

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Heinrich Machowski
Ost-West-Handel:
Entwicklung, Interessenlagen,
Aussichten

Hanns-Dieter Jacobsen
Die Osthandelspolitik
des Westens:
Konsens und Konflikt

Klaus Schröder
Ost-West-Finanzbeziehungen
nach der Krise 1981-1983

ISSN 0479-611 X

B 5/85
2. Februar 1985

Heinrich A. Machowski, Dr. rer. pol., geb. 1936; seit 1969 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin (West).

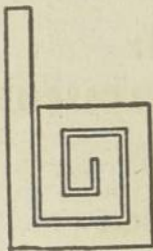
Veröffentlichungen u. a. : Außenwirtschaftliche Reformen in den RGW-Staaten, 1970; Entwicklung und Bestimmungsgründe des Ost-West-Handels, 1974; (zus. mit Jochen Bethkenhagen) Integration im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe — Entwicklung, Organisation, Erfolge und Grenzen, 1976; Sowjetunion: Wachstumsfaktor Außenhandel, 1979; Die Verschuldung der Volksrepublik Polen gegenüber dem Westen: Gegenwärtiger Stand und Ausblick, 1980; (zus. mit Siegfried Schultz) RGW-Staaten und Dritte Welt: Wirtschaftsbeziehungen und Entwicklungshilfe, 1981; Aktuelle Probleme der Währungspolitik der RGW-Staaten, 1984; Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion — die sowjetische Perspektive, 1984.

Hanns-Dieter Jacobsen, Privatdozent, Dr. rer. pol., geb. 1944; seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter (ext.) des Forschungsinstituts für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen; 1978/79 John-F.-Kennedy-Memorial Fellow an der Harvard University; 1984 Visiting Fellow am American Institute for Contemporary German Studies der Johns Hopkins University sowie am Center for Strategic and International Studies der Georgetown University, beide Washington, D. C.

Veröffentlichungen u. a. : Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West und Ost, Reinbek 1975; (zus. mit W. Bärtschi) Kritische Einführung in die Außenhandelstheorie, Reinbek 1976; (hrsg. zus. mit R. Rode) Wirtschaftskrieg oder Entspannung?, Bonn 1984; Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem, Baden-Baden 1985 (im Erscheinen).

Klaus Schröder, Dr. rer. pol., geb. 1943; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Forschungsinstituts für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen. Arbeitsschwerpunkt: Ost-West- und internationale Finanzbeziehungen.

Veröffentlichungen: Die Kooperationspolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Ländern des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe, Berlin 1979, sowie diverse Publikationen zum genannten Arbeitsschwerpunkt.



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

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- 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.

Thesen zur politischen Ökonomie der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

1. Die Sowjetunion hat Ende der sechziger Jahre ihre frühere Autarkiepolitik zugunsten eines kontrollierten West-Engagements aufgegeben. Später wurde die intensivere Nutzung der Wirtschaftsbeziehungen zum industrialisierten Westen zu einem der wichtigsten Motive der sowjetischen und osteuropäischen Entspannungspolitik. Im Verlaufe dieses Prozesses wurde dann konsequenterweise die frühere, außenpolitisch und ideologisch begründete Unterscheidung in einen „sozialistischen“ und in einen „kapitalistischen“ Weltmarkt fallengelassen und das politische Osteuropa zu einem integralen Bestandteil der Weltwirtschaft erklärt. Dieses außenpolitische Ziel wurde auf dem RGW-Wirtschaftsgipfel, der im Juni 1984 stattfand, eindrucksvoll bestätigt und für die Zukunft politisch abgesichert. In Moskau und anderswo in Osteuropa haben die Anhänger einer neuen Autarkie, die nach der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen gegen die UdSSR und Polen durch die NATO-Staaten zunächst Auftrieb erhalten hatten, seither wieder an Boden verloren. Allerdings sind auch die Regierungen der RGW-Staaten nach diesen Sanktionsmaßnahmen in Fragen der Abhängigkeit und wirtschaftlichen Sicherheit viel sensibler geworden.

2. Es ist eine andere Sache, daß die Wirtschaftskraft der RGW-Staaten bei weitem nicht ausreichte, um die Integration in die Weltwirtschaft im erhofften Tempo zu vollziehen. Das ist der wichtigste Grund für die relativ hohe Verschuldung der kleineren RGW-Staaten, während die enorme Erlöszunahme bei der Ausfuhr von Energie die Exportschwäche der sowjetischen Industrie verdeckt hat. Es zeigt sich, daß es gegenwärtig für den Ost-West-Handel ökonomisch bedingte, von politischen Faktoren weitgehend unabhängige Entwicklungsgrenzen gibt, die nur dann überwunden werden können, wenn die RGW-Staaten ihre Industrien modernisieren und es ihnen dadurch gelingt, ihr Warenangebot zu verbessern.

3. Den Ost-West-Handel kennzeichnen zu Beginn der achtziger Jahre folgende Merkmale: Die kleineren RGW-Staaten sind im Westen relativ hoch verschuldet, der Schuldendienst ist für sie eine relativ schwere Last. Eine engere Handelsverflechtung zwischen Ost und West ist ebenso ausgeblieben wie eine intensivere Integration des RGW-Raums in die Weltwirtschaft. Weder in der Sowjetunion noch in den NATO-Staaten ist eine essentielle, d. h. politisch gefährliche Abhängigkeit von diesem Handel eingetreten. Die industrielle Kooperation zwischen Ost und West konnte nicht intensiviert werden; dies gilt ganz besonders für die ost-westliche Kapitalverflechtung. Gegengeschäfte aller Art erschweren den Handel mit den kleineren RGW-Staaten.

4. Soll der Ost-West-Handel eine „Brücke über die Kluft, die Ost und West voneinander trennt“, sein, soll er das Ost-West-Verhältnis insgesamt stabilisieren helfen und dafür sorgen, daß in dieser Beziehung weniger Konflikt und mehr Kooperation vorherrscht, dann sollte er von Marktkräften getragen werden. Konkret heißt dies: möglichst wenige Sonderkonditionen, Subventionen, Billigpreise und -kredite. Daraus ergeben sich zwei politische Schlußfolgerungen: Der Handel muß für beide Seiten, für Ost und West — im Rahmen der jeweiligen Marktmöglichkeiten —, wirtschaftlich vorteilhaft sein. Und wer Marktkonditionen bietet, der kann zusätzlich keine politischen Konzessionen fordern.

5. Die Ost-West-Finanzbeziehungen haben in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre durch das Instrument ungebundener Eurokredite ein gewisses Eigenleben geführt. Derzeit werden von westlicher Seite wieder gebundene Handelskredite, die also mit bestimmten Projekten verbunden sind, präferiert. Neufinanzierungen werden folglich eine Funktion konkreter Ost-West-Handelsgeschäfte sein. Für solche handelsfördernden Kredite bürgen zumeist staatliche Versicherungen. Darüber hinaus sind dann die privaten Banken gefordert, Engagement zu beweisen. Marktnähe, mehr Transparenz und fristengerechte Finanzierung sowie weniger Zinssubventionen wären hierfür hilfreich.

6. Hinsichtlich der Rolle westlicher Regierungen ist zunächst zu betonen, daß Kreditsanktionen ein untaugliches Mittel zur Erreichung politischer Ziele gegenüber der Sowjetunion sind.

Im Hinblick auf die Exportbürgschaftspolitik wäre jedoch zu prüfen, ob nicht wieder eine probeweise, für bestimmte kurzfristige Deckungsgeschäfte mögliche Wiedereinsetzung der ausgesetzten Hermes-Bürgschaften für Polen angezeigt wäre. Die westlichen Staaten sollten auch die Frage nach der Höhe des Bürgschaftsrahmens neu stellen. Überschuldungsgefahren bei einzelnen kreditnehmenden Ländern sind auch in die Bürgschaftsgrundsätze einzubauen. Sonst werden die ursprünglichen Handelsförderungseffekte von Krediten schnell wieder aufgezehrt, wenn diese Länder zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit die „Importbremse“ (Handelsvernichtungseffekte) ziehen müssen.

7. Der Handlungsbedarf der Banken ist zu umschreiben mit einer „flexiblen Kreditpolitik“. Sie zeichnet sich — qualitativ gesehen — bereits mit einer stärkeren Länderdifferenzierung ab, bedarf aber der quantitativen Ergänzung.

8. In den letzten Jahren sind die Ost-West-Wirtschafts- und -Finanzbeziehungen zunehmend zu einem Problem des Verhältnisses zwischen den USA und den übrigen westlichen Industriestaaten geworden. Unter Präsident Reagan hat sich in den USA die Auffassung durchgesetzt, daß der Ost-West-Handel das sowjetische Bedrohungspotential verstärkt. Aus diesem Grund sollten die Exportkontrollen vor allem für fortgeschrittene Technologie verschärft und die Kreditvergabe eingeschränkt werden.

Demgegenüber waren die Westeuropäer und vor allem die Bundesrepublik bestrebt, die Ergebnisse der Entspannungspolitik der siebziger Jahre nicht zu gefährden. Sie stellten zunehmend ihre Eigeninteressen bei den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen heraus und hoben hervor, daß sie einen stabilisierenden Einfluß auf das gesamte Ost-West-Verhältnis hätten.

9. Der Widerstand der USA gegen den Ost-West-Handel kulminierte in ihren wirtschaftlichen Sanktionen gegen die UdSSR, die den Bau einer Erdgaspipeline von Sibirien nach Westeuropa behindern sollten. Als die USA im Sommer 1982 diese Sanktionen auf US-kontrollierte Firmen in Westeuropa ausdehnten, ignorierten diese Firmen mit Unterstützung ihrer Regierungen die amerikanischen Maßnahmen. Am 13. November 1982 hoben die USA die Sanktionen auf, nachdem sich die betroffenen Länder geeinigt hatten, den Ost-West-Handel einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Damit ging eine Auseinandersetzung zu Ende, die wie kaum eine andere das amerikanisch-westeuropäische Verhältnis belastet hat.

10. Der zwischen den USA und Westeuropa erzielte Konsens betonte, daß die Wirtschaftspolitik der westlichen Staaten gegenüber dem Osten auf der Grundlage einer globalen Politik gestaltet werden soll, die den gemeinsamen Sicherheitsinteressen dient. Mit der UdSSR soll kein „Handelskrieg“ geführt, aber der Handel auf die Basis ausgewogener Vorteile ohne Vorzugsbehandlung gestellt werden. Schließlich soll der Handel nicht zur Stärkung der strategisch-militärischen Fähigkeiten der UdSSR beitragen.

11. Die in verschiedenen internationalen Organisationen wie der OECD, der IEA, der NATO und dem COCOM durchgeführten Studien über den Ost-West-Handel haben nur wenig zur Formulierung einer westlichen Strategie zur Durchführung des Ost-West-Handels beigetragen. Lediglich im „Coordinating Committee“ (COCOM), dem alle NATO-Länder (ohne Island und Spanien) sowie Japan angehören, und das sich mit militärisch begründeten Exportkontrollen befaßt, ist es zu einer Einigung über eine Verschärfung von Kontrollen gekommen.

12. Neuere Entwicklungen in den USA lassen Befürchtungen berechtigt erscheinen, daß der mühsam erzielte Konsens über den Ost-West-Handel von 1982 gefährdet ist:

— Kongreß und Administration sind nicht gewillt, auf die Möglichkeit der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen aus außenpolitischen Gründen zu verzichten.

— Teile der US-Gesetzgebung sollen extraterritoriale Gültigkeit haben, also auch auf andere, z. B. westeuropäische Länder angewendet werden.

— Informationen im Bereich fortgeschrittener Technologie sollen eingeschränkt werden, selbst wenn dadurch die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen und die wissenschaftlich-technische Kooperation beeinträchtigt werden.

13. Der innerwestliche Streit über die richtige Ost-West-Handelsstrategie hat den engen Bereich der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen bereits verlassen und droht zu einer langfristigen Belastung der internationalen Arbeitsteilung zu werden.

Ost-West-Handel: Entwicklung, Interessenlagen, Aussichten

I. Einführung

In dieser Untersuchung wird der Ost-West-Handel als der Warenaustausch zwischen den 24 Mitgliedsstaaten der OECD und den sieben europäischen Mitgliedsländern des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) definiert (die außereuropäischen RGW-Mitglieder — Mongolei, Kuba und Vietnam — werden ebenso nicht berücksichtigt wie Jugoslawien, das dem RGW nur teilassoziert ist). Für analytische Zwecke muß im Verlauf der Untersuchung von Fall zu Fall zwischen den sechs kleineren RGW-Volkswirtschaften (Bulgarien, CSSR, DDR, Polen, Rumänien und Ungarn) auf der einen Seite und der Sowjetunion auf der anderen Seite unterschieden werden.

Jeder Analyse der Warenströme zwischen Ost und West stehen grundsätzlich zwei unabhängige Informationsquellen zur Verfügung: die amtliche Außenhandelsstatistik der RGW-Staaten und die OECD-Außenhandelsstatistik. Beide Statistiken stellen Zahlen bereit, die sich allerdings aus einer ganzen Reihe von methodischen, definitorischen und informationspolitischen Gründen stark voneinander unterscheiden. Diese Untersuchung stützt sich in der Regel auf die Statistik der RGW-Staaten, insbesondere, weil sie sich für die Analyse des Zahlungsverkehrs zwischen Ost und West besser eignet¹⁾. Nur bei der Behandlung der warenmäßigen Zusammensetzung des Ost-West-Handels wird auf die OECD-Statistik zurückgegriffen, die gegenwärtig nur bis 1982 reicht.

„Der Handel ist eine Brücke über die Kluft, die Ost und West voneinander trennt“²⁾ —

¹⁾ Vgl. P. Marer, *Toward a solution of the mirror statistics puzzle in East-West commerce*, in: *Internationale Wirtschaft — Vergleiche und Interdependenzen*, hrsg. von F. Levick (Festschrift für Franz Nemschack), Wien—New York 1978, S. 430 ff.

²⁾ Bericht der Aspen International Group, in: *Die Zeit* vom 30. 11. 1984.

diese Feststellung unterstreicht die politische Bedeutung, die der Ost-West-Handel jenseits der wirtschaftlichen Interessen stets findet. Er ist nämlich immer auch ein Bestandteil der politischen Beziehungen zwischen West und Ost. Diese Beziehungen lassen sich grundsätzlich als ein wechselndes Mischverhältnis von Konflikt und Kooperation kennzeichnen. Daher stellt sich auch permanent die Frage nach der instrumentellen Rolle der Handelspolitik in dieser Auseinandersetzung.

Im Ost-West-Handel treffen aber auch Staaten mit unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen aufeinander. Umfang, Reichweite und Instrumente des staatlichen Eingriffs in den auswärtigen Warenverkehr unterscheiden sich in Ost und West weitgehend voneinander. Während der staatliche Einfluß auf den gegenseitigen Handel im Westen stets öffentlich erkennbar (und damit auch leicht kritisierbar) ist, vollzieht sich der staatliche Eingriff im Osten in von außen nicht durchschaubaren (und damit auch nicht kontrollierbaren) Bahnen. Aus diesen systembedingten Unterschieden ergibt sich auf westlicher Seite häufig politischer Handlungsbedarf. Schließlich ist der Ost-West-Handel auch ein Austausch zwischen Volkswirtschaften mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus. Den hochindustrialisierten Staaten des Westens (USA, EG, Japan) stehen im Osten Staaten gegenüber, die nur in einigen Fällen den Reifegrad von Industriegesellschaften erreicht haben (DDR, CSSR und — bedingt — Ungarn); die übrigen müssen als Agrar- oder bestenfalls als Agrarindustriestaaten eingestuft werden (Rumänien, Polen, Bulgarien). Die Sowjetunion nimmt grundsätzlich eine Sonderstellung ein: Die Größe des Binnenmarktes und der Rohstoffreichtum machen sie von außenwirtschaftlichen Entwicklungen unabhängiger („autarkiebegabte Volkswirtschaft“).

II. Faktenteil

1. Handelsbilanz bestimmt Trendwende

Die Entwicklung des Ost-West-Handels seit Beginn der siebziger Jahre läßt sich schlagwortartig durch die Phasen: Expansion, Konsolidierungsbemühungen, Stagnation beschreiben³⁾.

³⁾ Vgl.: Weiterhin Stagnation im Ost-West-Handel. Bearbeiter: J. Bethkenhagen und H. Machowski, in: DIW-Wochenbericht, (1983) 46.

Eine stürmische Aufwärtsentwicklung nahm der Ost-West-Handel in der ersten Hälfte der siebziger Jahre. In nur fünf Jahren verdreifachte sich der Wert des Warenaustauschs (vgl. Tabelle 1). Allerdings wurde dieser Aufschwung von Ein- und Ausfuhren nicht gleichermaßen getragen. Im Jahrfünft 1971/75 waren die West-Einfuhren der RGW-Staaten um rund 25 vH höher als die Ausfuhren in den Westen. Ein kumuliertes Defizit von knapp 25 Mrd. US-Dollar auf seiten der RGW-

Tabelle 1:

Entwicklung des Westhandels¹⁾ der RGW-Länder

RGW-Länder	Ausfuhr ²⁾						Einfuhr ²⁾					
	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Mrd. TRbl ³⁾												
Bulgarien	0,26	0,35	1,15	1,10	1,02	0,92	0,32	0,96	1,10	1,54	1,41	1,33
CSSR	0,70	1,17	2,21	2,18	2,14	2,24	0,82	1,57	2,53	2,40	2,24	2,17
DDR ⁴⁾	0,90	1,69	2,95	3,87	4,66	5,24	1,17	2,45	4,11	4,23	4,08	4,88
Polen	0,91	2,42	4,04	2,96	2,67	2,86	0,84	4,63	4,51	3,30	2,24	2,15
Rumänien	0,54	1,39	2,82	2,88	2,43	2,65	0,70	1,68	2,78	2,53	1,40	1,10
Ungarn	0,59	0,95	1,99	1,89	1,93	2,13	0,67	1,41	2,43	2,64	2,33	2,15
RGW (6)	3,90	7,97	15,16	14,88	14,85	16,04	4,52	12,70	17,46	16,64	13,71	13,78
UdSSR	2,21	6,17	16,19	17,57	19,00	19,76	2,57	9,75	15,83	18,24	18,98	18,79
RGW (7)	6,11	14,14	31,35	32,45	33,85	35,80	7,09	22,45	33,29	34,88	32,69	32,57
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH												
Bulgarien	+10,1	+ 3,8	+23,7	- 4,5	- 7,3	-10,3	+38,0	+40,7	+25,3	+40,0	- 8,4	- 6,1
CSSR	+ 9,4	- 6,0	+23,5	- 1,4	- 1,5	+ 4,3	+26,0	+ 2,0	+10,0	- 5,2	- 6,2	- 3,3
DDR ⁴⁾	+ 7,8	- 5,3	+26,6	+31,2	+20,4	+11,6	+32,1	- 0,4	+10,5	+ 2,9	- 3,6	+19,6
Polen	+19,2	+ 9,0	+14,5	-26,6	-10,0	+ 7,3	+ 4,2	+17,2	- 1,0	-26,8	-32,1	- 4,0
Rumänien	+20,2	- 8,8	+13,5	+ 2,1	-15,4	- 9,2	+ 5,1	-13,1	+ 5,3	- 8,9	-45,0	-21,3
Ungarn	+22,5	- 8,8	+15,3	- 4,6	+ 1,6	+10,5	+42,2	+ 3,5	+11,5	+ 8,8	-11,8	- 7,7
RGW (6)	+20,8	- 0,5	+18,5	- 1,8	- 1,5	+ 5,8	+19,0	+ 7,5	+ 7,2	- 4,3	-17,7	+ 0,4
UdSSR	+ 4,7	- 2,4	+26,5	+ 8,5	+ 8,2	+ 4,0	+11,5	+57,4	+18,5	+15,2	+ 4,1	- 1,0
RGW (7)	+14,4	- 1,6	+22,5	+ 3,5	+ 5,1	+ 4,9	+16,2	+24,7	+12,3	+ 4,8	- 6,3	- 0,3
Westhandelsanteil (Gesamtausfuhr bzw. -einfuhr = 100)												
Bulgarien	14,2	10,1	16,8	14,5	12,1	10,0	19,1	23,8	17,2	20,2	16,6	14,5
CSSR	20,6	20,0	22,0	19,9	18,0	17,7	24,8	24,7	24,8	22,2	19,0	16,9
DDR ⁴⁾	22,1	22,6	24,1	27,4	29,1	29,0	26,9	29,2	30,5	29,5	27,3	29,9
Polen	28,5	31,5	34,6	29,6	24,0	23,5	25,9	49,5	34,4	28,2	21,1	18,5
Rumänien	32,3	35,0	36,9	31,7	29,5	30,4	39,6	42,2	31,4	28,2	19,9	16,2
Ungarn	27,0	22,3	25,0	21,2	20,0	18,3	26,9	28,4	29,3	29,2	24,7	21,4
RGW (6)	24,0	24,3	26,9	24,5	23,1	22,1	27,2	34,2	29,0	26,6	22,0	20,7
UdSSR	19,1	25,7	32,6	30,8	30,1	29,1	24,3	36,6	35,6	34,7	33,7	31,5
RGW (7)	22,0	24,9	29,6	27,6	26,5	25,5	26,1	35,2	31,8	30,3	27,5	25,8

Angaben für 1983 vorläufig.

1) OECD-Länder.- 2) Wertstellung: fob; Ungarn Einfuhr: cif. Generalhandel. Einkaufs- und Verkäuferland; UdSSR und Ungarn (ab 1975): Herkunfts- und Bestimmungsland.- 3) Der Transfer-Rubel ist die Außenwährungseinheit der RGW-Länder; sein rechnerischer Wert betrug 1970: 1,11 US-\$, 1975: 1,39 US-\$, 1980: 1,53 US-\$, 1981: 1,39 US-\$, 1982: 1,38 US-\$, 1983: 1,35 US-\$.- 4) Sogenannte kapitalistische Industrieländer (Gruppenausweis).

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

Länder war das Ergebnis dieser ungleichgewichtigen Handelsentwicklung.

Die Defizite wurden von den RGW-Staaten in Kauf genommen, z. T. sogar angestrebt: Angesichts des immer geringer werdenden Arbeitskräftereservoirs gewannen arbeitskräftesparende Technologien bzw. Produktionsverfahren eine immer größere Bedeutung für das Wirtschaftswachstum dieser Staaten. In einer Ausweitung des Westhandels sahen sie eine Möglichkeit, den „Wachstumsfaktor“ Außenhandel zu nutzen. Mit Hilfe moderner westlicher Technologie sollte u. a. eine leistungsfähige Exportindustrie aufgebaut werden. Hieran knüpfte sich die Erwartung, daß sich die Importe aus dem Westen durch verstärkte Exportlieferungen bezahlt machen würden, die Kreditzahlung mithin als gesichert angesehen werden konnte.

Das politische Umfeld für eine Intensivierung der intersystemaren Zusammenarbeit war Anfang der siebziger Jahre günstig. Günstig für eine kreditfinanzierte Expansion des Ost-West-Handels war auch das ökonomische Umfeld. Nach der ersten drastischen Ölpreiserhöhung 1973/74 verfügten die OPEC-Staaten über hohe Zahlungsbilanzüberschüsse. Diese Petro-Dollars wurden in das westliche Bankensystem zurückgeschleust. Von dort gelangten sie auch in die RGW-Staaten, die damals als gute Schuldner galten.

Bereits 1975/76 wurde indes erkennbar, daß diese Expansion des Ost-West-Handels auf Sonderfaktoren zurückzuführen war und Maßnahmen gegen ein weiteres Auseinanderklaffen von Ein- und Ausfuhren ergriffen werden mußten. Dies galt vor allem für die kleineren RGW-Länder, deren Handelsbilanzdefizit allein im Jahr 1975 gegenüber den OECD-Staaten rund 6,5 Mrd. US-Dollar betrug.

Die nun einsetzende Konsolidierungsphase war durch drastische Verringerung des Importwachstums gekennzeichnet. Hingegen konnte das Exportwachstum nicht mehr beschleunigt werden. Das Ungleichgewicht war inzwischen jedoch so groß geworden, daß das jeweils über fünf Jahre kumulierte Defizit in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre noch um zwei Drittel höher war als im ersten Jahrfünft (vgl. Tabelle 2).

Anders als bei den kleineren osteuropäischen Ländern wurde die Westhandelspolitik der UdSSR nicht vom strengen Diktat akuter Zahlungsbilanzprobleme geprägt. Begünstigt

durch die drastischen Steigerungen der Energiepreise (die sowjetischen terms of trade verbesserten sich von 1970 bis 1981 um 152 Prozent) konnte sie ihre Westimporte deutlich stärker als die eigenen Ausfuhren ausweiten, ohne dabei an eine kritische Verschuldungsgrenze zu stoßen. Allerdings verminderte auch die Sowjetunion in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre das Tempo ihrer Importsteigerung.

Das Konzept, durch verstärkte Exporte die für Zins- und Tilgungsleistungen erforderlichen Deviseneinnahmen zu erwirtschaften, ging somit nicht auf. Zurückzuführen ist dies auf verschiedene interne und externe Faktoren. Verschärft wurde die Lage für die osteuropäischen Länder dadurch, daß die westlichen Banken Anfang der achtziger Jahre nicht mehr bereit waren, ihre bisherige Kreditpolitik fortzusetzen. Erschüttert wurde ihr zumeist uneingeschränktes Vertrauen durch die faktische Zahlungsunfähigkeit Polens, später auch durch eine ähnliche — aber in ihrer Brisanz nicht vergleichbare — Situation in Rumänien. Nicht zuletzt aufgrund des Drucks westlicher Banken wurden drastische Anpassungen erforderlich. Der Ost-West-Handel mündete in einer Stagnations- oder Schrumpfungsphase, die gegenwärtig noch anhält.

Die Gruppe der kleineren RWG-Staaten hatte 1982 in ihrem Westhandel zum ersten Mal seit Mitte der fünfziger Jahre einen Exportüberschuß (1,5 Mrd. US-Dollar) erzielt. Dieses Ergebnis konnte allerdings nur — bei einer insgesamt stagnierenden Ausfuhr — durch eine drastische Drosselung der Einfuhr erzielt werden. Verglichen damit hat sich der Westhandel dieser Ländergruppe im Jahr 1983 positiver entwickelt: Zum zweiten Mal hintereinander wurde ein Exportüberschuß erwirtschaftet; er belief sich auf 3 Mrd. US-Dollar und hat sich damit gegenüber dem Vorjahr verdoppelt; er ist vor allem auf die Zunahme der Ausfuhr zurückzuführen. Eine Sonderstellung nahm dabei der Westhandel der DDR ein, der 1983 in beiden Richtungen nominal kräftig expandierte. Damit haben die kleineren RGW-Staaten bewiesen, daß sie ihre Zahlungsbilanz durchaus unter Kontrolle haben und Polens Unvermögen, seine wirtschaftlichen Probleme in den Griff zu bekommen, in Osteuropa als Ausnahme und nicht als Regelfall anzusehen ist.

