

# Nervous Allies

Die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die USA, 1969 – 1980

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)

vorgelegt an der Philosophischen Fakultät der Universität Potsdam

von Björn Grötzner

Potsdam 2018

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons  
Lizenzvertrag lizenziert:  
Namensnennung 4.0 International. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren.  
Um die Bedingungen der Lizenz einzusehen, folgen Sie bitte dem Hyperlink:  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Erstgutachter: Prof. Dr. Manfred Görtemaker  
Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan Kreuzberger  
Datum der mündlichen Prüfung: 18. Juli 2018

Online veröffentlicht auf dem  
Publikationsserver der Universität Potsdam:  
<https://doi.org/10.25932/publishup-47089>  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-470894>



# Inhaltsverzeichnis

VORWORT.....	4
FRAGESTELLUNG UND METHODIK.....	9
I. 1969 – 1974.....	15
<b>I.1. Regierungswechsel.....</b>	<b>15</b>
I.1.1. „We live in a new world.“ Richard M. Nixon und das Ende der Nachkriegszeit .....	15
I.1.2. Überwindung des Status quo. Willy Brandt und die Neue Ostpolitik.....	34
I.1.3. Continuité et Ouverture. Georges Pompidou und der Gaullismus nach de Gaulle .....	50
I.1.4. 1969: Risse im Status quo.....	66
<b>I.2. Die Entwicklung der trilateralen Beziehungen, 1969-1974.....</b>	<b>69</b>
<b>I.2.1. Ost und West.....</b>	<b>69</b>
I.2.1.1. Ein Schritt nach Osten, ein Schritt fort vom Westen? Die Neue Ostpolitik bis zum Moskauer Vertrag.....	69
I.2.1.2. Vom Berlinabkommen zur Ratifikation der Ostverträge. Die Finalisierung der Neuen Ostpolitik .....	117
I.2.1.3. Die Multilateralisierung der Entspannung: MBFR und KSZE.....	133
<b>I.2.2. Europa und Amerika.....</b>	<b>145</b>
I.2.2.1. „The time has come [...] to compete as equals.“ Der Nixon-Schock.....	145
I.2.2.2. Year of Europe .....	160
I.2.2.3. Die Energiekrise .....	187
<b>I.2.3. Umbruch. Paris, Washington und Bonn, 1969-1974.....</b>	<b>204</b>
II. 1974-1977.....	208
<b>II.1. Regierungswechsel.....</b>	<b>208</b>
II.1.1. „He has returned.“ Helmut Schmidt im Kanzleramt.....	208
II.1.2. Öffnung, Kooperation, Abhängigkeiten. Valéry Giscard d'Estaing und der Staat de Gaulles .....	213
II.1.3. „I am a Ford, not a Lincoln.“ Gerald R. Ford und die Heilung der Nation.....	217
<b>II.2. Der koordinierte Westen. Die trilateralen Beziehungen, 1974-1977.....</b>	<b>222</b>
II.2.1. Europa und Amerika .....	222
II.2.1.1. Tabula Rasa? Die Deklaration von Ottawa .....	222
II.2.1.2. Tertius concilians. Bonn, der Westen und die Energiekrise .....	226
II.2.1.3. Stagflation. Die Krise ohne Lehrbücher und die Gründung der G7 .....	257
II.2.2. Ost und West .....	285
II.2.2.1. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki.....	285
II.2.2.2. Der Eurokommunismus und die portugiesische Revolution .....	327
<b>II.3. Auf neuen Bildern alte Muster. 1974-1977: Ein Zwischenfazit.....</b>	<b>344</b>
III. 1977-1980.....	349
<b>III.1. Keeping Faith. Jimmy Carter und die Moral in der Außenpolitik.....</b>	<b>349</b>



<b>III.2. Die Entwicklung der trilateralen Beziehungen</b> .....	<b>366</b>
III.2.1. Proliferation: Kernspaltung, Moral und Wirtschaftsinteressen.....	366
III.2.2. „Diplomatic Radiation Burns“. Der Konflikt um die Neutronenbombe .....	389
III.2.3. Die Grauzone des nuklearen Gleichgewichts. SALT II, die TNF und der NATO-Doppelbeschluss.....	425
III.2.4. „Friedhof der Imperien“, Friedhof der Entspannungspolitik: die sowjetische Invasion Afghanistans	468
III.2.5. „Germany is not the 51st State.“ Ein Abschied im Zorn .....	497
<b>III.3. Downhill Dance. Die USA und Europa, 1977-1980</b> .....	<b>506</b>
 FORSCHUNGSERGEBNISSE UND SCHLUSSBEMERKUNGEN .....	 517
 QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS .....	 522
 ERKLÄRUNG .....	 537

