

Das Embargo, das die USA nach 1945 gegenüber der Sowjetunion und deren Verbündeten errichteten, wurde zu einem der zentralen Faktoren in der internationalen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit. Dem standen die massiven wirtschaftlichen Interessen gegenüber, welche die westeuropäischen Volkswirtschaften, und insbesondere die der Bundesrepublik, im „Ostblock“ verfolgten. Schon sehr bald befand sich die Bonner Regierung in einem fundamentalen Dilemma: Sollte sie ihre wirtschaftlichen Interessen den außenpolitischen unterordnen?

Peter E. Fäßler

Bonn und das strategische Embargo gegen die Sowjetunion und ihre Verbündeten 1949–1958

Einleitung

Nach dem Sieg über Deutschland im Jahr 1945 traten die zwischenzeitlich in den Hintergrund gerückten, politisch-ideologisch begründeten Differenzen zwischen den Westmächten einerseits und der Sowjetunion andererseits wieder deutlich zu Tage. Insbesondere Washington beobachtete den wachsenden internationalen Einfluss der sozialistischen Führungsmacht mit Argwohn. Da eine militärische Konfrontation als problematisch eingeschätzt wurde, setzte die US-Administration unter Präsident Harry S. Truman im Rahmen ihrer „containment-policy“ frühzeitig auf ein strategisches Embargo, um so die Entwicklung des sowjetischen Wirtschafts-, Technologie- und Militärpotentials, vor allem im nukleartechnologischen Bereich, nachhaltig zu behindern¹. Mit diesem Embargo eröffnete sich freilich eine Gefahr, und zwar eine doppelte: Die UdSSR bzw. ihre Verbündeten könnten strategisch wichtige Güter von westeuropäischen Unternehmen beziehen, die in einem solchen Falle als Trittbrettfahrer² sogar ihren Absatz und Profit auf Kosten

¹ So betonte Frank J. Miller, Außenwirtschaftsexperte der Alliierten Hohen Kommission (AHK), gegenüber Hans Kroll, Leiter der Gruppe Ost-West im Bundeswirtschaftsministerium (BMWi): „Die amerikanische Regierung lege der Embargo-Aktion zunehmende politische Bedeutung bei und betrachte sie als ein wichtiges Glied in der Kette der Maßnahmen zur Abwehr der sowjetischen Bedrohung.“ Aufzeichnung von Kroll, BMWi, 10. 4. 1951, in: Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (künftig: PA-AA) Berlin, B 10, 1785, n. p. Vgl. allgemein zum strategischen Embargo Alan P. Dobson, *US economic statecraft for survival 1933–1991. Of sanctions, embargoes and economic warfare*, London/New York 2002, S. 83–113. Nach Dobson bestand eine andere Zielsetzung des strategischen Embargos darin, weitere „Titoismen“ in Osteuropa zu evozieren, d. h. wenn möglich einzelne sozialistische Staaten von der Sowjetunion zu separieren.

² Aus spieltheoretischer Sicht bedeutet das sogenannte „free rider concept“, dass die fraglichen Unternehmen die amerikanischen Sicherheitsleistungen in Anspruch nehmen, ohne entsprechende Gegenleistungen zu erbringen und darüber hinaus auch noch den von amerikanischen Konkurrenten nicht bedienten osteuropäischen Markt für eigene Geschäfte und Profite nutzen

der US-Industrie steigern würden. Es galt daher, die Partnerstaaten in eine außenwirtschaftliche Abwehrfront gegen den ideologischen Gegner einzubinden.

Die Westeuropäer erwiesen sich aufgrund ihrer ökonomischen und politischen Interessen aber als widerwillige und eigensinnige Mitstreiter. Da Ende der 1940er Jahre ihr gemeinsamer Export nach Osteuropa (bei einem gleichzeitig wesentlich geringeren Bruttoinlandsprodukt) knapp doppelt so hoch ausfiel, wie der der USA, musste ein strategisches Embargo für die Volkswirtschaft in Europa ungleich schwerwiegendere Probleme nach sich ziehen³. Zudem litten in jenen Jahren nahezu sämtliche westeuropäische Volkswirtschaften unter einem auch als „Dollarlücke“ bekannten Mangel an US-Währung. Nach Auffassung führender Wirtschaftsexperten ließe sich der wirtschaftliche Wiederaufstieg vor allem durch vermehrte Geschäfte mit Osteuropa, für die keine US-Dollar erforderlich waren, spürbar beschleunigen⁴. Schließlich gefährdete das strategische Embargo die traditionelle innereuropäische Arbeitsteilung, in deren Rahmen – vereinfacht gesagt – osteuropäische Rohstoffe und Agrarprodukte gegen westeuropäische Industrieerzeugnisse zum beiderseitigen Vorteil gehandelt wurden⁵.

Aber nicht nur unterschiedliche Wirtschaftsinteressen sorgten dafür, dass die führenden Politiker in London, Paris, Bonn und Rom eher zögernd den embargopolitischen Vorgaben aus Washington folgten. Sie verkannten zwar keineswegs den kommunistischen Expansionsdrang, etwa in der Tschechoslowakei im Frühjahr 1948 oder auf der koreanischen Halbinsel seit dem Sommer 1950, und akzeptierten daher das amerikanische Anliegen für ein Embargo zumindest in seinen Grundsätzen. Allerdings schätzten die Westeuropäer das von der Sowjetunion tatsächlich ausgehende Bedrohungspotential (demnach auch die Notwendigkeit weitgehender Embargo-Schritte) deutlich geringer ein als ihre Kollegen jenseits des Atlantiks. Im Herbst 1951 beispielsweise urteilten Pariser Außenhan-

könnten. Vgl. Manfred Holler/Gerhard Illig, Einführung in die Spieltheorie, 5. überarb. Aufl., Berlin 2003, S. 8 f.

³ Vgl. Memorandum von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, 1/1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p. Zur Situation im westlichen Europa vgl. Dobson, US economic statecraft, S. 98.

⁴ Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes über „Das Dollardefizit Europas im Handel mit den USA“, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Göttingen 1973, S. 55–58. Zur „Dollar-Lücke“ in Westeuropa nach 1945 vgl. Christoph Buchheim, Die Bundesrepublik und die Überwindung der Dollar-Lücke, in: Ludolf Herbst/Werner Bührer/Hanno Sowade (Hrsg.), Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt, München 1990, S. 81–98; vgl. ders., Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958, München 1990, S. 111–119 u. S. 171–182.

⁵ Vgl. Krolls Bericht vor dem Bundestagsausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, 12. 12. 1951, in: Bundesarchiv (künftig: BA) Koblenz, B 102/57801, n. p. Danach klagten Unternehmen über Versorgungsengpässe insbesondere bei Rohstoffen osteuropäischen Ursprungs. Vgl. hierzu Frank Cain, Some European Reactions to the Introduction by America of Controls on East-West Trade and the Establishment of COCOM, 1947–1952, in: Gustav Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945–1989, Bd. 2, Bochum 1993, S. 473–492.

delsexperten, Washington lasse in dieser Frage allmählich „jedes vernünftige Maß vermissen“⁶.

Angesichts derartig gravierender Unstimmigkeiten mit den befreundeten Regierungen musste sich die US-Administration ernsthafte Gedanken darüber machen, wie sie den Verbündeten ihre restriktive Handelspolitik gegenüber dem Ostblock schmackhaft machen könnte. Eine wichtige Rolle spielten dabei jene Wirtschafts- und Militärhilfen, die man den europäischen Staaten in Aussicht gestellt hatte. Sie sollten nur dann gewährt werden, wenn das entsprechende Empfängerland seine Osteuropapolitik an den Vorgaben der USA ausrichtete⁷. Schon bald wuchs bei den Washingtoner Außenwirtschaftsexperten allerdings die Einsicht, dass

- a.) mit dem mittelfristig zu erwartenden Rückgang ihrer finanziellen bzw. materiellen Unterstützung auch das Sanktionspotential schwinden würde und
- b.) eine effiziente Kontrolle der Embargopraxis in den Partnerländern ohne deren Kooperationsbereitschaft kaum zu bewerkstelligen wäre.

Folgerichtig entschloss man sich, zweigleisig zu fahren und zusätzlich zur Androhung politisch-ökonomischer Repressionen den Weg multilateraler Verhandlungen einzuschlagen. Nach langdauernden und kontrovers geführten Gesprächen verständigten sich die Vereinigten Staaten und ihre wichtigsten europäischen Partner am 22. November 1949 über die Einrichtung eines Embargo-Regimes⁸, welches künftig sowohl die handelsstrategischen Richtlinien als auch die alltägliche Handelspraxis gegenüber dem Ostblock für alle beteiligten Staaten verbindlich gestalten sollte⁹.

Dieses Embargo-Regime brachte die Bundesregierung in eine ausgesprochen schwierige Situation, sah sie sich doch besonderem Erwartungsdruck amerikanischer Außenwirtschaftsstrategen ausgesetzt, dem sie nicht so ohne weiteres zu entsprechen vermochte. Nach Auffassung der US-Regierung nahm Westdeutschland aufgrund seiner geographischen Lage, seiner leistungsfähigen Industrie, des

⁶ Vermerk Kroll, BMWi, 11. 9. 1951, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p.

⁷ So gab Art. 117d des European Recovery Program den USA die Möglichkeit, die Lieferung jener Waren auch nach Westeuropa einzustellen, die auf den Embargolisten standen, wenn die Wahrscheinlichkeit einer Weiterleitung an Drittländer bestand. Das „Cannon-Ammendment“ vom 27. 9. 1950 verknüpfte amerikanische Finanz- und Wirtschaftshilfen mit dem Einhalten der Embargo-Bestimmungen durch das Empfängerland. Das „Kem-Ammendment“ vom Juni 1951 schloss Länder, die Kriegsmaterial in den Ostblock lieferten, von amerikanischer Wirtschaftshilfe aus. Vgl. hierzu Dobson, US economic statecraft, S. 67–69.

⁸ Ein „strategisches Embargo“ zielt im Gegensatz zu einem vollständigen Embargo auf die Schwächung des militärstrategischen Potentials eines Gegners ab. Damit entspricht es einem selektiven Embargo, welches nur bestimmte Güter betrifft. Zur Begrifflichkeit vgl. Rudolf H. Hasse, Theorie und Politik des Embargos, Köln 1973. Das „Embargo-Regime“ umfasst die Gesamtheit der CoCom-Regularien, welche die Entscheidungsspielräume der beteiligten Staaten definierten; zur Begrifflichkeit vgl. Michael Zürn, Geschäft und Sicherheit. Das CoCom-Regime und Theorien über Kooperation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Tübingen 1989, S. 39.

⁹ Zur Entstehungsgeschichte des Embargo-Regimes vor allem Dobson, US economic statecraft; aus deutscher Sicht vgl. Gunter Mai, Osthandel und Westintegration 1947–1957. Europa, die USA und die Entstehung einer hegemonialen Partnerschaft, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 203–226.

hohen technologischen Produktstandards und der traditionell hervorragenden Wirtschaftsbeziehungen nach Osteuropa eine „Schlüsselstellung“¹⁰ innerhalb der Embargo-Front ein¹¹. Nur die bereitwillige Kooperation von Bundesregierung und westdeutschen Unternehmen könnte eine hinreichende Beachtung der CoCom-Listen¹² und die effiziente Kontrolle des Warenverkehrs entlang der Grenze nach Osten gewährleisten, worauf Washington frühzeitig, mehrfach und nachdrücklich hinwies¹³. Zugleich gab es seiner Erwartung Ausdruck, dass die Bundesregierung besondere Bemühungen um Handelssanktionen an den Tag legen werde, gewissermaßen als spezifisch deutscher Beitrag „[...] zur gemeinsamen Verteidigungsaktion des Westens [...]“¹⁴.

Auf den ersten Blick erschien eine enge Zusammenarbeit mit der westlichen Führungsmacht die einzig angemessene Handlungsoption Bonns; nur dann schien die militärische Sicherheit der jungen Bundesrepublik und ihre wirtschaftliche Unterstützung durch die USA dauerhaft gewährleistet¹⁵. Die handelspolitische Loyalität würde sicherlich dazu beitragen, das Vertrauen der westlichen Staatengemeinschaft zu fördern und damit auch den von Adenauer präferierten Westintegrationskurs voranzubringen. So boten die Embargo-Gremien ein internationales Aktionsforum, auf welchem die Bundesrepublik seine anfängliche „Aschenbrödel-Rolle“¹⁶ abstreifen und als zunehmend wichtiger und vor allem gleichberechtigter Mitstreiter akzeptiert werden könnte¹⁷. Für die mittelfristig angestrebte völkerrechtliche Souveränität der Bundesrepublik wäre dies, so schien es, von erheblicher Bedeutung.

Andererseits sprachen überzeugende ökonomische und deutschlandpolitische Argumente gegen einen allzu eilfertigen Schulterchluss mit der westlichen Schutzmacht: Zum einen galt es, die Außenwirtschaftsinteressen zu wahren, die immerhin eine respektable Bedeutung besaßen. Eine dauerhafte Einschränkung der traditionsreichen Handelsbeziehungen mit Osteuropa musste nach Auffassung prominenter Wirtschaftsvertreter dem Wiederaufstieg der westdeutschen Unternehmen zuwiderlaufen¹⁸; einige verknüpften damit gar die „Lebensfrage

¹⁰ Vermerk Kroll, BMWi, über CoCom-Sitzung am 7. 3. 1951, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p.