Die erfolgreiche Anpassungspolitik dieser Länder hat sicherlich auch dazu beigetragen, die Finanzbeziehungen der OECD-Staaten mit Osteuropa, die sich 1982 in einem Tief

Tabelle 2:

Daten zur Handelsbilanz der RGW-Länder
gegenüber den OECD-Ländern

RGW-Länder	1970	1971 bis 1975 ¹⁾	1976 bis 1980 ¹⁾	1980	1981	1982	1983 ⁴⁾
Saldo in Mrd. US-\$ ²⁾							
Bulgarien	- 0,1	- 1,4	- 1,0	+ 0,1	- 0,6	- 0,5	- 0,6
CSSR	- 0,1	- 1,4	- 3,4	- 0,5	- 0,3	- 0,1	+ 0,1
DDR ³⁾	- 0,3	- 3,6	- 7,9	- 1,8	- 0,5	+ 0,8	+ 0,5
Polen	+ 0,1	- 7,0	-10,2	- 0,7	- 0,5	+ 0,6	+ 1,0
Rumänien	- 0,2	- 1,3	- 1,1	+ 0,3	+ 0,5	+ 1,4	+ 2,1
Ungarn	- 0,1	- 1,7	- 3,8	- 0,7	- 1,0	- 0,6	- 0,0
RGW (6)	- 0,7	-16,4	-27,5	- 3,3	- 2,4	+ 1,6	+ 3,1
UdSSR	- 0,4	- 7,1	-10,7	+ 0,5	- 0,9	+ 0,0	+ 1,3
RGW (7)	- 1,1	-23,5	-38,2	- 2,8	- 3,3	+ 1,6	+ 4,4
Exporte in vH der Importe							
Bulgarien	81,3	58,3	83,1	105,0	71,4	72,3	69,2
CSSR	85,3	81,5	77,0	87,3	90,8	95,5	103,2
DDR ³⁾	77,4	71,0	67,3	71,8	91,5	114,2	107,4
Polen	108,4	61,5	69,0	89,4	89,7	119,2	133,0
Rumänien	76,9	84,3	91,6	101,4	113,8	173,6	240,9
Ungarn	88,9	72,8	74,0	81,8	71,6	82,8	99,1
RGW (6)	86,5	70,7	74,6	86,8	89,5	108,3	116,4
UdSSR	85,9	79,8	87,6	102,2	96,3	100,1	105,2
RGW (7)	86,3	74,2	80,4	94,2	93,1	103,5	109,9

Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen.

1) Kumulierte Werte.- 2) Zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen; Ausfuhrüberschuß: +, Einfuhrüberschuß: -.- 3) Gegenüber sogenannten kapitalistischen Industrieländern (Gruppenausweis).- 4) Vorläufig.

Quellen: Statistische Jahrbücher und Außenhandelsjahrbücher der RGW-Länder.

befanden, wieder zu beleben. Das Schuldenproblem wird erst dann endgültig entschärft sein, wenn es den RGW-Staaten gelingt, ihren Schuldendienst durch Leistungsbilanzüber-

schüsse zu finanzieren, die nicht durch eine restriktive Importpolitik, sondern durch eine entsprechende Exportsteigerung zustandekommen. Es ist ungewiß, ob die RGW-Länder

dieses Ziel kurzfristig erreichen können. Polen wird auch in den nächsten Jahren noch nicht in der Lage sein, seinen Schuldendienst voll zu finanzieren. Optimisten in Warschau hoffen, das weitere Anwachsen des Schuldenberges könne spätestens 1988 gestoppt werden (dieser wird sich dann auf eine Summe von 32 Mrd. bis 33 Mrd. US-Dollar belaufen).

Die Verwirklichung dieser Hoffnung ist an drei Voraussetzungen geknüpft: Die Umschuldungsverhandlungen mit den öffentlichen Gläubigern im Pariser Club, die 1981 auf Druck der Reagan-Administration unterbrochen wurden und im Herbst 1984 wieder in Gang gekommen sind, müssen mit einem Ergebnis abgeschlossen werden, das diese Entwicklung nicht verhindert. Polen muß Mitglied des IWF werden; der polnische (Wieder-)Beitrittsantrag liegt seit November 1981 in Washington vor und wurde, ebenfalls auf amerikanischen Druck, bis Anfang dieses Jahres nicht weiter bearbeitet; die Beitrittsverhandlungen beginnen im Februar, nachdem Reagan seinen Widerstand aufgegeben hat. Einer exportorientierten Wirtschaftspolitik muß absoluter Vorrang im neuen Fünfjahresplan des Landes für 1986 bis 1990 eingeräumt werden.

Auch die UdSSR hatte 1983, anders als ein Jahr zuvor, eine aktive Westhandelsbilanz (knapp 1,5 Mrd. US-Dollar), weil die Ausfuhr ausgeweitet (+ 4 vH) und die Einfuhr eingeschränkt (- 1 vH) wurde. Dieser Rückgang betraf im wesentlichen nur die Agrareinfuhr: Wegen einer für sowjetische Verhältnisse relativ guten Ernte wurden 6,5 Mill. t Getreide aus dem Westen weniger importiert (- 22 vH) als 1982. Die übrige Einfuhr der UdSSR aus dem Westen erhöhte sich dagegen 1983 um knapp 3 vH.

Für die zukünftige Entwicklung des sowjetischen Westhandels ist nicht der Schuldendienst, sondern die Tatsache entscheidend, daß die Deviseneinnahmen aus dem Energieexport aller Voraussicht nach stagnieren werden — damit entfällt der bisherige Wachstumsmotor des sowjetischen Westhandels. Da die Sowjetwirtschaft über alternative Exportgüter kaum verfügt, dürfte diese Entwicklung die Importfähigkeit des Landes entscheidend begrenzen.

2. Handelsverflechtung zwischen Ost und West unverändert gering

Bezogen auf ihren gesamten Außenhandel ist der Anteil des Westhandels bei den sechs

kleineren RGW-Volkswirtschaften seit Mitte der siebziger Jahre wieder rückläufig (vgl. Tabelle 1). Die Quote von 22 vH, die 1983 erreicht wurde, liegt bereits unter dem Vergleichswert von 1970. Die Intensivierung des Handels mit dem Westen in der ersten Hälfte der siebziger Jahre muß als Episode betrachtet werden. Zwischen Ost- und Westeuropa ist es somit nicht zu einer gewachsenen ökonomischen Interdependenz gekommen, vielmehr ist eine Handelsentflechtung festzustellen.

Im Gegensatz dazu liegen die Anteile des Westhandels am sowjetischen Außenhandel gegenwärtig mit 30 vH deutlich höher als 1970. Diese Expansion des sowjetischen Westhandels ist allerdings zum überwiegenden Teil auf die gestiegenen Preise für ihre Energielieferungen zurückzuführen. Die sowjetische Wirtschaft ist gegenwärtig am gesamten Ost-West-Handel mit fast 60 vH beteiligt, verglichen mit 36 vH im Jahr 1970. Dieser Gewinn ging zu Lasten der kleineren RGW-Staaten, von denen nur die DDR, und sie auch nur bei der Ausfuhr, ihre Position von 1970 halten konnte.

Für die RGW-Länder war der Westhandel immer von relativ größerer Bedeutung als umgekehrt der Osthandel für die OECD-Staaten — dies ist eine der grundlegenden Asymmetrien des Ost-West-Handels. Auf den Warenverkehr mit Osteuropa entfiel in den OECD-Ländern nur ein Anteil von unverändert rund 3 vH des gesamten Außenhandels. Für diese Ländergruppe ist der Osthandel eine Randerscheinung. Die erwähnte Regionalverschiebung auf osteuropäischer Seite läßt sich auch hier nachweisen: Die kleineren RGW-Staaten konnten ihren Anteil am gesamten OECD-Außenhandel nicht halten (1970: 2 vH; 1982: 1,5 vH), der sowjetische Anteil daran erhöhte sich von 1970 bis 1982 von 1,2 vH auf knapp 2 vH.

Die Bedeutung des Ost-West-Handels für die beteiligten Volkswirtschaften und für den Welthandel beschreiben die auf der folgenden Seite angegebenen Anteilsszahlen (in vH).

Die aus der Asymmetrie des Handels resultierenden abweichenden Interessenlagen haben sich immer wieder politisch-psychologisch auf den Ost-West-Dialog ausgewirkt. Die kaum veränderten Handelsanteile zeigen allerdings, daß es für den Ost-West-Handel ökonomisch bedingte, von politischen Faktoren weitgehend unabhängige Entwicklungsgrenzen gibt, die nur dann überwunden wer-

	1970	1975	1980	1981	1982	1983
1. Anteil der OECD am Außenhandel der RGW-Länder						
RGW-Ausfuhr	22,0	24,9	29,6	27,6	26,5	25,5
RGW-Einfuhr	26,1	35,2	31,8	30,3	27,5	25,8
2. Anteil des RGW am Außenhandel der OECD-Länder (ohne innerdeutschen Handel)						
OECD-Ausfuhr	2,9	4,6	3,4	3,2	3,2	3,1
OECD-Einfuhr	2,8	3,1	3,2	3,1	3,3	3,3
3. Anteil des Ost-West-Handels am Welthandel	4,5	5,5	4,7	4,6	4,9	4,8

den können, wenn es den RGW-Wirtschaften gelingt, ihr Warenangebot zu verbessern.

3. Schwächen der Warenstruktur

Aus der veröffentlichten Statistik der RGW-Länder läßt sich ein Bild der warenmäßigen Zusammensetzung des Ost-West-Handels nicht gewinnen. Hierfür muß die OECD-Außenhandelsstatistik herangezogen werden. Sie enthält nicht den innerdeutschen Handel und reicht gegenwärtig nur bis 1982. Wichtigster Bestandteil der OECD-Ausfuhr nach Osteuropa war danach die Warengruppe Maschinen und Verkehrsmittel. Gerade diese Kategorie hat in der Berichtszeit an Gewicht zugunsten der Nahrungs- und Genußmittel verloren. Die anderen bedeutenden Gütergruppen — Zulieferungen zur laufenden Produktion und Konsumgüter — blieben im Anteil im wesentlichen unverändert.

Die Bedeutung Osteuropas als Absatzmarkt für die OECD-Exportwirtschaft hat sich nur bei Nahrungs- und Genußmitteln (von knapp 3 vH im Jahre 1970 auf über 6 vH im Jahre 1982) erhöht. Bei der Ausfuhr von Textilien und Bekleidung beläuft sich der osteuropäische Marktanteil auf 4 bis 5 vH; die Anteile bei allen anderen ausgewählten Güterpositionen sind zurückgegangen, am ausgeprägtesten bei Eisen und Stahl (von 4 auf 2 vH).

Bei den OECD-Einfuhren gibt es einen deutlichen Unterschied in der Warenstruktur je nach der Herkunft der Bezüge aus der UdSSR oder den sehr kleineren RGW-Staaten. An

der gesamten Einfuhr aus der Sowjetunion sind mineralische Brennstoffe inzwischen mit 80 vH beteiligt (1970: 30,5 vH). 1983 konnte die UdSSR ihre Energielieferungen in die OECD wertmäßig um 4 vH ausweiten; allein die Lieferungen von Mineralöl erhöhten sich um 8,5 Mill. t auf 75 Mill. t (+ 13 vH), während die Erdgaslieferungen mit über 26 Mrd. m³ stagnierten. Der sowjetische Anteil an der gesamten OECD-Einfuhr von Brennstoffen stieg von 3,5 vH im Jahre 1970 auf 6,5 vH im Jahre 1982. Die zweitwichtigste Einfuhrposition unter den ausgewählten Gütergruppen waren landwirtschaftliche Rohstoffe (im wesentlichen Holz und Kork, Spinnstoffe sowie Häute und Felle). Die Bedeutung dieser Gütergruppe ist im letzten Jahrzehnt ständig zurückgegangen (1970: 22 vH, 1982: 7 vH). Der sowjetische Anteil an der gesamten Einfuhr landwirtschaftlicher Rohstoffe blieb indes in der Berichtszeit mit über 4 vH unverändert.

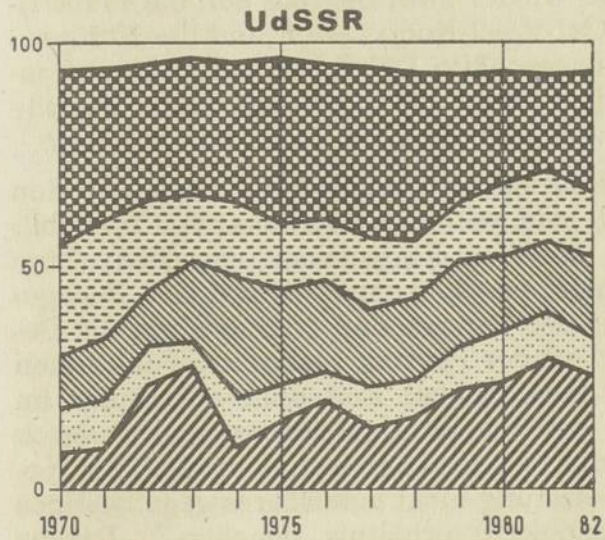
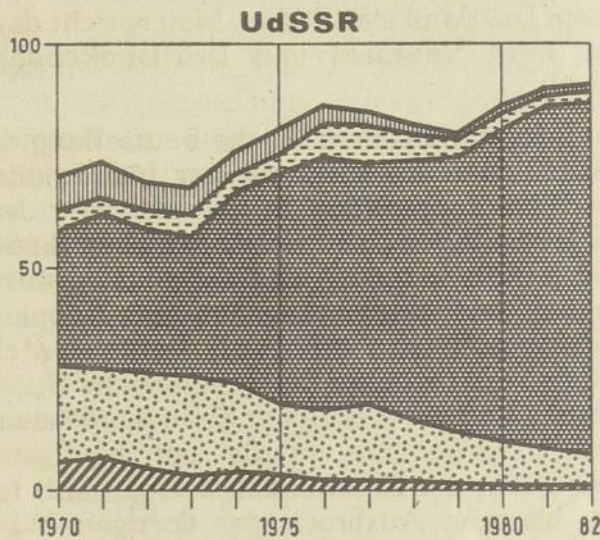
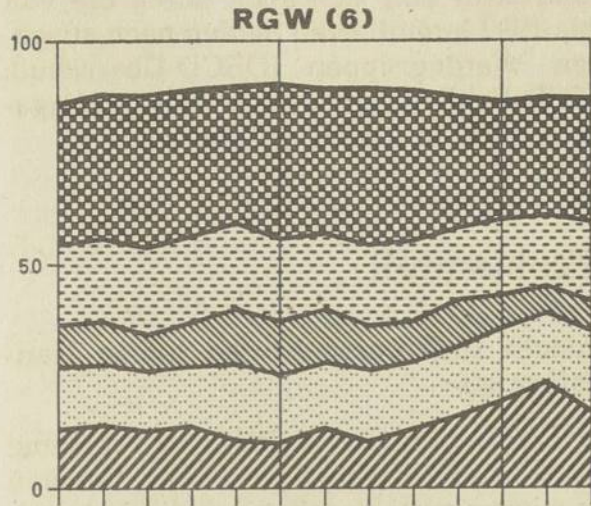
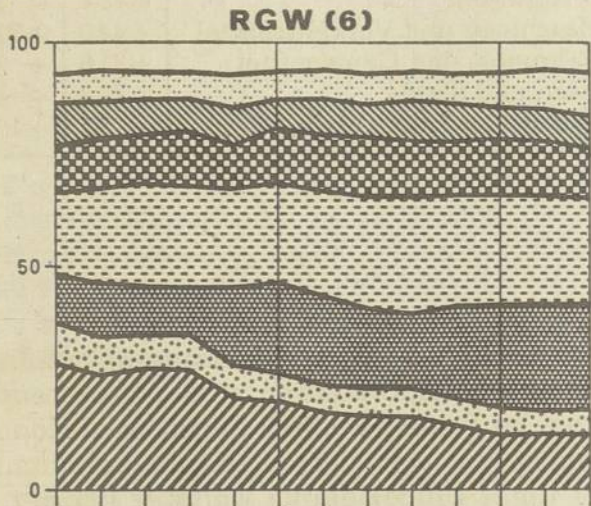
An der OECD-Einfuhr aus den kleineren RGW-Staaten waren zuletzt gewerbliche Fertigwaren (ohne Maschinen und Verkehrsmittel) sowie mineralische Brennstoffe mit jeweils einem Viertel beteiligt. Die Anteile beider Positionen haben in der Untersuchungszeit zugenommen. Insbesondere das Gewicht der Brennstoffe hat sich mehr als verdoppelt. Auch die kleineren RGW-Volkswirtschaften haben versucht, von den Ölpreissteigerungen zu profitieren; sie haben die Verkäufe von Mineralölprodukten deutlich ausgeweitet. Weil die Preisspanne zwischen Rohöl und daraus gefertigten Produkten kleiner gewor-

WARENSTRUKTUR DES OST-WEST-HANDELS ¹⁾ 1970 BIS 1982

Anteile ausgewählter Warengruppen ²⁾ in vH

**Einfuhr der OECD-Länder
aus den RGW-Ländern**

**Ausfuhr der OECD-Länder
in die RGW-Länder**



- Nahrungs- und Genußmittel (SITC 0+1+22+4)
- Landwirtschaftliche Rohstoffe (SITC 2-[22+27+28])
- Mineralische Brennstoffe (SITC 3)
- Fertigwaren (SITC [6+8]-[67+68])

- Chemische Erzeugnisse (SITC 5)
- Eisen und Stahl (SITC 67)
- Maschinen und Verkehrsmittel (SITC 7)
- Natürliche Düngemittel, Metallurgische Erze und Metallabfälle (SITC 27+28)

¹⁾ Ohne innerdeutschen Handel. — ²⁾ Warengruppen, die in den Berichtsjahren mindestens einmal einen Anteil von 7 vH und mehr an der gesamten OECD-Ausfuhr bzw. OECD-Einfuhr erreicht haben.

Quelle: Außenhandelsdatenbank des DIW.

DIW 84

den ist, hat dieses Geschäft an Rentabilität inzwischen verloren.

Ein wichtiger Hinweis auf die Exportschwäche der osteuropäischen Industrie ist die Tatsache, daß von den Einfuhren des Westens über die letzten zwölf Jahre nur 10 vH auf die Warenkategorie Maschinen und Verkehrsmittel entfielen. Die RGW(6)-Staaten waren an der gesamten Maschineneinfuhr der

OECD 1982 nur mit 0,5 vH beteiligt (1970: 0,7 vH). Bei den gewerblichen Fertigwaren konnten sie ihre Marktposition — auf niedrigem Niveau (1,5 vH) — wenigstens halten. Im Gegensatz zu den RGW-Ländern haben die Schwellenländer ⁴⁾ aus der Dritten Welt nach

⁴⁾ Brasilien, Hongkong, Jugoslawien, Mexiko, Singapur, Südkorea, Taiwan.

Angaben der OECD⁵⁾ ihren Anteil an der gesamten OECD-Einfuhr von Fertigerzeugnissen von 3,3 vH im Jahre 1970 auf 8,5 vH im Jahre 1982 erhöht.

Die für die weitere Entwicklung des Ost-West-Handels alles in allem eher ungünstige Warenstruktur läßt sich auch durch die von 1970 bis 1982 kumulierten Salden nach ausgewählten Warengruppen (OECD-Überschuß: +, OECD-Fehlbetrag: -) beleuchten (Angaben der OECD in Mrd. US-Dollar):

	UdSSR	RGW(%)
Insgesamt	+ 3,2	+ 26,5
darunter:		
Mineralische Brennstoffe	- 98,9	- 23,3
Landwirtschaftliche Rohstoffe	- 15,5	0
Textilien und Bekleidung	+ 4,4	- 1,9
Fertigwaren	+ 18,8	- 3,4
Maschinen und Verkehrsmittel	+ 44,3	+ 32,5
Nahrungs- und Genußmittel	+ 31,6	+ 2,0
Eisen und Stahl	+ 27,8	+ 4,8
Chemische Erzeugnisse	+ 7,1	+ 15,3

III. Problemteil

1. Gewicht und Perspektiven neuer Handelsformen

In der Diskussion der vielfältigen Probleme des Ost-West-Wirtschaftsverkehrs tauchen immer wieder zwei Begriffe auf: die industrielle Ost-West-Kooperation und die Kompensationsgeschäfte. Dabei fällt auf, daß es offensichtlich nicht gelungen ist, beide Begriffe auch nur einigermaßen exakt zu definieren.

Für Bolz müssen mindestens zwei Kriterien erfüllt sein, will man überhaupt von betrieblicher Ost-West-Kooperation sprechen: „Zum einen ist es die Langfristigkeit des Engagements der Partner und zum zweiten die Bereitschaft der Partner, bestimmte Funktionen ihrer Betriebe auf Zeit oder auf Dauer im Zuge der Kooperation aufzugeben, wodurch sich die Partner in ein ohne zusätzliche Kostenbelastung nicht auflösbares gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis begeben.“⁶⁾ Daraus wird ersichtlich, daß die Unternehmenskooperation a) in der Regel zwar mit dem Austausch von Produkten bzw. dem Transfer von Kapital und Wissen einhergeht, dem „normalen“ Handel aber nicht voraneilen, diesem vielmehr folgen dürfte, und b) eine besonders sensible Form der intersystemaren Zusammenarbeit darstellt, die ein hohes Maß an Vertrauen nicht nur in den jeweiligen Partner, sondern darüber hinaus auch in die ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen voraussetzt.

Bolz rechnet die folgenden Geschäfte zur Kooperation: „Wissenschaftlich-technische Kooperation, Lizenzabkommen, Lohnverede-

lungsgeschäfte, Spezialisierungsabkommen, Gemeinschaftsproduktion und Absatzkooperation. Im Prinzip können diese sechs Kooperationsarten mit fester Kapitalbeteiligung oder unter Einbeziehung weiterer Partner in einem Drittland stattfinden. Man spricht dann von Joint Ventures und Drittlandkooperation.“⁷⁾

Die Informationsbasis für die Beurteilung der tatsächlichen Entwicklung der industriellen Ost-West-Kooperation in den siebziger Jahren ist methodisch unsicher (welcher Begriff wird jeweils benutzt?) und datenmäßig unzulänglich (wie werden Angaben über Kooperationstransaktionen erhoben?). Dennoch steht fest, daß auf östlicher Seite ungarische Unternehmen und auf westlicher Seite bundesdeutsche Unternehmen relativ am häufigsten diese Form der Zusammenarbeit gewählt haben; bis zum Ausbruch der dortigen Wirtschaftskrise zu Beginn der achtziger Jahre spielte auch Polen in diesem Zusammenhang eine führende Rolle, während sich die sowjetische Wirtschaft bislang an der systemüberschreitenden Kooperation kaum beteiligt hat. Indes: Selbst „am deutsch-ungarischen Warenaustausch erreichen die kooperationsbedingten Transaktionen heute einen Anteil um 10 %, wobei der Wert bei den ungarischen Exporten etwas höher liegt als bei den Importen. Für die anderen Kooperationspartnerländer sind aufgrund der Datensituation Schätzungen möglich, die entsprechenden Anteile liegen zumeist etwas niedriger.“⁸⁾

Dies ist ein Hinweis auf die alles in allem geringe Bedeutung der betrieblichen Koope-

⁵⁾ OECD-Observer, Nr. 128, May 1984.

⁶⁾ K. Bolz, Die Kooperation von Unternehmen, in: R. Rode/H.-D. Jacobsen (Hrsg.), Wirtschaftskrieg oder Entspannung?, Bonn 1984, S. 75.

⁷⁾ Ebenda, S. 76.

⁸⁾ Ebenda, S. 81.

ration im Rahmen der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Hinzu kommt ein qualitatives Moment: In den letzten 15 Jahren entfielen stets 40 vH aller Kooperationsprojekte auf reine Lizenzabkommen. Es ist, entgegen mancher Hoffnung und zum Trotz mancher Propaganda, nicht zu einer Entwicklung in Richtung auf intensivere Kooperationsformen gekommen. Dies gilt ganz besonders für die Kapitalverflechtung: Zwar haben Bulgarien, Polen, Rumänien und — allen voran — Ungarn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Hereinnahme westlichen Kapitals geschaffen. Die Anzahl der Joint Ventures und ihre ökonomische Bedeutung sind aber sehr bescheiden geblieben — diese Volkswirtschaften sind für die westlichen Kapitalgeber ökonomisch offensichtlich nicht attraktiv genug (und in manchen Fällen auch politisch nicht stabil genug).

Dasselbe Urteil trifft auf die genannte Drittlandkooperation zu: Es gibt zwar eine Reihe von Projekten dieser Art, die es erklären, warum es sich hierbei um eine sehr interessante Form internationaler Kooperation handelt⁹⁾. Wirtschaftliche Schwierigkeiten, systembedingte Grenzen und politische Rücksichtnahmen haben aber dazu geführt, daß das handelspolitische Gewicht dieser Kooperationsform außerordentlich bescheiden geblieben ist.

Es besteht kein Grund zur Annahme, daß sich die Betriebskooperation im Ost-West-Verhältnis (in welcher ihrer Teilformen auch immer) in einer überschaubaren Zukunft schneller entwickeln sollte als der traditionelle Warenverkehr.

Auch der Begriff Kompensation ist keineswegs eindeutig¹⁰⁾. Im allgemeinen werden darunter Vereinbarungen verstanden, die zu Warentransaktionen in beiden Richtungen führen. Altmann und Clement weisen darauf hin¹¹⁾, daß die Bezeichnung „Kompensation“ lediglich den besonderen Finanzierungsmodus eines Geschäfts charakterisiert. Damit

aber kann zwischen Kooperation und Kompensation nicht ein Gegensatz hergestellt werden, Kooperationen können also durchaus Kompensationen einschließen. Nach den genannten Autoren ist die Kompensation eine Form von sogenannten Verbundgeschäften, von denen sie vier Arten unterscheiden: a) Bartergeschäfte (ein Vertrag, Ware gegen Ware); b) Kompensationsgeschäfte (ein Vertrag, zwei Zahlungs- und Warenströme); c) Gegengeschäfte (zwei Verträge, zwei Zahlungs- und Warenströme); d) Rückkaufgeschäfte (zwei Verträge für zwei Waren- und Geldströme, meist zusätzlich ein Kreditvertrag; Lieferung und Gegenlieferung sind produktionstechnisch verbunden).

Die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen von Verbundgeschäften ist sinnvoll, weil die ökonomische Würdigung unterschiedlich ausfallen muß. Barter- und Kompensationsgeschäfte stellen einen reinen Warenaustausch dar und sind somit nur in ganz seltenen Fällen ökonomisch interessant. Mit diesen Geschäften werden die Entwicklungsmöglichkeiten des Ost-West-Handels langfristig eher geschädigt, auch wenn kurzfristig eine Entlastung der Zahlungsbilanz erreicht werden kann. Rückkaufgeschäfte bieten dagegen eine größere Flexibilität, denn Lieferant und Abnehmer müssen keineswegs identisch sein. Die Röhren-Erdgas-Geschäfte können als Musterbeispiel hierfür angeführt werden. Dieses Beispiel zeigt aber auch, daß Rückkaufgeschäfte in langfristige Geschäftsverbindungen hineinwachsen können und dann fast den Charakter einer Kooperation annehmen. Schwierigkeiten bereitet dagegen die Ausweitung der Gegen- und Rückkaufgeschäfte auf Halb- und Fertigwaren, weil hier insbesondere die oft langfristige Abnahmebindung für den westlichen Partner problematisch sein kann.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß eine generelle Bewertung der Verbundgeschäfte nicht möglich ist. Einzelwirtschaftlich werden sie grundsätzlich kaum abzulehnen sein, denn schließlich kommen sie nur bei einem wirtschaftlichen Interesse auf beiden Seiten zustande. Unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten sind wegen der Kostenerhöhung reine Barter- und Kompensationsabkommen abzulehnen. Bei Gegen- und Rückkaufgeschäften müssen stets die langfristigen Marktentwicklungen den Ausschlag für die Bewertung geben. Dabei wird eine positive Beurteilung um so leichter sein, je ge-

⁹⁾ Vgl. S. Busch/K.-H. Fink/R. Mikton, Ost-West-Zusammenarbeit in dritten Ländern, Herausgeber: Bundesverband der Deutschen Industrie, Köln 1982.

