982.

esse eines Fortbestandes dieses bislang erfolgreichen Instrumentariums unverändert bleiben: Informelle Basis (gentleman's agreement), Einstimmigkeit und Geheimhaltung. Außerdem darf die CoCom-Liste nicht zu extensiv gestaltet werden: Wichtige westliche Industriestaaten — z. B. die Schweiz, Schweden und Österreich — gehören dem CoCom nicht an. Eine zu weitgehende Abgrenzung der „sensiblen“ Technologie würde es diesen Staaten erschweren, sich freiwillig an den Exportkontrollen zu beteiligen — zum Nachteil der Industriekooperation zwischen westlichen Staaten<sup>13</sup>).

Die Forderung nach einer Verschärfung der Exportkreditbedingungen hatte bereits zu dem genannten OECD-Konsens über Mindestzinsen bei staatlichen Exportkrediten geführt. Damit ist es gelungen, die Wettbewerbsverzerrungen auf diesem Kreditmarkt wenigstens teilweise zu beseitigen. Eine darüber hinausgehende gemeinsame Kreditpolitik westlicher Geschäftsbanken gegenüber Osteuropa ist jedoch weder durchsetzbar noch aus wettbewerbspolitischen Gründen überhaupt wünschenswert.

Abgesehen von wenigen Ausnahmen — zum Beispiel innerdeutscher Handel, Kreditabkommen Bundesrepublik Deutschland/Volkrepublik Polen von 1975 — sind spezifische kredit- und handelspolitische Vorteile für die RGW-Staaten im Ost-West-Handel nicht nachzuweisen<sup>14</sup>). Die Forderung nach Wegfall von Vorzugsbedingungen entbehrt also jeder Grundlage. Umgekehrt ist es aber eine Illusion zu glauben, daß die RGW-Länder durch spezifische handels- und kreditpolitische Erschwernisse zu politischen Konzessionen veranlaßt werden könnten.

<sup>13</sup>) Auf der diesjährigen Schweizer Werkzeugmaschinenausstellung in Moskau sagte der Bundesrats-Delegierte, „daß für die Schweiz als neutralem Staat die im Rahmen der CoCom getroffenen Vereinbarungen nicht verpflichtend seien. In Fällen, bei denen sich komplizierte Interpretationsprobleme stellten, liege es jedoch im Eigeninteresse betroffener Firmen, sich an eingegangene Verpflichtungen bezüglich ausländischer Bestandteile und Lizenzen zu halten... Um eine Frontalkollision mit den CoCom-Kontrollen zu vermeiden, scheint der Schweizer Hersteller gewöhnlich den Ausweg zu wählen, statt US-Lizenzen oder US-Bestandteilen Eigenentwicklungen zu verwenden“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24./25. 10. 1982.

<sup>14</sup>) Auch die Lieferung verbilligter Butter aus EG-Beständen ist keine Subventionierung der UdSSR, sondern eine Unterstützung für die Bauern in der EG.

### 3. Zur westlichen Diskussion über die sowjetischen Technologieimporte aus dem Westen

Der Handel mit Osteuropa, darunter insbesondere der Warenaustausch mit der UdSSR, wird in der westlichen Öffentlichkeit auch als ein politisches Phänomen angesehen. Der hohe politische Stellenwert steht dabei in der Regel im Gegensatz zur tatsächlichen ökonomischen Bedeutung. In der — vielfältig emotional geführten — Diskussion sind besonders diejenigen Stimmen zu hören, die diesen Handel entweder ganz ablehnen oder ihm zu mindest sehr kritisch gegenüberstehen; das gilt in erster Linie in bezug auf die sowjetischen Technologiekäufe. Den Urteilen, die zum Teil auch von Fachleuten geteilt werden, kommt sicherlich zugute, daß es bisher aufgrund der sowjetischen Geheimniskrämerei unmöglich war, Kosten und Nutzen des Technologietransfers zu vergleichen.

Im folgenden soll die Bedeutung der westlichen Technologie für die sowjetische Wirtschaft diskutiert werden<sup>15</sup>). Grundsätzlich ist jeder internationale Handel, der auf eine ökonomisch rationale Art und Weise abgewickelt wird, für die beteiligten Volkswirtschaften von Vorteil. So profitiert die UdSSR davon, daß über den Westhandel Kapitalgüter bezogen werden, die sonst überhaupt nicht oder nur zu sehr hohen Kosten herzustellen wären. Hinzu kommt, daß auf diesem Wege jederzeit Güter eingeführt werden können, die dazu beitragen, sonst unvermeidliche Produktions- und/oder Versorgungsstörungen zu verhindern oder zu mildern — die sowjetischen Getreidekäufe der letzten Jahre sind das beste Beispiel für diese „Feuerwehr- oder Lückenbüßerfunktion“ des Westhandels.

Gleichwohl sollte man die ökonomischen Vorteile aus dem Westhandel für die UdSSR nicht überbewerten. Im internationalen Vergleich dürfen sie — angesichts der Größe des sowjetischen Binnenmarktes — eher gering sein: Der — grob geschätzte — Anteil westlicher Maschinen an den sowjetischen Ausrüstungsinvestitionen hat sich zwar in den siebziger Jahren verdoppelt, er betrug aber 1980 immer noch weniger als 10 %. Der Außenhandel insgesamt und der Westhandel im beson-

<sup>15</sup>) Vgl. Jochen Bethkenhagen und Heinrich Machowski, Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels — Seine Bedeutung für die Volkswirtschaft der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, in: Sonderhefte des DIW, Nr. 136/1982.

deren können in der UdSSR nur einen sehr begrenzten Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten<sup>16)</sup>.