¹¹ Aufzeichnung Kroll, BMWi, über Gespräch mit Miller, AHK, 10. 4. 1951, in: PA-AA Berlin, B 10, 1785, n. p.

¹² Bei den CoCom-Listen handelte es sich um Listen von Industriegütern, deren Export in die sozialistischen Staaten nur unter Berücksichtigung von Embargo-Bestimmungen erfolgen durfte.

¹³ So z. B. im Schreiben der Joint Export Import Agency an Bundeswirtschaftsminister Erhard, 28. 11. 1949, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p.

¹⁴ Aufzeichnung Kroll, BMWi, über Gespräch mit Miller, AHK, 10. 4. 1951, in: PA-AA Berlin, B 10, 1785, n. p.

¹⁵ Vgl. Krolls Bericht vor dem Bundestagsausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, 12. 12. 1951, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p.

¹⁶ Hans Kroll, Lebenserinnerungen eines Botschafters, Köln/Berlin 1967, S. 200.

¹⁷ Schreiben Adenauers an den geschäftsführenden Vorsitzenden der AHK, 2. 1. 1951, in: PA-AA Berlin, B 10, 1779, n. p.

¹⁸ Vgl. Vermerk Kleine, BMWi, 21. 8. 1950, in: BA Koblenz, B 102/19876, n. p.

für die deutsche Wirtschaft¹⁹. Natürlich argumentierten solche Stimmen pro domo, gaben Partialinteressen wieder und waren bzw. sind daher mit Vorsicht zu interpretieren. Sie fanden aber Bestätigung in mehreren Memoranden des wissenschaftlichen Beirats im Bundeswirtschaftsministerium, der aufgrund gesamtwirtschaftlicher Erwägungen eine Ausweitung des Osthandels empfahl²⁰.

Zum zweiten mussten, so die Forderung Bonns, die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen entgegen alliierter Forderungen unbedingt aus dem Embargo-Regime herausgehalten werden. Denn definitionsgemäß greift ein Embargo in die Außenwirtschaftsbeziehungen souveräner Staaten ein und durfte schon wegen des Bonner Alleinvertretungsanspruches und der daraus abgeleiteten Nichtanerkennung der DDR keine Anwendung auf selbige erlangen. Dieses Argumentationsmuster galt auch für West-Berlin. Als die Alliierten im Jahre 1957 den Warenverkehr der Inselstadt mit der DDR unter Hinweis auf ihren Status als theoretisches „Teilnehmerland des CoCom“²¹ dem Embargo-Regime unterwerfen wollten, wies die Bundesregierung diese Forderung energisch zurück. Der Bezug zur zeitgleich von Ulbricht vertretenen „Drei-Staaten-Theorie“ erschien zu naheliegend, als dass Bonn das Anliegen ihrer Verbündeten hätte unkommentiert lassen können. Unabhängig von der völkerrechtlichen Argumentation übernahm der deutsch-deutsche Handel in den Augen einflussreicher Koalitionspolitiker wie Jakob Kaiser und Ludwig Erhard eine wichtige Brücken- bzw. Klammerfunktion. Mit seiner Hilfe hoffte man, das wirtschaftliche Auseinanderdriften beider deutscher Staaten und ihre gesellschaftliche Entfremdung zu verzögern, dauerhafte Kontakte zu etablieren und dadurch günstigere Voraussetzungen für die mittelfristig erwartete Wiedervereinigung zu schaffen²². Ein konsequent praktiziertes Embargo würde diese deutschlandpolitische Strategie ad absurdum führen.

Schließlich sprach – drittens – gegen ein voreiliges Zusammengehen mit den Vereinigten Staaten die sich abzeichnende Kooperation der Westeuropäer in Osthandelsfragen. Dem aufmerksamen Beobachter konnte nicht verborgen bleiben, dass das strategische Embargo und die mit seiner Umsetzung beauftragten Institutionen ein interessantes Experimentierfeld westeuropäischer Konsensbemühungen eröffneten, die dem Willen zu Eigenständigkeit nicht nur gegenüber dem ideologischen Gegner, sondern auch gegenüber dem bisweilen erdrücken-

¹⁹ So Karl Lange, Geschäftsführer der Vereinigung Deutscher Maschinen- und Anlagenbau auf der Ost-Tagung des Bundesverbandes Deutscher Industrie, 3. 3. 1950, zit. nach Reinhard Neebe, *Überseemärkte und Exportstrategien in der westdeutschen Wirtschaft 1945 bis 1966*, Stuttgart 1991, S. 35.

²⁰ Z. B. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes über „Das Dollardefizit Europas im Handel mit den USA“, in: *Der wissenschaftliche Beirat*, S. 55–58.

²¹ Interne Mitteilung des BMWi, 14. 12. 1957, in: BA Koblenz, B 102/56174, n. p. Angesichts umfangreicher Schrottlieferung nach Ostdeutschland forderten die Besatzungsmächte vom Regierenden Bürgermeister und dem West-Berliner Senat die Einhaltung der CoCom-Bestimmungen mit dem Hinweis: „Berlin (West) ist theoretisch ein Teilnehmerland des CoCom.“

²² Vgl. Peter E. Fäßler, *Durch den „Eisernen Vorhang“*. Die deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen 1949–1969, Köln/Weimar/Wien 2006, S. 90.

den Partner USA entsprangen. Es lag daher im Rahmen bundesrepublikanischer Staatsräson, diese Chance – gerade vor dem Hintergrund einsetzender westeuropäischer Integrationstendenzen – nicht durch einen unkritischen Vollzug amerikanischer Embargoforderungen voreilig zu verspielen²³.

Offenkundig befand sich die Bundesregierung in einer schwierigen Entscheidungssituation. Ihre sicherheits-, deutschland-, europa- und außenwirtschaftspolitischen Zielsetzungen waren nur schwer miteinander zu vereinbaren, es musste zwangsläufig eine politische Güterabwägung vorgenommen werden. Die Forschung hat dieser Problemlage bislang erstaunlicherweise nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet²⁴. Entsprechend unbefriedigend fallen auch die Antworten aus, wenn sie eine vornehmlich loyale Haltung Bonns in der embargopolitischen Frage gegenüber der amerikanischen Führungsmacht postulieren²⁵. Petzina beispielsweise vermag keinen nennenswerten Interessengegensatz zwischen der ersten Regierung Adenauer und der Truman-Administration zu erkennen und geht von einem unangefochtenen Primat der Sicherheitspolitik aus²⁶. Auch Kreile sieht größere embargopolitische Übereinstimmungen zwischen Bonn und Washington als zwischen Bonn und den westeuropäischen Partnern²⁷. Groß formuliert die bislang unwidersprochene Auffassung, dass die Bundesregierung nicht nur die amerikanische Embargopolitik mitgetragen, sondern sogar eine möglichst restriktive Haltung gegenüber der DDR eingefordert habe²⁸. Neuere Arbeiten über die bundesdeutsche Osthandelspolitik und -praxis enthalten bezüglich der Embargoproblematik kaum weiterführende Gedanken²⁹.

²³ Vermerk Kroll, BMWi, 11. 9. 1951, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p. Diesen Aspekt betont insbesondere Mai, Osthandel, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 203.

²⁴ Die älteren, aber immer noch wichtigen Arbeiten beschäftigen sich vor allem mit dem Röhren-Embargo der frühen 1960er Jahre, welches im Rahmen dieser Studie keine Berücksichtigung findet. Vgl. Angela Stent, Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion, Köln 1983; Claudia Wörmann, Der Osthandel der Bundesrepublik. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung, Frankfurt a. M./New York 1983.

²⁵ Vgl. Hanns-Dieter Jacobsen, East-West Trade and Export Controls: The West German Perspective, in: Gary K. Bertsch (Hrsg.), Controlling East-West Trade and Technology Transfer. Power, Politics, and Policies, Durham/London 1988, S. 158–182, hier S. 169; Karl-Eckhard Hahn, Wiedervereinigungspolitik im Widerstreit. Einwirkungen und Einwirkungsversuche westdeutscher Entscheidungsträger auf die Deutschlandpolitik Adenauers von 1949 bis zur Genfer Viermächtekonferenz 1959, Hamburg 1993, S. 157. Hahn spricht gar von einer „Politik absoluter Loyalität“.

²⁶ Vgl. Dietmar Petzina, Deutsch-deutsche Wirtschaftsbeziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg – eine Bilanz, in: Karl-Ernst Jeismann (Hrsg.), Einheit – Freiheit – Selbstbestimmung. Die Deutsche Frage im historisch-politischen Bewußtsein, Frankfurt a. M./New York 1988, S. 179–201, hier S. 183.

²⁷ Vgl. Michael Kreile, Osthandel und Ostpolitik, Baden-Baden 1978, S. 36 f.

²⁸ Vgl. Karl-Heinz Groß, Der innerdeutsche Handel aus internationaler Sicht, in: Deutschland-Archiv 19 (1986), S. 1075–1084, hier S. 1079.

²⁹ Vgl. Michael Mastanduno, Economic Containment. CoCom and the Politics of East-West-Trade, Ithaca/London 1992; Gunter Mai, Das „Trojanische Pferd“. Innerdeutsche Handelsbeziehungen zwischen Blockbildung und intersystemarer Symbiose, in: Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen, S. 433–448; Friedrich von Heyl, Der innerdeutsche Handel mit Eisen und

Aus mehreren Gründen vermag diese bislang vorherrschende Sichtweise nicht so recht zu überzeugen. Erstens liegt ihr die Prämisse von einer monolithischen Struktur der Bundesregierung und einem daraus abzuleitenden einheitlichen Agieren gegenüber Dritten zugrunde, was mit jüngeren Forschungserkenntnissen über erhebliche regierungsinterne Meinungsverschiedenheiten auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik nicht in Einklang zu bringen ist³⁰. Auch spricht die aufgezeigte Komplexität der mit dem strategischen Embargo verknüpften Problemlage gegen ein ungebrochen loyales Auftreten der Bundesregierung. Als sehr viel wahrscheinlicher erscheint es, dass das „politische Bonn“ in Bezug auf das strategische Embargo ambivalent, vielleicht sogar widersprüchlich agierte. Zweitens wurde die neuerdings selbst in Quelleneditionen gut dokumentierte, von der Forschung bislang jedoch ignorierte Einrichtung eines *Special Committees of CoCom (SCom)*, welches seit Anfang September 1955 ausschließlich für die Kontrolle der deutsch-deutschen Wirtschaftsbeziehungen zuständig war, noch nicht hinreichend erklärt³¹. Diese späte Integration des innerdeutschen Handels in das Embargo-Regime widersprach der bis dahin von Adenauer vertretenen Position, womit das derzeit vorherrschende Bild einer reibungslosen Kooperation Bonns beim Embargo gegen den sowjetischen Machtbereich in Frage gestellt wird. Und, drittens, blendet die Forschung mögliche Einflussnahmen von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen weitgehend, jene der beiden Großkirchen auf die politischen Akteure gänzlich aus³². Gerade diese Institutionen verfügten jedoch über intensive Kontakte zu Partnern in der DDR, was allseits als wertvolles Zeichen einer gelebten deutschen Einheit verstanden wurde. Es ist daher zu erwarten, dass embargobedingte Einschränkungen solcher Beziehungen auf ökonomisch,

Stahl 1945 bis 1972. Deutsch-deutsche Beziehungen im Kalten Krieg, Köln/Weimar/Wien 1997; Robert Mark Spaulding, Osthandel and Ostpolitik. German Foreign Trades Policies in Eastern Europe from Bismarck to Adenauer, Providence/Oxford 1997; Karl-Heinz Schlarp, Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Anfangsjahre der deutsch-sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen in der Ära Adenauer, Hamburg 2000; Karsten Rudolph, Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg. Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945–1991, Frankfurt a. M./New York 2004. Lediglich Mai und Noh gehen ausführlicher auf die Diskussionen innerhalb der Bundesrepublik ein, ohne jedoch die hier benannten Fragen zu thematisieren. Vgl. Mai, Osthandel, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan; Meung-Hoan Noh, Westintegration versus Osthandel. Politik und Wirtschaft in den Ost-West-Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland 1949–1958, Frankfurt a. M. u. a. 1995.

³⁰ Vgl. Daniel Koerfer, Kampf ums Kanzleramt. Erhard und Adenauer, Neuauf., Berlin 1998; Fäßler, „Eisernen Vorhang“. Vgl. auch Memorandum „Die deutsche Embargopolitik und die sich aus ihr ergebenden Beziehungen zu den Vereinigten Staaten“; undat., vermutl. 1956, in: PA-AA Berlin, B 63, 134, n. p.

³¹ Vgl. Michael Hollmann, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Kabinettsausschuss für Wirtschaft, Bd. 2: 1954–1955, hrsg. für das Bundesarchiv von Hartmut Weber, München 2000, S. 409.

³² Schreiben des Bundesverbandes der Deutschen Industrie an das Bundeswirtschaftsministerium, 21. 8. 1950, in: BA Koblenz, B 102/19876, n. p.; Schreiben des Hilfswerks der EKD an das BMWi, 29. 9. 1951, und gemeinsame Petition des Deutschen Caritasverbandes und des Hilfswerkes der EKD, 19. 11. 1951, in: BA Koblenz, B 102/56028. Einzige Noh, Westintegration, S. 36, thematisiert diesen Aspekt.

deutschland- und kirchenpolitisch motivierte Gegenwehr unterschiedlicher gesellschaftlicher Kreise stoßen würde.