¹⁰⁾ Vgl. J. Bethkenhagen/H. Machowski, Entwicklung und Struktur des deutsch-sowjetischen Handels. Seine Bedeutung für die Volkswirtschaften der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion, Sonderheft des DIW, Berlin 1982, S. 30 ff.

¹¹⁾ F.-L. Altmann/H. Clement, Die Kompensation als Instrument im Ost-West-Handel. Gutachten des Osteuropa-Instituts München, München 1979, S. 5 ff.

ringer der Bearbeitungsgrad der „zurückgekauften“ Ware ist¹²⁾.

Über den Umfang der Verbundgeschäfte im Ost-West-Verhältnis liegen keine verlässlichen Angaben vor. In den siebziger Jahren hat die UdSSR „mehr als 100 langfristige Vereinbarungen und Verträge über die Zusammenarbeit auf Kompensationsgrundlage abgeschlossen“; der Gesamtwert der vereinbarten Lieferungen „beläuft sich auf mehrere Zehnmilliarden Rubel“¹³⁾. Im Jahre 1978 „entfielen auf Lieferungen, die aufgrund von Kompensationsgeschäften mit kapitalistischen Industrieländern abgeschlossen wurden, etwa 15 Prozent des gegenseitigen Handels, während es 1975 noch 9 Prozent waren“¹⁴⁾. Nach sowjetischen Angaben betragen gegenwärtig langfristige Kompensationsgeschäfte am „Warenumsatz zwischen der UdSSR und der BRD ca 20 Prozent“¹⁵⁾, wobei sowjetischerseits darüber Klage geführt wird, daß es bisher nicht gelungen sei, diese Art von Geschäften auch im Maschinenbau zu realisieren. Bislang spielen hierbei die Erdgas-Röhren-Vereinbarungen eine alles andere überragende Rolle:

	Abschlußjahr	Jährliches Volumen	Laufzeit (Jahr)
1. Vertrag	1970	3 Mrd. m ³	2000
2. Vertrag	1972	4 Mrd. m ³	2000
3. Vertrag	1974	mind. 2,5 Mrd. m ³	2000
4. Vertrag	1981	10,5 Mrd. m ³	2008

Alles in allem belasten problematische Verbundgeschäfte gegenwärtig den deutsch-sowjetischen Handel kaum. Demgegenüber sind Gegengeschäfte im Handel mit den kleineren RGW-Staaten weit und noch zunehmend verbreitet; sie erschweren diesen Warenaustausch mitunter erheblich. Diese Erschwernis, die sich nicht quantifizieren läßt, muß indes so lange hingenommen werden, bis es diesen Ländern gelingt, ihre Devisensituation spürbar zu verbessern.

¹²⁾ Es ist darauf hinzuweisen, daß Verbundgeschäfte keineswegs auf den Ost-West-Handel beschränkt sind. Im Gegenteil: Sie sind immer ein wesentlicher Bestandteil des Waffenexports aus Industrie- in Entwicklungsländer gewesen und greifen zunehmend auch auf überseeische Staaten über.

¹³⁾ W. Popyrin, Kompensationsvereinbarungen — effektive Form gegenseitigen Handels, in: Außenhandel der UdSSR, (1980) 3, S. 21.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 22.

¹⁵⁾ W. Tschistow, UdSSR-BRD: Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen im Interesse beider Länder, in: Außenhandel der UdSSR, (1983) 2, S. 21.

2. Ost-West-Handel und wirtschaftliche Sicherheit

In der Diskussion über internationale Beziehungen der Gegenwart wird neuerdings auch die Bedeutung der wirtschaftlichen Sicherheit betont¹⁶⁾. Militärische und ökonomische Sicherheit werden dabei oftmals als gleichrangig eingestuft. Der Grund dafür dürfte die gewachsene weltwirtschaftliche Interdependenz sein, die auch zu einer engeren Verflechtung von Außenpolitik und Außenwirtschaftspolitik geführt hat. Was aber ist wirtschaftliche Sicherheit? Läßt sie sich überhaupt und wie kann man sie messen? Für moderne Industriestaaten, zumal wenn es sich um energie- und rohstoffarme Staaten handelt, scheidet die Autarkie als wirtschaftspolitisches Ziel von vornherein aus. Diese Staaten sind vielmehr auf die Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung, auf den Außenhandel angewiesen, wollen sie nicht Wohlstandsverluste bewußt in Kauf nehmen. Im internationalen Handel ist aber der wirtschaftliche Erfolg niemals „sicher“. Denn souveräne Staaten lassen sich zur Einhaltung von Verträgen weder gerichtlich noch anderswie zwingen; sie sind vielmehr in der Lage, abgeschlossene Verträge, je nach ihrer Interessenlage, zu brechen. Für am Außenhandel beteiligte Volkswirtschaften kann es deshalb auch keine absolute Sicherheit mehr geben; für sie gibt es nur noch eine relative Sicherheit.

Für Staat und Wirtschaft muß es darauf ankommen, einen möglichst hohen Grad dieser relativen Sicherheit herzustellen. Dafür gibt es zwei Maximen:

a) Jede essentielle Abhängigkeit von ein- und demselben Partner muß vermieden werden. Essentiell sind dabei solche bilateralen Handelsbeziehungen, die bei ihrer bruchartigen Beendigung die politische Entscheidungsfreiheit der Regierung und die kommerzielle Willensfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen. Zur Vermeidung einer solchen Abhängigkeit gilt es, eine Politik der Diversifizierung zu betreiben („Erhöhung der relativen Sicherheit durch Diversifizierung der Unsicherheiten“).

b) Das tolerable Ausmaß einer relativen Abhängigkeit von einem Partner muß von Fall zu Fall bestimmt werden, wofür die mittelfristige Übereinstimmung der beiderseitigen In-

¹⁶⁾ Vgl. z. B. W. Hager, Europe's Economic Security, in: The Atlantic Papers, (1975) 3, The Atlantic Institute for International Affairs, Paris 1976.

teressen das ausschlaggebende Kriterium sein sollte. Die Prüfung der Interessenlagen und der möglichen Interessenparallelität sollte dabei realistisch und vor allem emotionsfrei erfolgen — zumal dann, wenn es sich um die Wirtschaftsbeziehungen mit der UdSSR handelt, dem politischen Gegner des Westens.

Die Frage der wirtschaftlichen Abhängigkeit soll hier am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland untersucht werden; von den sieben Teilnehmerstaaten des sogenannten Weltwirtschaftsgipfels (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA) unterhält sie mit deutlichem Abstand die intensivsten Wirtschaftsbeziehungen mit Osteuropa. 1983 entfielen 80 vH der gesamten deutschen Importe aus der UdSSR auf Energieträger¹⁷⁾. Diese herausragende Bedeutung der Energierohstoffe findet indes keine Entsprechung auf dem Energiemarkt der Bundesrepublik: Die Energieträger sowjetischen Ursprungs (27 Mill. t Einheitsbrennstoff [SKE]) hatten nur einen Anteil am gesamten Primärenergieverbrauch der Bundesrepublik von 7,5 vH.

Im einzelnen entfielen 10 vH des inländischen Mineralölverbrauchs auf Bezüge aus der UdSSR (4,4 Mill. t). Und die Erdgasimporte aus der Sowjetunion in Höhe von knapp 11 Mrd. m³ deckten 24 vH des heimischen Verbrauchs. Nach der vorgesehenen Erhöhung der sowjetischen Erdgaslieferungen um weitere 11 Mrd. m³ (4. Erdgas-Röhren-Geschäft) würde sich, den jüngsten Prognosen zufolge, der sowjetische Anteil am inländischen Erdgasverbrauch auf 35 vH erhöhen (ähnliche Anteile ergeben sich bei der Realisierung der geplanten Vertragsabschlüsse auch für die anderen größeren westeuropäischen Staaten).

Dazu ist folgendes festzustellen¹⁸⁾: Zusätzliche sowjetische Erdgasbezüge sind für die Bundesrepublik nicht nur tolerierbar, sie sind im Hinblick auf eine Diversifizierung der Bezugsquellen — und der Umweltfreundlichkeit — auch erwünscht. Die vorgesehene Verdoppelung der Erdgasbezüge erhöht weder die Abhängigkeit der gesamten Energieversorgung von der UdSSR, noch führt sie zu zusätzlichen Deviseneinnahmen für die Sowjetuni-

on. Vielmehr bietet sie lediglich eine Kompensation für den zu erwartenden Rückgang der sowjetischen Lieferungen von Mineralöl, Kohle und angereichertem Uran. Die Stabilität der Handelsbeziehungen zwischen beiden Volkswirtschaften wird dadurch gefördert werden. Gegen die höhere Abhängigkeit auf dem Erdgasmarkt ist außerdem ausreichend Vorsorge getroffen worden (unterbrechbare Verträge zwischen der Ruhrgas und den gewerblichen Großabnehmern, Ausbau der unterirdischen Lagerhaltung, Möglichkeiten höherer Importe aus westeuropäischen Ländern, eventuell Steigerung der Inlandsproduktion).

In der öffentlichen Diskussion wird des öfteren ein Zusammenhang zwischen dem Osthandel, darunter vor allem dem Handel mit der UdSSR, und der Beschäftigungslage hergestellt: „Ostexporte sichern Arbeitsplätze“ und „Ostimporte vernichten Arbeitsplätze“ lauten die Schlagwörter¹⁹⁾. Damit stellt sich die Frage, ob der Handel mit der UdSSR ein Instrument der Beschäftigungspolitik sein kann und ob die Bundesrepublik bzw. einzelne Branchen und Unternehmen allein aus beschäftigungspolitischen Erwägungen am Handel mit der Sowjetunion interessiert sein müßten. Von sowjetischer Seite wird dies häufig so dargestellt: Der ehemalige DGB-Vorsitzende Vetter erklärte im Oktober 1981, nach sowjetischen Berechnungen würde die volle Ausschöpfung der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsverträge in der Bundesrepublik 500 000 Arbeitsplätze sichern²⁰⁾.

Das DIW hat mit Hilfe der Input-Output-Rechnung die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte des Handels mit der UdSSR und den übrigen europäischen RGW-Ländern berechnet (eine aus methodischen Gründen sehr komplizierte Angelegenheit²¹⁾). Danach waren 1982 direkt und indirekt rund 121 000 Personen für den Warenexport in die UdSSR (und weitere 112 000 Personen für den Export in die kleineren RGW-Staaten) tätig. Die durch den Export in die UdSSR induzierte Beschäftigtenzahl entsprach 0,5 vH aller Erwerbstätigen in der Bundesrepublik. Auch bei sektoraler Betrachtung zeigt sich, daß in keinem Wirtschaftszweig der Bundesrepublik die Beschäftigung in eine gefährliche direkte und indirekte Abhängigkeit vom Export in die UdSSR geraten ist. Im Gegenteil: Nur in der Metallerzeugung und -verarbei-

¹⁷⁾ Vgl.: Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland und seine Beschäftigungseffekte. Bearbeiter: J. Bethkenhagen und H. Wessels, in: DIW-Wochenbericht, (1984) 11.

¹⁸⁾ Vgl. J. Bethkenhagen/H. Machowski (Anm. 10), S. 79.

¹⁹⁾ Ebenda, S. 13.

²⁰⁾ Vgl. Handelsblatt vom 15. Oktober 1981.

²¹⁾ Vgl. Anm. 17.

tung (3,3 vH), dem Stahl- und Maschinenbau (2,3 vH) und im Bereich Energieversorgung und Bergbau (1 vH) lagen die entsprechenden Quoten bei 1 vH und darüber. Daraus leitet sich die Schlußfolgerung ab: Störungen des Handels mit der UdSSR würden spürbare Folgen für die Gesamtbeschäftigung in der Bundesrepublik nicht haben, so daß die UdSSR in diesem Sinne auch nicht über ein — hypothetisches — politisches Druckmittel verfügt. Dies schließt allerdings nicht aus, daß im Falle von solchen Störungen einzelne Betriebe oder Regionen merklich betroffen werden könnten.

Der exportinduzierten Beschäftigung stehen grundsätzlich negative Beschäftigungseffekte aufgrund von Importen gegenüber. Im Falle der UdSSR handelt es sich bei den Importen um Waren, die, wie die Energiebezüge, nicht in Konkurrenz zur Inlandsproduktion stehen, so daß dieses Problem hier vernachlässigt werden kann.

3. Beziehungen zwischen dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und der Europäischen Gemeinschaft (EG)

Auf dem Gipfeltreffen der Partei- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des RGW, das im Juni 1984 in Moskau stattfand²²⁾, wurde u. a. die Absicht erklärt, die „kommerzielle Zusammenarbeit mit den kapitalistischen Staaten sowie deren Betrieben und Firmen“ auszubauen und auch ein „diesbezügliches Abkommen zwischen RGW und EWG“ abzuschließen. Damit wurde die Frage nach den Beziehungen zwischen beiden Wirtschaftsgemeinschaften erneut aufgeworfen.

Die EG-RGW-Handelsbeziehungen sind durch den Umstand belastet, daß bisher alle Bemühungen gescheitert sind, zwischen beiden europäischen Integrationsgebilden vertragliche Beziehungen herzustellen²³⁾. Die Gründe für dieses Scheitern liegen teilweise in den Satzungsbestimmungen des RGW: Ursprünglich war darin — im Gegensatz zum EWG-Vertrag — eine gemeinschaftliche Handelspolitik gegenüber Drittländern gar nicht vorgesehen. Erst Mitte der siebziger Jahre

wurde der RGW ermächtigt, mit Einzelstaaten und mit anderen internationalen Organisationen Verträge abzuschließen und Beziehungen zu unterhalten. Der materielle Inhalt dieses Mandats wurde allerdings — wiederum im Gegensatz zu Art. 113 des EWG-Vertrags — nicht festgelegt, er muß vielmehr von den Mitgliedstaaten von Fall zu Fall bestimmt werden („enumerative Einzelermächtigung“), was bisher auf eine für Außenstehende nicht durchschaubare Art und Weise geschah, so daß auch die tatsächliche Kompetenz des RGW gegenüber der EG im Westen unbekannt ist.

Der eigentliche Anstoß zur Änderung der RGW-Satzung war indes politischer Natur: Die UdSSR mußte im Zuge der KSZE-Verhandlungen erkennen und akzeptieren, daß die EG-Staaten mit „einer“ Stimme sprechen²⁴⁾. Dies vollzog und vollzieht sich im Rahmen der sogenannten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), die sich getrennt von den EG-Organen in direkter Kooperation der Außenminister entwickelt hat. Die UdSSR sah sich deswegen veranlaßt, den RGW ebenfalls als eine geschlossene Gemeinschaft auftreten zu lassen und ihn als ein Pendant zur EG in die europäische Politik einzuführen. Denn die Entwicklung der ökonomischen Integration in Osteuropa war immer auch eine politische Forderung der Sowjetunion, die aber erst nach dem gemeinsamen Auftreten der EG-Staaten auf der KSZE auch auf der Ebene einer gemeinsamen RGW-Außenhandelspolitik demonstriert werden sollte.

Vor diesem Hintergrund hat sich der RGW seit Mitte 1973 um offizielle Kontakte zur EG bemüht. Im Februar 1976 legte er einen Vertragsentwurf über die „Grundlagen der gegenseitigen Beziehungen“ zwischen beiden Gemeinschaften vor. Danach sollte sich die Zusammenarbeit bis hin zur Handels- und Kreditpolitik erstrecken, und es sollte eine Gemeinsame Kommission gegründet werden („Maximalangebot“). Im November 1976 reagierte die EG mit ihrem Gegenvorschlag, in dem nur von „Arbeitsbeziehungen“ zwischen beiden Gemeinschaften die Rede ist, während die Handelspolitik bilateral zwischen der EG auf der einen und den einzelnen RGW-Staaten auf der anderen Seite vertraglich geregelt werden soll („Minimal- oder Ablehnungsangebot“). In Brüssel haben sich diejenigen Kräfte

²²⁾ Vgl. RGW-Gipfeltreffen: Interessenausgleich. Bearbeiter: H. Machowski, in: DIW-Wochenbericht, (1984) 29.

²³⁾ Zum Ablauf dieser Verhandlungen und zur Interessenlage beider Seiten vgl. H. Machowski, Zur politischen Ökonomie der Beziehungen zwischen dem RGW und der EWG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/82, S. 33 ff.

²⁴⁾ Vgl. H. Machowski, Die Sowjetunion, in: R. Rode/H.-D. Jacobsen (Hrsg.) (Anm. 6), S. 283.

durchgesetzt, die, aus politischen oder protektionistischen Gründen, einer Annäherung zwischen Ost- und Westeuropa negativ gegenüberstanden. Auf der Basis dieser beiden — gegensätzlichen — Entwürfe hat es in den Jahren 1978 bis Anfang 1980 mehrere Verhandlungsrunden zwischen Vertretern beider Organisationen gegeben. Sie blieben allerdings ergebnislos und wurden im Frühjahr 1980, nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, abgebrochen.

Wegen dieser erfolglosen Verhandlungen herrscht seit 1975, nachdem die bilateralen Handelsverträge zwischen den EG- und den RGW-Staaten Ende 1974 ausgelaufen waren, ein vertragsloser Zustand zwischen beiden Institutionen²⁵). Die RGW-Staaten haben seither — und dies ist für sie ein großer Nachteil — keinen Einfluß mehr auf die Osthandelspolitik, insbesondere auf die Importpolitik der EG-Länder („autonome Handelspolitik“). Dieser Nachteil ist offensichtlich für die UdSSR kein Problem: Der sowjetische Export in den EG-Raum besteht überwiegend aus Energierohstoffen (1982 waren es 85 vH), und diese Güter finden einen nahezu ungehinderten Zugang auf die westeuropäischen Märkte. Demgegenüber bestehen die Exporte der kleineren RGW-Länder nach Westeuropa zu rund einem Drittel aus Fertigwaren — drei Viertel davon sind Güter verbrauchsnahe Industrien, vor allem Erzeugnisse der Bekleidungsindustrie —, und diese werden durch Handelsschranken in Westeuropa (hohe Zollmauern und — zunehmende — mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen) behindert. Die ökonomischen Kosten der sowjetischen EG-Politik bzw. der westeuropäischen RGW-Politik, die sich allerdings nicht quantifizieren

Für eine Prognose der mittelfristigen Weiterentwicklung des Ost-West-Handels fehlt eine sichere Grundlage. Im Osten hat der genannte RGW-Wirtschaftsgipfel die politischen Weichen für eine Fortführung der intersystemaren Wirtschaftszusammenarbeit gestellt: In einer politischen Absichtserklä-

²⁵) Neben den EG-RGW-Beziehungen gibt es noch zwei andere Bereiche der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, die in den siebziger Jahren keine vertragliche Regelung gefunden haben: nämlich die Beziehungen der UdSSR zu den USA und zu Japan; vgl. H. Machowski (Anm. 25), S. 280 ff.

lassen, müssen die kleineren RGW-Volkswirtschaften tragen.

Gerade aus diesem Grunde sollten die Regierungen der EG-Mitglieder und die EG-Behörden die jüngste Initiative des RGW zum Abschluß eines beiderseitigen Abkommens aufgreifen; der Anstoß dazu sollte dabei von der Bundesregierung kommen. Es könnte mit einer gemeinsamen politischen Deklaration der EG und des RGW begonnen werden, in der sich die Regierungen der Mitglieder beider Gemeinschaften — im Rahmen ihrer Kompetenzen — verpflichten, die beiderseitigen Wirtschaftsbeziehungen von politischen Hindernissen zu befreien und politisch zu fördern. Als vertrauensbildende Maßnahme wäre eine solche Erklärung, in der die europäischen Wirtschaftsgemeinschaften auf den Einsatz der Wirtschaft als politische Waffe verzichten, gerade gegenwärtig besonders nützlich.

Die EG, die außer mit Osteuropa mit allen anderen europäischen (und darüber hinaus mit einer Vielzahl von außereuropäischen Entwicklungs-)Ländern durch bevorzugte Handelsbeziehungen verbunden ist, sollte den RGW-Staaten den Abschluß bilateraler Freihandelsabkommen anbieten²⁶). Da ein solches Abkommen für die Sowjetunion ökonomisch wenig interessant wäre, sollte die EG gleichzeitig ihre Bereitschaft erklären, an der weiteren Erschließung Sibiriens — nach dem Muster der Erdgas-Röhren-Verträge — mitwirken zu wollen. Eines dürfte indes klar sein: Eine solche Osthandelspolitik setzt bei den EG-Behörden und vor allem in allen EG-Staaten die Bereitschaft voraus, die eigenen Märkte auch für Güter und Leistungen aus dem Osten stärker zu öffnen.

IV. Aussichten

rung haben die RGW-Staaten bekundet²⁷), an der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung intensiv teilzunehmen und — im Rahmen ihrer Möglichkeiten — zur „Gesundung der internationalen Beziehungen auf dem Gebiet der Wirtschaft“ beizutragen. Sie wollen dies aus politischem Interesse tun, weil sie im Sinne der KSZE-Schlußakte der Überzeugung sind, damit einen Beitrag zu mehr Vertrauen und Entspannung leisten und ihren Einfluß in der

²⁶) Vgl. hierzu H. Machowski (Anm. 24), S. 40 ff.

²⁷) Vgl. Neues Deutschland vom 16./17. Juni 1984.

Dritten Welt erweitern zu können. Vor allem aber entspricht dieser Kurs auch ihrer ökonomischen Interessenlage, weil die weltwirtschaftlichen Entwicklungen sich auch „auf die Erfüllung ihrer Wirtschaftspläne ... auswirken“ und der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Exportindustrie, damit indirekt auch die ordentliche Finanzierung ihres Schuldendienstes an westliche Gläubiger, nicht ohne westliche Technik zu bewerkstelligen sein dürfen. Außerdem ist die Zusammenarbeit mit der Dritten Welt zur Erweiterung der Rohstoffbasis erforderlich. Die angestrebte Intensivierung der Integration innerhalb des RGW und der Ausbau wirtschaftlicher Beziehungen zu Drittländern stehen also nicht im Widerspruch zueinander.

Die ökonomischen Voraussetzungen für die Verwirklichung dieser Absichtserklärung sind indes weitaus weniger günstig. In diesem Jahr müssen die osteuropäischen Staaten wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen treffen, von denen auch die Entwicklung des Westhandels in den Jahren 1986 bis 1990 bestimmt sein wird. Eine entscheidende Rolle wird dabei die sogenannte Koordinierung der einzelstaatlichen Fünfjahrespläne für diesen Zeitraum spielen. Von dieser Seite haben sich die Chancen für eine gedeihliche Entwicklung des Ost-West-Handels in jüngster Zeit eher verschlechtert: Auf dem RGW-Wirtschaftsgipfel wurde u. a. beschlossen, daß die kleineren RGW-Staaten zur Sicherung ihrer Energie- und Rohstoffbezüge in Zukunft mehr Waren in die UdSSR zu liefern haben; diese Mehrlieferungen sollen darüber hinaus von „hoher Qualität und mit technischem Weltniveau“ sein. Wie stark dadurch das Potential des Westexports dieser Länder eingeschränkt wird, läßt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen. Bisher steht nur fest, daß die UdSSR dem polnischen Wunsch entsprochen und auf einen Abbau des polnischen Defizits im gegenseitigen Handel bis 1990 verzichtet hat. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß der bisherige Wachstumsmotor des sowjetischen Westhandels, nämlich die gewaltige Erlöszunahme beim Energieexport, in Zukunft wegfallen wird.

Auch die Hoffnung auf einen nachhaltigen konjunkturellen Aufschwung in den westlichen Industrieländern hat bisher getrogen. Im

Gegenteil: Die wirtschaftlichen Antriebskräfte haben gegenwärtig allenthalben an Schwung verloren. Am schwächsten wird dabei das wirtschaftliche Wachstum in Westeuropa sein, dem wichtigsten Handelspartner der RGW-Staaten im OECD-Bereich. Vor diesem Hintergrund wird man es schon als einen Erfolg verbuchen müssen, wenn der Ost-West-Handel seinen gegenwärtigen Anteil am Weltexport halten können.

Im Westen sind die politischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Ost-West-Handels gegenwärtig schlechter als zu Beginn der siebziger Jahre. Dies ist eine Folge der amerikanischen Bestrebungen, den Osthandel der NATO-Staaten, insbesondere den Austausch mit der UdSSR, zu beschränken; im Vordergrund steht dabei der Technologieexport. Die westeuropäischen Regierungen und die EG-Behörden widersetzen sich zwar diesen Bestrebungen, aber mit unterschiedlicher Härte und bisher mit eher bescheidenem Erfolg. Im Kern geht dieser transatlantische Dissens auf die unterschiedliche Wertung der Ergebnisse der Entspannungspolitik in den siebziger Jahren auf beiden Seiten des Atlantik zurück.

Die eingangs genannte internationale Expertengruppe des Aspen-Instituts fordert zwar jetzt eine gründliche Neuordnung der gesamten Ost-West-Politik und redet gerade auch der „Normalisierung“ der Handelsbeziehungen zwischen West und Ost das Wort. Ob und wie schnell dies zu praktischen Maßnahmen in diese Richtung führen wird, bleibt aber abzuwarten. Dabei sollte klar sein: Soll der Wirtschaftsverkehr das Ost-West-Verhältnis insgesamt stabilisieren helfen, soll er dazu beitragen, daß in dieser Beziehung weniger Konflikt und mehr Kooperation vorherrscht, dann muß er ökonomisch gesund sein. Konkret heißt dies: möglichst wenige Sonderkonditionen, Subventionen, Billigpreise und -kredite, dafür eine an den Marktverhältnissen ausgerichtete Ostwirtschaftspolitik. Daraus ergeben sich zwei Schlußfolgerungen: Der Handel muß für beide Seiten, für den Osten und für den Westen, wirtschaftlich vorteilhaft sein. Und wer Marktkonditionen bietet, der kann keine zusätzlichen politischen Konzessionen fordern.

Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt

I. Die Zuspitzung des Konfliktes

Die Jahre 1980 bis 1982 waren gekennzeichnet von zunehmenden Auseinandersetzungen zwischen den westeuropäischen Ländern und den USA über den Stellenwert der Wirtschaftsbeziehungen im sich verschlechternden Verhältnis zwischen Ost und West. Vor allem nach der Amtsübernahme Präsident Reagans im Januar 1981 spitzten sich die Auseinandersetzungen zu, weil in den USA sich zunehmend konservative Kräfte durchsetzten, die die wirtschaftlichen Beziehungen zu den kommunistisch regierten Staaten und insbesondere zur UdSSR als militärisch schädlich, politisch gefährlich und sogar als unmoralisch ansahen.

Von den Kritikern der vorherigen amerikanischen und auch der Ostwirtschaftspolitik anderer westlicher Industriestaaten wurden vor allem folgende Punkte hervorgehoben¹⁾:

— Die UdSSR habe in einigen Bereichen militärischer Ausrüstungen eine Führungsposition errungen. Diese Entwicklung sei nur durch den Technologietransfer des Westens möglich gewesen, und zwar dadurch, daß die UdSSR und andere östliche Staaten nicht nur für zivile Zwecke importierte Maschinen und Ausrüstungen im militärischen Bereich verwendet, sondern auch ihre Anstrengungen verstärkt hätten, Technologie illegal zu importieren²⁾.

¹⁾ Als besonders exponiertes Beispiel dieser Kritik vgl. M. M. Costick, Soviet Military Posture and Strategic Trade, in: W. S. Thompson (Ed.), National Security in the 1980's — From Weakness to Strength, San Francisco 1980, S. 189-213. Diese Kritik findet sich auch in: East-West Commercial Policy — A Congressional Dialogue with the Reagan Administration. A Study Prepared for the Use of the Joint Economic Committee, U. S. Congress, Washington, D. C. 1982.