Was den Spezialfall der Einfuhr westlicher Technologie angeht, profitiert die Sowjetunion wie jede rückständige Volkswirtschaft — und sie ist auf dem Gebiet der Ziviltechnologie gegenüber dem industrialisierten Westen im Rückstand — vom Technologietransfer aus den höher entwickelten Ländern. Dies gilt insbesondere für bestimmte Sektoren der Sowjetwirtschaft (z. B. Chemie, Automobilbau, westsibirischer Erdöl- und Erdgaskomplex), wo häufig westliche Maschinen (einschl. Röhren) und Technologien eingesetzt werden<sup>17)</sup>. Im Rahmen des sowjetischen Gesellschaftssystems, in dem der Primat der Außenpolitik uneingeschränkt gilt, würde die Regierung aber eher wirtschaftliche Friktionen hinnehmen, als ihre außenpolitischen Entscheidungen revidieren<sup>18)</sup>. Die indirekte Bedeutung des Technologieimports, nämlich der Einfluß der westlichen Technologie auf den technischen Fortschritt in der UdSSR, ist in der westlichen Literatur Gegenstand einer kontroversen Debatte. Hierbei geht es im wesentlichen um die Einschätzung der Rolle der importierten (exogenen) versus der heimischen (endogenen) Technologie. Wolf zitiert ökonomische Untersuchungen, die zum Ergebnis gelangten, „that the marginal product of imported Western machinery is 15 times the marginal product of indigenous machinery. Other studies by the same author yield a marginal product for Western machinery from 8 to 14 times as great as that for domestic machinery. But other investigators question this finding that imported machines have a disproportionately productive effect on the Soviet economy“<sup>19)</sup>.

<sup>16)</sup> Vgl. Heinrich Machowski, Wachstumsfaktor Außenhandel, in: Sowjetunion 1978/79. Ereignisse, Probleme, Perspektiven, München-Wien 1979, S. 187 ff.

<sup>17)</sup> Vgl. Philip Hanson/Heinrich Vogel, Technology transfer between East and West: A review of the issues, in: Osteuropa-Wirtschaft, Nr. 2/1978, S. 103 ff.

<sup>18)</sup> Wolf hat im Zusammenhang mit den sowjetischen Getreidekäufen in den USA zu Recht darauf hingewiesen, daß „Soviet leaders might have been much more willing to pay a high economic than noneconomic ‚price‘ to maintain minimum food consumption levels“. Thomas Wolf, The distribution of economic costs and benefits in U. S. — Soviet trade, in: Soviet Economy in a time of change. A compendium of papers, Joint Economic Committee Congress of the United States, Washington D. C. 1979, S. 328.

<sup>19)</sup> Ebd., S. 331.

Die Innovationsträgheit — wenn nicht gar Innovationsfeindlichkeit — des sowjetischen Wirtschaftssystems ist im Westen wohl bekannt und belegt<sup>20)</sup>. Deswegen sind alle Zweifel darüber berechtigt, daß die Sowjetunion in der Lage wäre, die importierten Maschinen und Anlagen effizienter zu nutzen als die heimische Technologie. Oder wie das Bergson formuliert hat: „Technology transfer may be beneficiary quite beyond the specific imports with which it is associated, but diffusion of new foreign technology in the USSR encounters the same obstacles as impede technological innovation there generally“<sup>21)</sup>. Zerlegt man den gesamten Prozeß der technologischen Innovation in die vier Phasen: Forschung, Experimentier- und Versuchsarbeit, Überleitung in die Produktion („Nullserie“) und Einführung in die Volkswirtschaft („Diffusion“), dann lassen sich die Ergebnisse von einer ganzen Reihe von Fallstudien wie folgt zusammenfassen: „In general, the authors believe that in the overall process of technological innovation relativ to other countries, the Soviet Union does relatively well in the research phase, but less well in the production of actual innovation, and least well in the phase of diffusing innovations into the economy“<sup>22)</sup>.

Der Einfluß der Technologieimporte auf das Wirtschaftswachstum sollte also nicht überbewertet werden. Die UdSSR wird kein zweites Japan werden: Eine nachhaltige Produktivitätssteigerung läßt sich in diesem Lande primär nicht über den Außenhandel, sondern vor allem nur mit binnenwirtschaftlichen Maßnahmen erreichen.

#### 4. Ost-West-Zusammenarbeit auf dem Energiesektor

Mit der am 13. November 1982 erfolgten Aufhebung der amerikanischen Embargomaßnahmen im Zusammenhang mit dem Erdgas-Röhren-Geschäft hat die Reagan-Administration ihre Einwände gegen eine Ost-West-Zusammenarbeit auf dem Energiesektor keineswegs

<sup>20)</sup> Vgl. vor allem Joseph Berliner, The innovation decision in Soviet Industry, Cambridge (Mass.) and London 1976.

<sup>21)</sup> Abram Bergson, Conclusions, in: The USSR in the 1980's. Economic growth and the role of foreign trade, Bruxelles 1978, S. 238.