Das Embargo-Regime: Strukturen und Interessenkonstellationen (1949–1958)

Im Rahmen des am 22. November 1949 verabschiedeten Embargo-Regimes nahmen seine zentralen Organisationselemente, die *Consultative Group (CG)* und das *Coordinating Committee (CoCom)* zum 1. Januar 1950 in Paris ihre Tätigkeit auf. Zu den Gründungsmitgliedern zählten als treibende Kraft die USA, daneben Großbritannien, Frankreich, Italien, die Niederlande, Belgien sowie Luxemburg. Noch im November 1949 trat die Bundesrepublik Deutschland bei³³, in den folgenden Jahren schlossen sich Norwegen, Dänemark und Kanada (1950), Portugal und Japan (1952) sowie Griechenland und die Türkei (1953) an. Mit Ausnahme des technologisch bedeutungslosen Islands reihten sich also sämtliche NATO-Staaten in die Embargo-Front ein. Auf einer der ersten CG-Tagungen im Januar 1950 forderten alle teilnehmenden Delegationen, dass auch die neutralen Industrieländer Schweden und Schweiz die Embargo-Bestimmungen einhalten sollten³⁴. Andernfalls wäre eine lückenlose Kontrolle des Warenflusses nach Osteuropa nicht zu gewährleisten. Zwar gab es hierfür keinerlei völkerrechtliche Grundlage, aber als Empfänger von European Recovery Program-Geldern waren beide Staaten wirtschaftlich durchaus unter Druck zu setzen. Daher schwenkten sowohl Bern als auch Stockholm im Sommer 1951 nach harten, bilateralen Verhandlungen mit Washington gezwungenermaßen auf den Embargokurs ein und akzeptierten zumindest inoffiziell die CoCom-Regularien auch für den eigenen Osthandel als verbindliche Größe³⁵.

Schien bei oberflächlicher Betrachtung die Solidarität westlicher Demokratien im Kampf gegen den ideologischen Gegner eindrücklich dokumentiert, zeigte sich jedoch schon nach wenigen Jahren, in welchem hohen Maße die wirtschaftlichen Eigeninteressen der beteiligten Staaten divergierten und wie wenig belastbar diese politische Loyalität letztlich war³⁶. Eine der Ursachen für diese systembedingte Schwäche ist in der vertraglichen Basis der Embargo-Front zu suchen. Ihm lag ein gentlemen's agreement zugrunde, welches keiner parlamentarischen

³³ Allerdings traten die CoCom-Regularien erst am 10. 5. 1950 in Kraft, als die AHK die Befugnisse im Bereich Außenhandelskontrolle der Bundesregierung übertrug; vgl. Ausfuhr-Rundschreiben, 2. 5. 1950, in: PA-AA Berlin, II/242-21,3.

³⁴ Schreiben von Staatssekretär Schalfjew, BMWi, an Adenauer, geheim, 28. 10. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p.

³⁵ Vgl. hierzu André Schaller, Schweizer Neutralität im West-Ost-Handel: Das Hotz-Linder-Agreement vom 23. Juli 1951, Bern 1987. Grundlage bildete auch in diesen Fällen jeweils ein gentlemen's agreement (Hammarskjöld-Butterworth-Agreement, 15. 6. 1951, Hotz-Linder-Agreement, 23. 7. 1951), deren Tragfähigkeit wohl beredt Auskunft über das politische Sanktionspotential der USA gibt.

³⁶ Vgl. Ian Jackson, *The Economic Cold War. America, Britain and the East-West Trade, 1948-63*, New York 2001, S. 111–127.

Bestätigung in den einzelnen Ländern bedurfte. Damit war die Absicht verbunden, angesichts starker kommunistischer bzw. sozialistischer Strömungen in Frankreich, Italien und Belgien das strategische Embargo aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten; auch gedachte man so der Sowjetunion keinen Ansatzpunkt zur politischen Polemik zu bieten. Und schließlich sollte das Embargo nicht durch lautstark vorgetragene wirtschaftliche Partikularinteressen gefährdet werden. Tatsächlich blieb es lange Zeit dem Blickfeld öffentlicher Wahrnehmung entzogen. Die Crux dieser institutionellen Konstruktion bestand aber darin, dass die letztinstanzliche Entscheidungskompetenz in Embargo-Fragen nach wie vor bei den nationalen Regierungen verblieb³⁷. Das Fehlen einer juristisch verbindlichen supranationalen Autorität, einhergehend mit adäquaten Sanktionsmöglichkeiten, führte dazu, dass das Embargo-Regime während der Jahre 1956/57 einer Zerreißprobe ausgesetzt war³⁸.

Die für Außenhandelsfragen zuständigen Minister der einzelnen Regierungen tagten als *Consultative Group* in unregelmäßigen Abständen, meist zweimal pro Jahr, und waren für die embargopolitischen Grundlinien verantwortlich. Neben der Verständigung über die Warenlisten strebten sie die inhaltliche Koordinierung von Handelsverträgen westlicher Länder mit sozialistischen Staaten an, beispielsweise hinsichtlich der Kredit- und Lizenzvergabepraxis, joint ventures und anderes mehr. Das *Coordinating Committee* hingegen setzte sich aus Diplomaten und Handlungsexperten aller Mitgliedstaaten zusammen. In nachgeordneten Fachausschüssen (*subcommittees*) wirkten bisweilen auch Industrievertreter mit³⁹. Gemeinsam diskutierten sie die Embargolisten en detail und verabschiedeten sie im Plenum gemäß des Einstimmigkeitsprinzips. Ein aus vier Mitarbeitern bestehendes Sekretariat organisierte die Geschäftsführung von *CG/CoCom* und eines weiteren, im Juli 1952 eingesetzten, *China Committee*. Die Tatsache, dass die Bundesrepublik einen der Sekretäre stellte, sicherte ihr nicht nur optimalen Informationsfluss und damit frühzeitige Interventionsmöglichkeiten, sondern durfte als Schritt hin zur internationalen Gleichberechtigung gewertet werden⁴⁰.

Grundsätzlich wurden drei Warenkategorien unterschieden: Liste I („Verbotsliste“) beinhaltete Militärgüter, deren Ausfuhr gänzlich untersagt war, Liste II („Kontingentliste“) führte Waren auf, die gemäß eines Kontingentschlüssels exportiert werden durften, und Liste III („Vorbehaltsliste“) benannte solche Güter, deren Export unter bestimmten Auflagen erlaubt war. Eine Ergänzung bzw. Reduzierung der Listen bedurfte ebenso des einstimmigen Votums wie die Genehmigung von Ausnahmeanträgen. Letztere konnten eingereicht werden,

³⁷ Schreiben von Fischer, BMWi, an Zahn-Stranik, Auswärtiges Amt (AA), 21. 9. 1956, in: PA-AA Berlin, B 63, 134, n. p.

³⁸ Vgl. Jackson, *Economic Cold War*, S. 148–154.

³⁹ Schreiben von Siegert, BMWi, an die deutsche CoCom-Delegation, 27. 1. 1958, in: PA-AA Berlin, B 63, 133, n. p.

⁴⁰ Schreiben von Etzler, Deutsche Botschaft Paris, an Zahn-Stranik, AA, 15. 11. 1957, in: PA-AA Berlin, B 63, 1957, n. p. Während die USA Personal bzw. Inventar finanzierten, stellte Frankreich die Räumlichkeiten. Der Präsident des CoCom war stets ein Italiener, daneben stellten Großbritannien, Japan und auch die Bundesrepublik je einen Sekretär.

wenn lebenswichtige Vorteile finanzieller, wirtschaftlicher oder politischer Art für Unternehmen bzw. Staaten auf dem Spiel standen, sich die politischen bzw. technischen Rahmenbedingungen geändert hatten oder wenn kein Sicherheitsrisiko mehr erkennbar war⁴¹.

Das Einstimmigkeitsprinzip ging auf Vorschlag der US-Delegation zurück, die sich auf diese Weise ein faktisches Vetorecht zu sichern gedachte. Ausgehend von einer restriktiven Embargo-Praxis in den frühen 1950er Jahren, konnte sie jede Liberalisierungsinitiative der Europäer blockieren⁴². Analog zu anderen internationalen Organisationen implementierte Washington damit das Embargo-Regime als „Medium amerikanischer, gleichwohl kollektiv verkleideter leadership“⁴³. Allerdings nahm die Bereitschaft der Westeuropäer, die amerikanische Führerschaft zu akzeptieren, im selben Maße ab, wie ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zunahm und folgerichtig die Abhängigkeit von der US-Wirtschaftshilfe an Bedeutung verlor. Spätestens mit der nach dem Tode Stalins und dem Ende der Kampfhandlungen in Korea im Jahre 1953 einsetzenden „Tauwetterperiode“ drängten die Westeuropäer massiv und mit Erfolg auf eine Lockerung des Embargo-Regimes⁴⁴. Im August 1954 setzten sie gegen den Widerstand der westlichen Führungsmacht eine substanzielle Reduktion der Listen durch⁴⁵. Die transatlantischen Machtverhältnisse hatten sich bereits sehr verschoben, denn zur selben Zeit suchte die republikanische Administration unter Eisenhower die Blockkonfrontation im Sinne einer „roll-back-policy“ zu verschärfen. Offenkundig vermochte sie sich aber auf dem Gebiet des Außenhandels nicht gegen die Europäer zu behaupten. Nur zwei Jahre später führte Großbritannien mit einer Traktorenlieferung in die Volksrepublik China das sogenannte „China-differential“⁴⁶ ad absurdum und beschleunigte die Erosion des Embargo-Regimes. Londons Schrittmacherfunktion erhielt maßgebliche Unterstützung durch Bonn, das ungeachtet massiver amerikanischer Interventionen ebenfalls 150 Traktoren in

⁴¹ Vermerk BMWi, 24. 8. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

⁴² Vgl. Aufzeichnung des deutschen CoCom-Delegierten Waldern über die CoCom-Krise, 10. 3. 1964, in: PA-AA Berlin, B 63, 203, n. p.

⁴³ Mai, Osthandel, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 210.

⁴⁴ Bericht Kroll vor dem Bundestagsausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, 12. 12. 1951, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p. Allgemein zur Reaktion der Europäer auf das Embargobegleichen der Vereinigten Staaten vgl. Cain, European Reactions, in: Schmidt (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen. Zur spezifisch britischen Position vgl. Helen Leigh-Phippard, US Strategic Export Controls and Aid to Britain, 1949–1958, in: *Diplomacy & Statecraft* 6 (1995), S. 719–752. Die Briten forderten vor allem eine Reduzierung der Zahl jener Warenpositionen, deren Export in den Ostblock einem Verbot oder zumindest massiven Beschränkungen unterworfen waren, des weiteren die Heraufsetzung der Exportkontingente und schließlich die Abschaffung des sogenannten „China-differentials“.

⁴⁵ Vgl. Cain, Reactions.

⁴⁶ Als „China-differential“ bezeichnete man die im Vergleich zum Ostblock schärfere Embargo-Praxis gegenüber der Volksrepublik China. Als Begründung hierfür benannten die Amerikaner das chinesische Engagement im Korea-Krieg. Vgl. Shu Guang Zhang, *Economic Cold War. America's Embargo against China and the Sino-Soviet Alliance, 1949–1963*, Washington D.C./Stanford 2001.

die Volksrepublik lieferte⁴⁷. Da die übrigen europäischen Staaten dieses Verhalten befürworteten, sah sich die Eisenhower-Administration zum Einlenken gezwungen⁴⁸. Sie vermochte eine geplante Ausweitung der Embargo-Behörden und ihrer Tätigkeitsfelder angesichts der europäischen Ablehnungsfront nicht durchzusetzen⁴⁹. Im Gegenteil, in den folgenden Jahren beschränkten die Teilnehmerstaaten das Embargo-Regime mehr und mehr auf ausschließlich militärisch zu nutzende Güter bzw. Schlüsseltechnologien wie die sich entwickelnde Mikroelektronik.

Bemerkenswert an dem Vorgang ist zweierlei:

Erstens machten die Europäer mit ihrem koordinierten Vorgehen den USA seit 1953 die Führerschaft auf diesem Feld streitig. Interne Dokumente verweisen immer wieder auf die wachsende Einsicht, dass ein vereintes Westeuropa gute Chancen habe, sich gegen die westliche Schutz- und Vormacht zu behaupten und neue Formen der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu entwickeln⁵⁰. Nolens volens beförderte ausgerechnet Großbritannien trotz seiner Distanz zum westeuropäischen Integrationsprozess und seiner traditionellen Nähe zu den Vereinigten Staaten („special relationship“) diesen Prozess.

Zweitens hatte sich die Regierung Adenauer 1957 so weit von der US-Vormundschaft emanzipiert, dass sie ihre eigenen Interessen bzw. die der bundesdeutschen Wirtschaft gegenüber Washington klar zum Ausdruck brachte. Die Bundesregierung agierte keineswegs mehr als willensloser Erfüllungsgehilfe amerikanischer Politik, Adenauer schon lange nicht mehr als „Kanzler der Alliierten“ – wenn er denn je einer gewesen war. Mehr und mehr wuchs Bonn, nicht zuletzt aufgrund Washingtoner Drängens, in die Rolle des Mediators innerhalb der westlichen Staatengemeinschaft hinein⁵¹.