²⁾ Eine eindrucksvolle Zusammenstellung entsprechender östlicher Aktivitäten stammt von L. Mel-

In diesen Beitrag sind Forschungsergebnisse eingeflossen, die der Autor im Rahmen von Projekten der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (DGFK) und der Stiftung Volkswagenwerk erarbeitet hat.

— Der Westen finanziere einen wesentlichen Anteil der sowjetischen Importe durch teilweise subventionierte Kredite, finanziere also selbst die gegen ihn gerichtete Aufrüstung.

— Der Westen lasse zu, daß die UdSSR und Osteuropa über Wissenschaftler austausch, die Überlassung von technischen Materialien und Dokumenten etc. Informationen sammeln könnten, die sich militärisch nutzen lassen³⁾.

Hierdurch würde den USA und dem Westen insgesamt ein Schaden in Milliardenhöhe zugefügt werden; die USA und ihre Verbündeten verkauften — wie Lenin es sich hätte kaum träumen lassen — der UdSSR nicht nur den Strick, an dem man sie dann aufhängen werde⁴⁾, sondern subventioniere diesen Verkauf auch noch mit Mitteln westlicher Steuerzahler⁵⁾. Vor allem richteten sich die Widerstände der Amerikaner gegen das Erdgas-Röhren-Geschäft einiger europäischer Länder mit der UdSSR⁶⁾. Die von der amerikanischen

vern/D. Hebditch/N. Anning, Techno-Bandits — How the Soviets are Stealing America's High-Tech Future, Boston 1984.

³⁾ Vgl. hierzu Transfer of United States High Technology to the Soviet Union and Soviet Bloc Nations. Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs, U. S. Senate, Washington, D. C. 1982, insbesondere den Bericht der CIA, Soviet Acquisition of Western Technology, S. 7-23, und die Aussage des stellvertretenden CIA-Direktors B. Inman, S. 235-249.

⁴⁾ Vgl. C. Gershman, Selling Them the Rope — Business and the Soviets, in: Commentary, (1979) 4, S. 35-45.

⁵⁾ Vgl. H. A. Kissinger, Trading with Russia — A Political Strategy for Economic Relations, in: Baltimore Sun, 26. 5. 82, S. 11.

⁶⁾ Auf dieses Geschäft kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden. Vgl. hierzu u. a. A. Lebahn, Die „Jamal-Erdgasleitung“ UdSSR-Westeuropa im Ost-West-Konflikt, in: Außenpolitik, (1983) 3, S. 258-280 (Lebahn war während der Verhandlungen Repräsentant der Deutschen Bank in Moskau). Zur US-Kritik vgl. A. E. Stent, Soviet Energy and Western Europe, New York 1982, und vor allem M. M. Costick/M. D. Millot, The Soviet Gas Deal and Its Threat to the West, in: Current Analysis, Nr. 11 (31. 12. 1980).

Regierung gegen das Geschäft vorgebrachten Vorbehalte⁷⁾ konzentrierten sich insbesondere auf zwei Bereiche: zum ersten auf die zu erwartenden enormen Einnahmen der UdSSR an harten Devisen, zum anderen auf befürchtete Abhängigkeiten der Westeuropäer von sowjetischen Erdgaslieferungen. Mit dem Abschluß des Geschäftes verband sich die generelle amerikanische Befürchtung, daß Westeuropa sich nicht nur in eine ökonomische, sondern auch politische Abhängigkeit begeben und damit politisch erpreßbar werde, vielleicht sogar „finnländisieren“ lasse.

Die Westeuropäer hielten diese Befürchtungen wenn nicht für unberechtigt, so doch für äußerst übertrieben. Hinsichtlich des Erdgas-Röhren-Geschäftes⁸⁾ hoben sie z. B. die Notwendigkeit hervor, ihre generelle Energieabhängigkeit durch Energieeinfuhren auch aus der UdSSR zu diversifizieren. Bei voller Aufnahme der Lieferungen würde der sowjetische Anteil an den westeuropäischen Energieimporten nicht mehr als 5 % betragen. Tatsächlich wird als eine Folge des Überangebots von Energie auf den internationalen Märkten von den ursprünglich geplanten 40 Mrd. m³/Jahr nur etwas mehr als die Hälfte nach Westeuropa geliefert; außerdem hat die UdSSR wegen der gesunkenen Energiepreise Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Von den Westeuropäern wurde weiterhin darauf verwiesen, daß es hier einen Gasverbund sowie Vorratslager geben würde. Und schließlich wurde betont, daß die Deviseneinnahmen der UdSSR aus dem Gasgeschäft ihre geringer werdenden Einnahmen aus den Öl-Exporten ersetzen sollten. Diese Einnahmen seien nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie den Ost-West-Handel mit nicht strategischen Waren, also auch mit amerikanischem Getreide, mitfinanzieren würden.

Die Westeuropäer beließen es nicht bei diesen auf das Erdgas-Röhren-Geschäft bezogenen Argumenten, sondern äußerten auch ge-

7) Vgl. die Aussagen von R. D. Hormats (Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs) vor dem Subcommittee on Energy, Proliferation, and Government Processes of the Senate Committee on Governmental Affairs, U.S. Congress, 14. 10. 1981, Washington, D. C. 1981.

8) Vgl. hierzu u. a. F. Müller, Direktwirkungen in Kernbereichen: Energie, in: F. Müller u. a., Wirtschaftssanktionen im Ost-West-Verhältnis, Baden-Baden 1983, S. 170 ff.; H. W. Maull, Das Erdgas-Röhren-Geschäft mit der Sowjetunion: Gefahr für die wirtschaftliche Sicherheit?, in: Europa-Archiv, Nr. 24 (Dez. 1981), S. 745-754; J. Bethkenhagen, Erdgas aus der Sowjetunion, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 14 (2. 4. 1981), S. 163-165.

nerelle Vorbehalte⁹⁾ gegen die Auffassungen der amerikanischen Regierung, die sehr viel mehr — als es die Europäer tun — den Wirtschaftsbeziehungen als unmittelbar einsetzbares Instrument hohes Gewicht beimißt. Wie sich im Fall Afghanistans Anfang 1980 und nach der Verkündung des Kriegsrechtes in Polen im Dezember 1981 erneut zeigte, verbanden die USA mit der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen gegenüber der UdSSR die Erwartung, daß die Sowjetunion ihr politisches Verhalten ändern würde. Zumindest verstanden sie diese Sanktionen als Ausdruck ihrer Ablehnung des sowjetischen Verhaltens.

Demgegenüber haben die westeuropäischen Regierungen und auch die der Bundesrepublik Deutschland durchgängig kaum etwas von wirtschaftlichen Sanktionen als Mittel der Ostpolitik gehalten; die wenigen Male in den fünfziger und sechziger Jahren, als mit Sanktionsverhängungen gegenüber kommunistisch regierten Staaten politische Ziele erreicht werden sollten, waren wenig erfolgreich und bestärkten die nachfolgenden Regierungen eher noch in dieser Grundhaltung¹⁰⁾. Gerade ein Land wie die Bundesrepublik (und das gilt für die meisten europäischen Staaten und Japan gleichermaßen), das — im Unterschied zu den USA — von einem funktionierenden Außenhandel abhängig ist, kann es sich grundsätzlich nicht leisten, die Außenwirtschaftsbeziehungen unmittelbar als ein Mittel der Außenpolitik einzusetzen, weil die dann unweigerlich erfolgenden Störungen das ohnehin empfindliche wirtschaft-

9) Vgl. z. B. H. D. Genscher, Toward an Overall Strategy for Peace, Freedom, and Progress, in: Foreign Affairs, Nr. 1 (Herbst 1982), S. 42-66.

10) Einen geradezu klassischen Fall stellt das Röhrenembargo von 1962 dar. Damals versuchte die US-Regierung erfolgreich, die westdeutsche Lieferung von Röhren für eine Ölpipeline der UdSSR in die DDR zu verhindern. Durch einen Beschluß der NATO wurden Firmen der Bundesrepublik gezwungen, bereits geschlossene Verträge mit der UdSSR zu brechen. Während sich die Bundesrepublik loyal gegenüber den USA und der NATO verhielt, waren andere NATO-Staaten nicht bereit, das zu tun. Ein Teil der Röhren, die von den westdeutschen Firmen hätten geliefert werden sollen, wurden von britischen und italienischen Firmen geliefert. Der Bundesrepublik wurde wirtschaftlicher und politischer Schaden zugefügt, ohne daß der beabsichtigte strategische Effekt eingetreten wäre; die Pipeline wurde fristgemäß fertiggestellt. Vgl. A. Stent, Wandel durch Handel?, Köln 1983, S. 87-111; C. Wörmann, Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt — New York 1982, S. 38-44; G. Adler-Karlsson, Western Economic Warfare, Uppsala 1968, S. 129 ff.

liche Gleichgewicht im Innern erheblich beeinträchtigen können.

Dieser generelle Aspekt außenpolitischen und -wirtschaftlichen Verhaltens seit Beginn der Ostpolitik Ende der sechziger Jahre wird ergänzt durch eine spezifische Komponente im Verhalten gegenüber der UdSSR und den anderen osteuropäischen Staaten einschließlich der DDR: Die Bundesrepublik hat immer versucht, unter Berücksichtigung grundlegender sicherheitspolitischer Erwägungen, wie sie etwa im 1949 gegründeten „Coordinating Committee“ (COCOM) der NATO praktiziert werden (kein Export von Waffen, Munition, Rüstungsmaterial, Kernenergieausrüstungen und weiteren militärisch wichtigen Waren)¹¹⁾, die osteuropäischen Länder und die UdSSR in ein Geflecht internationaler Wirtschaftsbeziehungen einzubinden, um wechselseitige Verantwortlichkeiten zu schaffen, Aggressionspotentiale abzubauen und moderierende Kräfte in diesen Ländern freizusetzen. Außerdem bemühte sie sich, die Auswirkungen der deutschen Teilung für die Bürger der DDR erträglicher zu machen und den Status von Berlin zu sichern.

Auch die anderen westeuropäischen Länder wie Frankreich, Großbritannien und Italien haben die politische Instrumentierung von wirtschaftlichen Beziehungen zu den östlichen Staaten in Form von Sanktionen in der Regel abgelehnt, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen¹²⁾. Frankreich z. B. hat auch nach Mitterands Regierungsantritt im Frühjahr 1981 — obwohl die ideologischen Auseinandersetzungen der Linksunion mit den Positionen der sowjetischen Kommunisten zunahm — darauf bestanden, die Wirtschaftsbeziehungen aus der Ost-West-Konfrontation herauszuhalten. Sogar nach der Verkündung des Kriegsrechtes in Polen, als die USA ihrerseits auf das Erdgas-Röhren-Geschäft zielende wirtschaftliche Sanktionen gegen die UdSSR verhängten¹³⁾, haben französi-

sche Firmen mit Unterstützung ihrer Regierung ein Abkommen über die Lieferung von sowjetischem Erdgas nach Frankreich abgeschlossen.

Auch in Großbritannien existiert ein alle Parteien und Interessengruppen umfassender historisch gewachsener Konsens darüber, daß der Handel mit dem Osten nicht als wirtschaftliches Druckmittel gegenüber diesen Staaten eingesetzt werden sollte. Zwar vertritt die gegenwärtige konservative Regierung politische Positionen, die derjenigen der Reagan-Administration nahe stehen, sie scheint jedoch nicht bereit zu sein, sich hinsichtlich der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen sehr weit von der Haltung ihrer europäischen Partnerländer zu entfernen. Besonders deutlich wurde diese britische Haltung, als die amerikanische Regierung am 18. Juni 1982 die Sanktionen gegenüber der UdSSR auf amerikanische Tochterunternehmen und auf amerikanische Lizenznehmer im Ausland ausdehnte¹⁴⁾. Ebenso wie die französische weigerte sich auch die britische Regierung, den extraterritorialen Zugriff der amerikanischen Gesetzgebung zu akzeptieren. Die französische und die britische Regierung zwangsverpflichteten die betroffenen Firmen zur Lieferung bzw. forderten sie auf, das amerikanische Embargo zu ignorieren.

Als dann auch westdeutsche und italienische Firmen ihren Vertragsverpflichtungen gegenüber der UdSSR nachkamen, war deutlich geworden, daß die amerikanischen Maßnahmen in Westeuropa auf einhellige Ablehnung gestoßen waren. In den nachfolgenden Monaten kam es zu einer westeuropäisch-amerikanischen Konfrontation, die es in dieser Form und Intensität noch nicht gegeben hatte, und die auch andere Bereiche des transatlantischen Verhältnisses zu beeinträchtigen drohte. Dies empfand dann wohl auch die amerikanische Regierung als so schädlich für das europäisch-amerikanische Gesamtverhältnis, daß ernsthaft versucht wurde, den Konflikt beizulegen.

Nach einer Reihe von hektischen Treffen im Oktober und November 1982 verkündete Präsident Reagan am 13. November 1982 die Aufhebung sämtlicher gegen das Röhrenprojekt gerichteten Sanktionen und betonte dabei, daß die westlichen Industrienationen sich auf

¹¹⁾ Zur generellen Problematik des COCOM vgl. H. D. Jacobsen, Multilaterale Exportkontrollen im COCOM, in: Die Neue Gesellschaft, (1983) 10, S. 967-972; J. P. Hardt/K. Tomlinson, COCOM's Operating Procedures and an Assessment of Its Effectiveness, in: A. Becker (Ed.), Economic Relations with the USSR, Lexington — Toronto 1983, S. 111-127.

¹²⁾ Vgl. hierzu die Beiträge von R. Fritsch-Bournazel, S. Woolcock und G. Schiavone in R. Rode/H. D. Jacobsen (Hrsg.), Wirtschaftskrieg oder Entspannung?, Bonn 1984, S. 144-182.

¹³⁾ Diese Maßnahmen umfaßten im wesentlichen die Beschränkung der Ausfuhr von Ausrüstungsgegenständen zur Öl- und Gasförderung wie Gasturbinenmotoren, Kompressoren etc.

¹⁴⁾ Zur Chronologie dieser und der anderen Maßnahmen westeuropäischer Länder und der USA vgl. H. D. Jacobsen, Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen als deutsch-amerikanisches Problem, Baden-Baden 1985 (im Erscheinen), Kapitel G und H.

einen gemeinsamen Aktionsplan für die zukünftige Ost-West-Handelspolitik geeinigt hätten. Diese Bereitschaft der Westeuropäer, sich an Studiengruppen zum Problem der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zu beteiligen, konnte nur mühsam den Eindruck einer diplomatischen Niederlage der USA kaschieren: Schließlich war das Weiße Haus nicht in

der Lage gewesen, sein Ziel zu erreichen, nämlich das westeuropäische Gas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR zu stoppen oder zu verzögern. Außerdem enthielt der für die Aufhebung der Sanktionen eingetauschte „Kompromiß“ keinerlei materielle Zugeständnisse der westeuropäischen Länder.

II. Der Kompromiß vom 13. November 1982 und die Studiengruppen

Der von Präsident Reagan verkündete Kompromiß enthielt im wesentlichen drei Elemente¹⁵⁾: einen Kriterienkatalog, einen Studienkatalog sowie eine Liste von Sofortmaßnahmen. Das Sofortprogramm umfaßte vor allem den einstweiligen Verzicht, neue Verträge über den Kauf von sowjetischem Erdgas abzuschließen, und die Zusage, die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zum Osten einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen. Diese Prüfung sollte in verschiedenen Studiengruppen stattfinden und auf folgenden Kriterien basieren: Die Wirtschaftspolitik der westlichen Staaten zur UdSSR und Osteuropa soll auf der Grundlage einer globalen Politik gestaltet werden, die den gemeinsamen Sicherheitsinteressen des Westens dient. Mit der Sowjetunion soll kein Handelskrieg geführt, sondern ein Handel auf der Basis ausgewogener Vorteile und ohne Vorzugsbehandlung betrieben werden. Dieser Handel soll nicht zu den militärischen und strategischen Fähigkeiten der UdSSR beitragen.

Insgesamt kam es zur Bildung von fünf Studiengruppen, die im Rahmen einiger internationaler Organisationen unterschiedliche Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen bearbeitet haben.

1. Die Handelsstudie der „Organisation for Economic Cooperation and Development“ (OECD)

Im Rahmen dieser allgemeinen Studie, die auf der OECD-Ministerratstagung im Mai 1983 vorgelegt wurde, wurde generell festgestellt, daß der Ost-West-Handel für die OECD-Mitgliedstaaten von untergeordneter Bedeutung ist und im Jahr 1981 zum ersten Mal seit den frühen sechziger Jahren an Umfang abgenommen hat.

Nicht etwa nur aus politischen, sondern auch aus allein wirtschaftlichen Gründen wurden die Zukunftsaussichten für den Ost-West-Handel als nicht besonders günstig angesehen, insbesondere wenn berücksichtigt wird, daß die Verschuldung der östlichen Staaten im Westen einen wesentlichen Behinderungsfaktor darstellt. Die Studie hebt hervor, daß die östlichen Länder keine präferentielle Behandlung erhalten sollten, betont aber gleichzeitig, daß der Handel auf der Grundlage des gegenseitigen Vorteils betrieben werden soll. Entsprechend dem Kommuniqué anlässlich des Ministertreffens am 9./10. Mai 1983 wurde vereinbart, daß das OECD-Informationssystem über die Handels- und Finanzbeziehungen weiter verbessert und die Finanz- und Kreditentwicklung regelmäßig überprüft werden sollen. Auch die Arbeiten zur Bestimmung der „Ausgewogenheit der Vorteile“ (balance of advantages) im Ost-West-Handel sollten fortgesetzt werden, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der gegebenen Komplementarität des Handels sowie der eventuell auftretenden Probleme, die sich aus den Handelspraktiken der Staatshandelsländer ergeben (z. B. hinsichtlich ihres möglichen Nachfragemonopols).

Sieht man einmal ab von dem grundsätzlich zu begrüßenden Ziel, die Informationslage über den Ost-West-Handel auf einer kontinuierlichen Basis zu vertiefen, stellt sich bei der Handelsstudie der OECD natürlich die Frage nach ihrem Zweck. Sie enthält kaum Informationen, die nicht bereits vorher bekannt waren, und sie kann auch nicht die Grundlage für politische Empfehlungen der OECD sein. Schließlich gehören der OECD nicht nur die NATO-Staaten, sondern auch neutrale Länder wie Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz an, die es nicht zulassen können, daß politische Schlußfolgerungen gezogen werden, die ihrem Status widersprechen oder ihre politischen Prioritäten beeinträchtigen könnten.

¹⁵⁾ Vgl. Transcript of Reagan Speech on Soviet Union, in: The New York Times vom 14. 11. 1982.

Darüber hinaus scheint bei den Diskussionen im Rahmen der OECD das unmittelbare Interesse am Ost-West-Handel, das nie besonders groß war, abgeklungen zu sein; intrawestliche Handelsdispute und Probleme mit den Entwicklungsländern haben wirtschaftlich — und auch politisch — eine sehr viel wichtigere Bedeutung bekommen und die Problematik der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen überlagert.

2. OECD-Studie über Exportkredite

Diese zweite Studie der OECD über mögliche Wege zur Harmonisierung der westlichen Kreditpolitik gegenüber dem Osten sollte gleichzeitig Klarheit über Möglichkeiten schaffen, die Bereitstellung präferentieller Kredite oder sogar die Subventionierung von Exportkrediten für die UdSSR und andere östliche Staaten abzubauen oder gar zu beseitigen. Die USA richteten ihre Kritik vor allem gegen Frankreich, Großbritannien und Italien, die die Gewährung von Exportkreditsubventionen als normales Instrument betrachteten, um ihre Außenwirtschaftsbeziehungen international konkurrenzfähig zu halten. Auch die Praxis der Bundesrepublik, an die östlichen Staaten gewährte Kredite bei der Hermes-Kreditversicherung zu versichern, wurde von den USA als Subvention interpretiert — eine Auffassung, die wiederum von der Bundesregierung abgelehnt wurde.

Bereits im Juli 1982 hatten sich die OECD-Staaten auf Druck der USA darauf geeinigt, nicht nur die Mindestzinsen für Exportkredite anzuheben, sondern auch die UdSSR aus Gruppe II (Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen bzw. Schwellenländer) mit niedrigeren Zinssätzen in Gruppe I (relativ reiche Länder) mit den Höchstzinsen zu reklassifizieren. Dadurch betrug die effektive Zinsverschlechterung für die UdSSR innerhalb nur weniger Monate mehr als 50 %. In den nachfolgenden Verhandlungen einigten sich die OECD-Länder auf eine moderate Senkung der Mindestzinsen für Kredite an Schwellen- und relativ arme Länder (Kategorien II und III). Weiterhin wurde für die Zeit nach dem 1. November 1983 eine Vereinbarung beschlossen, derzufolge das Zinsniveau für Exportkredite alle sechs Monate, und zwar jeweils im Januar und Juli — entsprechend der durchschnittlichen Zinssatz-Entwicklung in den Ländern, deren Währungen die Sonderziehungsrechte beim Internationalen Währungs-

fonds konstituieren¹⁶⁾ —, automatisch revidiert wird. Ab Juli 1984 lauteten die neuen, wieder etwas höheren Mindestzinssätze:

Empfängerland und Laufzeit	Mindestzinssatz (in %)	
	vor dem 1. 7. 1984	danach

UdSSR, DDR, CSSR (Kategorie I)		
2—5 Jahre	12,15	13,35
5—8,5 Jahre	12,40	13,60
Alle anderen osteuro- päischen Länder einschl. Jugoslawien (Kategorie II)		
2—5 Jahre	10,35	11,55
5—8,5 Jahre	10,70	11,90

Quelle: Business Eastern Europe vom 10. August 1984

Eine Hauptkonsequenz dieser Zinssteigerung wird mit großer Wahrscheinlichkeit sein, daß die östlichen Staaten fortfahren werden, westliche Exporteure zu Preisnachlässen zu bewegen, um die hohen Zinsen zu kompensieren. Die Bereitschaft vieler westlicher Exporteure, diesen Forderungen nachzugeben, zeigt auch den Hauptmangel der OECD-Regelungen über die Mindestzinsen: Sie können nämlich kaum verhindern, daß über Umkalkulationen westlicher Firmen und Banken, die ohnehin kaum gewillt sind, ihre gewährten Kreditkonditionen öffentlich zu machen, das „gentlemen's agreement“ der OECD umgangen wird.

3. Studie der „International Energy Agency“ (IEA)

Zweck der IEA-Studie war, herauszufinden, welche hauptsächlichsten Verwundbarkeiten es bei der westlichen Energieversorgung gibt und welche Möglichkeiten existieren, diese Abhängigkeiten zu reduzieren. Obwohl diese Studie nicht allein Ost-West-Fragen behandelte und die UdSSR sowie das umstrittene Erdgas-Röhren-Geschäft kaum oder nur indirekt ansprach, galt das Hauptaugenmerk der Versorgung mit Erdgas. Die IEA-Staaten¹⁷⁾

¹⁶⁾ Seit dem 1. 1. 1981 sind das die Währungen der Länder USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien; vgl. IMF, Yearbook of International Financial Statistics, Vol. 34 (1981), S. 4.

¹⁷⁾ Der IEA gehören alle OECD-Länder mit Ausnahme Frankreichs an. Frankreich hat jedoch im Rahmen des Ministerrates der Europäischen Gemeinschaft den Empfehlungen zugestimmt.

kamen zu dem Schluß, daß die Mitgliedsländer jede übermäßige Abhängigkeit von jeweils einer einzigen Versorgungsquelle vermeiden und ihre zukünftigen Erdgasbezüge aus gesicherten Quellen bestreiten sollten.

Es verdient hervorgehoben zu werden, daß die USA auf die Durchsetzung ihrer ursprünglichen Forderung nach globalen Verhandlungen zwischen den westlichen Partnern verzichteten; sie rückten auch von Forderungen ab, die für die westeuropäischen Staaten und insbesondere für die Bundesrepublik unannehmbar waren, z. B. von der nach einer 30-%-Grenze für Erdgasimporte aus nur einem Land. Vielmehr erklärte die Bundesregierung lediglich ihre Absicht, den Anteil eines spezifischen Landes an der Gasversorgung der Bundesrepublik nicht über 30 % (und 5 % der gesamten Energiebezüge) ansteigen zu lassen. Darüber hinaus wurde betont, daß die gegenwärtigen Reserven ausreichend sein würden, um eine zwölfmonatige Lieferunterbrechung bewältigen zu können.

4. Studien der NATO

Die erste im Rahmen des NATO-Wirtschaftsausschusses durchgeführte Studie beschäftigte sich allgemein mit den Zielen und Strategien der westlichen Wirtschaftsbeziehungen mit den östlichen Staaten, wobei Sicherheitsaspekte im Vordergrund standen. Dabei wurde der Tatsache Rechnung getragen, daß die UdSSR — mit Ausnahme von Getreide und einigen Industriegütern — über die Fähigkeit wirtschaftlicher Unabhängigkeit verfügt. Westliche Abhängigkeiten vom Osthandel wurden als „derzeit begrenzt“ beurteilt, insbesondere bei strategisch wichtigen Ressourcen (z. B. Energie) sowie bei unvertretbarer westlicher Kreditgewährung.

Zwar konnten sich die USA offenbar mit einigen ihrer immer wieder vorgebrachten Thesen nicht durchsetzen (z. B. hinsichtlich der Sicherheitsrelevanz sowjetischer Deviseneinnahmen und hinsichtlich des angenommenen hohen Beitrags westlichen Technologietransfers zum sowjetischen Rüstungspotential), sie schufen jedoch neue Akzente, indem in der NATO besonders den Sicherheitsimplikationen des Handels und — in einer neu gebildeten Studiengruppe — auch dem Problem neu entstehender (emerging) Technologien im Westen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Die anderen NATO-Mitglieder gingen jedoch nicht so weit, das Wirtschaftssekretariat der NATO aufzuwerten

und zu einem Konsultativmechanismus zu entwickeln.

5. Studien im COCOM

Zu den schwierigsten und wohl auch wichtigsten Verhandlungen gehörten diejenigen im Rahmen des „Coordinating Committee“ (COCOM) der NATO, dem bis auf Island und Spanien alle NATO-Staaten und Japan angehören. Aber gerade in diesem Gremium ist es zu erstaunlichen Übereinkünften gekommen, die vor wenigen Monaten und Jahren kaum denkbar erschienen. Dennoch sind einige wesentliche Differenzen nicht beseitigt worden.

So lehnen es die westeuropäischen Länder und die Bundesrepublik ab, die Ausdehnung der COCOM-Kriterien über den gegenwärtigen Maßstab „militärische Relevanz“ hinaus zu akzeptieren; sie weigern sich auch, das COCOM um einen Ausschuß von Militärexperten zu erweitern oder gar das informell arbeitende COCOM zu einer internationalen Organisation umzuformen. Übereinstimmung gab es dagegen bei den Kontrollen von Robotern und Robotertechnologie, bei Silicon als einem strategischen Material und bei bestimmten Technologien, die bei der Herstellung von Mikroschaltkreisen angewendet werden. Besondere Schwierigkeiten entstanden im Computer-hardware- und im -software-Bereich sowie bei digitalen Telefonvermittlungsanlagen, für die sich in der neuen Liste, die im Juli 1984 abgeschlossen wurde, schließlich Kompromisse fanden. Dabei wurden bei Computern die alten Ausfuhrbestimmungen entsprechend dem rapiden technischen Fortschritt der letzten Jahre teilweise drastisch gelockert, so daß nur noch wenige Computer mit besonders hoher Leistung oder spezifisch militärischer Anwendung den COCOM-Kontrollen unterliegen. Für software — und in diesem Bereich wurden die USA von der Bundesrepublik explizit unterstützt — wurde eine Liste vereinbart, die bestimmte militärisch relevante Programme unter Kontrolle stellt. Digitale Telefonvermittlungssysteme schließlich, die die militärische Kommunikation im Rahmen des Warschauer Paktes entscheidend verbessern könnten, sollen in den nächsten Jahren grundsätzlich nicht in kommunistisch regierte Staaten geliefert werden.