<sup>22)</sup> Michael Boretzky; Book Reviews: Ronald Amann, Julian Cooper and R. W. Davies, eds., The Technological Level of Soviet Industry, New Haven-London 1977. In: Journal of Comparative Economics. Nr. 2/1981, S. 224.

aufgegeben. Vielmehr gehört zu den amerikanischen Forderungen nach einer gemeinsamen Osthandelspolitik des Westens u. a. der Verzicht auf weitere Gegengeschäfte (z. B. Gasgeschäfte) mit der UdSSR, solange nach Alternativlösungen gesucht werde.

Die wichtigsten Kritikpunkte am Erdgas-Röhren-Geschäft lassen sich wie folgt zusammenfassen:

— Die westeuropäischen Länder, insbesondere aber die Bundesrepublik Deutschland, würden in eine zu starke Abhängigkeit ihrer Energieversorgung von der UdSSR geraten. Dies hätte nicht nur eine wirtschaftliche Gefährdung, sondern auch eine Einschränkung der politischen Unabhängigkeit bzw. Handlungsfähigkeit zur Folge.

— Durch die Erhöhung ihrer Erdgasexporte würde die Sowjetunion zusätzliche Deviseneinnahmen erzielen. Diese könnte sie zum Import westlicher Technologie und damit zur Erweiterung ihrer Rüstungskapazitäten nutzen.

Bei dieser Argumentation werden indes eine Reihe von Fakten und sich mit großer Wahrscheinlichkeit abzeichnende Entwicklungen (bewußt?) übersehen<sup>23)</sup>.

Zunächst muß in Erinnerung gerufen werden, daß die westeuropäischen Staaten wegen ihres Rohstoffmangels eine absolute Sicherheit ihrer Energieversorgung ohnehin nicht erreichen können. Nur durch eine Diversifizierung der Bezugsquellen läßt sich das Versorgungsrisiko vermindern. Da die westlichen Industriestaaten aber nicht nur ein langfristig gesichertes, sondern zudem auch noch ein kostengünstiges und umweltfreundliches Energieangebot anstreben, stellt sich die Frage, ob nicht gerade die vorgesehenen sowjetischen Erdgaslieferungen diesen Postulaten entsprechen.

Die Frage der Abhängigkeit soll hier vor allem am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland untersucht werden. Dabei zeigt sich, daß die herausragende Bedeutung der Energierohstoffe für den sowjetischen Export auf dem Energiemarkt der Bundesrepublik keine Entsprechung findet. 1981 hatten Energieträger sowjetischen Ursprungs (20 Mill. t SKE) nur einen Anteil von 5,3 vH<sup>24)</sup>. Allein die Erd-

gaslieferungen in Höhe von knapp 12 Mrd. m<sup>3</sup> deckten rd. 20 vH des inländischen Erdgasverbrauchs. Nach der vorgesehenen Erhöhung der sowjetischen Erdgaslieferungen um rd. 11 Mrd. m<sup>3</sup> würde sich den jüngsten Prognosen zufolge<sup>25)</sup> der sowjetische Anteil am Erdgasverbrauch auf 34 vH erhöhen. Ähnliche Anteile ergeben sich bei Realisierung der geplanten Vertragsabschlüsse auch für die anderen größeren westeuropäischen Staaten<sup>26)</sup>. Bezieht man diese Lieferungen indes auf den gesamten Energieverbrauch der Bundesrepublik, so entsprechen sie lediglich einem Anteil von etwa 6 vH. Vorausgesetzt, daß die Erdölexporte der UdSSR bis dahin eingestellt sein werden, ergibt sich keine quantitative höhere Abhängigkeit von sowjetischen Energielieferungen.

Für die Annahme eines deutlichen Rückgangs der sowjetischen Ölexporte in den Westen gibt es gute Gründe; sie ergeben sich allein schon aus den energiepolitischen Plänen der UdSSR<sup>27)</sup>. Sie sehen im einzelnen bis 1985 vor (vgl. Tabelle 3):

- einen hohen Produktionszuwachs bei Erdgas und Kernenergie
- eine nur geringfügige Erhöhung der Erdöl- und Kohleförderung.

Tabelle 3:

Primärproduktion der UdSSR 1980 bis 1985

Energieträger	Einheit	Ist 1980	Plan 1985	Zuwachs	
				absolut	1980 = 100
Erdgas	Mrd. cbm	435	630	195	145
Erdöl	Mill. t	603	630	27	104
Kohle	Mill. t	716	775	59	108
Kernenergie	Mrd. kWh	63	220	157	350
Wasserkraft	Mrd. kWh	180	230	50	128
Insgesamt	Mill. t SKE	1 960	2 350	390	120

schen 0,2 vH (Großbritannien) und 7,5 vH (Italien). Vgl. Robert V. Roosa, Michiya Matsukawa and Arnim Gutowski, East-West-Trade at a Crossroads: Economic Relations with the Soviet Union and Eastern Europe. A Task Force Report of the Trilateral Commission, New York and London 1982, S. 37.

<sup>25)</sup> Zum künftigen Erdgas- bzw. Energieverbrauch der Bundesrepublik Deutschland vgl.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Energiewirtschaftliches Institut an der Universität Köln und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Der Energieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland und seine Deckung bis zum Jahre 1995, Essen 1981, S. 302.

<sup>26)</sup> Vgl. Ferdinand E. Banks, Soviet Natural Gas and the Western European Energy Shortage: the Solu-

<sup>23)</sup> Zur ausführlichen Würdigung der Argumente vgl. Erdgas aus der UdSSR. Bearb.: Jochen Bethkenhagen, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 14/1981.