Aus der Retrospektive erscheint es schlüssig, dass die Bundesrepublik Ende der 1950er Jahre aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichts und ihrer politischen Verlässlichkeit zum bevorzugten Juniorpartner der Amerikaner innerhalb des sich integrierenden Westeuropas aufgestiegen war. Wie die nachfolgenden Ausführungen belegen, handelte es sich dabei keineswegs um einen klar vorbestimmten Entwicklungspfad. Vielmehr waren die frühen Jahre des Embargo-Regimes von tiefem Misstrauen der Westmächte gegenüber der erstarkenden bundesdeutschen Wirtschaft und Politik geprägt.

⁴⁷ Bericht über Besprechungen zur Vorbereitung von Quotenverhandlungen, 30. 10. 1957, in: PA-AA Berlin, B 63, 158, n. p.

⁴⁸ Aufzeichnung betreffend Besprechungen mit den Delegierten der wichtigsten CoCom-Länder in Paris, 30./31. 8. 1956, in: PA-AA Berlin, B 63, 134, n. p.

⁴⁹ Aufzeichnung von Zahn-Stranik, AA, über Gespräch mit Reed, US-Botschaft, 2. 8. 1957, in: PA-AA Berlin, B 63, 158, n. p.

⁵⁰ Vermerk Kruse, Deutsche Botschaft Paris, über CoCom-Sondersitzung, 1. 9. 1955; vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

⁵¹ Aufzeichnung von Zahn-Stranik, AA, über Gespräch mit Reed, US-Botschaft, 3. 6. 1957, in: PA-AA Berlin, B 63, 158, n. p.

„Vertrauen“ und „Gleichberechtigung“: Bonn und die Anfänge des strategischen Embargos (1950–1952)

Binnen weniger Jahre entwickelte sich die junge Bundesrepublik zu einem politisch, wirtschaftlich und sozial stabilen Gemeinwesen, das auf internationaler Bühne erfolgreich um Souveränität, Anerkennung und Gleichberechtigung warb. Die negativen Erfahrungen nach dem Ersten Weltkrieg, als Isolierung und Stigmatisierung des Deutschen Reiches durch die Völkergemeinschaft die demokratisch gewählten Reichsregierungen innenpolitisch diskreditierten, sowie die Blockkonfrontation nach dem Zweiten Weltkrieg bewogen die Alliierten, den Emanzipationsprozess Westdeutschlands grundsätzlich konstruktiv zu begleiten. Allerdings befürwortete man in Washington, London und Paris das Konzept einer „embedded sovereignty“. Die Bundesrepublik sollte auf ihrem Weg in die politische Eigenverantwortung zunehmend in supranationale Strukturen eingebunden werden, damit das von ihr ausgehende Gefahrenpotential den Nachbarn als tragbares Restrisiko erscheinen mochte.

Gerade auf dem Gebiet der Außenwirtschaftspolitik kam dem Konzept der „embedded sovereignty“ große Bedeutung zu. Denn nachdem die Alliierte Hohe Kommission ihre Kontrollbefugnisse am 10. Mai 1950 der Bundesregierung übertragen hatte⁵², verfolgte Washington, nicht zuletzt wegen der eingangs skizzierten zentralen Bedeutung Westdeutschlands für das Embargo, die entsprechenden Bemühungen der Bundesregierung mit argwöhnischer Aufmerksamkeit. Vertreter beider Parteien im US-Kongress hegten tiefsitzende Zweifel an der (embargo-) politischen Zuverlässigkeit und demokratischen Gesinnung bundesdeutscher Eliten in Politik und Wirtschaft⁵³. Zu bekannt waren die traditionell guten Osthandelskontakte deutscher Unternehmen, zu offenkundig ihr Bestreben, an die erfolgreichen Wirtschaftsbeziehungen vor dem Zweiten Weltkrieg wieder anzuknüpfen. Warum sollten Manager, die bis 1941 mit Diktatoren jedweder politischer Couleur glänzende Geschäfte gemacht hatten, plötzlich ihre wirtschaftlichen Eigeninteressen zugunsten einer westlich-demokratischen Wertegemeinschaft hintan stellen⁵⁴? Und weil das Bundeswirtschaftsministerium die Aktivitäten der Osteuropa-Händler nach Kräften unterstützte, machte alsbald das böse Wort vom „Handelsrapallo“⁵⁵ in westlichen Diplomatenkreisen die Runde. Es rief jene ungeschickte Schaukelpolitik deutscher Regierungen während der frühen Weima-

⁵² Ausfuhr-Rundschreiben, 2. 5. 1950, in: PA-AA Berlin, II/242-21,3.

⁵³ Memorandum des AA über Durchführung und Finanzierung deutscher Werbung in den USA, vertraulich, April 1952, in: PA-AA Berlin, B 2, 28, Bl. 208-222. Vgl. auch Reinhard Neebe, Optionen westdeutscher Außenwirtschaftspolitik, 1949–1953, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 163–225, hier S. 180 f. Neebe bezieht sich auf die Denkschrift „Control of East-West Trade as it affects Germany“ vom 18. 3. 1950, verfasst von J.T. Rogers.

⁵⁴ So die Befürchtungen der AHK gegenüber Adenauer, 27. 11. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p.

⁵⁵ Niederländischer Delegierter gegenüber dem Regierenden Bürgermeister West-Berlins, Otto Suhr, 28. 11. 1955, in: Landesarchiv Berlin, B Rep. 002, 11274, n. p.

rer Zeit in Erinnerung und stempelte bundesdeutsche Eliten in Politik und Wirtschaft erneut zu unsicheren, weil unberechenbaren Kantonisten.

Ein besonderes Ärgernis stellte aus amerikanischer Sicht Westdeutschlands Warenverkehr mit der SBZ/DDR dar. Zwar äußerten Vertreter des State Department Ende 1951 durchaus Verständnis für Bonns Sorge, dass die Integration des deutsch-deutschen Handels in das Embargo-Regime einer internationalen Anerkennung der DDR Vorschub leisten könnte. Auch wollte man auf keinen Fall mit Embargo-Maßnahmen beide deutsche Staaten einander entfremden und so die Wiedervereinigung hintertreiben. Aber Washington erwartete doch genaue Informationen über den konkreten Verlauf des „Interzonenhandels“, da sichergestellt werden müsste, dass keine Waren hinter den „Eisernen Vorhang“ gelangten, die dort das militärische Potential stärken⁵⁶. Adenauer sicherte nach Rücksprache mit seinem Wirtschaftsminister der AHK zu, die CoCom-Bestimmungen inoffiziell auch auf den innerdeutschen Handel anzuwenden und so de facto, nicht aber de jure dem Embargo-Regime zu entsprechen. Vor allem würde man darauf achten, dass strittige „dual use items“, also Güter, die sowohl militärischer als auch ziviler Nutzung zugeführt werden könnten, tatsächlich in der DDR verblieben⁵⁷. Diese Haltung entsprang nicht nur Adenauers realistischer Einschätzung gegebener politischer Machtverhältnisse, sondern auch dem Bestreben, Vertrauen in die eigene Verlässlichkeit zu erwerben und so die deutschen Handlungsspielräume für eine künftige Zusammenarbeit zu erweitern.

Die AHK akzeptierte dieses „very special gentlemen’s agreement“ mit den beiden maßgeblichen Bonner Politikern. Doch aufgrund zahlreicher Embargo-Verstöße westdeutscher Unternehmen sahen die misstrauischen Westmächte ihre anfänglichen Vorbehalte gegen die vermeintlich laxen Aufsichtspraxis bundesdeutscher Behörden bestätigt und damit die Übereinkunft in Frage gestellt⁵⁸. In einem der aufsehenerregendsten Fälle sollte die „Selbsthilfe Kieler Betriebe G. m. b. H.“ Geschäfte im Wert von 11 Millionen DM mit Unternehmen der SBZ/DDR abgewickelt haben. Das Unternehmen stand angeblich unter direkter Leitung von Wilhelm Zaisser, dem damaligen DDR-Minister für Staatssicherheit. Auf seine Veranlassung seien Ausrüstungsgegenstände für die Volkspolizei, nautische Geräte und sogar Konstruktionsunterlagen für U-Boote in die DDR verbracht worden⁵⁹. In einem anderen, nicht weniger spektakulären Fall transferierte ein

⁵⁶ Gespräch zwischen Erhard und Vertretern des State Department, 12/1951, in: BA Koblenz, B 102/12575, n. p.

⁵⁷ Schreiben Erhard an Adenauer, 21. 1. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1789, n. p.; Adenauer gegenüber der AHK, Gesprächsnotiz, 27. 11. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p.; Gespräch zwischen Erhard und Vertretern des State Department, 12/1951, in: BA Koblenz, B 102/12575, n. p.

⁵⁸ Schreiben der AHK an Adenauer, 12. 6. 1951, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1785, n. p. Zu den Vorbehalten allgemein vgl. Mastanduno, *Economic Containment*, S. 101.

⁵⁹ Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums an das Schleswig-Holsteinische Landesministerium für Wirtschaft, Verkehr und Aufbau, 8. 12. 1950, in: BA Koblenz, B 102/19870, n. p. Vgl. auch *Industriekurier*, 14. 11. 1950, S. 5. Darüber hinaus sollen Textilmaschinen, Dieselmotoren und Stahlseile geliefert worden sein. Die Behauptung, die „Selbsthilfe Kieler Betriebe GmbH“

in Düsseldorf wohnender Verwandter Walter Ulbrichts Elektrolyt-Kupfer über Dänemark in die DDR⁶⁰. Es hatte den Anschein, als drohte der bundesdeutschen Wirtschaft eine flächendeckende Infiltration durch kommunistische Akteure⁶¹. Mehrfach präsentierte die AHK umfangreiche Listen von in Westdeutschland ansässigen Firmen, welche die Embargo-Bestimmungen unterlaufen hätten⁶².

Die Frage, ob die Vorwürfe im Einzelnen tatsächlich der Realität entsprachen, war und ist von zweitrangiger Natur. Als bedeutsamer erwies sich, dass sie bei der US-Regierung, den Hohen Kommissaren und Pariser Embargo-Gremien den Eindruck verfestigten, die Bundesregierung sei weder willens noch fähig, derartige Missbrauchsfälle wirksam zu unterbinden. Selbst der Bonn durchaus gewogene John McCloy kritisierte, dass die Behörden die vertretbaren Handelskontingente („reasonable quantity“) zu großzügig auslegen würden und auf diese Weise strategisch wichtige Güter in großen Mengen den sozialistischen Block erreichten⁶³. Die seit dem Sommer 1950 zu beobachtende gesteigerte Empfindlichkeit der Amerikaner begründete sich nicht zuletzt in der Vermutung, dass dadurch die Verluste ihrer Truppen in Korea noch zusätzlich gesteigert würden⁶⁴. Schon allein deswegen waren die Hohen Kommissare nicht länger gewillt, Embargo-Lücken auf deutschem Boden zu tolerieren. Im Herbst 1950 setzten sie ein umfassendes Maßnahmenpaket bezüglich des bundesdeutschen Osthandels bzw. deutsch-deutschen Warenverkehrs durch:

- Zentralisierung: Aufgrund spektakulärer Korruptionsfälle wurde das bisher auf Länderebene angesiedelte Genehmigungsverfahren für Osteuropaexporte in den ausschließlichen Kompetenzbereich des Bundeswirtschaftsministeriums und der ihm nachgeordneten Behörden verlagert⁶⁵. Mit diesem Schritt, der

habe der Befehlsgewalt Wilhelm Zaissers unterstanden, konnte bislang nicht durch eine entsprechende Quellenüberlieferung der Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes bzw. der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv erhärtet werden.

⁶⁰ Schreiben des Bundesministeriums für Gesamtdeutsche Fragen an Bundeswirtschaftsministerium, 25. 10. 1950, in: BA Koblenz, B 102/19870, n. p. Danach klagte die IHK Saarland über die kommunistisch unterwanderte „Kollektiv-Warenverkehr GmbH“ in Solingen, deren Manager im Dienste des DDR-Außenhandelsministeriums tätig seien.

⁶¹ Schreiben des Innenministers von Nordrhein-Westfalen an BMWi, 22. 12. 1950, geheim, in: BA Koblenz, B 102/19870, n. p.; Schreiben des Landesfinanzamts Berlin, Devisenüberwachungsstelle, 6. 12. 1954, in: BA Koblenz, B 102/19555, n. p.

⁶² Schreiben der AHK an Adenauer, 27. 11. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1779, n. p. Darin 49 beanstandete Fälle allein im Oktober 1950. Schreiben der AHK an Adenauer, 12. 6. 1951, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1785, n. p., mit einer Liste über 22 westdeutsche Firmen, die des Embargoverstoßes beschuldigt wurden.

⁶³ Schreiben von McCloy, AHK, an Adenauer, 1. 9. 1950, in: PA-AA, Berlin, B 10, 1779, n. p.

⁶⁴ Schreiben King, AHK, an Kroll, BMWi, 18. 9. 1950, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p. King machte deutlich, dass angesichts einer Lieferung von 35 westdeutschen LKW nach Osteuropa die Amerikaner damit drohten, den Interzonenhandel in die Obhut der NATO zu nehmen und damit wesentlich schärferen Bestimmungen zu unterwerfen.