Auch wenn die Verbündeten der USA sich zunächst nicht mit einer Lockerung der Bestimmungen hinsichtlich eines Technologietransfers in die Volksrepublik China einver-

standen erklären wollten, stimmten sie dann entsprechenden Vorschlägen der USA zu.

6. Bilanz: Erfolge bei der Eindämmung des Konflikts über die Ost-West-Handelspolitik des Westens

Insgesamt gesehen hat es also bemerkenswerte Erfolge beim Abbau der transatlantischen Differenzen über den Ost-West-Handel gegeben. Das wurde bereits deutlich auf dem Wirtschaftsgipfel der westlichen Staaten in Williamsburg, der vom 28. bis zum 30. Mai 1983 stattfand. Im Kommuniqué des Gipfels heißt es nur noch: „Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen müssen mit unseren Sicherheitsinteressen vereinbar sein. Wir nehmen die Arbeit der multilateralen Organisationen zustimmend zur Kenntnis, die in den letzten Monaten die Schlüsselaspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen analysiert und daraus Schlußfolgerungen gezogen haben. Wir befürworten weitere geeignete Arbeiten dieser Organisationen.“¹⁸⁾

Im politischen Vorfeld des Gipfels war es noch von den Vertretern einer härteren Linie in der amerikanischen Administration zu warnenden Zwischentönen gekommen. So drohte Richard Perle, Assistant Secretary of Defense for International Security Policy im US-Verteidigungsministerium, entweder kontrolliere Westeuropa den Export von aus den USA stammender Technologie schärfer oder die USA würden den Export derartiger Technologie nach Europa unterbinden¹⁹⁾. Ähnlich verfuhr Lawrence Brady, Assistant Secretary of Commerce for Trade Administration im US-Handelsministerium, als er bei einer Unterrichtung von EG-Handelsräten am 21. April 1983 in Washington gewarnt haben soll, daß die USA u. U. „reconsider military commitments to Western Europe“, falls die Westeuropäer sich nicht kooperationsbereit zeigen würden²⁰⁾. Diese Verknüpfung wurde jedoch vom State Department dementiert, und es zeigte sich tatsächlich in den nachfolgenden Monaten, daß Außenminister Shultz und Handelsminister Baldrige eine moderatere Ostwirtschaftspolitik befürworteten und es

¹⁸⁾ Abschlußerklärung der sieben Staats- und Regierungschefs in Williamsburg, in: Süddeutsche Zeitung vom 1./2. 6. 1983, S. 5.

¹⁹⁾ Vgl. F. Thoma, Keine Addition des Unerfüllbaren, in: Süddeutsche Zeitung vom 28./29. 5. 1983, S. 31.

²⁰⁾ Vgl. C. H. Farnsworth, EC Reportedly Warned By U. S. on Soviet Trade, in: International Herald Tribune vom 25. 4. 1983, S. 1.

auch ablehnten, Druck auf die westeuropäischen Verbündeten auszuüben.

Die Gründe für die Haltungsänderung der amerikanischen Seite sind vielfältiger Art; naturgemäß enthalten die in diesem Zusammenhang gezogenen Schlußfolgerungen auch spekulative Elemente. Zunächst einmal muß hervorgehoben werden, daß insbesondere im COCOM-Bereich die westeuropäischen Länder zu einigen Veränderungen der bisherigen Überprüfungspraxis bereit waren. Sie unterstützten darüber hinaus die „Operation Exodus“ der amerikanischen Zollbehörden, mit deren Hilfe seit Beginn 1982 der illegale Transfer hochentwickelter Technologie in die sozialistischen Länder gestoppt wird²¹⁾.

Jedoch drangen die USA in einer Reihe von Problemfeldern wie Energieversorgung und Kreditgewährung mit ihren Forderungen nicht durch. Hier zahlte sich für die westeuropäischen Länder das Bestreben aus, die Behandlung der kontroversen Fragen in verschiedene internationale Organisationen zu legen, deren Zusammensetzung heterogen ist und die deshalb untauglich sind als Vehikel für die Durchsetzung eindeutig festgelegter politischer Zielvorstellungen. Vor allem Frankreich hatte darauf beharrt, daß der Ost-West-Handel im Rahmen der OECD, der auch neutrale Länder wie Finnland und Österreich angehören, behandelt wird und nicht nur innerhalb der NATO. Auch die Mindestzinsverhandlungen in der OECD konnten keinen explizit gegen die UdSSR und die anderen sozialistischen Staaten gerichteten Tenor bekommen, weil die neutralen Mitgliedstaaten das nicht mitzutragen bereit gewesen wären. Die an Sicherheitsfragen orientierten Studien, die auch — und zwar im Rahmen der NATO — durchgeführt wurden, blieben im Rahmen dieser Aufteilung unverbindlich für Japan und Frankreich, für die allerdings die COCOM-Vereinbarungen wiederum Bedeutung hatten.

Mit ihrer Zustimmung zum Kompromiß vom 13. November 1982, in der die Anfertigung von Studien unterschiedlicher internationaler Organisationen vereinbart worden war, hatten sich die USA auf ein Verfahren eingelassen, das die Formulierung einer einheitlichen Ost-West-Wirtschaftsstrategie nicht nur erschwerte, sondern sogar unmöglich machte. Eine derartige Gesamtstrategie sollte es nach

²¹⁾ Vgl. R. Perle, The Strategic Implications of East-West Technology Transfer. Annual Conference des International Institute for Strategic Studies, Ottawa, 8.-11. 9. 1983, S. 13.

dem Willen der westeuropäischen Länder auch nicht geben, vielmehr sollte jedes der Problemfelder unabhängig von den anderen Problemfeldern behandelt werden. Diese Vorgehensweise hat sich zweifellos im Sinne der Westeuropäer ausgezahlt, weil sie sehr viel mehr als die USA an einer Trennung zwischen den ökonomischen und politischen Aspekten der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen interessiert sind und auch ihre politischen Interessen so mehr gewahrt sahen.

Im Zusammenhang mit der Beschäftigung mit diesen Fragen mag für die USA auch eine Rolle gespielt haben, daß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohnehin seit längerer Zeit zu einer Stagnation des Ost-West-Handels beigetragen haben. Auch ohne politischen Druck verhielten sich die westlichen Banken bei ihrer Kreditvergabe sehr viel vorsichtiger als noch zu Beginn der achtziger Jahre; zum einen, weil das Vergaberisiko größer geworden war, und zum anderen, weil die verfügbaren Mittel für die Subventionierung abgenommen hatten.

Von den westeuropäischen Regierungen gelang es insbesondere der Bundesrepublik, sich bei den europäisch-amerikanischen Auseinandersetzungen einen vergleichsweise größeren Spielraum für die ungehinderte Fortsetzung ihres Osthandels zu verschaffen, indem sie auf den Zusammenhang zwischen

Nachrüstungsdebatte und Ost-West-Handel hinwies. Während eines Treffens mit Präsident Reagan am 15. April 1983 bemerkte Bundeskanzler Kohl, daß es politisch riskant sei, neue transatlantische Spannungen über den Ost-West-Handel heraufzubeschwören, wenn gleichzeitig die innenpolitischen Spannungen über die Stationierung von amerikanischen Mittelstreckenraketen in Europa zunehmen würden²²⁾. Mit der festen Zusage, im Fall erfolgloser Verhandlungen zu stationieren und damit dem NATO-Doppelbeschluß von 1979 zu entsprechen, hat die Bundesregierung zweifellos ganz wesentlich den Druck reduziert, den die amerikanische Administration hinsichtlich der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen auf die Bundesrepublik ausübte.

Aber auch aus innenpolitischen bzw. binnenwirtschaftlichen Rücksichten war die US-Administration offenbar geneigt, sich in Teilfragen der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, z. B. beim Handel mit Gütern, die als nichtstrategisch definiert wurden²³⁾, kooperativer zu zeigen, als das noch wenige Monate zuvor der Fall gewesen war. Und von den Verbündeten in Westeuropa eine härtere Haltung zu verlangen, als die amerikanische Regierung selbst gegenüber den eigenen Exporteuren zu zeigen bereit gewesen wäre, hätte ohne Zweifel erneut Konflikte im transatlantischen Bereich verursacht und die Glaubwürdigkeit der amerikanischen Maßnahmen untergraben.

III. Alte und neue Konfliktfelder

Aber selbst wenn es nun so scheint, als seien die Hauptprobleme geklärt und auch die innerwestlichen Auseinandersetzungen über den Ost-West-Handel beseitigt, gibt es noch eine Reihe von Konfliktquellen zwischen den westeuropäischen Ländern und den USA, die wieder aufbrechen und so demonstrieren können, wie labil der erreichte transatlantische Konsens ist. Schon kleine Anlässe, die keineswegs im Bereich der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zu liegen brauchen, können die mühsam erarbeiteten Kompromisse gefährden. Das zeigt sich vor allem in drei miteinander verbundenen Problemfeldern, auf die im folgenden eingegangen werden soll: Es sind dies der Bereich der politisch motivierten Verhängung wirtschaftlicher

Sanktionen, der Bereich der extraterritorialen Anwendung der amerikanischen Exportkontrollgesetzgebung und schließlich der Bereich der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit zwischen den verbündeten Staaten im Westen. Entstehende Konflikte in diesen Bereichen können sehr leicht einen Erosionsprozeß des bisherigen Konsenses einleiten.

²²⁾ Vgl. W. Drozdiak, Kohl Plans to Urge Flexibility on East-West Trade, in: International Herald Tribune vom 9./10. 4. 1983, S. 1.

²³⁾ Das betraf vor allem die Getreidelieferungen in die UdSSR. Am 28. 8. 1983 wurde ein Getreideabkommen zwischen den USA und der UdSSR unterzeichnet, das eine Laufzeit von fünf Jahren hat. Dieses Abkommen erlaubt der UdSSR nicht nur, mehr Getreide als zuvor zu importieren, es schließt sogar vertraglich die Anwendung von Sanktionen im Agrarbereich explizit aus. Vgl. D. U. Vogt, The U. S. -USSR Long-Term Grain Agreement, Congressional Research Service CRS Report No. 83-186 ENR vom 19. 9. 1983.

1. Wirtschaftliche Sanktionen als Mittel der Außenpolitik

Die USA haben die Wirtschaftsbeziehungen zu den östlichen Staaten immer grundsätzlich anders als ihren Außenhandel mit dem Rest der Welt behandelt; sie unterliegen nicht nur rigiden sicherheitspolitischen Erwägungen, sondern sind auch in den Gesamtzusammenhang des Ost-West-Verhältnisses eingebettet. Das schließt die grundsätzliche Bereitschaft ein, die Wirtschaftsbeziehungen zu den sozialistischen Ländern zur Erreichung von politischen Zielen zu instrumentalisieren (in Form von Sanktionen oder Verknüpfungsstrategien („linkage“)²⁴).

Die westeuropäischen Länder und hier insbesondere die Bundesrepublik haben dagegen eine andere Strategie verfolgt: Die Bundesregierung hat immer Wert auf kontinuierliche und langfristig abgesicherte Wirtschaftsbeziehungen zu den östlichen Ländern gelegt, weil sie diese als einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung des politisch sensitiven Ost-West-Verhältnisses und als Mittel ansah, einen *modus vivendi* im geteilten Europa zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Dabei versuchte sie kurzfristig, die Auswirkungen der europäischen Teilung zu mildern, und langfristig, in Osteuropa und der Sowjetunion einen evolutionären Prozeß zu unterstützen, der zu einer größeren Freiheit der Menschen in Osteuropa und zu einer Friedensordnung in Gesamteuropa führen könnte.

Die Abstimmung dieser Politik mit den USA und den anderen Verbündeten erfolgte auf der Basis der „Harmel-Formel“ von 1967, entsprechend der ein Zusammenhang zwischen einer „auf Erhalt der Bündnissolidarität gerichtete(n) Verteidigungspolitik und eine(r) auf Ausgleich mit den osteuropäischen Staaten abzielende(n) Entspannungspolitik“²⁵ hergestellt wurde. Dabei kam vor allem für die Bundesrepublik den Wirtschaftsbeziehungen eine besondere Bedeutung zu, weil sie ein Stabilisierungselement darstellen und beiderseitige Verantwortlichkeiten schaffen. Mit der Förderung des wirtschaftlichen Austausches war das Ziel verbunden, ein Netz von

Beziehungen zu entwickeln, an dessen Aufrechterhaltung auch die östlichen Länder interessiert sind und dessen Zerstörung von keiner, insbesondere von östlicher Seite ohne Beeinträchtigung eigener wichtiger Interessen hätte unternommen werden können.

An dieser Stelle erweist es sich als notwendig hervorzuheben, daß die politischen Möglichkeiten des Ost-West-Handels oft überschätzt werden: Das gilt sowohl für diejenigen, die in ihm ein wesentliches Element sehen, um durch Sanktionsverhängung die östlichen Staaten „in die Knie“ zu zwingen, als auch für jene, die seine entspannungsfördernde Funktion betonen. Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West haben sich als ein zwar notwendiges, aber keinesfalls ausreichendes Element zur Stabilisierung der gesamten Beziehungen zwischen Ost und West erwiesen. Sie sind ein wichtiger Teil des Entspannungsprozesses geworden; allein sind sie aber nicht in der Lage, die Entspannung voranzutreiben.

Da aber ein Abbruch oder ein Abbau des Ost-West-Handels umgekehrt zu einer Erhöhung der Spannungen zwischen Ost und West führen könnten, hat die Bundesrepublik die Versuche amerikanischer Administrationen, wirtschaftliche Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele gegenüber den östlichen Staaten anzuwenden, mit großen Vorbehalten betrachtet. Die Bundesrepublik hat diese Position nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen vertreten, etwa weil sie sehr viel mehr als die USA von einem florierenden Außenhandel abhängig ist oder ihren Ruf als verlässlicher Außenhandelspartner leichtfertig aufs Spiel setzen würde. Vielmehr lag ihr daran, das ohnehin empfindliche Interaktionsgeflecht, das von einer Vielzahl historischer, kultureller, politischer und militärischer Faktoren abhängt, nicht zusätzlich zu beschädigen.

Das Problem der wirtschaftlichen Sanktionen als Mittel der Außenpolitik ist in mehreren Monografien und Artikeln, die unlängst erschienen sind, abgehandelt worden²⁶). An die-

²⁴) Ein derartiges Verhalten haben die USA auch gegenüber nichtkommunistischen Staaten praktiziert, z. B. gegenüber Uganda, Iran, Libyen. Vgl. hierzu u. a. K. Knorr, *The Power of Nations*, New York 1975, S. 134 ff., wo verschiedene Beispiele analysiert werden.

²⁵) H. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden 1983, S. 720.

²⁶) Vgl. u. a. F. Müller u. a., *Wirtschaftssanktionen im Ost-West-Verhältnis, Rahmenbedingungen und Modalitäten. Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik*, hrsg. von der Stiftung Wissenschaft und Politik, Baden-Baden 1983; G. C. Hufbauer/J. D. Schott, *Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals*. Institute for International Economics, Washington, D. C. 1983; R. V. Roosa/M. Matsukawa/A. Gutowski, *East-West Trade at a Crossroads. A Task Force Report to the Trilateral Commission*, New York-London 1982, S. 83 ff.; R. Rode, *Die Ost-*

ser Stelle soll deshalb nur die (allerdings entscheidende) Frage nach dem Effekt von Sanktionsverhängungen aufgegriffen werden.

Die Bundesrepublik hat es nie abgelehnt, wirtschaftliche Hebel zu benutzen, um politische Ziele zu erreichen. Jedoch bevorzugt sie das „Zuckerbrot“, nicht die „Peitsche“: Die Bundesrepublik hat die Erfahrung gemacht, daß wirtschaftliche Anreize politische Erfolge bewirken und daß sie effektiv sein können, vorausgesetzt, daß die Erwartungen nicht zu hoch sind und daß sie keinen Zweifel daran aufkommen lassen, daß im Falle nicht erfüllter Erwartungen die Zusagen zurückgezogen werden²⁷⁾. Natürlich kann nicht bestritten werden, daß auch strafende Sanktionen in Form von Boykotten, Embargos usw. Auswirkungen haben; es besteht nur die Gefahr, daß derartige Sanktionen nicht diejenigen Effekte haben, die das die Sanktionen verhängende Land beabsichtigt. Strafende Sanktionen können zwar leicht das Wahlvolk im Ursprungsland (z. B. in den USA) beeindrucken. Es ist jedoch äußerst unwahrscheinlich, daß sie wesentliche Effekte im erwünschten Sinne auf das Zielland haben, vor allem dann, wenn sie gegenüber einem Land wie der UdSSR verhängt werden, das über eine große Autarkie- oder Unabhängigkeitsbegabung verfügt, oder wenn — wie im Fall des amerikanischen Getreideembargos von 1980 — dritte Länder die ausgefallenen Lieferungen ersetzen. Sie können sogar kontraproduktiv sein, dann nämlich, wenn die Bevölkerung des Ziellandes die nationale Ehre verletzt sieht und sie sich sogar mit einer eigenen Regierung solidarisiert, die sie ansonsten eher ablehnt. Und schließlich können von einzelnen westlichen Ländern verhängte wirtschaftliche Sanktionen

Wirtschaftspolitik der USA: Der Umgang mit „Zuckerbrot und Peitsche“, in: HSFK (Hrsg.), Europa zwischen Konfrontation und Kooperation, Frankfurt-New York 1982, S. 169-192; P. Hanson, Western Economic Sanctions against the USSR: Their Nature and Effectiveness, in: NATO Economics and Information Directorate, External Economic Relations of CMEA Countries — Their Significance and Impact in a Global Perspective, Brüssel 1983, S. 69-92; H. Vogel, Wirtschaftsbeziehungen mit dem Osten — Sicherheitsrisiko oder Chance zur Außenpolitik?, in: Europa-Archiv, Nr. 23 vom 10. 12. 1983, S. 713-722; H. S. Gardner, Assessing the Cost to the U. S. Economy of Trade Sanctions against the USSR, in: G. B. Smith (Hrsg.), The Politics of East-West Trade, Boulder, Col., 1984, S. 175-198; G. Adler-Karlsson, Die Instrumente Embargo und Sanktionen, in: Rode/Jacobsen (Hrsg.), Wirtschaftskrieg oder Entspannung?, S. 305-319.

²⁷⁾ Vgl. hierzu Vogels Konzept der „sticky carrots“ in: Wirtschaftsbeziehungen mit dem Osten, a. a. O., S. 717.

von dem Zielland auch politisch ausgenutzt werden, wenn es zu Kontroversen — und das haben die Erfahrungen von 1982 gezeigt — zwischen den westlichen Verbündeten über den Sinn derartiger Sanktionen kommt.

Hinsichtlich der Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen gibt es also zwischen den USA und der Bundesrepublik (und das gilt mit gewissen Einschränkungen auch für die anderen westeuropäischen Länder und Japan) einen grundlegenden Konzeptionsunterschied. Das ist nicht nur das Ergebnis der unterschiedlichen Rollen, die beide Länder im internationalen System spielen, sondern hängt auch zusammen mit unterschiedlichen Traditionen und Interessen sowie mit unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie am besten mit den kommunistisch regierten Staaten umgegangen werden soll.

Die jüngsten Diskussionen im amerikanischen Kongreß über die Novellierung des „Export Administration Act of 1979“, die im Frühjahr 1985 wieder aufgenommen werden, haben keinen Hinweis darauf gegeben, daß die amerikanische Regierung oder der Kongreß bereit wären, auf dieses Instrument zu verzichten. Deshalb wird die mögliche einseitige Verhängung außenpolitisch motivierter wirtschaftlicher Sanktionen durch die US-Regierung auch in Zukunft ein Irritationsfaktor in den europäisch-amerikanischen Beziehungen sein. Das kann dazu beitragen, den mühsam erzielten transatlantischen Konsens über die Ost-West-Wirtschaftspolitik zu beeinträchtigen.

2. Die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Gesetzgebung

Wie gerade angedeutet, hat sich der U. S. Kongreß bisher nicht auf eine Neufassung des im Herbst 1983 ausgelaufenen „Export Administration Act of 1979“ einigen können. Die Administration legte bereits im April 1983 einen Gesetzentwurf vor, das Repräsentantenhaus und der Senat verabschiedeten im Oktober 1983 bzw. im März 1984 eigene Gesetzentwürfe, die z. T. erheblich von dem Regierungsentwurf bzw. voneinander abweichen. Bis zum Auslaufen der Legislaturperiode im Oktober 1984 gelang es den Beteiligten trotz großer Anstrengungen nicht, einen Kompromiß zwischen beiden Versionen herzustellen, so daß im Frühjahr 1985 das neu gewählte Repräsentantenhaus über eine neue eigene Version entscheiden und der Vermittlungsprozeß neu eingeleitet werden muß. Sogar dann, wenn

eine gemeinsame Fassung der beiden Häuser vorgelegt werden sollte, ist immer noch ein Veto des Präsidenten möglich.

Hinsichtlich der Fragen, die die westeuropäischen Länder und Japan besonders berühren, gibt es nicht nur beim Bestandsschutz von Verträgen (contract sanctity) und bei den erwogenen Importsperrern, sondern vor allem wegen der extraterritorialen Gültigkeit einiger der Gesetzesbestimmungen große Vorbehalte. Der Charakter der bisherigen Diskussionen im Kongreß, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann²⁸⁾, läßt den Schluß zu, daß die geltende Regelung extraterritorialen Kontrollen bei außenpolitisch motivierten wirtschaftlichen Sanktionen unverändert weiter Anwendung finden werden. Hinsichtlich der Exportbeschränkungen aus Gründen der nationalen Sicherheit gehen die Vorstellungen noch weiter: Der Administrationsentwurf erlaubt derartige Kontrollen gegenüber ausländischen US-Tochterfirmen und Lizenznehmern grundsätzlich; der Entwurf des Repräsentantenhauses sieht keine Einschränkungen vor; die Fassung des Senats läßt derartige Kontrollen auch für Exporte in westliche Länder zu.

Wie der Pipeline-Fall von 1982, als westliche Firmen mit Unterstützung ihrer Regierungen Präsident Reagans Ausweitung der Sanktionen nicht akzeptierten, gezeigt hat, zahlte es sich für die USA nicht aus, den anderen Ländern, die ihre eigenen Prioritäten, ihre eigenen wirtschaftlichen und politischen Ziele und Interessen und schließlich ihre eigene Gesetzgebung haben, ihr politisches Verhalten vorschreiben zu wollen. Aus diesem Grund wehren sich die westeuropäischen Länder gegen die extraterritorialen Implikationen der amerikanischen Gesetzgebung und haben auch entsprechend reagiert.

Natürlich erweist sich dieses Problemfeld als kompliziert, vor allem aus juristischer Sicht, weil bis zu einem gewissen Grad alle Länder eine gewisse extraterritoriale Gültigkeit ihrer Gesetzgebung beanspruchen. Aber wie weit sollte eine derartige Gesetzgebung gehen? Sollte sie z. B. ausländische Tochtergesellschaften umfassen? Genau diesen Anspruch erhebt die amerikanische Gesetzgebung, ohne allerdings umgekehrt ausländische Gesetzgebung auf ihrem Territorium zu akzeptieren: „Would the US government readily ac-

cept, and the US court support, an attempt by, say, the French government to prevent exports to, say, Chile, by direct regulation of an American subsidiary of a French company, such as American Motors?“²⁹⁾ Die Antwort wäre sicherlich ein klares „Nein“. Dieser Doppelstandard ist es, der in Westeuropa zu dem Verdacht geführt hat, daß die USA ihre Verankerung in den westeuropäischen Wirtschaften als Instrument benutzen könnten, die Politik dieser Länder insbesondere gegenüber dem Osten in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Angesichts der drohenden neuen Gesetzgebung, die sogar umfassendere Beschränkungen enthalten könnte als zuvor (z. B. Importkontrollen der USA, wenn ausländische Firmen sich nicht entsprechend den amerikanischen Rechtsnormen verhalten), unternahmen die Botschaften verschiedener westeuropäischer Länder und der Europäischen Gemeinschaft in Washington Anfang 1984 den ungewöhnlichen Schritt, Kongreßmitglieder direkt anzusprechen, um sie von den negativen Effekten der geplanten Novellierung zu überzeugen. Sie machten dabei deutlich, daß Exportkontrollen bei strategischen Gütern und fortgeschrittener Technologie zwar notwendig seien, daß über das Ausmaß dieser Kontrollen aber im Rahmen westlicher Zusammenarbeit entschieden werden sollte. Die Vertreter der westeuropäischen Länder wiesen außerdem darauf hin, daß die Ausweitung der vorgesehenen amerikanischen Exportkontrollen auf Firmen im Ausland dem internationalen Recht widersprechen und deshalb nur zu weiteren Konflikten zwischen den USA und ihren Verbündeten über politische und wirtschaftliche Fragen führen würden.

Diese Kontroversen zeigen, daß es erhebliche Konfliktpotentiale zwischen den USA und ihren Verbündeten nach wie vor gibt, die im Zweifelsfall zu einer Verschlechterung der bilateralen Beziehungen führen können. Auch aus diesem Grund erweist sich der Ende 1982 und in den Monaten danach erreichte Konsens zwischen den westlichen Staaten als äußerst fragil.

3. Wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Kooperation

Ein wesentliches, wenn auch wohl nicht intendiertes Ergebnis des amerikanischen Be-

²⁸⁾ Vgl. hierzu H. D. Jacobsen, Exportkontrolle und Exportverwaltungsgesetzgebung, in: Rode/Jacobsen (Hrsg.), S. 236-247.

²⁹⁾ D. E. Rosenthal/W. M. Knighton, National Laws and International Laws — The Problem of Extraterritoriality, London (Chatham House Papers 17) 1983, S. 61.

harrens auf der extraterritorialen Gültigkeit ihrer Gesetze besteht darin, daß sich eine Anzahl nichtamerikanischer Unternehmen überlegen, inwieweit sie sich von fortgeschrittener amerikanischer Technologie abhängig machen sollten, z. B. bei der Lizenznahme. Die Reaktionen von Firmen in der Bundesrepublik, in den anderen westeuropäischen Ländern, in Kanada und sogar den ASEAN-Staaten lassen darauf schließen, daß sie es vorziehen würden, eine derartige Abhängigkeit zu vermeiden. Sie lehnen es verständlicherweise ab, in Zeiten verschlechterter Ost-West-Beziehungen oder bei Konflikten in anderen Teilen der Welt, in denen die USA vitale Interessen reklamieren, von hochpolitischen Exportkontrollen der USA abhängig zu sein, die vielleicht aus der Sicht der USA, nicht aber aus der Sicht anderer Länder, notwendig erscheinen.

Derartige Überlegungen nichtamerikanischer Firmen haben einen nachteiligen Effekt für die längerfristige Kooperation mit amerikanischen Unternehmen und behindern die Entwicklung einer wechselseitig vorteilhaften internationalen Arbeitsteilung. Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit im Verhalten aller Partner sind durch das Verhalten der USA gefährdet — und beides sind notwendige Voraussetzungen für wirtschaftliche und politische Kooperation.

Dies ist der Hauptgrund dafür, daß die Auseinandersetzungen über Exportkontrollen weit über das Problem der militärischen Sicherheit hinausgehen und eigentlich schon längst das relativ enge Gebiet der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen verlassen haben³⁰⁾.