<sup>24)</sup> Die entsprechenden Anteile der übrigen größeren westeuropäischen Staaten betragen 1980 zwi-

Der geringe Zuwachs der Erdölproduktion dürfte zur Deckung des wachsenden Eigenbedarfs nicht ausreichen. Kürzungen der Westexporte werden also unvermeidlich sein. Die Bemühungen der UdSSR um die Ausweitung ihrer Erdgasexporte um 40 Mrd. m<sup>3</sup> müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden. Sie zielen darauf ab, den sich abzeichnenden Rückgang der Erdölexporte durch steigende Erdgasexporte zu kompensieren. Daß die UdSSR hierfür dringend Ersatzprodukte benötigt, ergibt sich allein schon aus der herausragenden Bedeutung des Erdöls für den sowjetischen Westexport: 1981 erzielte sie durch den Verkauf von Erdöl und Erdölprodukten 60 vH ihrer Erlöse im Handel mit westlichen Ländern.

Bisher konnte die UdSSR aber lediglich 20 Mrd. m<sup>3</sup> an zusätzlichen Lieferungen kontrahieren. Dies entspricht — gemessen am Heizwert — knapp 17 Mill. t Erdöl. Der zu erwartende Rückgang des Ölexports in den achtziger Jahren (1981 rd. 52 Mill. t) wird diese Menge aber voraussichtlich übersteigen.

Damit aber ergibt sich die folgende Schlußfolgerung: Die vorgesehene Erhöhung der Erdgasbezüge aus der UdSSR wird insgesamt die Abhängigkeit der Energieversorgung des Westens von der Sowjetunion langfristig nicht erhöhen. Es ist sogar unwahrscheinlich, daß diese Lieferungen den zu erwartenden Rückgang des Ölexports überhaupt ausgleichen werden. Damit aber wird die UdSSR auch keine zusätzlichen Deviseneinnahmen erhalten. Erhöhte sowjetische Erdgaslieferungen sind somit nicht nur tolerierbar, sie sind unter dem Gesichtspunkt der Diversifizierung der Bezugsquellen und der Umweltfreundlichkeit von Erdgas auch erwünscht.

Natürlich erhöhen die vorgesehenen Erdgasbezüge die Abhängigkeit dieses Marktes von der UdSSR deutlich. Gegen mögliche Lieferunterbrechungen muß daher Vorsorge getroffen werden. Diesbezügliche Maßnahmen gibt es jedoch bereits. Hierzu zählen: (1) der Ausbau von Speicherkapazitäten, (2) die Installation von Kapazitäten, die kurzfristig den Einsatz anderer Energieträger (Öl, Kohle) erlauben und (3) die Möglichkeit, die Erdgaspro-

duktion in Westeuropa kurzfristig zu erhöhen.

Bedacht werden sollte aber auch: Würde die UdSSR die Erdgaslieferungen aus politischen Gründen unterbrechen, wäre sie als verlässlicher Handelspartner auf Jahre hinaus diskreditiert. Sie müßte dann auf Importe westlicher Technologie verzichten; die Aufwendungen für den Bau der Exportleitungen würden sich als teure Fehlinvestition erweisen. Somit kann mit einer politisch motivierten Lieferunterbrechung nur in einer extremen Situation gerechnet werden. Daß die Kosten einer derartigen Politik mit steigender Westhandelsverflechtung zunehmen, kann auch als politisches Argument für den Ausbau der Ost-West-Handelsbeziehungen betrachtet werden.

In diesem Zusammenhang gehört aber auch die Warnung vor einem politisch motivierten Vertragsbruch des Westens, wie er von amerikanischer Seite gefordert wurde: Mit einem solchen Schritt hätte man nämlich gerade das getan, was Gegner des Osthandels der UdSSR häufig unterstellen, nämlich getroffene Vereinbarungen zu brechen, um politische Ziele durchzusetzen<sup>28)</sup>.

Auch unter dem Aspekt der kostengünstigen Energieversorgung müssen die Erdgasbezüge aus der UdSSR positiv beurteilt werden. Die an der Gewinnerwirtschaftung orientierten westlichen Gasversorgungsunternehmen hätten diese Importe nicht getätigt, wenn ihnen kostengünstigere Alternativen zur Verfügung gestanden hätten. Damit wird aber auch deutlich, daß nicht nur die Abhängigkeit, sondern auch der Nutzen beiderseitig ist. Ein Handelskrieg wäre somit kontraproduktiv<sup>29)</sup>.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse besteht zumindest die Gefahr, daß die eingangs erwähnte amerikanische Forderung nach einem Verzicht auf weitere Erdgasbezüge aus der UdSSR („solange nach Alternativlösungen gesucht werde“) sich als ein kostspieliger Sperriegel erweisen könnte.

## 5. Beschäftigungseffekte

Der Zusammenhang zwischen Osthandel und Beschäftigungseffekten wird sowohl unter ökonomischen als auch unter politischen

tion is the Problem, University of Uppsala Department of Economics, Working Paper Series, No. 2 — 1982, S. 14.

<sup>27)</sup> Vgl. Jochen Bethkenhagen, Der Energie- und Rohstoffsektor der Sowjetunion und die Weltwirtschaft, in: Sowjetunion 1980/81. Ereignisse, Probleme, Perspektiven, München/Wien 1981, S. 187.