⁶⁵ Gegen mehrere Beamte des Düsseldorfer Wirtschaftsministeriums wurde wegen Verstoßes gegen die Embargo-Bestimmungen im deutsch-deutschen Handel und der Bestechlichkeit im Amte ermittelt. Vgl. Erklärung von Adenauer, 28. 4. 1951, in: PA-AA Berlin, B 63, 116, n. p.

zweifelsohne dem föderalen Gedanken zuwider lief, strebte die AHK eine einheitliche und besser zu beaufsichtigende Embargo-Praxis an.

- Alliierte Kontrolle: Die zuständigen Bundesbehörden waren verpflichtet, der AHK regelmäßig Bericht über den gesamten Osthandel zu erstatten⁶⁶. Weiterhin durften die alle zwei Wochen stattfindenden Gespräche zwischen der Treuhandstelle für den Interzonenhandel mit dem DDR-Außenhandelsministerium künftig nur noch im Beisein alliierter Beobachter erfolgen⁶⁷. Und schließlich blickten an den Ostgrenzen amerikanische Militärpolizisten den bundesdeutschen Zollbeamten bei der Arbeit über die Schulter⁶⁸. Auf diese Weise demonstrierten die Alliierten formal wie physisch die existierenden Machtverhältnisse.
- Beibehaltung der strengen US-Embargoliste: Im Gegensatz zu den übrigen europäischen Staaten war die Bundesregierung genötigt, auch nach Übertragung der Kontrollrechte wie bisher die strenge US-Embargoliste einzuhalten. Diese umfasste knapp doppelt so viele Positionen wie die für die westeuropäischen Partner geltende „Anglo-French-List“. Bitter für die Bundesregierung war nicht nur die damit verbundene wirtschaftliche Benachteiligung, sondern vor allem auch die erkennbare politische Zurücksetzung⁶⁹.
- Androhung weiterer Schritte: Für den Fall mangelhafter Kooperationsbereitschaft kündigte die AHK an, den Warenverkehr mit der DDR entweder doch noch in das Embargo-Regime zu integrieren oder unter die Aufsicht der NATO zu stellen⁷⁰. In beiden Fällen hätte Bonn mit einer deutlich restriktiveren Kontrollpraxis rechnen müssen.

Die von den USA Ende 1950 forcierte Gangart in der Embargopolitik konzentrierte sich keineswegs nur auf die Bundesrepublik. Vielmehr war sie Teil eines großangelegten Versuches, unter dem Eindruck verlustreicher Kämpfe in Korea einheitliche und vor allem schärfere Bestimmungen für das gesamte Embargo-Regime zu implementieren⁷¹. Trotzdem bedeutete der Maßnahmenkatalog nach Adenauers Auffassung einen empfindlichen Rückschlag auf dem Weg, sich weiter gesteckte Handlungsspielräume und -kompetenzen sowie größere internationale Anerkennung zu erarbeiten⁷². Deshalb bemühte sich die Bundesregierung auf vielfältige Weise, diese politische Bevormundung und wirtschaftliche Zurücksetzung zu revidieren. Dabei stand die Frage im Vordergrund, wie Washingtons Vertrauen in die Bonner Handlungsfähigkeit und -willigkeit wieder hergestellt werden könnte. Adenauer und Erhard betonten immer wieder, dass die Embargo-

⁶⁶ Bericht des BMWi vom 12. 12. 1951 an Ausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, Februar 1952, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p.

⁶⁷ Schreiben der AHK an die Treuhandstelle für den Interzonenhandel, 24. 5. 1950, in: BA Koblenz, B 102/108246, n. p.

⁶⁸ Bericht des BMWi vom 12. 12. 1951 an Ausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, Februar 1952, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p.

⁶⁹ Ebenda.

⁷⁰ Schreiben King, AHK, an Kroll, BMWi, 18. 9. 1950, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p.

⁷¹ Schreiben von Erhard an Adenauer, 25. 9. 1950, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1779, n. p.

⁷² Schreiben von Erhard an Adenauer, 26. 10. 1950, in: PA-AA Berlin, B 10, 1784, n. p.

Richtlinien seitens der Bundesregierung im vollen Umfange auf den Osthandel und den innerdeutschen Warenverkehr angewendet würden⁷³. Auch eine Erklärung des Deutschen Bundestages, getragen von einer parteiübergreifenden Mehrheit, sollte die bündnis- und embargopolitische Loyalität der politischen Elite Westdeutschlands sichtbar und glaubwürdig dokumentieren⁷⁴. Um die Verbindlichkeit solcher Erklärungen durch handfesten Gestaltungswillen zu belegen, erweiterte das Bundeswirtschaftsministerium die Kontrollstrukturen, was die AHK auch positiv vermerkte. Und schließlich inszenierte man mit der sogenannten „Vulkan-Affäre“ eine Strafverfolgungsaktion gegen vermeintliche Embargo-Brecher, um so den kritischen Westmächten die Konsequenz bundesdeutscher Strafaufklärung und -verfolgungspraxis zu demonstrieren⁷⁵. Mehrere hundert in den Osthandel involvierte Geschäftsleute sahen sich während der Jahre 1952/53 einer öffentlichen Kriminalisierung ausgesetzt, die letztlich vor Gericht in kaum einem Falle Bestand haben sollte. Auch wenn diese Episode noch nicht völlig aufgeklärt ist, so spricht einiges für die Vermutung, dass die Bundesregierung mit dieser Aktion gegenüber den Westmächten Handlungsfähigkeit beweisen wollte und dabei in Kauf nahm, den Rechtsstaat arg zu strapazieren.

Parallel zu solch „vertrauensbildenden“ Maßnahmen wies vor allem Ludwig Erhard zahlreiche von den Amerikanern erhobene Vorwürfe als haltlos zurück. Einige Verstöße seien seiner Ansicht nach auf unklare Embargo-Richtlinien zurückzuführen, bei angeblichen behördlichen Versäumnissen habe sich gezeigt, dass die Kontrollpraxis in anderen europäischen Ländern noch dürftiger ausfalle⁷⁶. Die amerikanische Kritik an der vermeintlich zu großzügigen Genehmigungspraxis bei Ausnahmeanträgen konterte das Bundeswirtschaftsministerium mit dem Hinweis, dass die Bonner Stellen signifikant weniger Anträge genehmigen würden als die Embargoinstitutionen in Paris⁷⁷.

Ein weiteres Glied in der Argumentationskette stellte der immer wieder formulierte Hinweis auf die enormen wirtschaftlichen Belastungen dar, welche der westdeutschen Volkswirtschaft durch die Embargo-Beschränkungen erwüchsen. Nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums entgingen der westdeutschen Industrie 150-200 Millionen US-Dollar Umsatz pro Jahr, allein im innerdeutschen Handel seien es rund 50 Millionen US-Dollar⁷⁸. Auf der anderen Seite würden

⁷³ In einer Note vom 23. 1. 1952 erklärte Adenauer gegenüber McCloy, dass die Bundesregierung die Bestimmungen der Battle Act als verpflichtend anerkenne. Schreiben von Erhard an McCloy, 23. 1. 1952, in: BA Koblenz, B 102/435425, n. p.

⁷⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 1/1953, S. 32 f.

⁷⁵ Denkschrift des BMWi, 9. 10. 1954, in: BA Koblenz, B 102/20904, n. p. Weitere Unterlagen in: PA-AA Berlin, B 10, 1785, n. p.

⁷⁶ Gespräch zwischen Erhard und Vertretern des State Department, 12/1951, in: BA Koblenz, B 102/12575, n. p. Erhard wies in diesem Zusammenhang auf die Embargo-„Schwachstellen“ Schweiz und Schweden hin. Vermerk, 21. 8. 1950, in: BA Koblenz, B 102/19876, n. p.

⁷⁷ Schreiben an Staatssekretär Westrick, BMWi, 26. 7. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

⁷⁸ Schreiben Adenauers an McCloy, 2. 2. 1950, abgedruckt in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. 1949/50. September 1949 bis Dezember 1950, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, bearb. von Daniel Kosthorst und Michael F. Feldkamp, München 1997, S. 82–84. In seinem Antwortschreiben vom 22. 2. 1950 sicherte der

Lieferungen wichtiger Roh- und Grundstoffe aus dem Osten fehlen, was den wirtschaftlichen Aufbau behindere⁷⁹. Insbesondere Schlüsselbranchen wie die chemische Industrie und der Maschinenbau seien dringend auf enge Kooperation mit Unternehmen der DDR angewiesen⁸⁰. Damit reagierte die Bundesregierung auf die sich häufenden Eingaben und Beschwerden der westdeutschen Wirtschaftsverbände und maßgeblichen Exportfirmen⁸¹. Vor allem die „AG Interzonenhandel“ des Deutschen Industrie- und Handelstages beschwerte sich darüber, dass das CoCom die festgeschriebene Gleichbehandlung Deutschlands und ihre traditionelle Sonderposition gegenüber der DDR und Osteuropa nicht angemessen berücksichtige⁸².

Tatsächlich erreichte die Bundesregierung ihre wichtigsten embargopolitischen Ziele. Mit der Angleichung der Embargo-Listen im Januar 1951 erlangte Westdeutschland den Status eines gleichberechtigten Mitglieds in den Pariser Embargo-Behörden⁸³. Die Unterzeichnung des Generalvertrags am 26. Mai 1952 billigte der Bundesregierung überdies alleinige Gestaltungssouveränität ihrer Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zum Ostblock und der DDR zu⁸⁴. Fortan musste sie die Geschäfte nicht mehr bei der AHK vorlegen, sondern lediglich die Einhaltung der CoCom-Bestimmungen in eigener Regie beachten. Damit hatte die Diskriminierung Westdeutschlands innerhalb der Embargo-Institutionen ein Ende gefunden, was vor allem seitens der Industrie auf große Zustimmung stieß⁸⁵.

Natürlich beunruhigte das mit dem Konzept der „embedded sovereignty“ kaum zu vereinbarende Kontrolldefizit vornehmlich die US-Administration, wes-

stellvertretende amerikanische Hohe Kommissar Hays eine Prüfung der deutschen Beschwerden zu. Schreiben von Erhard an Adenauer, 28. 11. 1949, in: BA Koblenz, B 102/2, n. p.

⁷⁹ Vermerk Schmidhuber, BMWi, 3. 4. 1951, in: BA Koblenz, B 102/19876, n. p.

⁸⁰ Vermerk Kroll, 18. 1. 1952, in: BA Koblenz, B 102/108268, n. p. Die chemische Industrie, eine „enge Verbundwirtschaft“ mit den Standorten in der DDR, wurde von dem Embargo besonders hart betroffen. Aufgrund der bestehenden Arbeitsteilung litt sie unter einer wegfallenden Rohstoffbasis, die nicht substituiert werden konnte. Die diesbezüglichen Einbußen wurden auf 10 Mio. Verrechnungseinheiten (VE entspricht DM-West) pro Jahr veranschlagt. Auch im Maschinenbau, namentlich bei Cotton-, Näh-, Papierverarbeitungs-, Buchungs- und Fakturierungsmaschinen belief sich der Rückgang auf über 6 Mio. VE. Textilrohstoffe und -erzeugnisse verzeichneten einen Handelsvolumenrückgang von 13,5 Mio. VE, Papier 5 Mio. VE, Feinmechanik bzw. Optik 3,75 Mio. VE. Insgesamt waren beidseitig 45 Mio. VE Umsatzrückgang zu beklagen. Vermerk Gottfried Kaumann, BMWi, 12. 1. 1952, in: BA Koblenz, B 102/435425, n. p.

⁸¹ Vgl. Neebe, Optionen, in: Herbst/Bührer/Sowade (Hrsg.), Marshallplan, S. 180.

⁸² Vermerk Kroll, BMWi, 3.12.51, in: BA Koblenz, B 102/435430, n. p.

⁸³ Vgl. Krolls Bericht vor dem Bundestagsausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Angelegenheiten, 12. 12. 1951, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p. Bereits auf der CoCom-Sitzung am 5. 10. 1950 hatte sich diese Entwicklung abgezeichnet. Schreiben von Staatssekretär Schalfjew, BMWi, an Adenauer, 28. 10. 1950, geheim, in: PA-AA Berlin, B 10, 1479, n. p.

⁸⁴ Schreiben Kroll, BMWi, an Wilhelm Grewe, Leiter der deutschen Delegation zur Ablösung des Besatzungsstatuts, 6. 2. 1952, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p. Selbst der umstrittene deutsch-deutsche Warenverkehr gelangte schließlich in den Zuständigkeitsbereich deutscher Behörden, für Erhard und Westrick eine *conditio sine qua non*.