Ein weiteres Problemfeld betrifft die internationale wissenschaftliche und technologische Kooperation. In Teilen der amerikanischen Administration gibt es — wie bereits erwähnt³¹⁾ — große Befürchtungen über den Weitertransfer von wissenschaftlichen Daten und fortgeschrittener Technologie, die ursprünglich für befreundete Länder bestimmt waren, in die östlichen Staaten, vor allem die Sowjetunion. Aus diesen Gründen wurden nicht nur die Exporte in westliche Staaten zusätzlichen Kontrollen unterworfen³²⁾, sogar

³⁰⁾ Vgl. hierzu u. a. W. Hein, Beschränkung des internationalen Technologietransfers durch die USA, Washington, D. C. 1984 (unveröffentlichtes Manuskript).

³¹⁾ Vgl. Anm. 3.

³²⁾ Hierzu gehören die „distribution licenses“, entsprechend derer Firmen in anderen Ländern ver-

Listen über Informationen, die es zu kontrollieren gelte, wurden angefertigt³³⁾. Der Zugang zu wissenschaftlichen Konferenzen, an denen bisher zumindest Forscher aus befreundeten Ländern teilnehmen konnten, wurde für sämtliche Ausländer geschlossen; militärische Gutachter veranlaßten Wissenschaftler, die im Auftrag des Pentagon nicht-geheime Forschung betrieben, Papiere zurückzuziehen, wenn sie auf offenen wissenschaftlichen Treffen präsentiert werden sollten. Sogar Gastwissenschaftlern aus befreundeten Staaten wie Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik wurde der Zugang zu bestimmten amerikanischen Forschungseinrichtungen verwehrt, obwohl ihre Forschung weder strategische noch militärische Relevanz hatte.

In einem bereits im September 1982 veröffentlichten Bericht der amerikanischen Akademie der Wissenschaften — dem „Corson-Report“ — wurde hervorgehoben, es gäbe eine „small grey area of research activities for which limited restrictions short of classification are appropriate“³⁴⁾. Hinsichtlich der Kontrollverschärfungs-Anstrengungen der amerikanischen Administration, die eine Strategie der „security by secrecy“ anstrebt, hebt der Bericht jedoch hervor, daß die Einschränkung wissenschaftlicher Kommunikation langfristig die amerikanische Wissenschaft beeinträchtigen werde, indem nicht nur die technologischen Kapazitäten im militärischen, sondern auch im zivilen Bereich geschwächt werden. Statt dessen schlägt der Bericht die Befolgung einer Strategie der „security by accomplishment“ vor und betont, daß die langfristige Sicherheit der USA zu großen Teilen auf ihrer wirtschaftlichen, technischen und intellektuellen Vitalität beruhen würde, die entscheidend von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen abhängen, deren Erfolg nur durch Offenheit garantiert werden könne³⁵⁾.

pflichtet werden, über den Endverbleib bestimmter von ihnen importierter amerikanischer Produkte Auskunft zu geben.

³³⁾ Ein besonders bemerkenswertes Beispiel ist die Zusammenstellung einer „Militarily Critical Technologies List“ durch das Office for Research and Engineering des Pentagon, die im November 1984 veröffentlicht wurde. Dabei handelt es sich um die nicht-klassifizierte gekürzte Fassung einer Liste, die auf etwa 800 Seiten fast alle denkbaren fortgeschrittenen Technologien enthält.

³⁴⁾ National Academy of Sciences, Scientific Communication and National Security, Washington, D. C. 1982, S. 4.

³⁵⁾ Vgl. ebenda, S. 49. In einer Aktualisierung des Corson-Reports bis Anfang 1984 hat der ehemalige

Würde man auf dieses Problem in Form eines Kostenvergleichs schauen, so ist es sicherlich richtig, daß der, wenn auch begrenzte Zugang der östlichen Staaten zu fortgeschrittener Technologie Kosten für die USA und für den Westen insgesamt bewirken kann, z. B. wenn deren Einsatz im militärischen Bereich zusätzliche Verteidigungsanstrengungen der USA erfordert. Diese Kosten werden jedoch bei weitem übertroffen von den Kosten, die durch Behinderungen der wissenschaftlichen und technischen Kommunikation zwischen westlichen Universitäten, Regierungen und Industrien bewirkt werden. Strengere Kontrollen nicht etwa nur gegenüber östlichen Wissenschaftlern, sondern auch solchen aus verbündeten Ländern im Westen, wie sie von militärischen Offiziellen in den USA vorgeschlagen und bereits praktiziert werden, untergraben die Basis dessen, was demokratische Gesellschaften auszeichnet, nämlich den freien Fluß von Informationen, der zum

Wachstum und zur Wohlfahrt der westlichen Länder beiträgt. Zwischen den westeuropäischen Ländern und den USA gibt es keinen Disput darüber, daß militärisch relevante Forschung durch strengere Kontrollen geschützt werden sollte. Schließlich ist niemand im Westen daran interessiert, daß die östlichen Staaten Zugang zu fortgeschrittenen, militärisch relevanten Technologien bekommen. Dementsprechend haben sich auch die westeuropäischen Länder und Japan zu entsprechenden Anpassungen der COCOM-Listen bereit erklärt. Alle übereifrigen und übertriebenen Anstrengungen der USA in dieser Richtung behindern aber nicht nur die wissenschaftliche Forschung in den USA selbst, sondern auch die Kooperation mit den Verbündeten. Deshalb wäre es nicht überraschend, wenn die westeuropäischen Länder sich hinsichtlich der Entwicklung von fortgeschrittener Technologie mehr noch als bisher auf die eigenen Potentiale besinnen würden.

Durch umfassende Diskussionen in verschiedenen internationalen Organisationen über den Stellenwert der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen für den Westen gelang es in den Jahren 1983 und 1984, den transatlantischen Konflikt des Jahres 1982 einzuhegen. Der erreichte Konsens über die westliche Ost-West-Handelspolitik ist sehr empfindlich und könnte leicht durch einseitige Handlungen der USA, die die Interessen der anderen westlichen Staaten nicht angemessen berücksichtigen, gefährdet werden.

Die Verhängung von Sanktionen aus außenpolitischen Gründen, die extraterritoriale Anwendung amerikanischer Gesetzgebung und die Beschränkungen des Technologietransfers mit den westlichen Staaten haben potentiell einen negativen Effekt auf die amerikani-

Leiter des wissenschaftlichen Beraterstabes der Corson-Gruppe hervorgehoben, daß die US-Regierung in den anschließenden Monaten Restriktionen beschlossen bzw. eingeleitet hat, die einer Ignorierung der Ergebnisse des Corson-Reports gleichkommen. Vgl. M. B. Wallerstein, *Scientific Communication and National Security* in 1984, in: *Science*, Vol. 224, 4. Mai 1984, S. 460-466.

IV. Schlußbemerkungen

schen Beziehungen mit den westeuropäischen Ländern und auch mit der Bundesrepublik. Gegenwärtig sieht es noch so aus, als wollten die westeuropäischen Regierungen dieses Konfliktpotential nicht wahrhaben; sie scheuen verständlicherweise die Auseinandersetzungen mit den Maßnahmen eines Landes, von dessen Technologie sie in vielen Bereichen abhängen.

Der innerwestliche Streit über die richtige Ost-West-Handelsstrategie ist schon längst zu einem Streit zwischen den Industriestaaten über die besten Ausgangspositionen für die eigene zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und über die Stellung auf den Weltmärkten, in denen fortgeschrittene Technologien eine zentrale Rolle einnehmen werden, geworden. Dies ist eine Herausforderung für die westeuropäischen Staaten und für Japan, der sie sich auf lange Sicht nicht werden entziehen können. Deren Bewältigung setzt jedoch voraus, daß die westeuropäischen Regierungen — und das gilt vor allem auch für die der Bundesrepublik Deutschland — sich der Implikationen der amerikanischen Politik bewußt werden und dementsprechende Maßnahmen ergreifen.

Die Ost-West-Finanzbeziehungen nach der Krise 1981—1983

I. Einleitung und Überblick

Die Finanzbeziehungen zwischen den sieben osteuropäischen RGW-Ländern und den westlichen Volkswirtschaften gerieten zwischen 1981 und 1983 in eine schwere Krise. Polen und Rumänien konnten ihren eingegangenen Tilgungs- und Zinszahlungsverpflichtungen nicht nachkommen und mußten mit ihren westlichen Gläubigern sogenannte Umschuldungen vereinbaren. Auch Ungarn und die DDR sahen sich 1982 unversehens einer ernsthaften Liquiditätskrise gegenüber, als westliche Gläubiger nach der polnischen Illiquidität neue Kredite verweigerten und darüber hinaus die Rückzahlung kurzfristig gewährter Kredite verlangten¹⁾. Weit weniger dramatisch war die Entwicklung der Finanzbeziehungen zu Bulgarien und der Tschechoslowakei. Im Unterschied zu den osteuropäischen RGW-Ländern blieb die Sowjetunion weitgehend von den Folgen der Krise verschont — die Hegemonialmacht Sowjetunion geht sogar gestärkt aus der Ost-West-Finanzkrise hervor.

Insgesamt gesehen galten alle RGW-Länder nach der Zahlungsunfähigkeit Polens und Rumäniens sowie den ausgeprägten Zahlungsproblemen Ungarns und der DDR als Risikoländer. Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern im Hinblick auf Wirtschaftskraft, Verschuldungs- und Liquiditätslage sowie insbesondere Grad und Ursachen der Zahlungsprobleme blieben weitgehend unberücksichtigt; insofern war es nicht überraschend, wengleich deutlich überzeichnend, daß viele westliche Beobachter die Verhältnisse Polens mit denen Osteuropas gleichsetzten. Für viele westliche Banken, die sich gerade erst Anfang der siebziger Jahre den RGW-Ländern zugewandt hatten, war Osteuropa plötzlich kein kreditwürdiger Partner mehr. Der Kreditstrom in den Osten verebbte nach einer Phase stürmischer Kreditexpansion. Insbesondere auf den unkontrollierten Euromärk-

ten kam es durch kreditstoppartige Reaktionen der Banken zu scharfen Einschnitten.

Da gleichermaßen bedeutsam war, daß die staatlichen Exportbürgschaften für die Umschuldungsländer Polen und Rumänien eingestellt werden mußten, und die Versuche einzelner westlicher Länder (z. B. Österreichs), mit einer expansiven Kreditpolitik gegen den Strom zu schwimmen und weiterhin Kredite an die RGW-Länder auszureichen, den Markttrend nicht umkehren konnten, sahen sich die RGW-Länder ebenfalls aufgrund extrem hoher Realzinsen gezwungen, eine völlig neue Außenhandelspolitik mit den westlichen Volkswirtschaften einzuschlagen. Da die Zahlungsfähigkeit nicht mehr durch das Vertrauen der westlichen Financiers und ihre Kredite gestützt wurde, verblieben nur eigene Anstrengungen und die Besinnung auf interne Ressourcen.

Die zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit und zur Verbesserung der Kreditwürdigkeit eingeleitete Konsolidierungspolitik förderte die Steigerung der West-Exporte und die oft drastische Reduzierung der West-Importe. Ziel dieser Konsolidierungspolitik, die von den westlichen Gläubigern erzwungen, teilweise aber auch freiwillig eingeleitet wurde, war es, Handelsbilanzüberschüsse zu erzielen, um so weit wie möglich den Schuldendienstverpflichtungen nachkommen zu können und sie darüber hinaus sogar zu verringern.

Diese Konsolidierungspolitik stellte für die RGW-Länder eine bislang einzigartige Herausforderung dar. Westkredite, die während der siebziger Jahre (teilweise reichlich) zur Verfügung standen und ein entscheidender Wachstumsfaktor für Industrieinvestitionen und Konsum in Osteuropa waren, mußten entgegen allen volkswirtschaftlichen Planungen in den RGW-Planungsbehörden 1981 und 1982 plötzlich zurückgezahlt werden, ohne daß — wie bisher üblich — neue Anschlußkredite zur Verfügung standen. Rigorose Kürzungen der West-Importe waren zumeist das einzige Mittel, um dieser Herausforderung erfolgreich begegnen zu können.

¹⁾ Präzisierend muß ergänzt werden, daß der Kapitalrückzug im Falle Ungarns nicht von den traditionellen Kreditgebern in Westeuropa ausging, sondern von einigen Gläubigern im arabischen Raum.

Die negativen Wachstumseffekte dieser Kürzungen führten insbesondere bei den Investitionen (weniger jedoch bei Konsumgütern) zu einschneidenden Einschränkungen. Die Anstrengungen der RGW-Länder zur Erzielung von Handelsbilanzüberschüssen waren unabdingbar und sind positiv zu bewerten. Zur Kehrseite dieser Medaille gehört jedoch, daß die reduzierten Investitionsgüterimporte aus dem Westen die internationale Wettbewerbsfähigkeit der RGW-Länder gegenüber vielen Entwicklungs- und Schwellenländern gefährden. Die Integration vor allem der kleinen RGW-Länder in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung hat trotz aller Bemühungen seit 1970 nur bescheidene Erfolge gebracht. Um so mehr ist auch von westlicher Seite darauf zu achten, daß die erreichte Wettbewerbsfähigkeit durch eine wieder flexiblere Kreditpolitik erhalten bleibt, nach Möglichkeit sogar gesteigert wird.

Die RGW-Länder haben die Konsolidierungsherausforderung bestanden — für viele westliche Beobachter überraschend gut. Nach den zwei Illiquiditätsfällen und der bekannten Planungseffizienz östlicher Wirtschaftssysteme war ein reibungsloses Umstellen auf die Verwirklichung außenwirtschaftlicher Prioritäten gegenüber den westlichen Ländern nicht zu erwarten gewesen. Dieses Bemühen, das verlorengegangene Vertrauen wiederzuerlangen und die Kreditwürdigkeit zu festigen, verdient besondere Beachtung, weil für die kleinen RGW-Länder die ökonomischen Voraussetzungen nicht nur gegenüber dem Westen, sondern auch gegenüber der Sowjetunion ungünstiger wurden; denn die Sowjetunion stellte steigende Energiepreise, die wachsende Exporte in dieses Land zur Folge haben und nicht als West-Exporte oder für den Eigenverbrauch zur Verfügung stehen, in Rechnung.

Die Phase der krisenhaften Zuspitzung und übernervöser Reaktionen westlicher Gläubiger beginnt Ende 1983 überzugehen in eine Phase, in der Überreaktion und sachlich schwer zu rechtfertigende Kapitalrückzugsaktionen ersetzt werden durch eine stärkere Länderdifferenzierung und eine realistischere Risikoeinschätzung der einzelnen RGW-Länder im Vergleich zu den turmhohen Risiken insbesondere in Lateinamerika. 1984 beginnt sich diese „Normalisierungstendenz“ weiter zu verstärken. Insbesondere die Sowjetunion tritt mit umfangreichen Kreditaufnahmen und erstaunlich verfeinerter und diversifizierter Kreditaufnahmepolitik in den Vorder-

grund. Auch die DDR, die sich mit den beiden Milliarden-Krediten westdeutscher Banken und harten internen Maßnahmen respektabel durch die Liquiditätsklippen schiffen konnte, verbesserte ihr Kreditstanding und geht wieder mit gestärktem Selbstbewußtsein auf die internationalen Kapitalmärkte.

Ungarns Image war überraschend lange angekratzt. Die Aufnahme in den IWF und die Weltbank hat nicht nur geholfen, die schwierige Liquiditätslage zu verbessern. Gleichzeitig wurde den ungarischen Wirtschaftspolitikern der Rücken für die Fortsetzung ihrer Wirtschaftspolitik gestärkt und die westlichen Banken ermutigt, Ungarn weiterhin mit Krediten zur Verfügung zu stehen.

Bei Bulgarien und der Tschechoslowakei hat es nie eine besondere kreditpolitische Zuspitzung gegeben. Durch eine vorsichtige Kreditaufnahme im Westen verzichteten diese Länder zwar auf ein zusätzliches kreditfinanziertes Wachstum; andererseits hatten sie nicht gegen die unbequemen Folgen einer von außen aufgezwungenen Konsolidierungspolitik zu kämpfen. Es scheint, daß diese beiden Länder ihre bisherige Kreditpolitik fortsetzen wollen.

Polen ist immer noch in allergrößten Schwierigkeiten. Zwar erzielt es trotz schwieriger interner Versorgungslage mit den westlichen Ländern Handelsbilanzüberschüsse; diese reichen aber bei weitem nicht aus, um die Zinsverpflichtungen voll erfüllen zu können. Wenngleich die Gesamtverschuldung folglich weiter ansteigt, gibt es eine gewisse Entspannung an der Umschuldungsfront, denn erstmalig gelang es den Banken, die Fälligkeiten mehrerer Jahre (1984—1987) in einem Paket zu verhandeln und weit in die Zukunft zu strecken. Aber das allein wird keinesfalls ausreichen, daß Polen mit den Banken in absehbarer Zeit neue Kredite verhandeln kann.

Rumänien ist 1984 seinen Zahlungsverpflichtungen ohne Umschuldungsvereinbarungen nachgekommen. Die schwierigen Umschuldungsverhandlungen der Jahren 1982/1983 sind in den Hintergrund getreten; westliche Exportkreditversicherer gewähren für Exporte nach Rumänien wieder Garantien. Ceausescu will die West-Verschuldung konsequent weiter abbauen. Ob sich diese Politik weiter durchhalten läßt, wird sich in den Jahren 1985/1986 zeigen, wenn die Rückzahlungsverpflichtungen wieder ansteigen.

Insgesamt gesehen läßt sich Ende 1984 ein wieder wesentlich freundlicheres Bild der Ost-West-Finanzbeziehungen aufzeigen.

II. Entwicklung der Westverschuldung der RGW-Länder in den siebziger Jahren

Die Sowjetunion und die übrigen RGW-Länder litten schon immer unter Kapitalmangel; aber dieser Mangel führte selten zu einer gezielten Kapitalnachfrage im westlichen Ausland. Während der gesamten Nachkriegszeit gab es kaum eine nennenswerte Verschuldung der RGW-Länder. Bis zum Beginn der siebziger Jahre, als lediglich kurzfristige Handelskredite im Umfang von 8 Mrd. US-Dollar zur Unterstützung westlicher Exporte ausgiehen wurden, war das Interesse an wachsender Kapitalverflechtung zwischen Ost und West kaum vorhanden. Die Zurückhaltung der osteuropäischen Kreditnehmer wich, als sich im Zuge der Entspannungspolitik zwischen Ost und West sowohl die politischen wie auch die ökonomischen Bedingungen für intensivere Finanzbeziehungen änderten und auch von Geldgeberseite die Bereitschaft signalisiert wurde, Kapitalexperte in starkem Maße nach Osteuropa zu fördern.

Daraus entwickelte sich eine beispiellose Beschleunigung der Kreditausleihungen. In den Jahren zwischen 1971 und 1981 stieg die Bruttoverschuldung der RGW-Länder im Westen um das Elffache auf 88 Mrd. US-Dollar. Die jährliche Neuverschuldung erreichte 1975 mit einer Steigerung von 14 Mrd. US-Dollar ihren Höhepunkt. Die RGW-Länder konnten auch 1979 noch, als die öffentliche Diskussion über die Grenzen der Verschuldung bereits offener und artikulierter geführt wurde, ihre Verschuldung um 13 Mrd. US-Dollar ausdehnen.

Für diese Verschuldungsentwicklung gibt es weder auf Osteuropa bezogen noch international gesehen eine Parallele. Wie ausgeprägt die östliche Nachfrage, aber auch wie interessiert die westlichen Gläubiger waren, ihr Kreditangebot auszudehnen, läßt sich damit verdeutlichen, daß in den zehn Jahren zwischen 1971 und 1981 die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Kreditausleihung an die RGW-Länder mit 27 % weit über der allgemeinen internationalen Kreditentwicklung lag.

Alle RGW-Länder verknüpften mehr oder weniger deutlich mit ihrer Kapitalimportpolitik die Hoffnung, a) durch den Import westlichen Kapitals und westlicher Technologie die Wachstumsschwäche ihrer Wirtschaften zu überwinden, b) durch intensiven Außenhandel mit den westlichen Märkten überfällige interne Reformen kompensieren zu können

und c) sich langfristig stärker in die internationale Arbeitsteilung integrieren zu können. Dieser Integrationsansatz, der nicht in allen, aber in wesentlichen Teilen als gescheitert angesehen wird, fand im Westen bei Politikern, Unternehmern und Bankvertretern breite Zustimmung. Für die Banken war entscheidend, daß Osteuropa bei ihnen weitgehend unverschuldet war, daß die heimische (Export-)Industrie „finanzielle Begleitung“ suchte und daß die Liquiditätsschwemme, die 1974/1975 nach dem ersten Ölpreisschock einsetzte, darüber hinaus zu einer teilweise aggressiven, zumindest expansiven Kreditpolitik auch gegenüber den RGW-Ländern geradezu aufforderte.

Der Ausbau der Ost-West-Finanzbeziehungen wurde im Westen allerorten gepriesen; jedes größere Land, jede größere Bank beteiligte sich daran — allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunkten; der Kapitaltransfer in den Osten galt als wichtiger Motor des Ost-West-Handels und der neu entwickelten Ost-West-Kooperation. Auch auf östlicher Seite gab es kein Land, das diese einmalige Chance ungenutzt an sich vorbeiziehen lassen wollte und sich nicht beteiligte. Selbst die Sowjetunion als großes autarkiebegabtes Land griff recht kräftig nach westlichem Kapital. Als einziges RGW-Land gab die Sowjetunion diese Politik aber frühzeitig wieder auf: Die Ölpreisexplosion brachte der östlichen Hegemonialmacht jährliche Milliarden-Geschenke ein, so daß nach 1976/1977 eine rasch weiter steigende Verschuldung gar nicht mehr zur Diskussion stand. Während die Sowjetunion ihre Kapitalimporte aufgrund riesiger *Windfall profits*²⁾ begrenzen konnte, haben die kleinen RGW-Länder ihre Kreditaufnahmen im Westen noch kräftig beschleunigt; dazu trug bei,

— daß sich die Außenhandelspreise sowohl gegenüber dem Westen als auch gegenüber der Sowjetunion zu ihren Ungunsten entwickelten,

— daß die Exporte in den Westen (u. a. aufgrund geringerer Adaptionfähigkeit westli-

²⁾ Auf der Konferenz über „Economic Relations with the USSR: American and West German Perspectives“, Washington, D. C., April 1984, nannte Ed A. Hewett, der zu dem Thema „Basic Issues in U. S. -Soviet Economic Relations“ sprach, für diese *Windfall profits* eine Größenordnung von 60 Mrd. US-Dollar.

cher Technologien im Osten und gedämpfter Nachfrage nach östlichen Produkten) hinter den Erwartungen zurückblieben,

— daß Kredite insbesondere im Falle Polens nicht für investive, sondern für konsumptive Zwecke Verwendung fanden und

— daß diese Kredite, die ursprünglich sehr billig waren, teilweise sogar eine negative Realverzinsung hatten, so teuer wurden, daß neue Kredite aufgenommen werden mußten, um die übersteigerten Zinsen zahlen zu können. Ungebundene Euro-Konsortialkredite dienten bereits in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre als Zahlungsbilanzkredite zur Gewährleistung fälliger Zins- und Tilgungsleistungen.

Diese und andere (Fehl-)Entwicklungen fanden im Westen nur geringe Beachtung. Den Banken standen meistens konkrete Informationen über die Kreditverwendung und deren Einfluß auf die Exportstrukturen, teilweise auch über die wirtschaftlichen Entwicklungen in Osteuropa genausowenig zur Verfügung wie westlichen Regierungen oder Forschungsinstituten; insofern war von ihrer Seite keine Kontrolle der Kreditverwendung möglich und wohl auch nicht intendiert, so daß es nicht verwundert, daß bis Anfang 1980 über die Ost-West-Finanzbeziehungen der Eindruck erhalten blieb, daß alles in Ordnung sei und keine besonderen Belastungen zu erwarten seien. Die Korrektur dieser Entwicklung kam — sehr verzögert — entsprechend hastig und überzogen.

III. Ursachen veränderter Kreditvergabepolitik

Verantwortlich für die abrupte Wende in der Kreditvergabepolitik der westlichen Banken gegenüber osteuropäischen Kreditnehmern war ein sehr heterogener, zeitlich gestaffelt auftretender Ursachenkomplex, in den vorwiegend ökonomische Faktoren eingingen. Diese ökonomischen Faktoren wurden aber temporär in ihrer Wirkung deutlich verstärkt und überlagert durch politische Einflüsse.

Ausgangspunkt für die veränderte Kreditvergabepolitik war die *zweite Ölpreisschwelle* im Jahre 1980; sie induzierte einen kräftigen Wandel der Kreditgeber- und Kreditnehmerstruktur auf den besonders sensibel reagierenden Euro-Kreditmärkten. Während auf Gläubigerseite die OPEC-Kartellstaaten durch die kräftige Ölpreisanhebung ihre dominierende Kapitalanbieterrolle ausbauen konnten, kam es auf der Kreditnehmerseite zu einem starken Verdrängungsprozeß. Die Industrieländer steigerten ihre Kreditnachfrage zum Ausgleich der ölpreisbedingt gestiegenen Leistungsbilanzdefizite überproportional mit der Folge, daß Entwicklungs- und RGW-Länder nur einen Teil ihrer Kreditnachfrage befriedigen konnten. Die RGW-Länder erhielten auf den Euromärkten 1980 nur noch 2 Mrd. US-Dollar (1979 5 Mrd. US-Dollar); ihr Anteil am Neugeschäft des Euromarktes sank von 6 % über 3 % auf praktisch Null.

Dieser Prozeß verstärkter Schuldnerauslese traf besonders die RGW-Länder; neben den ölpreisbedingten Verschiebungen gab es gleichzeitig ein ganzes Bündel „bankinterner“

Faktoren, das die Gläubiger bei der Vergabe neuer Kredite gegenüber osteuropäischen Schuldnern restriktiver vorgehen ließ. Zu diesen Faktoren gehören zum Beispiel die zur Diskussion gestellte Einbeziehung von Auslandsgeschäften in die nationalen Kreditvergabegrundsätze (sog. Konsolidierung), die sinkende Bereitschaft der Banken, die wachsenden Risiken der Fristentransformation auf sich zu nehmen und kurz- und mittelfristig angelegte Gelder als langfristige Kredite zu vergeben, sowie daß sich bei etlichen Banken das Verhältnis von Kreditausleihungen zum Eigenkapital offensichtlich einer kritischen Schwelle genähert hatte und dadurch einer forschen Kreditvergabe deutliche Grenzen gesetzt wurden.

Neben diesen allgemeinen Gründen gab es auch „*RGW-spezifische*“ Gründe, so zum Beispiel Hinweise darauf, daß die bankinternen Länderlimite weithin ausgeschöpft wurden und die erwarteten Probleme des Debt-Managements — u. a. durch die steigenden Zinsbelastungen — ein Überschreiten als nicht ratsam erscheinen ließen.

Mit der faktischen *Illiquidität Polens* im März 1981 und der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 gewinnen die Ursachen sinkender Kreditvergabebereitschaft an Osteuropa Kontur und Qualität — an Kontur, weil sich die ökonomischen Befürchtungen der Gläubiger im Hinblick auf die schwindende Schuldendienstfähigkeit Polens bereits ein halbes Jahr nach der Unterzeichnung ei-

nes Großkredits über 1,2 Mrd. DM bestätigten, und an Qualität in dreierlei Hinsicht: erstens, weil der „Polenschock“ den Zentralnerv westlicher Bank-Manager traf und dadurch ihr „Ausleihmodell“ gegenüber den osteuropäischen Ländern zusammenbrach; zweitens, weil erstmalig mit einem Großschuldner, und zudem mit einem osteuropäischen, Umschuldungen überfällig gewordener Kredite notwendig wurden; und drittens, weil erstmalig in massiver und direkter Weise die Kreditbeziehungen zu Osteuropa nach der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen von westlicher Seite politisch beeinflusst wurden.