<sup>28)</sup> Vgl. Jochen Bethkenhagen, Restrictions on trade with the East should be avoided, in: Economic Bulletin, No. 3/82.

<sup>29)</sup> Vgl. Hans-Dietrich Genscher: Toward an Overall Western Strategy for Peace, Freedom and Progress. In: Foreign Affairs. Fall 1982, S. 55.

Tabelle 4:

Hypothetische Auswirkungen des Warenexports in die europäischen RGW-Länder und in die UdSSR auf die Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland

Anteil in vH der Gesamtbeschäftigten des jeweiligen Wirtschaftszweiges

Wirtschaftszweig	RWG <sup>1)</sup>				darunter			
					UdSSR			
	1970	1972	1976	1979 <sup>2)</sup>	1970	1972	1976	1979 <sup>2)</sup>
Land- und Forstwirtschaft	0,8	0,8	0,7	0,7	0,0	0,1	0,2	0,2
Energieversorgung und Bergbau	0,7	0,8	1,5	1,7	0,2	0,2	0,6	0,6
Chemische Industrie	1,9	2,2	3,0	2,7	0,6	0,5	0,9	0,8
Metallerzeugung und -bearbeitung	1,6	2,2	5,4	4,7	0,5	0,8	2,7	2,7
Maschinenbau, ADV <sup>3)</sup>	2,2	3,8	5,2	3,9	0,8	1,5	2,5	1,8
Fahrzeugbau	0,2	0,3	1,1	0,4	0,0	0,1	0,8	0,2
Elektrotechnik	0,8	1,2	1,6	1,5	0,2	0,4	0,6	0,6
Feinmechanik, Optik, Eisen-, Blech-, Metallwaren	1,9	2,3	1,4	1,1	1,3	1,5	0,5	0,4
Restliches verarbeitendes Gewerbe	0,5	0,6	1,0	0,9	0,1	0,1	0,4	0,3
Handel	0,3	0,4	0,6	0,5	0,1	0,1	0,3	0,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	0,4	0,5	0,8	0,7	0,1	0,2	0,3	0,3
Übrige Wirtschaftszweige <sup>4)</sup>	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Wirtschaftszweige, insgesamt	0,6	0,7	1,1	0,9	0,2	0,2	0,5	0,4

1) Bulgarien, CSSR, Polen, Rumänien, Ungarn, UdSSR. — 2) Vorläufige Zahlen. — 3) Automatische Datenverarbeitung. — 4) Baugewerbe, Dienstleistungsunternehmen, Staat, private Organisationen ohne Erwerbscharakter und private Haushalte.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 7, Reihe 7 und Fachserie 18, Reihe 1. — Input-Output-Rechnung des DIW. Berechnungen und Schätzungen des DIW.

Aspekten kontrovers diskutiert. Extreme Standpunkte auf der ökonomischen Ebene kennzeichnen die Schlagworte „Ostexporte sichern Arbeitsplätze“ und „Ostimporte vernichten Arbeitsplätze“. Auf der politischen Ebene wird zuweilen darauf verwiesen, daß man sich auch exportseitig in eine gefährliche Abhängigkeit von sowjetischen oder osteuropäischen Importen begeben. Eine Analyse der Fakten<sup>30)</sup> zeigt indes, daß die Beschäftigungseffekte im allgemeinen überschätzt werden. Dies soll am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland verdeutlicht werden, die unter den OECD-Staaten die höchste Osthandelsverflechtung aufweist.

<sup>30)</sup> Vgl. hierzu: Beschäftigungseffekte des Osthandels nicht überschätzen. Bearb.: Jochen Bethkenhagen und Hans Wessels, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 13/1981. Economic Commission for Europe, Estimating the Employment Impact of East-West Trade: An approach to the Methodology, Geneva 1982.

1979 waren in der Bundesrepublik 220 000 Beschäftigte direkt und indirekt<sup>31)</sup> vom Export in die UdSSR und in die übrigen osteuropäischen Staaten (ohne DDR<sup>32)</sup>) abhängig. Bezogen auf die Gesamtbeschäftigung in der Bundesrepublik waren dies 0,9 vH. Allein auf den Warenexport in die UdSSR entfiel ein Be-

<sup>31)</sup> In die Untersuchung der Beschäftigungseffekte müssen neben den unmittelbaren Wirkungen des Warenexports (-imports) auch die Vorleistungseffekte einbezogen werden. So benötigt der Maschinenbau für die Lieferungen in die RGW-Staaten Eisenbleche, Energie und andere Vorleistungen. Die direkten und indirekten Wirkungen wurden mittels der Input-Output-Tabellen des DIW quantifiziert.

<sup>32)</sup> Entsprechende Berechnungen für den innerdeutschen Handel ergeben für die Lieferungen der Bundesrepublik in die DDR einen Effekt von rd. 65 000 (1976). Vgl. Zur Bedeutung des innerdeutschen Handels für die Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Bearb.: Horst Lambrecht und Hans Wessels, in: Wochenbericht des DIW, Nr. 3/1979.

schäftigungseffekt von rd. 90000, das waren 0,4 vH aller Beschäftigten. Diese Zahlen verdeutlichen, daß auch exportseitig keine gravierende Abhängigkeit vom Osthandel besteht; die Effekte sind zu gering, als daß sie der Sowjetunion einen politisch nutzbaren Hebel böten.