⁸⁵ Vermerk Kroll, BMWi, 21. 4. 1952, streng vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

halb sie von Adenauer mehrfach Absichtserklärungen einforderte⁸⁶. Die amerikanischen Vorbehalte waren durchaus begründet, denn die DDR bezog nach internen Angaben sehr wohl Embargo-Güter über den deutsch-deutschen Warentransfer, die sie dann in die UdSSR weiterleitete⁸⁷. Wenn Ludwig Erhard gegenüber der AHK versicherte, die Bundesregierung sei jederzeit bereit, bei den Embargokontrollen „ihre Karten auf den Tisch zu legen“⁸⁸, so tat er dies entweder wider besseren Wissens oder er war über die Vorgänge in seinem Haus schlecht informiert. Denn in Regierungs- wie Wirtschaftskreisen war es ein offenes Geheimnis, dass das Bundeswirtschaftsministerium Embargo-Verstöße im deutsch-deutschen Handel nicht nur duldete, sondern sogar intern förderte und gegenüber der AHK deckte. Beispielsweise äußerte der Fachreferent des Auswärtigen Amtes Viktor von Zahn-Stranik im Bundestagsausschuss für Gesamtdeutsche Fragen, dass die Embargo-Bestimmungen im deutsch-deutschen Handel „nicht streng dogmatisch, sondern ganz individuell“⁸⁹ gehandhabt würden; dabei handelte es sich weniger um den Hinweis auf eine seriöse Einzelfallprüfung als vielmehr um die beschönigende Umschreibung zur Duldung von Embargo-Verstößen. Diese Lesart findet ihre Bestätigung in einer Übereinkunft zwischen Vertretern des Auswärtigen Amtes und des Bundeswirtschaftsministeriums, nach der die „verfahrensmäßigen Möglichkeiten einer kaschierten embargopolitischen Besserstellung der SBZ gegenüber den Ostblockländern“⁹⁰ zu prüfen seien. Noch im März 1966 wies Ernst Wolf Mommsen, einer der führenden Manager im Osthandel, den Präsidenten des Bundesverbandes der deutschen Industrie Fritz Berg darauf hin, dass das Bundeswirtschaftsministerium bei der Lieferung von Embargogütern in die DDR „seit Jahren etwas die Augen zudrückt“⁹¹. Offenkundig stellte dies kein Problem dar, weil auf Weisung von Hans Kroll eine Berichterstattung gegenüber den Pariser Organisationen seit 1952 nicht mehr praktiziert wurde, mithin eine effektive Embargokontrolle des innerdeutschen Handels nicht mehr existierte⁹².

⁸⁶ In einem Schreiben vom 9. 4. 1952 machte die AHK Adenauer auf ihre Erklärung zum Ost-West-Handel einschließlich des Interzonenhandels vom 25. 3. 1952 aufmerksam, wonach die AHK davon ausgehe, dass die Bundesregierung im deutsch-deutschen Warenverkehr die Embargo-Bestimmungen beachte. Vgl. Aide Memoire des State Department der USA, 28. 7. 1955, in: Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus (künftig: StBkAH), Nachlass Konrad Adenauer, Aktenbestand Tresor, Nr. 40, n. p. Bezug: Schreiben von Adenauer an AHK, 23. 10. 1954.

⁸⁷ Vortrag von Handke, DDR-Außenhandelsminister, 13. 12. 1949, in: PA-AA Berlin, MFAA, A 15454, n. p.

⁸⁸ Gespräch zwischen Erhard und Vertretern des State Department, 12/1951, in: BA Koblenz, B 102/12575, n. p. Dies dürfe aber mit Rücksicht auf politische Reaktionen nicht öffentlich geschehen.

⁸⁹ Stenographisches Protokoll der 29. Sitzung des Ausschusses für Gesamtdeutsche Fragen, 11. 3. 1955, in: Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv, Bl. 27.

⁹⁰ Vermerk über Besprechung zwischen Zahn-Stranik, AA, und Fischer, BMWi, 11. 11. 1954, in: BA Koblenz, B 102/435430, n. p.

⁹¹ Schreiben von Mommsen an Berg, 14. 3. 1966, in: PA-AA Berlin, B 63, 230, n. p.

⁹² Vgl. Krolls Bericht an den Bundestagsausschuss für das Besatzungsstatut und auswärtige Fragen, Februar 1952, in: BA Koblenz, B 102/57801, n. p. Schreiben an Staatssekretär Westrick, BMWi, 26. 7. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p. Seit 1952 wurde der Interzonenhandel

In Wirtschaftskreisen war die laxe Haltung des Wirtschaftsministeriums bezüglich der Embargofrage allgemein bekannt. Weniger bekannt waren hingegen mehrere Geheimtreffen zwischen hohen Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums und ebenso hochrangigen Vertretern des DDR-Außenhandelsministeriums. Diese Begegnungen stellten einen eklatanten Verstoß gegen Adenauers Anordnung dar, jegliche Kontakte mit „Pankow“ auf Regierungsebene zu unterlassen. Des Kanzlers Ärger wäre vermutlich noch wesentlich heftiger ausgefallen, hätte er von den Inhalten jener Gespräche erfahren. Bei einem dieser geheimen Treffen von Hans Kroll und Dr. Herzig mit den Herren Josef Orlopp und Erich Freund kam unmissverständlich zur Sprache, dass Bonn bei seinen Lieferungen in die DDR auch weiterhin Waren der Embargoliste I („Verbotsliste“) genehmigen werde, darunter Turbosätze, Kupferelektroden, Atemschutzgeräte und Dampfturbinen westdeutscher Produktion⁹³. Man kommt wohl nicht umhin, hierin Vorgänge zu sehen, die sich hart am Rande des Landesverrats bewegten. Möglicherweise gelangten über diesen Gesprächskanal auch die eigentlich streng vertraulichen CoCom-Listen in die Hände der DDR-Behörden⁹⁴.

Weitere Informationen über die Embargopraxis erhielten die DDR-Außenhändler von kooperationswilligen bundesdeutschen Unternehmensvertretern. Besonders auskunftsfreudig erwiesen sich die Manager der Ferrostaal AG, die als für den Vertrieb zuständiges Tochterunternehmen der Gute-Hoffnungs-Hütte der Linie ihres Mutterkonzerns treu blieb und im juristischen Graubereich Handel über den Eisernen Vorhang hinweg betrieb⁹⁵. Auch weniger prominente Akteure wie die Firma Zappel & Co. Export und Import Großhandel mit Sitz in West-Berlin beteiligten sich an dem Spiel. Dem DDR-Amt für Reparationen bot das Unternehmen 2800 Tonnen Stahl, Edelstahl, Bleche, Siederohre usw. an mit dem Hin-

auf Weisung von Kroll nicht mehr über CoCom behandelt, eine Handhabung, die der Kabinettsbeschluss vom 14. Februar 1955 bestätigte. Erhard selbst hatte diese Position vor dem Gesamtdeutschen Ausschuss des Deutschen Bundestages nochmals bekräftigt.

⁹³ Aktenvermerk von Josef Orlopp, DDR-Ministerium für Außenhandel und Innerdeutschen Handel (künftig: MAI), 14. 10. 1952, in: BA Berlin, DL 2, 1359, Bl. 139-142. Die Zusammenkunft fand unter konspirativen Rahmenbedingungen in einer West-Berliner Pension am 11. 10. 1952 statt. Aktennotiz von Orlopp, 16. 5. 1952, streng vertraulich, in: Ebenda, Bl. 376-377.

⁹⁴ Die CoCom-Embargolisten I (Verbotsliste) und II (Kontingentliste) vom Januar 1950 lagen dem Büro Ulbricht vor, in: BA Berlin, DC 20/3880, n. p., und in: BA Berlin, DE 1, 11608, Bl. 1. Vgl. Schreiben von Albrecht an Überfeld, MAI, 19. 10. 1954, in: BA Berlin, DL 2, 78, Bl. 108. Danach erfolgte die Übergabe der Embargoliste Bonns von nicht näher genannter „dritter Seite“.

⁹⁵ Vermerk Orlopp, MAI, über Gespräch mit Vertretern der Ferrostaal AG am 8. 11. 1951 und 13. 11. 1951, vertraulich, in: BA Berlin, DL 2, 2610, Bl. 255. Beispielsweise erläuterten die Unternehmensvertreter, dass zwar die Warenbegleitscheine für Stahllieferungen in die DDR seitens des BMWi weiterhin ihre Gültigkeit besäßen, dass aber aufgrund von Embargo-Bestimmungen die Lieferungen an der Grenze zurückgehalten würden. Diese als unbedingt vertraulich zu behandelnde Mitteilung offenbarte Ost-Berlin, dass a) ein Dissens zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der CoCom existierte und b) westdeutsche Unternehmen aufgrund ihrer ökonomischen Interessen bereit wären, das Embargo bei entsprechend überschaubarem Risiko zu unterlaufen.

weis: „Die Beseitigung der vorhandenen Engpässe und der Materialbeschaffung ist seit einem Jahr die vornehmste Aufgabe unsere Hauses. Sorgfältige Auswahl der Lieferanten und Spediteure garantieren einen reibungslosen Ablauf, zumal sämtliche Lieferungen durch normale Papiere vom ‚Petersberg‘ her gesichert sind!“⁹⁶ Dieses kaum verhüllte Bekenntnis zum Bruch des Embargos ist um so brisanter, als der Adressat jene Behörde war, welche die Weiterleitung der Embargo-Güter in die Sowjetunion bewerkstelligte.

Das *Special Committee of CoCom*

Offener Konflikt zwischen Bonn und den Westmächten

Spätestens seit 1954 war offenkundig, dass die Bundesrepublik in absehbarer Zeit die völkerrechtliche Souveränität erlangen würde. Alliierte Vorbehaltsrechte wären damit bis auf wenige Ausnahmen ebenso obsolet geworden wie die Existenz der Alliierten Hohen Kommission. Ihre bevorstehende Auflösung warf aber erneut die Frage auf, welche Kontrollinstitution künftig die westdeutschen Lieferungen in die DDR überwachen sollte. Die Bundesregierung, namentlich das in der Sache verantwortliche Bundeswirtschaftsministerium einschließlich seinen nachgeordneten Behörden, erschien den Amerikanern immer noch als wenig vertrauenswürdig. Sie bevorzugten vielmehr die ursprüngliche Idee einer Eingliederung des innerdeutschen Handels in das Embargo-Regime, um so den Wegfall der AHK-Kontrollfunktion zu kompensieren⁹⁷. Allerdings war zu erwarten, dass der Widerstand Bonns gegen solche Pläne noch hartnäckiger als bisher ausfallen würde. Denn wegen der sowjetischen Erklärung vom 25. März 1954 war die Gefahr einer internationalen Anerkennung der DDR als völkerrechtlich souveräner Staat deutlich gewachsen. Da die US-Delegation in der *Consultative Group* befürchtete, Frankreich und Großbritannien würden die Bundesregierung in ihrer Haltung bestätigen, suchte sie ein schlagendes Argument – eventuell in Form eines eklatanten Embargo-Verstoßes – um ihre Forderung überzeugend vermitteln zu können.

Einen solchen *casus agendi* bot der West-Berliner Senat, welcher, ermuntert durch die Reduktion der Embargolisten vom 16. August 1954, einen Ausnahmeantrag bei der AHK bezüglich der Lieferung von Elektrogenatoren und Turbinen in die DDR stellte. Durch diesen ungewöhnlichen Antrag stutzig geworden, erfuhren die Hohen Kommissare auf Nachfrage, dass die bundesdeutschen Behörden seit 1952 Lieferungen im Rahmen des deutsch-deutschen Warenverkehrs nicht gemäß der CoCom-Bestimmungen behandelt, sondern an CoCom

⁹⁶ Schreiben von Zappel & Co. an DDR-Amt für Reparationen, 1.9. 1951, in: BA Berlin, DL 2, 855, Bl. 158.

⁹⁷ Vgl. Wortprotokoll eines Gesprächs zwischen Vertretern der AHK und Adenauer, 29. 6. 1950, abgedruckt in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes von Hans-Peter Schwarz, Bd. 1: Adenauer und die Hohen Kommissare 1949–1951, bearb. von Frank-Lothar Kroll und Manfred Nebelin, München 1989, S. 212–221, hier S. 215.

und AHK vorbei nach eigenem Gusto geregelt hatten. Die AHK nutzte diesen willkommenen Anlass, um das leidige Kontrollproblem endlich in ihrem Sinne zu lösen. Harsch drückte sie ihr Misstrauen gegenüber der Bundesregierung aus und warf dem Wirtschaftsminister eine Politik der gezielten Desinformation vor⁹⁸. Der hiervon einigermaßen überraschte Erhard berief sich auf eine frühere Absprache zwischen seinem Osthandelsbeauftragten Hans Kroll und den zuständigen AHK-Referenten, der zufolge der Petersberg von den strategischen Lieferungen in die DDR gewusst, diese toleriert und damit stillschweigend gebilligt habe⁹⁹. Indes bestritt die Hohe Behörde eine derartige Vereinbarung und verwies auf die Abmachung mit Kanzler Adenauer aus dem Jahre 1952, die Embargo Verstöße im innerdeutschen Handel explizit untersagte¹⁰⁰. Überdies benannte die „Alliierte Erklärung über den Ost-West-Handel einschließlich des Interzonenhandels“¹⁰¹ vom 25. März selben Jahres den alliierten Standpunkt eindeutig.

Der Eklat entwickelte sich zu einer internen Belastungsprobe für die Bundesregierung. Besorgt um sein Ansehen in Washington, distanzierte sich Bundeskanzler Adenauer abrupt von seinem Wirtschaftsminister und bestätigte ausdrücklich die Einhaltung sämtlicher Embargo-Bestimmungen auch im Warenverkehr mit der DDR als regierungsoffizielle Linie¹⁰². Es liegt auf der Hand, dass der Kanzler damit nicht nur gegenüber der westlichen Führungsmacht ostentativ Loyalität bekunden, sondern zugleich den mittlerweile ungeliebten Erhard brüskieren wollte. Auch das in Embargo-Fragen seit 1953 federführende Auswärtige Amt nutzte die Gelegenheit, sich gegen das Bundeswirtschaftsministerium zu positionieren. Heinrich von Brentano, der bundesdeutsche Außenminister, wies die Zentrale Ausführkommission an, den umstrittenen Antrag des West-Berliner Senats zurückzuziehen und die DDR embargopolitisch künftig mit den anderen sozialistischen Staaten gleichzustellen¹⁰³. Vergeblich pochte das Bundeswirtschaftsministerium darauf, wenigstens eine Gegenleistung von den Alliierten einzufordern¹⁰⁴.