Als Polen im Frühjahr 1981 seinen Schuldendienst nicht mehr aufrechterhalten konnte, stand es in den Büchern westlicher Gläubiger mit einer Gesamtverschuldung von rund 24 Mrd. US-Dollar. Allein die Banken, allen voran die westeuropäischen, hatten an polnische Kreditnehmer 15 Mrd. US-Dollar ausgeliehen. Daß ausgerechnet Polen, das die Rolle eines Mittlers zwischen Ost und West spielen sollte, das auch von den Banken favorisiert wurde und 1981 27 % aller an die RGW-Länder vergebenen Westkredite erhalten hatte, zahlungsunfähig wurde, traf die westlichen Gläubiger hart und erklärt mit den überaus schroffen Wandel ihrer Kreditpolitik.

Daß Polens Illiquidität und der Zwang, offen gebliebene Tilgungen umschulden zu müssen, zu einer so starken Reaktion gegenüber allen RGW-Ländern führte, also auch denen, die ein vergleichsweise gutes Kredit-Standing hatten, hing entscheidend damit zusammen, daß sich wesentliche Annahmen westlicher Kreditpolitik gegenüber Osteuropa nicht bzw. nur eingeschränkt bestätigten.

Die im Westen erfundene und in Moskau nie bestätigte *Regenschirmtheorie*, die für viele Banken ein entscheidender Eckpfeiler ihrer Ost-Kreditpolitik war, ging davon aus, daß die Sowjetunion zur Wahrung der Stabilität ihres Staatensystems ihren Satellitenstaaten dann finanzielle Hilfe gewährt, wenn Zahlungsverzug gegenüber westlichen Gläubigern droht. Als Polen 1981 und 1982 auch Rumänien zahlungsunfähig wurden und die Sowjetunion nicht mit finanzieller Hilfe einsprang, war ein wesentlicher Baustein westlicher Kapitalexportpolitik zerstört. Die Enttäuschung über die Fehleinschätzung des sowjetischen Rollenverständnisses war unübersehbar und hatte zur Folge, daß cum grano salis kreditpolitisch ganz Osteuropa mit Polen gleichgestellt wurde.

Hinzu kommt, daß Osteuropa neben vielen anderen Regionen als *eigenständiger Wettbewerbsraum* angesehen wurde. Das begünstigte im Wettbewerb zwischen den Banken das Denken in Marktanteilen und Zuwachsraten; selbst innerhalb einer Bank lenkte der interne Wettbewerb zwischen den verschiedenen Auslandsabteilungen den Blick auf das Volumen neuer Kreditabschlüsse, nicht aber auf wachsende Risiken. Schließlich ist bemerkenswert, daß westliche Banken in den siebziger Jahren durchaus davon ausgingen, daß gerade von Staatshandelsländern mit zentraler Wirtschafts- und Finanzplanung eine *hohe finanzielle Disziplin* erwartet werden kann. Alle diese Punkte fanden keine oder nur eingeschränkte Bestätigung, schürten die Überreaktion der Banken und machen deutlich, warum die Phase relativ leichten Finanzierens, die während der ganzen siebziger Jahre gegeben war, nun Anfang der achtziger Jahre urplötzlich in eine Phase der Überreaktion mündete, in der die Banken den Ländern Osteuropas nicht mehr mit einer positiven, sondern jetzt mit einer negativen Grundhaltung begegneten.

Westliche Finanziere schenken der Kalkulation *politischer Risiken* während der siebziger Jahre kaum Beachtung. Offensichtlich investierten sie in die Entspannungspolitik viel Vertrauen und fühlten sich durch die staatliche Ost- und Ostwirtschaftspolitik angespornt, mitzuziehen. 1980 begannen die Banken nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan auch wieder politische Risiken wahrzunehmen, nicht jedoch bereits zu kalkulieren. Die Kalkulation politischer Risiken setzte gut ein Jahr später ein, als nicht nur die Illiquidität Polens dazu Anlaß gab, sondern als nach der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen sich auch westliche Regierungen gefordert fühlten, darauf mit konkreten Maßnahmen oder indirekt durch öffentliche Diskussion bestimmter Forderung zu reagieren.

Daß die politischen Risiken für die Banken noch ausgeprägter wurden, hing damit zusammen, daß der Ost-West-Handel und die Ost-West-Finanzbeziehungen von amerikanischer Seite in die sicherheitspolitischen Kontroversen mit der Sowjetunion hineingestellt wurden. So wurde davon ausgegangen, daß der Ost-West-Handel primär dem Osten nützt, daß der Ost-West-Handel das östliche Militärpotential stärkt, daß Handel mit und Kredite für RGW-Länder zur wachsenden Bedrohung durch diese Länder beitragen und daß es deswegen unabdingbar ist, den Ost-West-

Handel und die Ost-West-Kreditbeziehungen zu begrenzen.

Selbst wenn sich bald abzeichnete, daß Westeuropa die relevanten kreditpolitischen Einschränkungen nahezu einheitlich ablehnte, mußten von den Forderungen der amerikanischen Administration Unsicherheiten ausgehen auf die westlichen Kreditmärkte und die ohnehin bestehende Zurückhaltung der Banken verstärken; denn einerseits war für die Kreditgeber nicht abzusehen, ob die westeuropäischen Regierungen den amerikanischen Überlegungen im Gesamtkomplex handels-, kredit- und sicherheitspolitischer Auseinandersetzung nicht doch noch, wenn auch nur partiell, folgen würden und andererseits mußten die Finanziere prüfen, ob sich die amerikanischen Forderungen nicht auch dann über die amerikanischen Banken auf die Märkte übertragen hätten, wenn die europäischen Regierungen ihre Ablehnungsfront im Bargaining-Prozeß mit der amerikanischen Administration hätten durchsetzen können.

Die Diskussionen, die darauf hinausliefen, die Ost-West-Finanzbeziehungen als politischen Sanktionshebel zu nutzen, konzentrierten sich hauptsächlich auf zwei Punkte, und zwar erstens auf eine offizielle Zahlungsunfähigkeitserklärung Polens und zweitens auf allgemeine monetäre Sanktionen.

Die Denkrichtung in den USA, die Kreditbeziehung zu Polen und zu ganz Osteuropa stärker in sicherheitspolitische Überlegungen einzubeziehen, breitete sich im Frühjahr 1982 mit der Diskussion um ein sogenanntes „Polen-default“ aus, als mehrere Millionen US-Dollar fällig wurden, aber von Polen nicht zurückgezahlt werden konnten. Daraufhin drängten einige US-Abgeordnete sowie wichtige Vertreter des US-Verteidigungsministeriums auf eine „declaration of default“, also eine offizielle Insolvenzerklärung Polens. Die mit einer Zahlungsunfähigkeitserklärung verfolgte Strategie traf auf den heftigen Widerstand sowohl westeuropäischer Regierungen als auch der US-amerikanischen und westeuropäischen Banken. Nach einer überaus gegensätzlichen Debatte wurde die Diskussion über einen Offenbarungseid Polens in dem Moment abgebrochen, als im Sommer 1982 mit Mexiko auch ein Umschuldungskandidat vor den amerikanischen Toren auftauchte und sich die Gefahr von Kettenreaktionen und einer Destabilisierung des westlichen, d. h. auch des amerikanischen Finanz- und Währungssystems deutlich verstärkte. Die US-Regierung übernahm die Rückstände und

beglich die polnischen Verbindlichkeiten bei den amerikanischen Banken.

Die Diskussion, *monetäre Sanktionen* gegenüber Osteuropa zu verhängen, wurde offenbar ausgehend von der Vorstellung geführt, durch die Einführung einer Genehmigungspflicht oder gesonderter staatlicher Kapitaltransferverbote politischer Einfluß auf die Sowjetunion und ihre Verbündeten ausüben zu können. Auch solch ein Kreditembargo wurde durch die Banken scharf zurückgewiesen, und das nicht nur, weil angestammte, gesetzlich verankerte Freiheiten verloren gehen würden, sondern erst recht, weil ausgeprägte Unsicherheiten über die Wirkungen monetärer Sanktion die westlichen Geld- und Kapitalmärkte ins Chaos stürzen könnten.

Monetäre Sanktionen, eingekleidet in einen Kreditstopp beziehungsweise in eine kräftige Reduzierung westlicher Kapitalexporte in die RGW-Länder, stellen ein ausgesprochen scharf wirkendes Instrument dar, das die Bedeutung von Handelssanktionen (beispielsweise im Technologie- oder Getreidebereich) bei weitem übertrifft.

Ein politisch motivierter Kreditstopp hätte für Osteuropa fatale Wirkungen. Erstens müßten in Höhe der relativ hohen Zins- und Tilgungsverpflichtungen Handelsbilanzüberschüsse mit dem Westen erzielt werden; deutliche Wachstumsverluste wären für die Dauer der verhängten Sanktionen bei ohnehin erheblichen Wirtschaftsproblemen die Folge. Zweitens müßten die RGW-Länder bei Ausfall westlicher Finanzierungen Devisen ansparen und die Kaufsummen für größere Importprojekte zunächst über Jahre durch steigende Exporte bzw. reduzierte Importe ansammeln und dann bar bezahlen, oder wenn das nicht geht, schließlich sogar auf sie verzichten. Ob und wie sich die osteuropäischen Länder den harten Sanktionswirkungen beugen würden und all ihre Kräfte auf die Erfüllung der Zins- und Tilgungszahlungen konzentrieren, mag von RGW-Land zu RGW-Land unterschiedlich sein. Es läßt sich vermuten, daß alle RGW-Länder überfordert wären, dieser Herausforderung ökonomisch und sozialpolitisch zu parieren — vielleicht mit Ausnahme der Sowjetunion.

Das östliche Reaktionsverhalten auf monetäre Sanktionen könnte sehr unterschiedlich ausfallen. Zum Zwecke der Veranschaulichung möglicher Sanktionswirkungen soll hier nur auf den gravierendsten Fall abgestellt werden: Die Hegemonialmacht Sowjet-

union reagiert für alle RGW-Länder auf die vom Westen politisch motivierten monetären Sanktionen ebenfalls politisch motiviert und erklärt sich und ihre Satelliten frei von allen Rückzahlungsverpflichtungen. Geht man von dieser nicht unrealistischen Reaktion aus und prüft ihre Implikationen auf der Gläubigerseite, so lassen sich folgende Ergebnisse zusammenfassen:

- Ein Moratorium wäre für alle Ostschulden unvermeidbar; die Gläubigerbanken wären gezwungen, ihre gesamten Ostforderungen abzuschreiben. Kürzungen bzw. der Ausfall von Dividenden wären nicht zu vermeiden;
- die Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen Ost und West wären auf Jahre hinaus auf das stärkste gestört;
- von einem osteuropäischen Generalmoratorium wären auch rein westliche Finanzbeziehungen betroffen.

Die offizielle Diskussion über die Anwendung dieses scharf wirkenden Instruments, die noch beim Versailler Gipfeltreffen westlicher Staats- und Regierungschefs im Juni 1982 auf amerikanisches Betreiben eine wichtige Rolle spielte, verstummte wieder relativ schnell. Aus westeuropäischen Hauptstädten wurde nach Versailles offen erklärt, daß eine Ände-

rung der Kreditpolitik weder im Umfang noch in der Art der Finanzierungen vonnöten und daß an eine politisch vorgegebene Kreditplafondierung nicht zu denken ist³⁾. Die Haltung der amerikanischen Regierung begann sich zu ändern durch die zu erwartenden — in Ost und West auftretenden — hohen Sanktionskosten und durch beträchtliche Unsicherheiten über die Kontrollierbarkeit und Begrenzbarkeit von Folgeprozessen, die durch monetäre Sanktionen ausgelöst werden. Die Politiker in der US-Administration, die für harte monetäre Maßnahmen gegen Polen plädierten, verloren weiter an Einfluß, als der US-Nachbar Mexiko seinen internationalen Zahlungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen konnte und nicht auszuschließen war, daß eine offizielle Insolvenzerklärung Polens zum einen die Finanzprobleme in der gesamten lateinamerikanischen Region und zum anderen damit aber auch die politischen und wirtschaftlichen Probleme der USA mit diesen Ländern erheblich verschärfen würde. Diese Sachzwänge führten im Hinblick auf die monetären Sanktionen zwischen US-Regierung und Westeuropa zu einer deutlich verbesserten Gesprächsatmosphäre, lange bevor der transatlantische Konflikt über das Erdgas-Röhren-Geschäft im November 1982 in einem Kompromiß mündete⁴⁾.

IV. Die Gesamtverschuldung der RGW-Länder im Westen

Die Gesamtverschuldung der RGW-Länder im Westen erreichte nach westlichen Schätzungen Ende 1981 mit 88 Mrd. US-Dollar⁵⁾ ihren (vorläufigen) Höhepunkt und war 1982 erstmalig rückläufig. Zwischen Ende 1981 und Ende 1983 sank die Verschuldung um insgesamt 4,6 Mrd. US-Dollar. Den Beitrag, den die einzelnen RGW-Länder zu der Reduzierung beitrugen, fiel sehr unterschiedlich aus.

Hauptkreditrückzahler waren die DDR (2,2 Mrd. US-Dollar) und Rumänien (1,2 Mrd. US-Dollar). Die geringsten Veränderungen

gab es bei Ungarn und der Sowjetunion — Ungarn, das 1982 mitten in einer Zahlungskrise steckte und ganz überraschend rd. 1 Mrd. US-Dollar kurzfristig erhaltener Kredite zurückzahlen mußte, konnte seine Verschuldung bereits 1983 wieder durch gezielte westliche Unterstützungsaktionen ausbauen; solche Hilfsaktionen waren bei der Sowjetunion nicht vonnöten. Sie blieb der von westlichen Einwirkungen weitgehend unbeeinflußt, nach eigenen Interessen agierende und kreditwürdige Finanzpartner. Polen ist demgegenüber das einzige RGW-Land, dessen Gesamtverschuldung stieg. Der Schuldendienst auf die hohe Gesamtverschuldung konnte aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten nicht durch entsprechend hohe Handelsbilanzüberschüsse aufgebracht werden, folglich blieb den westlichen Gläubigern nichts anderes übrig, als neue Kredite zu gewähren. Diese Zwangskredite haben dazu beigetragen, den Zinsendienst zu sichern; sie haben nicht zur Stärkung der polnischen Produktionsverhältnisse beigetragen.

³⁾ So übereinstimmende Bemerkungen des Kanzlers und des Finanzministers der Bundesrepublik Deutschland. Vgl. Süddeutsche Zeitung: „Westen will Ostkredite begrenzen“, vom 7. 6. 1982.

⁴⁾ Zu dem Kompromiß vgl. H.-D. Jacobsen, The Fragile U. S. -West German Consensus, Vortrag auf der Konferenz über „Economic Relations with the USSR: American and West German Perspectives“, Washington, D. C., April 1984.

⁵⁾ Die OECD weist sogar eine Bruttoverschuldung von 92 Mrd. US-Dollar aus. Vgl. OECD, Financial Market Trends, No. 24, Paris, March 1983.

Tabelle 1:

Gesamte West-Verschuldung der RGW-Länder (in Mrd. US-Dollar)

	1975	1979	1980	1981	1982	1983
Bulgarien	2,6	4,4	3,5	3,1	2,8	2,5
DDR	5,2	10,9	13,8	14,9	13,0	12,7
Polen	8,1	22,7	25,1	25,5	24,7	26,4
Rumänien	2,9	7,0	9,6	10,2	9,8	9,0
Sowjetunion	10,6	18,1	18,6	20,9	20,0	20,5
Tschechoslowakei	1,1	4,1	4,9	4,4	4,1	3,7
Ungarn	3,1	8,5	9,5	8,7	7,7	8,3
insgesamt	33,6	75,7	85,0	87,7	82,1	83,1

Quelle: CIA Directorate of Intelligence: Handbook of Economic Statistics, 1984. A Reference Aid. CPAS 84-1002, September 1984.

Polen ist mit Abstand der Hauptkreditnehmer der RGW-Länder im Westen. Von der Gesamtverschuldung von 83 Mrd. US-Dollar (1983) erhielt Polen 32 %. An zweiter Stelle mit 25 % folgt die Sowjetunion vor der DDR mit einem Anteil von 15 %.

Betrachtet man die Nettosition, daß heißt die Gesamtverschuldung minus Guthaben, so ist auffällig, daß die DDR ungewöhnlich ehrgeizige Anstrengungen unternommen hat, um ihre Kreditwürdigkeit zu verbessern. Die Nettoverschuldung der DDR sank um 3,7 Mrd. US-Dollar auf 9 Mrd. US-Dollar, und zwar nicht nur durch Kredittilgung, sondern auch durch kräftige Aufstockung der Guthaben. Der starke Abbau der Nettoverschuldung hatte zur Folge, daß die DDR bei dieser Kreditkennziffer seit 1979 erstmalig wieder hinter der Sowjetunion an dritter Stelle rangiert.

Die Gesamtverschuldung von 83 Mrd. US-Dollar und der Rückgang der Gesamtverschuldung Osteuropas um 4,6 Mrd. US-Dollar bedarf einer zusätzlichen Erläuterung: Um einen allgemeinen Schuldenausweis der einzelnen wie aller RGW-Länder zu ermöglichen, werden alle West-Kredite, die in den unterschiedlichsten konvertierbaren Währungen aufgenommen wurden, zum Zwecke der Vergleichbarkeit auf eine einheitliche Währungsbasis umgerechnet. Diese Rolle übernimmt in internationalen Statistiken traditionell der US-Dollar. Kredite, die auf US-Dollar-Basis gewährt werden, lassen sich einfach addieren, weil kein Bewertungsproblem auftritt. Anders jedoch bei den Nicht-US-Dollar-Krediten. Sie müssen nach den am Stichtag gültigen Wechselkursen zwischen z. B. DM und US-Dollar

umgerechnet werden. Daraus ergibt sich unmittelbar, daß sich Wechselkursschwankungen zwischen den einzelnen Währungen und dem US-Dollar im Ergebnis niederschlagen müssen, und zwar in Abhängigkeit a) vom Umfang der Nicht-US-Dollar-Kredite und b) vom Umfang der Wechselkursveränderungen.

Letztere sind einfach zu ermitteln und sagen aus, daß der US-Dollar gegenüber allen wichtigen West-Währungen an Wert gewonnen hat. Das bedeutet wiederum für die Umrechnung, daß ein aufgewerteter US-Dollar im Umfang der Nicht-US-Dollar-Kredite zu einer automatischen Reduzierung der Gesamtverschuldung führt. Der Anteil der Nicht-US-Dollar-Kredite an der Gesamtverschuldung soll je nach RGW-Land zwischen 30 und 70 % liegen. Geht man von einem Mittelwert von 50 % aus, so kommt man folglich zu dem Ergebnis, daß die Reduzierung der Verschuldung von 4,6 Mrd. US-Dollar zu über 10 % auf die Preissteigerung des US-Dollars zurückzuführen ist, die tatsächlichen Rückzahlungen folglich geringer sind.

Statistisch gesehen profitieren die Länder Osteuropas von der US-Dollar-Aufwertung, daran besteht kein Zweifel; und der geringere Verschuldungsausweis mag in einzelnen Fällen auch (psychologische) Vorteile für diese Länder bringen, wenn sich westliche Gläubiger lediglich an den ausgewiesenen Zahlen orientieren. Aber *faktisch* werden dadurch weder die nominalen Tilgungs- noch die nominalen Zinsbelastungen in den jeweiligen Währungen verändert. Tatsächliche Schuldendiensterleichterungen durch Ausnutzung von Wechselkurssteigerungen sind ceteris

paribus erst dann möglich, wenn Handelsströme flexibel von den währungsschwachen in das währungsstarke Land (hier: USA) umgelenkt werden können und aus deren Gegenwerten nach Umrechnung in eine andere westliche Währung, die relativ schwach ist, ein höherer Betrag für den Schuldendienst bereit steht.

Die Schwierigkeiten, Wechselkursschwankungen auszunutzen und ein entsprechendes Außenhandelsinteresse in die Tat umzusetzen, sind gerade für planwirtschaftlich organisierte Länder besonders groß, und es ist auch nicht nachzuweisen, daß eine währungsbedingte Verlagerung der Handelsströme stattgefunden hat. Im Ergebnis kommt man folglich zu der Feststellung,

— daß die RGW-Länder nicht vom steigenden US-Dollar profitieren,

— daß lediglich der statistische Ausweis der Gesamtverschuldung geschönt wird,

— daß die Wechselkursschwankungen auch bei den Kreditkennziffern zu einer besonderen Bewertungsunsicherheit beitragen und schließlich,

— daß der steigende US-Dollar mit seinen hohen Kreditkosten zumindest für einige RGW-Länder eher eine Belastung als eine Entlastung darstellt, weil einem relativ hohen Kreditanteil auf US-Dollar-Basis ein vergleichsweise kleiner Handelsanteil gegenübersteht, der ebenfalls auf US-Dollar-Basis abgewickelt wird.

V. Die Verschuldung der RGW-Länder bei westlichen Banken

Die Statistik der BIZ⁶⁾ über die Bruttoverschuldung der RGW-Länder gegenüber westlichen *Banken* zeigt deutlich den abrupten Wandel in den Ost-West-Finanzbeziehungen auf; Umfang und Struktur der veränderten Kreditvergabepolitik der Banken werden jedoch erheblich überzeichnet und bedürfen der Interpretation: Ende 1981 erreichte die Bruttoverschuldung bei Banken mit 58 Mrd. US-Dollar ihren Höhepunkt und verringerte sich bis Ende 1983 um 9 Mrd. US-Dollar. Hierbei handelt es sich aber nur zum Teil um reale Rückzahlungen: Zum ersten ist — wie bereits angeführt — hinzuweisen auf die Überbewertung des Verschuldungsrückgangs durch die Dollarkurssteigerungen. Zum zweiten spielt die Veränderung der Kredite an Polen in doppelter Weise eine besondere Rolle: Der Rückgang um 3,7 Mrd. US-Dollar zwischen Ende 1981 und 1983 resultiert nicht aus realen Tilgungen Polens, sondern aus staatlich verbürgten Bankkrediten, die in dieser Zeit fällig waren, die Polen aber nicht zahlen konnte und für die folglich die staatlichen Exportkreditversicherer, für die Bundesrepublik Deutschland die Hermes AG, von den Banken in Anspruch genommen wurden. Der Versicherer erwirbt mit der Zahlung die Forderung gegenüber Polen, mit der Konsequenz, daß Bankbilanz und Bankstatistik entlastet werden. Neben diesem reinen Gläubigerwechsel ist zu berücksichtigen, daß die westlichen

Banken in sehr unterschiedlicher Weise Abschreibungen auf ihre Polen-Forderungen vornehmen. Geben sie nicht die nominalen, sondern die um die Abschreibung verminderten Forderungen zur Erstellung der Bankstatistiken weiter, so reduziert sich automatisch der Gesamtforderungsbestand, ohne daß der Schuldner Kredite getilgt hat. Die unterschiedliche Abschreibungspraxis in den nationalen Banksystemen hat nicht nur bei den Statistikern, sondern auch bei anderen Ost-West-Beobachtern Verwirrung ausgelöst.

Faßt man Dollaraufwertungseffekt, Übergang der Banken-Forderung auf staatliche Gläubiger und Abschreibungspraxis zusammen als buchungstechnische Veränderungen, so gewinnt die Aussage vieler Banken an Glaubwürdigkeit, daß reale Rückzahlungen nur in ganz geringem Umfang zu verzeichnen waren, daß die rückläufige, statistisch ausgewiesene Verschuldung Polens gegenüber den Banken eine Scheinentwicklung darstellt und daß in Wirklichkeit die Bank-Forderungen sogar gestiegen sind.

Diese Faktoren erklären auch einen Großteil der um 1,1 Mrd. US-Dollar gesunkenen rumänischen Bankschulden. Die exakte Quantifizierung dieser Effekte ist nicht möglich. Will man trotzdem ein Gefühl für die „Buch-Effekte“ und die realen Tilgungen bekommen und geht davon aus, daß 30 % des Kreditrückgangs auf den Aufwertungseffekt des US-Dollars zurückzuführen sind und von den bei Polen und Rumänien verbleibenden Rückgängen von 2,5

⁶⁾ Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel; die BIZ fungiert als Zentralbank der nationalen Zentralbanken.

bzw. 0,8 Mrd. US-Dollar 90 % auf die „Buch-Effekte“ entfallen, so ergibt sich lediglich eine reale Tilgung von 3 Mrd. US-Dollar⁷⁾. Trotz dieser starken Korrektur des veränderten

Kreditvolumens bleibt jedoch festzuhalten, daß es 1981/1982 eine unübersehbare Zäsur gab und die westlichen Banken das Steuer ihrer Ostkreditpolitik deutlich herumwarfen.

VI. Zur Verschuldungsstruktur der RGW-Länder

Umfang und Verteilung der Bankkredite an die RGW-Länder wurden bislang immer aus der Statistik der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (vgl. Tab. 2) abgeleitet. Sie war konkurrenzlos und galt als verlässlich. Mit der erstmalig im Frühjahr 1984 veröffentlichten Gemeinschaftsstatistik von OECD und BIZ (vgl. Tab. 3) gelingt jedoch eine wesentlich treffendere Analyse.

Zunächst ist aber auffallend, daß sich nach den Angaben von OECD und BIZ aus Tabelle 3 für Ende 1983 nur eine Gesamtverschuldung von 70 Mrd. US-Dollar ergibt, während ja in Tabelle 1 83 Mrd. US-Dollar ausgewiesen werden. Die Gegenüberstellungen und Ergänzungen in Tabelle 4 zeigen jedoch, daß sich die Differenz unter Einschluß der nicht berücksichtigten Umschuldungskredite (direkte Staatskredite), der Kredite des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank und

7) Nominaler Verschuldungsrückgang

	9 Mrd. US-Dollar
abzüglich Dollareffekt	3 Mrd. US-Dollar
abzüglich Bucheffekte bei Polen bezogen auf 2,5 und bei Rumänien bezogen auf 0,8 Mrd. US-Dollar	3 Mrd. US-Dollar
Realer Schuldungsrückgang	<u>3 Mrd. US-Dollar</u>

der Kredite aus Bundesrepublik Deutschland an die DDR weitgehend aufhebt, was insbesondere gilt, wenn man den höheren Verschuldungsausweis von 2,6 Mrd. US-Dollar bei der Sowjetunion in Rechnung stellt. Die OECD/BIZ-Statistik weist folglich unter Einschluß dieser Kredite eine Gesamtverschuldung der RGW-Länder von 86,2 Mrd. US-Dollar aus.

Hervorzuheben ist, daß in die Bankenstatistik der BIZ⁸⁾ nicht nur die auf eigenes Risiko vergebenen Bankkredite, sondern auch staatlich verbürgte Kredite eingegangen sind. Das bedeutet, daß die reinen Bankkredite geringer sind, als bislang oftmals angenommen. Zwar ist der Anteil staatlich verbürgter Kredite an den Bank-zu-Bank-Krediten mit durchschnittlich weniger als 10 % gering — wenn man so will, vernachlässigbar —, allerdings besteht eine bedeutsame Ausnahme: Bei der Sowjetunion sind fast 50 % der ausgewiesenen Bankkredite staatlich verbürgt. Das bedeutet mit anderen Worten, daß westliche Banken der

⁸⁾ Den BIZ-Verantwortlichen ist es bisher leider noch nicht gelungen, daß alle berichtenden Länder ihre Statistiken nach einheitlichen Berichtsgrundsätzen aufbauen und vollständiges Zahlenmaterial einreichen.