Auch bei sektoraler Betrachtung zeigt sich, daß in keinem Wirtschaftszweig die Beschäftigung in eine politisch brisante Abhängigkeit vom Ostexport geraten ist. Die höchsten sektoralen Abhängigkeitsquoten ergaben sich für die Bereiche Metallerzeugung und -bearbeitung (5 vH) sowie für den Maschinenbau (4 vH). Angesichts des realen Rückgangs des Ostexports der Bundesrepublik in den letzten Jahren dürften diese Quoten derzeit sogar noch niedriger sein. Für einige Betriebe kann das Ostgeschäft allerdings von gravierender, z. T. sogar von existenzieller Bedeutung sein. So geht aus den Geschäftsberichten der Firma Mannesmann AG — einem der größten Ostexporteure der Bundesrepublik — hervor, daß in den 70er Jahren durchschnittlich rd. 15 vH des Umsatzes der Inlandsgesellschaften mit den RGW-Staaten abgewickelt wurde (Ex-

tremwerte 1976 und 1977 mit 18 vH und 8 vH).

Problematisch ist die Bewertung der negativen Beschäftigungseffekte aufgrund von Importen aus dem Osten. Vernichten diese Einfuhren tatsächlich Arbeitsplätze? Für die Importe aus der UdSSR wird man diese Frage negativ beantworten müssen, denn die gelieferten Rohstoffe könnten im Inland gar nicht produziert werden. Dies gilt überwiegend aber auch für die Importe aus den anderen RGW-Staaten. Diese Waren konkurrieren in der Regel nicht mit inländischen Produkten, sondern mit denen dritter Staaten. Würde z. B. Ungarn keine Lederwaren oder Textilien mehr liefern, so würden diese Erzeugnisse dann nicht im Inland produziert werden, sondern aus kostengünstiger produzierenden Schwellenländern importiert werden.

Somit kann folgendes Fazit gezogen werden: Die Beschäftigungseffekte des Osthandels sind ökonomisch durchaus positiv zu bewerten. Gesamtwirtschaftlich und sektoral betrachtet sind sie allerdings zu gering, als daß sie eine politisch bedenkliche Abhängigkeit begründen würden.

### III. Ausblick: Keine Aussichten für einen Aufschwung des Ost-West-Handels

Der Ost-West-Handel wird gegenwärtig nicht nur aus politischen Gründen in seiner weiteren Entwicklung bedroht. Ein Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsaussichten in Ost und West, den Schuldenstand der RGW-Länder und die risikobewußtere Kreditpolitik der westlichen Banken lassen auch das ökonomische Umfeld in einem düsteren Zustand erscheinen. Bei der Einschätzung der künftigen Expansionsmöglichkeiten des Ost-West-Handels muß Pessimismus wohl mit Realismus gleichgesetzt werden.

Die Importmöglichkeiten der RGW-Länder unterliegen derzeit dem strengen Diktat der Zahlungsbilanz. Dies gilt in erster Linie für die kleineren osteuropäischen Staaten. Zwar haben sie bereits sehr deutliche Importbeschränkungen ergriffen; so waren — in SDR gemessen — die Importe im 4. Quartal des Jahres 1981 sogar noch niedriger als im selben Quartal des Jahres 1974. Die getroffenen Maßnahmen haben aber bisher nicht ausgereicht, um die chronischen Handelsbilanzdefizite (1981: 2 Mrd. US-Dollar) in Überschußpositionen zu verwandeln. Derartige Über-

schüsse sind aber dringend erforderlich, denn allein für die Zinszahlungen ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von 7,5 Mrd. US-Dollar. Dieser erhöht sich sogar noch um die erforderliche Reduzierung der Nettokredite (1. Halbjahr 1982: 3,5 Mrd. US-Dollar gegenüber BIZ-Geschäftsbanken).

Eine derartig drastische Umkehr der Handelsbilanzen muß sich künftig unter folgenden ökonomischen Rahmenbedingungen vollziehen:

— Das Wirtschaftswachstum in den westlichen Industriestaaten wird kurzfristig, d. h. 1983, stagnieren. Mittelfristig ist allenfalls mit relativ geringen Steigerungsraten zu rechnen.

— Auch Osteuropa ist von der weltweiten Rezession nicht verschont geblieben. In allen Ländern geht das Wachstum zurück; die Fünfjahrpläne sind inzwischen obsolet geworden.

— Verschuldungsprobleme belasten nicht nur die Westhandelsbeziehungen der kleineren RGW-Staaten, sondern auch deren Han-

del mit der UdSSR. Allein 1981 erhöhte sich das seit 1975 kumulierte Handelsdefizit von umgerechnet 8,2 Mrd. auf 12,6 Mrd. US-Dollar. Dies ist insofern bemerkenswert, als 1981 die UdSSR ihre Rohstofflieferungen in die kleineren RGW-Staaten nicht mehr erhöhte.

Aus diesen ökonomischen Rahmenbedingungen folgt:

— Die Aussichten für Exportsteigerungen sind äußerst ungünstig, da im Westen die Nachfrage nach Importgütern kaum wachsen wird und zudem die protektionistischen Tendenzen zunehmen.

— Handelsbilanzüberschüsse sind damit nur durch drastische Importkürzungen zu erzielen.

Die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in Osteuropa und damit auch auf die Zukunft des Ost-West-Handels sind gravierend. Künftig werden zwei wesentliche Wachstumsfaktoren der siebziger Jahre für die Wirtschaften im RGW entfallen, nämlich die kreditfinanzierten Importüberschüsse aus dem Westen und die steigenden — und zudem auch noch überwiegend kreditfinanzierten — Rohstoffimporte aus der UdSSR.