Dieser Episode lag ein tiefer regierungsinterner Konflikt zugrunde. Während Erhard, und mit ihm die Kabinettsmehrheit, den status quo belassen, also die

⁹⁸ Vgl. 24. Sitzung des Kabinettsausschuss für Wirtschaft vom 14. 2. 1955; abgedruckt in: Hollmann (Bearb.), Kabinettsausschuss, Bd. 2, S. 297–309, hier S. 302–304.

⁹⁹ Aufzeichnung von Zahn-Stranik, AA, 12. 11. 1954, in: BA Koblenz, B 102/435425, n. p. Bericht zur Unterrichtung des Herrn Bundeskanzler im Monat November 1954, 17. 1. 1955, vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/12589, n. p.

¹⁰⁰ Vermerk des BMWi, Abt. V, an Staatssekretär Westrick, BMWi, 26. 7. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p., Bezug: Schreiben von Kiefer, Mitglied des US HICOG, im Namen der AHK an die politische Abteilung des Auswärtigen Amtes, 10. 11. 1954.

¹⁰¹ Alliierte Erklärung über den Ost-West-Handel einschließlich des Interzonenhandels, 25. 3. 1952, in: Ebenda.

¹⁰² Aufzeichnung von Zahn-Stranik, AA, 12. 11. 1954, in: BA Koblenz, B 102/435425, n. p.

¹⁰³ Vermerk über Besprechung zwischen Zahn-Stranik, AA, und Fischer, BMWi, 11. 11. 1954, in: BA Koblenz, B 102/435430, n. p.

¹⁰⁴ Schreiben von Maltzahn, AA, an Reinhardt, BMWi, 24. 1. 1955, in: BA Koblenz, B 102/435425, n. p.; Vermerk über Besprechung zwischen Zahn-Stranik, AA, und Fischer, BMWi, 11. 11. 1954, in: BA Koblenz, B 102/435430, n. p.

DDR aus dem Embargo-Regime heraushalten wollte, setzte sich Heinrich von Brentano für die Einbindung des deutsch-deutschen Warenverkehrs in die CoCom-Institutionen ein¹⁰⁵. Obwohl der Wirtschaftsminister den Kanzler nachdrücklich auf die Berlin-Problematik in dem Zusammenhang verwies¹⁰⁶, neigte Adenauer doch dazu, den embargopolitischen Interessen Washingtons nachzukommen und einer Verhandlung des innerdeutschen Warenverkehrs bei den Pariser Gremien zuzustimmen. Dieser Kurswechsel dürfte auf drei Faktoren zurückzuführen sein: Erstens hatte die Westintegration für Adenauer Priorität, zweitens zeichnete sich ein institutionelles Design für die CoCom-Kontrolle des deutsch-deutschen Handels ab, das einer Anerkennung der DDR keinen Vor-schub leisten würde, und drittens – wichtigster Grund – mit Blick auf seine bevorstehende ostpolitische Initiative (Moskau-Reise) musste Adenauer den Amerikanern an anderer Stelle, nämlich bei der Embargopolitik, Zugeständnisse machen. Andernfalls hätte die Angst vor einer Wiederholung von Rapallo bei den westlichen Verbündeten wieder Nahrung erhalten¹⁰⁷.

Folgerichtig befand sich der Bundeswirtschaftsminister bei seinen Gesprächen mit US-Botschafter James Conant Anfang Juli 1955 auf verlorenem Posten. Erhards Ablehnung einer formellen Einbindung des DDR-Handels in das Embargo-Regime¹⁰⁸ bezeichnete Conant als „nicht akzeptabel“¹⁰⁹ und beschwerte sich gegenüber dem Bundesaußenminister über dessen Kabinettskollegen. Die Washingtoner Regierung, warnte der Botschafter, werde nicht länger der laxen Embargopolitik Bonns tatenlos zusehen. Sollten überdies auch der Kongress und Senat sich mit den Vorkommnissen beschäftigen, würde sich die amerikanische Politik gegenüber der Bundesrepublik grundlegend wandeln, und zwar zum Negativen. Zugleich deutete Conant an, dass die US-Administration bei einem Bonner Einlenken sich ihrerseits entgegenkommend verhalten würde, beispielsweise bei der großzügigen Handhabung von Ausnahmeanträgen¹¹⁰.

Ende Juli 1955 erhöhte Washington gemeinsam mit London den diplomatischen Druck auf Bonn in dieser Angelegenheit. Während der britische Botschafter Frederick Hoyer-Millar seine Besorgnis über die mangelhafte embargopolitische Zuverlässigkeit schriftlich an das Auswärtige Amt richtete, überstellten die Amerikaner zeitgleich eine ausführliche Denkschrift, in der sie die fehlende Kooperationsbereitschaft und irreführende Informationspraxis der Bundesregierung scharf

¹⁰⁵ Bericht zur Unterrichtung des Herrn Bundeskanzler im Monat Februar 1955, 18. 3. 1955, vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/12589, n. p.

¹⁰⁶ Bericht zur Unterrichtung des Herrn Bundeskanzler im Monat April 1955, 25. 4. 1955, vertraulich, in: Ebenda.

¹⁰⁷ Zur Perzeption von Adenauers Moskaureise bei den Westmächten vgl. Werner Kilian, Adenauers Reise nach Moskau, Freiburg 2005, S. 36–45.

¹⁰⁸ Niederschrift über die Besprechung zwischen Erhard und Dowling bzw. Thomson am 1. 7. und 2. 7. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.; Aide Memoiré des State Department der USA, 28. 7. 1955, in: StBkAH, Nachlass Konrad Adenauer, Aktenbestand Tresor, Nr. 40, n. p.

¹⁰⁹ BMWi, Abt. V, an Staatssekretär Westrick, BMWi, 26. 7. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

¹¹⁰ Ebenda.

angriffen¹¹¹. Angesichts der koordinierten britisch-amerikanischen Initiative und mit Blick auf die bewegte außen- und deutschlandpolitische Situation im Sommer 1955 riet Brentano dem Kanzler, den alliierten Wünschen zu entsprechen: Die Bündnispolitik sollte Vorrang haben gegenüber der Deutschlandpolitik¹¹². Letztlich einigten sich beide Seiten auf eine Eingliederung des DDR-Handels in das Embargo-Regime unter folgenden Bedingungen: Erstens sollte der Status des deutsch-deutschen Warenverkehrs als nationaler Handel nicht in Frage gestellt werden, zweitens sicherte die *Consultative Group* zu, künftig die Kriterien „Wiedervereinigung/Berlin-Verkehr“ bei der Bewertung von Ausnahmeanträgen zu den bisherigen hinzuzufügen, drittens sollte ein *Special Committee* für diese Belange zuständig sein, und, viertens bliebe es der Bundesregierung überlassen, ob sie die Vorgaben des SCom befolgen würde oder nicht¹¹³. Freilich stand es mit Blick auf den letztgenannten Punkt und das nach wie vor fragile Vertrauen, welches Bonn bei seinen Verbündeten genoss, außer Frage, dass die Beschlüsse jenes Gremiums in hohem Maße verbindlichen Charakter besitzen würden.

Auch wenn das Bundeswirtschaftsministerium bis zuletzt dem Lösungsvorschlag nicht zuzustimmen vermochte¹¹⁴, erscheint die Linie Adenauers und Brentanos überzeugend. Denn die Eisenhower-Administration zeigte sich mit der gefundenen Lösung sehr zufrieden, was sie mit weiteren Außenwirtschaftshilfen an die Bundesrepublik honorierte¹¹⁵. Zugleich kontrastierte sie Adenauers Moskauer-Reise, die in den westlichen Kapitalen ja durchaus misstrauisch verfolgt wurde, in dem Sinne, dass an der bündnis- und embargopolitischen Zuverlässigkeit des nach Osten neuerdings aufgeschlossenen Kanzlers kaum zu zweifeln war.

Gründung und Struktur des Special Committee, 9/1955

Auf Anregung der deutschen Delegation traf sich das *CoCom* am 1. September 1955 zu einer Sondersitzung, in der sie ihr Konzept für ein ins Leben zu rufendes *SCom* vorstellte. Ausgehend vom Postulat, der Warenverkehr mit der DDR sei als Binnenhandel aufzufassen, sollte das Gremium hinsichtlich seines äußeren

¹¹¹ Schreiben der Britischen Botschaft an AA, 28. 7. 1955, in: Ebenda; Aide Memoiré des State Department der USA, 28. 7. 1955, in: StBkAH, Nachlass Konrad Adenauer, Aktenbestand Tresor, Nr. 40, n. p.

¹¹² Schreiben von Brentano an Adenauer, 29. 7. 1955, in: Ebenda.

¹¹³ Vermerk Westrick, BMWi, 30. 6. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

¹¹⁴ Stellungnahme BMWi, 2. 8. 1955, in: BA Koblenz, B 102/15824, n. p. Auch wenn sich der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Ludger Westrick, dem Mehrheitsvotum anschloss, beharrte seine Behörde auf den bisherigen Bedenken gegen die Einrichtung eines Sondergremiums für den deutsch-deutschen Handel. Dies würde als Abkehr vom deutsch-deutschen Handel als Binnenhandel interpretiert werden. Konkret fehlten die Anerkennung der besonderen Konstellation im innerdeutschen Handel, die Wahrung der deutschen Zuständigkeit, die Klärung der Konsultationen in Paris und die Quotenregelung.

¹¹⁵ Memorandum „Die deutsche Embargopolitik und die sich aus ihr ergebenden Beziehungen zu den Vereinigten Staaten“; undatiert, vermutlich 1956, in: PA-AA Berlin, B 63, 134, n. p. Da spielte es wohl auch keine Rolle, dass 1955 bereits strategische Güter im Wert von 16,8 Mio. US-\$ über die DDR in den Ostblock gelangt waren.

Erscheinungsbildes als auch seiner Arbeitsweise diesem Sonderstatus Ausdruck verleihen. Daher sei es der *Consultative Group* direkt zu unterstellen, also jener Ministerrunde, die eine angemessene politische Behandlung des deutsch-deutschen Handels am ehesten gewährleisten dürfte. Überdies müsste das *SCom* über ein eigenes, vom *CoCom* separiertes Sekretariat verfügen, was der deutschen Forderung nach Trennung beider Arbeitsbereiche entgegenkäme¹¹⁶. Politik besteht bekanntlich zu einem guten Teil aus Symbolik, was im vorliegenden Falle anhand des institutionellen Designs bestens zu belegen ist.

Tatsächlich vermochte sich die Bundesregierung mit ihren strukturell-organisatorischen Vorstellungen weitgehend durchzusetzen und solchermaßen ihr gewachsenes internationales Gewicht unter Beweis zu stellen. Die 14tägig einberufenen Sitzungen fanden in den Sekretariatsräumen bzw. in der deutschen Botschaft statt. Protokolle und sonstige Arbeitspapiere gingen direkt den Mitgliedern zu und passierten nicht die Schreibtische des *CoCom*. Der Kreis eingebundener Staaten blieb klein; es beteiligten sich Vertreter der USA, Großbritanniens, Frankreichs, Dänemarks, Italiens sowie alternierend Belgiens bzw. der Niederlande. Japans Interesse an einer Mitarbeit wurde nach Intervention der Bundesregierung abschlägig beschieden¹¹⁷. Als Diskussionsforum aktueller Handels- und Embargofragen, zu denen auch Ausnahmeanträge gehörten, diente das *SCom* der raschen Klärung von auftretenden Problemen. Zugleich kontrollierte es die Einhaltung der Embargo-Bestimmungen anhand der *CoCom*-üblichen Statistiken, welche das Bundeswirtschaftsministerium lieferte¹¹⁸ und sich auf diese Weise einen beachtlichen Gestaltungsspielraum bewahrte. Allerdings musste Bonn zwei empfindliche Niederlagen hinnehmen. Weder wurden die *CoCom*-Bestimmungen an die besonderen Verhältnisse im deutsch-deutschen Warenverkehr adaptiert, noch akzeptierten die Partner das Kriterium „Wiedervereinigung“ für mögliche Ausnahmeregelungen¹¹⁹. Nachdem diese „Kröten“ geschluckt worden waren, beschloss das *CoCom* am 9. September 1955 offiziell die Gründung eines Sondergremiums *SCom*¹²⁰.

Die großzügige Genehmigungspraxis des *SCom* in den Folgejahren belegt, dass die deutsch-deutschen Anliegen auf breites und zunehmendes Verständnis bei den Partnern stießen. Rund 85 Prozent der eingereichten Ausnahmeanträge wurden bewilligt¹²¹. Im kirchlichen Bereich zeigte sich das Embargogremium bereit, sogar

¹¹⁶ Aufzeichnung über die Konstituierung des internationalen Sondergremiums für den inner-deutschen Handel in Paris, 12. 9. 1955, in: BA Koblenz, B 102/435429, n. p.