Tabelle 2:

Bruttoverschuldung der RGW-Länder gegenüber westlichen Banken (in Mrd. US-Dollar)

	1979	1980	1981	1982	1983	Juni 1984
Bulgarien	3,1	2,6	2,1	2,0	1,7	1,7
DDR	7,7	9,5	10,1	8,5	8,2	8,4
Polen	15,0	15,1	14,7	13,4	11,0	9,7
Rumänien	4,0	5,3	4,8	4,0	3,7	3,5
Sowjetunion ¹⁾	12,9	13,4	15,9	14,2	15,6	15,8
Tschechoslowakei	2,8	3,5	3,2	2,7	2,6	2,6
Ungarn	7,4	7,4	7,5	6,4	6,8	6,4
insgesamt	52,9	56,8	58,3	51,2	49,6	48,1

¹⁾ Kredite an die beiden RGW-Banken sind bei der Sowjetunion enthalten.

Quelle: Zusammengestellt aus den Vierteljahresberichten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Basel.

Tabelle 3:

Struktur der West-Kredite der RGW-Länder Ende 1983 (in Mrd. US-Dollar)

	Bank-zu-Bankkredite		Lieferantenkredite		insgesamt		
	verbürgt	nicht verbürgt	verbürgt ¹⁾	nicht verbürgt ²⁾	verbürgt	nicht verbürgt	total
Bulgarien	0,2	1,6	0,6	—	0,8	1,6	2,4
DDR ³⁾	0,9	7,4	2,0	—	2,9	7,4	10,3
Polen	0,9	10,1	4,4	—	5,3	10,1	15,4
Rumänien	0,3	3,4	0,5	—	0,8	3,4	4,2
Sowjetunion ⁴⁾	5,0	6,5	11,6	—	16,6	6,5	23,1
Tschechoslowakei	0,1	2,5	0,8	—	0,9	2,5	3,4
Ungarn	0,2	6,6	0,4	—	0,6	6,6	7,2
RGW-Banken	—	4,0	—	—	—	4,0	4,0
insgesamt	7,6	42,1	20,3	—	27,9	42,1	70,0

¹⁾ Verbürgte Lieferantenkredite (Nicht-Bankkredite) werden von Österreich nicht an die BIZ gemeldet. Nach F. Levčik/J. Stankovsky, Austria's East-West Trade in the 70's and 80's, Wien 1984, betragen solche von der österreichischen Kontrollbank garantierten Kredite 1,6 Mrd. US-Dollar. Addiert man sie zu den 20,3 Mrd. US-Dollar, so erhält man 21,9 Mrd. US-Dollar von westlichen Staaten verbürgte Lieferantenkredite.

²⁾ Nicht verbürgte Lieferantenkredite werden durch die OECD/BIZ-Statistik nicht erfaßt.

³⁾ Kredite aus der Bundesrepublik Deutschland an die DDR sind nicht enthalten. Sie betragen ca. 1,8 Mrd. US-Dollar, lassen sich aber aufgrund unvollständigen Zahlenmaterials nicht auf Bank-zu-Bank- und Lieferantenkredite aufteilen.

⁴⁾ Die in der OECD/BIZ-Statistik für die Sowjetunion ausgewiesenen Zahlen wurden verringert um die 4,0 Mrd. US-Dollar Kredite an die RGW-Banken und separat ausgewiesen.

Quelle: OECD Bank for International Settlements, Statistics on External Indebtedness: Banks and Trade-related Non-Bank External Claims on Individual Borrowing Countries and Territories, Paris and Basle, April and July 1984.

Tabelle 4:

Gegenüberstellung westlicher Verschuldungsschätzungen (in Mrd. US-Dollar)

	Tabelle 1	Tabelle 3 + Ergänzungen	
Bulgarien	2,5	2,4	—
DDR	12,7	10,3	1,9 Kredite aus der Bundesrepublik Deutschland
Polen	26,4	15,4	10 Umschuldungskredite sowie Abschreibungen
Rumänien	9,0	4,2	1,3 Umschuldungskredite 1,1 IWF-Kredite 1,0 Weltbankkredite
Sowjetunion ¹⁾	16,5	23,1	—
Tschechoslowakei	3,7	3,4	—
Ungarn	8,3	7,2	0,7 IWF-Kredite 0,2 Weltbankkredite
RGW-Banken	4,0	4,0	—
insgesamt	83,1	70,0	+ 16,2 = 86,2

¹⁾ Von RGW-Banken im Westen aufgenommene Kredite sind in Tabelle 1 bei der Sowjetunion enthalten.

Sowjetunion lediglich 6,5 Mrd. US-Dollar Kredite auf eigenes Risiko vergeben haben und daß die Banken aufgrund der hohen sowjetischen Bankguthaben von 10,7 Mrd. US-Dollar sogar Schuldner der Sowjetunion sind.

Hervorzuheben ist ebenfalls, daß jedes RGW-Land eine eigene Kreditstruktur durchgesetzt hat. So ist für die Sowjetunion typisch, daß von den erhaltenen 23 Mrd. US-Dollar 72 % auf staatliche bzw. staatlich verbürgte Kredite und nur 28 % auf reine Bankkredite entfallen. Die Präferenzierung staatlich verbürgter Kredite läßt darauf schließen, daß die Sowjetunion bewußt bürgschaftsfähige Handelskredite nachgesucht hat, um erstens über die Einbindung westlicher Regierungen ein hohes Maß an Stabilität und Sicherheit in den Wirtschafts- und Kreditbeziehungen zum Westen zu erreichen und zweitens, um sich die privaten Kreditmärkte freizuhalten für besondere Aktionen und Notfälle. Zur Erreichung dieser Ziele war die Sowjetunion offensichtlich bereit, die Nachteile kürzerer Laufzeiten und höherer Kreditkosten bei staatlich verbürgten Krediten in Kauf zu nehmen.

Die entgegengesetzte Kreditpolitik wurde von Ungarn verfolgt: Es beanspruchte lediglich 0,6 Mrd. US-Dollar (8 %) staatlich verbürgter Kredite, nahm den Rest relativ billig direkt bei den Banken, vor allem auf den Euromärkten, auf und war dadurch in der Lage, die Importrechnungen unter Abzug von Skonto bar zu bezahlen. Die Kehrseite kostengünstiger Finanzierungen war die enorme Abhängigkeit Ungarns von den westlichen Kapitalmärkten; diese wäre Ungarn 1982/1983 beinahe zum Verhängnis geworden, als auch dieses Land größte Schwierigkeiten hatte, neue Kredite zur Stabilisierung seiner Liquiditätsposition zu erhalten. Seit dieser Zeit nimmt die Bedeutung staatlich verbürgter Kredite auch bei Ungarn zu.

Zwischen diesen beiden Extrempositionen liegen die übrigen RGW-Länder mit einem durchschnittlichen Anteil verbürgter Kredite von knapp 30 %.

Bei den nicht verbürgten, d. h. auf eigenes Risiko vergebenen Bank-zu-Bank-Krediten ist interessant zu sehen, daß Ungarn und die Sowjetunion diese Märkte in gleicher Höhe beanspruchen konnten und daß die Banken ihre

Kreditpolitik eindeutig auf Polen konzentrierten. Polen erhielt rund ein Viertel aller ungedeckten Bank-zu-Bank-Kredite, und dieser Anteil ist noch aufgrund der vorgenommenen Abschreibungen in der Tabelle 3 zu gering ausgewiesen.

Die neue OECD/BIZ-Statistik weist im Vergleich zu anderen Verschuldungsschätzungen eine signifikante Abweichung auf: Die Bruttoverschuldung der Sowjetunion wird Ende 1983 mit 27,1 Mrd. US-Dollar angesetzt. Eliminiert man die enthaltenen 4 Mrd. US-Dollar, die die beiden RGW-Banken im Westen aufgenommen haben, so verbleiben noch 23,1 Mrd. US-Dollar, also 2,6 Mrd. US-Dollar mehr als in Tabelle 1. Diese Differenz läßt sich ohne Detailinformationen, die insbesondere das Problem möglicher Doppelzählungen ausschließen, nicht erklären.

Die in der OECD/BIZ-Statistik ausgewiesene Gesamtverschuldung der Sowjetunion muß als *Minimumgröße* angesehen werden; denn erstens werden nur Kredite erfaßt, die innerhalb des BIZ-Erhebungsgebietes⁹⁾ gewährt werden, zweitens werden durch diese Statistik die nicht verbürgten Lieferantenkredite nicht eingeschlossen und drittens wird von Fachleuten im Westen davon ausgegangen, daß die Sowjetunion sowohl Kredite außerhalb des BIZ-Raumes als auch ungesicherte und nicht refinanzierte Kredite bei westlichen Lieferanten aufgenommen hat, unter anderem, um eine einigermaßen treffsichere Verschuldungs- und Auslandsvermögensschätzung der Sowjetunion durch westliche Institute zu verhindern. Über den Umfang solcher nicht erfaßter Kredite gibt es kaum Angaben. Folgt man der Vorgehensweise etlicher Banken und setzt 15 % der Minimumverschuldung als „Aufschlag“ an, so ist die Bruttoverschuldung der Sowjetunion Ende 1983 mit 26,5 Mrd. US-Dollar anzusetzen.

⁹⁾ In der BIZ-Statistik werden die Forderungen und Verbindlichkeiten der Banken aus folgenden Ländern erfaßt: Österreich, Belgien, Luxemburg, Dänemark, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Irland, Italien, Niederlande, Schweden, Großbritannien, Kanada, Japan, Schweiz, USA, Finnland, Norwegen und Spanien. Außerdem sind die Auslandsgeschäfte von US-Banken in den sog. Offshore-Zentren der Bahamas, Cayman Islands, von Panama, Hongkong und Singapur eingeschlossen.

VII. Zur Unterschiedlichkeit des Ost-Kredit-Engagements westlicher Banken

Die Frage, welche Banken welcher Länder den RGW-Staaten Kredite zur Verfügung gestellt haben, kann aufgrund unvollständiger Datenlage nur mit Einschränkungen beantwortet werden. Tabelle 5 ist zu entnehmen, daß Banken aus Großbritannien die umfangreichsten Kredite gewährt haben, und zwar sowohl insgesamt als auch bei jedem einzelnen RGW-Land. Dieses erhebungstechnisch richtige Bild bedarf jedoch der Korrektur, denn in diesen Zahlen sind alle Ost-Kredite aller in Großbritannien registrierten Kreditinstitute enthalten, also nicht nur englischer, sondern vor allem auch aller Auslandsbanken, die von der Londoner City aus das Eurogeschäft betreiben. Die Erhebungstechnik, die derzeit verbessert wird, verfälscht und gibt die wahren Kreditströme nicht richtig wieder. Das gilt übrigens auch für die Schweiz, die nur aggregierte Zahlen für ganz Osteuropa und nicht Land für Land liefert und damit dazu beiträgt, daß die Position „Nicht aufteilbare sonstige Kredite“ einen hohen Anteil einnimmt.

Trotz dieser Einschränkungen läßt sich der Tabelle 5 entnehmen, daß mit der Ost-West-

Finanzkrise eine Verlagerung der Ost-Kredite von den Euromärkten (Rückgang bei Großbritannien von 16 auf 12 Mrd. US-Dollar) und den US-Banken (Rückgang um 2 Mrd. US-Dollar) zu den nationalen Kreditmärkten in West-Europa einherging. Während in den vergangenen drei Jahren viele Banken auf die Kreditbremse traten, betrieben die Banken Österreichs eine antizyklische Kreditpolitik, erhöhten zwischen 1981 und 1983 ihre Ausleihungen um 45 Mrd. Schilling auf 137 Mrd. Schilling (7,1 Mrd. US-Dollar), gewannen dadurch deutlich an Marktanteilen hinzu und verdrängten damit die deutschen Banken aus ihrer prominenten Position. Die Ausleihungen deutscher Banken an die RGW-Länder, die auf DM-Basis seit 1979 mit 13 Mrd. DM nahezu unverändert geblieben sind, reduzierten sich auf US-Dollar-Basis 1983 ausschließlich aufgrund des Wechselkurseffektes auf 5,3 Mrd. US-Dollar. Selbst unter Einrechnung bundesdeutscher Bankkredite an die DDR bleibt festzustellen, daß die Banken der Bundesrepublik Deutschland durch das mutige Engagement österreichischer Kreditinstitute überflügelt wurden.

Tabelle 5:

Kredite westlicher Banken an die RGW-Länder (in Mrd. US-Dollar)

	Gesamte Bankkredite	davon in:																							
		Österreich			Bundesrepublik Deutschland			Niederlande			Großbritannien			USA			Nicht aufteilbare sonstige Kredite								
	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	1977	1981	1983	
Bulgarien	2,6	2,1	1,7	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	.	0,8	0,6	0,3	.	0,2	0,1	1,1	0,6	.				
DDR ¹⁾	4,9	10,1	8,2	0,7	1,5	1,8	—	—	—	0,2	0,3	.	1,6	3,3	2,2	.	1,0	0,5	2,4	4,0	.				
Polen	9,1	14,7	11,0	0,9	1,9	1,6	1,9	3,1	2,2	0,2	0,4	.	2,3	3,4	2,6	.	2,0	1,1	3,8	3,9	.				
Rumänien	1,4	4,8	3,7	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	.	0,5	1,5	1,2	.	0,4	0,2	0,6	2,4	.				
Sowjetunion	11,6	15,9	15,6	0,3	0,9	1,5	2,5	1,7	1,9	0,7	0,4	.	2,9	3,9	3,5	.	0,5	0,2	5,2	8,5	.				
Tschechoslowakei	1,5	3,2	2,6	0,2	0,6	0,6	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	.	0,5	1,2	0,8	.	0,2	0,2	0,6	1,0	.				
Ungarn	4,8	7,5	6,8	0,5	1,0	1,2	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	.	1,3	2,1	1,6	.	1,1	0,9	2,1	2,5	.				
insgesamt	35,9	58,3	49,6	2,9	6,3	7,1	5,6	6,1	5,3	1,7	1,6	.	9,9	16,0	12,2	.	5,4	3,2	15,8	22,9	.				

¹⁾ Kredite aus der Bundesrepublik Deutschland an die DDR werden nicht durch die OECD erfaßt.

Quelle: OECD, Financial Market Trends, No. 24, Paris, March 1983; F. Levcik/J. Stankovsky, Austria's East-West Trade in the 70's and 80's, Wien 1984; Wharton Econometric Forecasting Associates, Developments in U.S. Commercial Bank Lending to Eastern Europe and the Soviet Union Through the End of 1983, Washington, July 1984; Bank of England, Quarterly Bulletin, diverse Ausgaben.

Tabelle 6:
Guthaben der RGW-Länder bei westlichen Banken (in Mrd. US-Dollar)

	1979	1980	1981	1982	1983	Juni 1984
Bulgarien	0,7	0,8	0,8	1,0	1,1	1,2
DDR	1,9	2,0	2,2	1,9	3,4	4,2
Polen	1,1	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3
Rumänien	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,7
Sowjetunion	8,6	8,6	8,5	10,0	10,7	11,1
Tschechoslowakei	1,0	1,3	1,1	0,7	0,9	1,2
Ungarn	1,2	1,4	0,9	0,7	1,3	0,9
insgesamt	14,8	15,0	14,6	15,6	19,1	20,6

Quelle: Bank for International Settlements, International Banking Developments, Basle, verschiedene Ausgaben.

Die Guthaben der RGW-Länder bei westlichen Banken, die in der Vergangenheit trotz ihrer wichtigen Funktion als Liquiditätsreserve stets etwas knapp ausfielen, sind infolge der Ost-West-Finanzkrise erheblich aufgestockt worden, bei der Sowjetunion um 2,6 Mrd. US-Dollar, bei der DDR um 2 Mrd. US-Dollar und selbst bei Polen um 0,5 Mrd.

US-Dollar. Mitte 1984 waren 20 Mrd. US-Dollar bei westlichen Banken plazierte; nur ein geringfügiger Teil davon entfällt auf US-Banken. Auffallend ist auch hier, daß die RGW-Länder ihre Guthaben mehr und mehr im neutralen Österreich und daneben traditionell auch bei den Eurobanken in Luxemburg und London anlegen.

VIII. Beziehungen zum Internationalen Währungsfonds

Die Beziehungen der RGW-Länder zum Internationalen Währungsfonds (IWF) und zur Weltbank sind sehr unterschiedlicher Natur. Die *Sowjetunion*, die 1944 an den Gründungsverhandlungen des IWF in Bretton Woods teilnahm,

- ist nie Mitglied geworden,
- lehnt diese Organisation als „imperialistisches Werkzeug“ ab,
- bewirkte den Austritt Polens (1950) und der Tschechoslowakei (1954) und
- hat mit der Internationalen Bank für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (1964) und der Internationalen Investitionsbank (1971) zwei RGW-Organisationen gegründet, die vergleichbare Funktionen übernehmen sollten, wodurch zwar die Bindung der RGW-Länder an Moskau erhöht, aber die Attraktivität des IWF und der Weltbank für einzelne RGW-Länder nicht verringert werden konnte.

Rumänien, das seit 1972 dem IWF und der Weltbank angehört, hat vielfältige Vorteile

aus seiner Mitgliedschaft gezogen. Es hat über 2 Mrd. US-Dollar an Krediten (= 20 % der Gesamtverschuldung im Westen) zu besonders günstigen Konditionen erhalten. Gleichwohl konnte ein Zahlungsverzug im Jahre 1982 nicht verhindert werden. Seit dieser Zeit gestalten sich die Beziehungen zwischen dem IWF und Rumänien schwierig — weil einerseits Ceausescu seine staatliche (und persönliche) Souveränität durch den IWF beeinflußt sieht und weil es den IWF-Fachleuten andererseits noch nicht gelungen ist, die ökonomischen Mechanismen und Zusammenhänge in diesem Land zu durchschauen. Erstmals zeigten sich hier die besonderen Probleme auf, die entstehen, wenn der in marktwirtschaftlichen Kategorien denkende IWF Empfehlungen und Ratschläge gibt oder sogar wirtschaftspolitische Auflagen macht für ein Land, das planwirtschaftlichen Mechanismen folgt.

Ungarn, das mit politischer Unterstützung westlicher Regierungen nach einem schnellen Aufnahmeverfahren seit Mitte 1982 Mitglied des IWF und der Weltbank ist und be-

reits ca. 1 Mrd. US-Dollar (das sind mehr als 10 % der ungarischen West-Verschuldung) erhalten hat, wird mit seinem marktsozialistischen System, seiner offenen Informationspolitik und seinem klaren wirtschaftspolitischen Kurs kaum Schwierigkeiten mit dem IWF bekommen und den Prinzipien und Zielen dieser Organisation näherstehen als manch anderes Mitgliedsland.

Polen, das keine politische Unterstützung für seine Mitgliedschaft wie Ungarn fand, hat im November 1981 einen Antrag auf Wiederaufnahme in den IWF gestellt, dem aber bislang noch nicht entsprochen wurde. Die ursprünglich hohen Erwartungen, daß der IWF mit Beistandskrediten und einem neutralen Sanierungsprogramm die wirtschaftliche Talfahrt Polens stoppen könnte, verfliegen mit der Ausrufung des Kriegsrechts im Dezember 1981. Das Aufnahmeverfahren wurde daraufhin unterbrochen. Erst im Sommer 1984 gab es erste Anzeichen dafür, daß die US-Administration ihr „Aufnahme-Veto“ nach der Freilassung politischer Gefangener in Polen aufheben könnte. Im Dezember 1984 gaben die USA ihre Zustimmung für eine Mitgliedschaft, die damit nach Ingangsetzung und

Durchführung des Aufnahmeverfahrens auch gesichert erscheint, zumal die westeuropäischen Regierungen sie schon seit längerem unterstützen.

Polen, das immer stärker auf Fortsetzung der Aufnahmeverhandlungen gedrängt hatte, erhofft sich nicht nur neue zinsgünstige Kredite, um seinen Zahlungsverpflichtungen besser nachkommen zu können und seine Einkaufsmöglichkeiten im Westen zur Verbesserung der eigenen Produktionsbedingungen zu erhöhen, sondern ist auch an den neutralen Managementkapazitäten des IWF interessiert und erwartet damit Impulse zur Behebung der derzeitigen Wirtschaftsprobleme.

Die Aufnahme Polens in den IWF sollte sowohl von westlicher Seite, insbesondere vom IWF selbst, als auch von polnischer Seite als der Versuch einer qualitativen Integration verstanden werden; das gilt auch dann, wenn es so scheint, als suche Polen nur eine neue billige Finanzierungsquelle. Das Hauptziel des IWF besteht in der Stärkung des internationalen Währungssystems zur Steigerung des Welthandels und von Beschäftigung und Einkommen in den Mitgliedstaaten. Warum nicht auch in Polen?

Heinrich Machowski: Ost-West-Handel: Entwicklung, Interessenlagen, Aussichten

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/85, S. 3—18

Anfang der siebziger Jahre haben die RGW-Staaten versucht, ihren Handel mit dem industrialisierten Westen intensiv auszubauen. Das politische Umfeld war damals für eine solche Intensivierung ebenso günstig wie die Lage auf den westlichen Kreditmärkten für eine kreditfinanzierte Expansion des Ost-West-Handels. Aus einer ganzen Reihe von internen und externen Gründen sind diese Intensivierungsbemühungen jedoch gescheitert. Am wichtigsten war wohl die Exportschwäche dieser Staaten, die in den kleineren RGW-Staaten zu einem raschen Anstieg der Verschuldung führte, während sie in der Sowjetunion durch die enorme Erlöszunahme beim Energieexport verdeckt wurde. Die Situation hat sich nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan sowie nach der Zahlungsunfähigkeit Polens und Rumäniens zusätzlich erschwert. Der Ost-West-Handel mündete in eine Stagnation; eine Integration Osteuropas in die Weltwirtschaft ist ebenso ausgeblieben wie intensivere Formen industrieller Kooperationen; der Westhandel der kleineren RGW-Staaten ist durch Kompensationsgeschäfte gegenwärtig erschwert.

Die kleineren RGW-Staaten hatten 1982 und 1983 im Westhandel einen Exportüberschuß erzielt und damit — mit Ausnahme von Polen, — bewiesen, daß sie ihre Zahlungsbilanz durchaus unter Kontrolle haben. Das Schuldenproblem ist für sie damit noch lange nicht erledigt; dies wird erst dann der Fall sein, wenn sie die benötigten Leistungsbilanzüberschüsse nicht durch eine restriktive Importpolitik, sondern durch eine entsprechende Exportsteigerung erwirtschaften. Es ist ungewiß, ob dieses Ziel kurz- und mittelfristig zu erreichen sein wird. Für die zukünftige Entwicklung des sowjetischen Westhandels ist demgegenüber nicht der Schuldendienst, sondern die Tatsache entscheidend, daß die Deviseneinnahmen aus dem Energieexport stagnieren — damit entfällt der bisherige Wachstumsmotor dieses Handels. Auch die Hoffnung auf einen nachhaltigen konjunkturellen Aufschwung in den westlichen Industrieländern hat bisher getrogen, und die politischen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung des Ost-West-Handels sind gegenwärtig im Westen schlechter als zu Beginn der siebziger Jahre.

Hanns-Dieter Jacobsen: Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/85, S. 19—31

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, die Folgen der teilweise stürmischen innerwestlichen Auseinandersetzungen hinsichtlich der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zu analysieren. Zwischen 1980 und 1982 hat es wiederholt Versuche der USA gegeben, durch die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen ihre Ablehnung der sowjetischen Invasion in Afghanistan und des sowjetischen Drucks auf Polen zu unterstreichen. Derartige Maßnahmen wurden von den Westeuropäern nicht nur deshalb mit Zurückhaltung aufgenommen, weil sie von deren Erfolglosigkeit überzeugt waren, sondern auch abgelehnt, weil sie die eigenen wirtschaftlichen und politischen Prioritäten im Verhältnis zu den östlichen Staaten empfindlich zu stören begannen.

1982 kam es zu einer Zuspitzung des transatlantischen Konfliktes in diesem Bereich und schließlich — am 13. November 1982 — zu einem Kompromiß, entsprechend dem die USA sich bereit erklärten, die Sanktionen gegen die Erdgaspipeline von Sibirien nach Westeuropa aufzuheben, wenn gleichzeitig die Westeuropäer sich bereit erklärten, die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen einer grundlegenden Prüfung zu unterziehen. Diese Prüfung — sie wurde in Studiengruppen verschiedener internationaler Organisationen wie der OECD, der IEA, der NATO sowie des COCOM durchgeführt — ist mittlerweile weitgehend abgeschlossen. Der erzielte Konsens erweist sich jedoch als sehr zerbrechlich, weil es nicht gelang, die grundlegenden Differenzen über den Ost-West-Handel auszuräumen. Aus diesem Grund ist es durchaus möglich, daß z. B. hinsichtlich der Verhängung von politisch motivierten wirtschaftlichen Sanktionen, hinsichtlich der extraterritorialen Anwendung amerikanischer Gesetzgebung und hinsichtlich der zukünftigen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten mit den USA neue Schwierigkeiten entstehen können.

Klaus Schröder: Ost-West-Finanzbeziehungen nach der Krise 1981—1983

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/85, S. 32—46

Die Gesamtverschuldung der RGW-Länder im Westen stieg seit 1971 Jahr für Jahr von 8 Mrd. US-Dollar auf 88 Mrd. US-Dollar Ende 1981. Ausgelöst durch die Zahlungsunfähigkeit Polens und Rumäniens gerieten die Ost-West-Finanzbeziehungen zwischen 1981 und 1983 in eine Krise. Den RGW-Ländern wurden neue Kredite verweigert und darüber hinaus Kurzfrist-Kredite nicht verlängert, sondern von den Banken zurückgefordert. Die Verschuldung sank dementsprechend 1982 innerhalb von Jahresfrist um über 5 Mrd. US-Dollar. Diese Restriktionen trafen die kleinen RGW-Länder besonders hart und veranlaßten sie zu einer strengen Konsolidierungspolitik, d. h. sie mußten ihre West-Importe begrenzen, um die entstandene Kreditlücke füllen zu können. Umschuldungen, die mit Polen und Rumänien notwendig wurden, konnten mit anderen RGW-Ländern gerade noch (beispielsweise mit Ungarn) vermieden werden. Auch die DDR hatte mit besonderen Problemen zu kämpfen, nicht jedoch Bulgarien und die Tschechoslowakei. Demgegenüber ging die Finanzkrise an der Sowjetunion nahezu spurlos vorüber.

Nach den ersten erfolgreichen Konsolidierungsbemühungen beginnen sich die Ost-West-Finanzbeziehungen zu normalisieren. Trotz erheblicher internationaler Spannungen zwischen Ost und West konnte die Sowjetunion wieder große Kredite auf den westlichen Kapitalmärkten verhandeln. Die DDR, Ungarn und die Tschechoslowakei haben ebenfalls neue Kredite erhalten. Polens Verschuldung, die Jahr für Jahr weiter steigt, bleibt kritisch. Ansonsten erscheint das Kreditstanding der RGW-Länder — auch im internationalen Kontext — verbessert. Trotz dieser Entspannungstendenzen und einer sich abzeichnenden flexibleren Kreditpolitik im Westen wird sich eine Entwicklung wie in den siebziger Jahren nicht wiederholen lassen. Vor neuen Kreditverhandlungen werden die RGW-Länder wesentlich kritischer und damit auch differenzierter als früher analysiert.