Aus diesen Überlegungen folgt aber auch, daß dem Verhalten der westlichen Banken eine Schlüsselfunktion zukommt. Je stärker sie auf eine Reduzierung der Nettoverschuldung der RGW-Staaten drängen, desto schwieriger

wird die Wirtschaftslage im Osten bzw. desto stärker wird der Ost-West-Handel schrumpfen müssen. Das Interesse an einem zahlungsfähigen Schuldner dürfte bei aller Risikoabwägung aber einer solchen Politik Grenzen setzen.

Auch für die Sowjetunion verschlechtern sich die ökonomischen Rahmenbedingungen ihres Westhandels. Gegenwärtig ist nicht abzusehen, daß die Öl- bzw. Rohstoffpreise wieder drastisch steigen werden; im Gegenteil, nominal und real gehen sie derzeit sogar zurück. Die überproportionale Ausweitung des sowjetischen Westhandels war aber gerade auf die durch die OPEC-Politik resultierende Verbesserung ihrer terms of trade ermöglicht worden und nicht durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportwaren. Entfallen aber derartige „externe Effekte“, so verschlechtern sich auch die Westhandelsaussichten der UdSSR.

Fazit: Für absehbare Zeit werden die RGW-Staaten eine leistungsbilanzorientierte Westhandelspolitik betreiben müssen. Angesichts der ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen kann der erforderliche Überschub in der Handelsbilanz nur durch weitere Importdrosselungen erreicht werden. Damit aber sind allein schon aus wirtschaftlichen Gründen die Chancen für eine Ausweitung des Ost-West-Handels gering; wahrscheinlicher ist indes ein weiterer realer Rückgang.

## **Robert W. Dean: Die aktuelle Rüstungskontrollpolitik der USA**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/83, S. 3—9

Die hohe Bedeutung der Nuklearwaffen in der Sicherheitsstrategie der USA liegt in ihrem Wert für die Abschreckung eines konventionellen oder nuklearen Angriffs gegen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten. Wesentlich ist es, solche Waffen zu besitzen, die die Sowjetunion, nicht aber die Vereinigten Staaten selbst abschrecken, wobei besonders darauf zu achten ist, daß sich die Abschreckung auch in Krisenzeiten bewähren kann. Dafür ist der Gedanke des militärischen Gleichgewichts von hoher Bedeutung, der sich nicht nur auf Zahlen bezieht, sondern auch auf die komplexe Wechselwirkung von Stärken und Schwächen beider Seiten.

Die gegenwärtige Situation ist im wesentlichen durch die enorme Aufrüstung der Sowjetunion in fast allen Waffenkategorien gekennzeichnet. Dieser Entwicklung kann nur mit der Einleitung eines umfassenden Modernisierungsprogrammes sowie der Fortsetzung der Suche nach vernünftigen Rüstungskontrollabkommen begegnet werden. Für zukünftige Vereinbarungen ist unbedingt darauf zu achten, daß ein Gleichgewicht erreicht wird, daß wirksame Mittel zur Verifizierung eingeschlossen sind, die Gesamtheit der nationalen Sicherheitslage berücksichtigt und auch das sowjetische Verhalten in der Welt im Auge behalten wird.

Für die START-Verhandlungen haben die Vereinigten Staaten einen weitreichenden Vorschlag vorgelegt. Beide Seiten sollen sich auf eine maximale Anzahl von 850 ballistischen Raketen und 5 000 Sprengköpfen beschränken. Im Ergebnis würde dieser Vorschlag eine Reduktion um mehr als 50% bedeuten. Bei den INF-Verhandlungen ist Verhandlungsziel weiterhin die weltweite Null-Lösung.

## **Ernst-Otto Czempiel: Die Zukunft der Atlantischen Gemeinschaft. Kooperation und Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa in den achtziger Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/83, S. 10—21

Die Analyse der gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Westeuropa ergibt, daß sie im wesentlichen nach wie vor nur die Oberfläche der politischen Beziehungen berühren. Die Atlantische Gemeinschaft wird von einer Interessenkoinzidenz vor allem wirtschaftlicher, aber auch politischer und militärischer Art gestützt, die auch ihren Niederschlag in dem Bewußtsein der öffentlichen Meinungen findet. Gravierend ist jedoch, daß die Einschätzung der Sowjetunion und die der Entspannung zu divergieren beginnt. Während für die Westeuropäer die militärische Entspannung mit der Sowjetunion nach wie vor im Vordergrund steht, weil alles andere die physische Vernichtung des Halbkontinents nach sich ziehen könnte, rückt für die Vereinigten Staaten die globale Bedrohung ihrer Interessen durch die aufrüstende Sowjetunion in das Zentrum der Analyse. Die Vereinigten Staaten diagnostizieren in Moskau den erstarkten Gegner, der sich überall auf der Welt militärisch präsent zu machen beginnt. Die Westeuropäer sehen in der Sowjetunion die zwischen Westeuropa und China eingezwängte Kontinentalmacht, die in der übrigen Welt lediglich evidente Schwächen des Westens ausnützt.