¹¹⁷ Vermerk Kruse, Deutsche Botschaft Paris, über *CoCom*-Sondersitzung, 1. 9. 1955, vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p. Geleitet wurde die neue Gruppe von einem Vorsitzenden, der zugleich der Vertreter seines Landes war und damit die innere Arithmetik nicht beeinflusste. Der Vorsitz wechselte jedes Jahr.

¹¹⁸ Vermerk Scholz, BMWi, 16. 9. 1955, geheim, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

¹¹⁹ Dienstreisebericht von Scholz über erste Arbeitstagung des *SCom*, 23. 9. 1955, geheim, in: Ebenda; vertrauliche Unterrichtung des Herrn Bundeskanzler, Berichtsmonat September 1955, 17. 11. 1955, in: BA Koblenz, B 102/12589, n. p.

¹²⁰ Aufzeichnung über die Konstituierung des internationalen Sondergremiums für den inner-deutschen Handel in Paris, 12. 9. 1955, in: BA Koblenz, B 102/435429, n. p.

¹²¹ Siehe hierzu die Überlieferung in: PA-AA Berlin, B 10, 1785.

die Lieferung beachtlicher Mengen von Kupfer, welches in der DDR ein Mangelgut war, zugleich aber große Bedeutung für die Rüstungsproduktion hatte, an die notleidenden Partnerkirchen jenseits der Demarkationslinie zu bewilligen. Allein 12 Tonnen Kupferblech schickte der in Paderborn ansässige Bonifatius-Verein an das Bistum Meißen, um die Hofkirche in Dresden mit einem Dach zu versehen¹²². Dem bischöflichen Ordinariat Würzburg wurde die Lieferung von 250 kg Zinn und 950 kg Kupfer als Geschenksendung an die katholische Pfarrgemeinde Saalfeld zur Beschaffung eines kleinen Geläuts genehmigt¹²³. Auch high-tech-Güter für die medizinische Versorgung durften nach Ostdeutschland geliefert werden, beispielsweise ein Elektronenmikroskop für die Klinik Berlin-Buch¹²⁴. Die beantragte Lieferung von Ersatzteilen für DDR-Fernseher befürwortete das SCom trotz der zu erwartenden massiven Propaganda gegen Westdeutschland, die über eben jene Sendeanlagen in die Wohnzimmer der Bevölkerung ausgestrahlt werden würden. Offenkundig hielt man die Bundesbürger für mittlerweile politisch hinreichend gefestigt, dass man diese SED-Beeinflussung akzeptierte, um im Gegenzug das ostdeutsche Rundfunk- und Fernsehsystem auch weiterhin an die DIN-Normen zu binden und eine Einführung DDR-eigener Industrienormen (TGL) oder gar der sowjetischen Variante GOST zu verhindern¹²⁵. Dies geschah natürlich mit Blick auf eine künftige Vereinigung, die nicht durch solch technische Auseinanderentwicklungen unnötig erschwert werden sollte. Letztlich ist der gelassene Umgang mit kommunistischer Propaganda, die in westdeutschen Wohnzimmern empfangen werden konnte, ein Ausdruck gewachsener innerer Selbstgewissheit der Bundesrepublik, ihrer Regierung und ihrer Gesellschaft.

Die einsetzende Entspannungsphase ermöglichte somit engere Kooperationen im wirtschaftlich-technischen Bereich. Gerade bei den Verhandlungen innerhalb des SCom zeichnete sich sehr deutlich die gute Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien ab, die immer häufiger gemeinsam die Vereinigten Staaten überstimmten. Als Beispiel hierfür mag die Verhandlung über einen Ausnahmeantrag für die Lieferung von 500 Tonnen nickellegiertem Stahl in verschiedenen Formen sowie einige nickellegierte Stahlröhren an die DDR dienen. Seit Anfang 1955 stand diese Stahlsorte auf der Liste II, da sie beim „Bau von Düsenjägern und von Atomanlagen größte Bedeutung“¹²⁶ erlangt hatte. Gemeinsam mit der französischen und britischen Delegation gelang es dem deut-

¹²² Vermerk für Westrick, 25. 10. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.; Dienstreisebericht Scholz über die erste Arbeitstagung des SCOM, 23. 9. 1955, geheim, in: Ebenda. Danach waren die Ausnahmeanträge bereits formuliert, wurden aber noch nicht eingebracht. Am 4. 10. 1955 wurden sie gebilligt.

¹²³ Schreiben von Siegert, BMWi, an CoCom-Delegation, 27. 1. 1958, in: PA-AA Berlin, B 63, 133, n. p.

¹²⁴ Vermerk für Westrick, 25. 10. 1955, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.; Vgl. Dienstreisebericht Scholz über die erste Arbeitstagung des SCOM, 23. 9. 1955, geheim, in: Ebenda.

¹²⁵ Schreiben von Woratz, BMWi, an Reinhold Mercker, Bundeskanzleramt, 19. 7. 1963, in: PA-AA Berlin, B 63, 123, n. p.

¹²⁶ Aufzeichnung über die Verhandlungen, 21. 10. 1955, streng vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

schen SCom-Vertreter, die Ausnahmegenehmigung zu erwirken. Ausschlaggebendes Argument war wohl der Hinweis, dass im Verweigerungsfalle der innerdeutsche Handel unterbrochen und indirekt der Berlin-Verkehr blockiert werden könnte.

Die weitere Entwicklung des Embargo-Regimes belegt, in welchem hohem Maße sich der West-Ost-Handel von der politischen Großwetterlage gelöst hatte. Selbst ein konfrontatives Ereignis ersten Ranges wie der Berliner Mauerbau evolierte nur minimale handelspolitische Restriktionen. Die im SCom vertretenen Länder verständigten sich im Herbst 1961 darauf, vorerst keine Ausnahmegenehmigungen für Warenlieferungen in die DDR zu genehmigen. Auch Ausnahmeanträge für Lieferungen in die übrigen sozialistischen Länder sollten nach den Vorstellungen des italienischen CoCom-Präsident Casilli und auf Druck der Amerikaner zwischenzeitlich einer strengeren Prüfung unterliegen¹²⁷. Dies aber blieb der kleinste gemeinsame Nenner, auf den man sich verständigen konnte und der in der Öffentlichkeit überhaupt nicht wahrgenommen wurde. Dementsprechend wirkungslos blieb die ganze Geschichte und bereits 1962 wurden Ausnahmegenehmigungen im SCom erneut bewilligt¹²⁸.

Die Erosion des strategischen Embargos und der amerikanischen Autorität waren dem Ende 1962 einsetzenden Entspannungskurs geschuldet, ebenso dem abnehmenden außenpolitischen Einfluss der USA in Europa. Nicht zuletzt aber trug auch die als unaufrichtig empfundene Embargo-Politik Washingtons bezüglich des Röhrenembargos dazu bei. Auf der einen Seite zwang die Kennedy-Administration die Regierung Adenauer dazu, unter heftigsten innenpolitischen Protesten das Embargo im eigenen Lande durchzusetzen, auf der anderen Seite führten die USA mit umfangreichen Getreidelieferungen an die UdSSR jegliche Handelssanktionen ad absurdum. Von diesem Autoritätsverlust sollten sie sich nicht mehr erholen¹²⁹.

Fazit

Das Embargo-Regime stellte die Bundesregierung aufgrund ihrer divergierenden deutschland-, außenwirtschafts-, sicherheits- und europapolitischen Zielsetzungen vor große Entscheidungsprobleme. Der in der bisherigen Forschung angenommene Primat der Sicherheitspolitik kann keineswegs als konstant dominante Handlungsmaxime nachgewiesen werden. Vielmehr nahm Bonn insbesondere im Handel mit der DDR deutschland- und wirtschaftspolitische Interessen bevorzugt wahr, bis hin zum gezielten Embargoverstoß und Geheimnisverrat. Erst 1955 stimmte Adenauer der von den Westmächten geforderten Einbindung des DDR-Handels in das Embargo-Regime zu, in erster Linie als Kompensation für seine zeitgleich anberaumte Moskaureise.

¹²⁷ Schreiben des CoCom-Vertreters an AA, 3. 10. 1961, in: PA-AA Berlin, B 63, 203, n. p.

¹²⁸ Siehe hierzu den Aktenbestand B 63/120-123, in: PA-AA Berlin; Aufzeichnung von Kruse, CoCom-Delegation, an Blankenhorn, Botschafter Paris, 4. 1. 1961, in: PA-AA Berlin, B 63, 121, n. p.

¹²⁹ Vgl. Fäßler, „Eisernen Vorhang“, S. 257.

Auch von einer kritiklosen embargopolitischen Loyalität gegenüber Washington kann keine Rede sein. Gegen amerikanische Widerstände strebte die Bundesregierung eine gleichberechtigte Position im Kreise der CoCom-Staaten an, sie beteiligte sich aktiv und erfolgreich bei der Etablierung einer gemeinsamen westeuropäischen Linie gegenüber den USA, durchbrach zusammen mit den Briten frühzeitig das sogenannte „China-differential“ – sehr zum Ärger der Eisenhower-Administration – und wuchs trotzdem in die Rolle eines allseits akzeptierten Mediators innerhalb des Embargo-Regimes hinein¹³⁰.

Die Haltung der Bundesregierung gestaltete sich vor allem deshalb so facettenreich und teilweise widersprüchlich, weil sie nicht als monolithischer Akteur auftrat. Während der Kanzler und sein Amt, seit 1953 auch das Auswärtige Amt, eher bereit waren, den embargopolitischen Vorgaben der US-Administration Folge zu leisten, fühlte sich das Wirtschaftsministerium doch in hohem Maße den außenwirtschaftlichen Eigeninteressen verpflichtet. Die damit verbundenen erheblichen Reibungsverluste spiegelten letztlich das Konkurrenzverhältnis zwischen Adenauer bzw. Brentano auf der einen Seite und Erhard auf der anderen Seite wider. Handlungsleitend blieben demnach die ressortspezifischen Partialinteressen. Auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände gingen in erster Linie ihren eigenen Interessen nach. Übergeordnete Aspekte der Bündnisloyalität und die daraus abzuleitende Solidarität zur westlichen Wertegemeinschaft auch bei betriebswirtschaftlichen Einbußen blieben demgegenüber von sekundärer Bedeutung.

Die 1955 erfolgte Einrichtung eines *Special Committees* für den deutsch-deutschen Warenverkehr muss im Rahmen des Konzeptes der „embedded sovereignty“ interpretiert werden. Die in jeder Hinsicht erstarkte und gefestigte Bundesrepublik sollte nach Ende des Besatzungsregimes in ein System supra- bzw. internationaler Institutionen eingebunden und damit diszipliniert werden. Was auf wirtschaftlicher Ebene die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl bewirkte und im militärisch Bereich die NATO sicherstellte, gewährleistete auf außenwirtschaftlichem Sektor das Embargo-Regime. Die Auflösung der Alliierten Hohen Kommission im Jahre 1955 galt es zu kompensieren, und folgerichtig musste das Embargo-Regime um den Baustein *SCom* ergänzt werden, der den speziellen Erfordernissen des deutsch-deutschen Handels gerecht wurde.

Das strategische Embargo und die zuständigen Gremien nutzten die westeuropäischen Regierungen als ein Experimentierfeld politischer Konsensbemühungen und politischen Behauptungswillens gegen die bisweilen als erdrückend empfundene Schutzmacht USA. Gemeinsam mit Franzosen, Briten und den kleineren Partnern suchte Bonn immer wieder und mit wachsendem Erfolg die spezifisch deutschen Osthandelsinteressen durchzusetzen¹³¹. Besonders eindrücklich gelang dies in den Jahren 1956/57, als die Europäer gegen massiven Widerstand

¹³⁰ Bericht über Besprechungen zur Vorbereitung von Quotenverhandlungen, 30. 10. 1957, in: PA-AA Berlin, B 63, 158, n. p.

¹³¹ Vermerk von Kruse, Deutsche Botschaft Paris, über CoCom-Sondersitzung, 1. 9. 1955, vertraulich, in: BA Koblenz, B 102/57864, n. p.

der Vereinigten Staaten das sogenannte „China-differential“ kippten. Deutlich wurden auch die abnehmenden Einflussmöglichkeiten der Vereinigten Staaten auf die europäischen Juniorpartner. Das hängt einmal mit einer substanziellen Gewichtsverschiebung im ökonomischen Bereich zusammen, des weiteren mit der einsetzenden „Tauwetterperiode“ Mitte der 1950er Jahre und schließlich mit der gefestigten europäischen Kooperationsfront gegenüber den Amerikanern.

Die Embargopolitik war Anfang der 1950er Jahre eng an die politische Großwetterlage gekoppelt, entwickelte aber im Laufe der Zeit eine gewisse Handlungsautonomie. Bereits die zweite Berlin-Krise vermochte keine nachhaltige Verschärfung des Embargo-Kurses herbeizuführen. Die Bemühungen der USA, doch noch in diese Richtung zu wirken, scheiterten nicht zuletzt an ihrer eigenen widersprüchlichen Politik. Die Regierungen in Westeuropa, allen voran die Bundesregierung, mussten den Eindruck gewinnen, von Washington in der Osthandelspraxis übervorteilt zu werden. Die Lösung der wirtschaftlichen von den politischen intersystemaren Spannungsbögen in der Embargo-Politik entsprach mithin dem allgemeinen Trend einer Entemotionalisierung, Entideologisierung und Entpolitisierung der Ost-West-Handelsbeziehungen.