Die sich vertiefende Meinungsverschiedenheit zwischen den USA und Westeuropa wird intensiviert durch die strukturelle Asymmetrie zwischen den Vereinigten Staaten und ihren westeuropäischen Alliierten. Die USA müssen auf Führung und Unilateralismus bestehen, während die Westeuropäer ihrerseits Mitsprache und Kooperation einklagen. Aus diesem Dilemma wird langfristig nur eine stärkere Zusammenarbeit Westeuropas herausführen, die damit auf dem militärischen und dem politischen Gebiet eine Struktur schafft, wie sie auf dem wirtschaftlichen Gebiet durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bereits eingetreten und ausgleichend wirksam geworden ist.

## **Peter Schaal: Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/83, S. 22—41

Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen sind eingebettet in die politischen Beziehungen, die sich im „Atlantischen Bündnis“ manifestieren. Dieses Bündnis ist kein kodifizierter Pakt, sondern ein heterogenes System internationaler Organisationen, Verträge und politischer Kontakte. Die internationalen Organisationen standen unter dem dominierenden Einfluß der amerikanischen Hegemonialmacht und waren als Bollwerk gegen die sowjetische Bedrohung und wirtschaftliche Herausforderung und zur Absicherung des marktwirtschaftlichen, freiheitlichen Systems der westlichen Welt errichtet worden.

Die Position der USA in den internationalen Organisationen und gegenüber der Bundesrepublik hat sich gewandelt, indem sie immer stärker von der Zustimmung und Kompromißbereitschaft ihrer Atlantischen Bündnispartner abhängig geworden sind. Gleichzeitig ist die wirtschaftliche Bedeutung der USA und ihrer Währung relativ zurückgegangen, was im Zusammenbruch des auf dem US-Dollar basierenden Weltwährungssystems von Bretton Woods 1971, dem endgültigen Floating des Dollars gegenüber allen anderen Währungen seit 1973 und dem Taktieren der USA in internationalen Konferenzen zum Ausdruck kommt.

Wechselseitige Direktinvestitionen der USA und der Bundesrepublik haben zu einer Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen, einem Technologietransfer und innovatorischen Wettbewerb gleicher Sektoren beider Länder beigetragen und das wirtschaftliche Erstarken der Bundesrepublik gefördert. Dies verleiht ihr ein besonderes Gewicht in der Gestaltung der Beziehungen zwischen der EG und den USA. Die D-Mark ist zur zweitwichtigsten Währung nach dem US-Dollar aufgerückt. Unter dem Druck amerikanischer Interessengruppen ist der deutsch-amerikanische Grundkonsens bezüglich Freihandel, Marktwirtschaft und Wettbewerb in mehreren Wirtschaftssektoren durch protektionistische Maßnahmen der USA in jüngster Vergangenheit gestört worden. Auch die Sensibilität der Amerikaner im Hinblick auf Ostgeschäfte und darunter besonders auf Technologieexporte in den Ostblock haben zeitweilig die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen getrübt. Alle diese Probleme werden in der Zukunft noch stärker als bisher im Rahmen der EG durch Kompromisse mit den USA zu lösen sein.

## **Jochen Bethkenhagen/Heinrich Machowski: Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen: Weiterentwicklung oder Restriktion?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/83, S. 42—54

Der Ost-West-Handel war 1981 am gesamten Welthandel nur mit einem Anteil von weniger als 4 vH beteiligt (1975 waren es noch 6 vH). Die politische Signifikanz, die in der westlichen Öffentlichkeit diesem Warenaustausch zuerkannt wird, ist demnach viel höher als seine ökonomische Bedeutung. Dieses Mißverhältnis zwischen dem politischen Stellenwert und dem ökonomischen Gewicht betrifft dabei die wichtigsten Bereiche der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. So ist z. B. derzeit die Zurückhaltung der internationalen Banken bei der Kreditierung des Ost-Handels sicherlich stärker ausgeprägt als dies für den Stand der Verschuldung Osteuropas bzw. die Höhe des Schuldendienstes dieser Länder gerechtfertigt erscheint; auch die Forderung nach einer restriktiveren gemeinsamen Kreditpolitik des Westens ist im Kern politisch motiviert. Ferner wird der Einfluß der westlichen Technologie auf das Wirtschaftswachstum in der UdSSR überbewertet, unabhängig von der Tatsache, daß der Anteil dieser Technologieimporte an den Investitionen relativ gering blieb und daß das sowjetische Wirtschaftssystem eine effiziente Nutzung dieser Technologie gar nicht zuläßt. Eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Energiesektor wird keineswegs — wie vor allem in den USA behauptet — die Abhängigkeit Westeuropas (und speziell der Bundesrepublik Deutschland) von der UdSSR gefährlich anwachsen lassen und damit eine Einschränkung der politischen Unabhängigkeit zur Folge haben; unter dem Blickwinkel der Diversifizierung der Bezugsquellen, der alternativen Importkosten und schließlich der Umweltfreundlichkeit sind höhere sowjetische Erdgasbezüge nicht nur tolerierbar, sondern auch erwünscht.

Der Ost-West-Handel wird derzeit nicht nur aus politischen Gründen in seiner weiteren Entwicklung bedroht. Die gesamtwirtschaftlichen Wachstumsaussichten in Ost und West, der Schuldenstand der RGW-Länder und die zurückhaltende Kreditpolitik der westlichen Banken lassen auch das ökonomische Umfeld in einem ungünstigen Zustand erscheinen. Damit aber sind allein schon aus wirtschaftlichen Überlegungen die Chancen für eine Ausweitung des Ost-West-Handels eher gering einzuschätzen.