## Vorwort

Der Titel dieser Arbeit, „Nervous Allies“, stammt aus einem Memorandum Zbigniew Brzezinskis, des National Security Advisers Präsident Jimmy Carters, aus dem Juli 1977.<sup>1</sup> Hier erklärt Brzezinski, man könne es den europäischen Verbündeten einfach nicht recht machen: So sich die Beziehungen zwischen Washington und Moskau entspannten, fürchteten sie sich vor einem Kondominium der Supermächte, so sie sich anspannten, um ihre Sicherheit. Über europäischen Wankelmut hatte sich auch Henry Kissinger, Brzezinskis Vorgänger, 1973 beim französischen Außenminister Michel Jobert beschwert: Wenn die USA die Europäer in ihre globale Politik einbezögen, klage man sie der Dominanz an, wenn sie sie heraushielten, der Vernachlässigung. Verhandle man mit ihnen, folge der Vorwurf, Washington wolle die Einigkeit der europäischen Gemeinschaft zerschlagen und sie seinen Interessen unterordnen.<sup>2</sup> Diese Zitate standen in spezifischen Kontexten, hier der beginnenden Debatte um eurostrategische Waffen 1977 und dem Streit um das Year of Europe 1973, doch sie veranschaulichen ein Grundproblem der transatlantischen Beziehungen in den 1970er-Jahren. Das Zeitalter der Détente, der Entspannungspolitik, zwischen Ost und West, das 1969 endgültig Einzug in den internationalen Beziehungen hielt, deeskalierte vorübergehend den Konflikt zwischen den nuklearen Supermächten, führte aber zugleich zu einer Schwächung der Blockkohäsion in der westlichen Allianz, da die wahrgenommene Bedrohung von außen nachließ. Dies ließ, allegorisch gesprochen, zentrifugale Kräfte aufbrechen: die europäischen Verbündeten der USA, allen voran Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, fokussierten sich zunehmend auf eigene Interessen und verfolgten eine selektive Entspannung mit Moskau – Paris hatte hiermit schon ab 1966 unter Präsident Charles de Gaulle begonnen. In beiden Staaten wurde nun, so auch in unterschiedlichem Ausmaß, auf lange Sicht die Überwindung des bipolaren Status quo und die Öffnung der nach dem Zweiten Weltkrieg festgefrorenen Systemgrenze im Zentrum des alten Kontinents avisiert; in Bonn vor allem mit dem Ziel einer friedlichen Wiedervereinigung beider deutscher Staaten, in Paris mit Blick auf die Rekonstruktion der verlorenen globalen Machtstellung. Der Wunsch nach politischer Selbstständigkeit war es auch, der in jenen Jahren das Projekt der europäischen Einigung

---

<sup>1</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: National Security Report #20, Washington, 8. Juli 1977, Folder 4: Weekly Reports (to the President) 6-30 (6/77-9/77); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>2</sup> Memorandum of Conversation, Paris, 17. Mai 1973, Folder “French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL.

vorantrieb – erstmals unternahm die EG ab 1973 den Versuch, außenpolitisch, auch gegenüber Washington, mit geeinter Stimme zu sprechen.

Zugleich blieb Westeuropa jedoch sicherheitspolitisch in struktureller Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten, ihrem nuklearen Schutzschirm und ihrer Truppenpräsenz auf dem Kontinent verhaftet. Die massive konventionelle Übermacht des Warschauer Pakts in Zentraleuropa ebenso wie dessen auf den Kontinent gerichtete Nuklearwaffen blieben trotz des politischen Tauwetters zwischen Ost und West eine omnipräsente Bedrohung, die Logik der Abschreckung durch das interkontinentale Nuklearwaffenarsenal der USA bestimmte weiterhin maßgeblich die sicherheitspolitische Doktrin des Westens. So befanden sich die Verbündeten in einem unauflösbaren Spannungsfeld zwischen unüberwindbarer Abhängigkeit von Washington und ihrem Bedürfnis nach größerer internationaler Eigenständigkeit. Ihre von Brzezinski und Kissinger analysierte „Nervosität“ resultierte direkt aus dieser Situation. Doch auch die Vereinigten Staaten agierten in den Bündnisbeziehungen zwischen 1969 und 1980 nicht eben mit ruhiger Hand. Mit großer Sorge blickte man in Washington auf das politische Auseinanderdriften der NATO, die Neue Ostpolitik Willy Brandts und die *Politique à l'Est* Frankreichs, den Versuch der Konsolidierung einer außenpolitisch eigenständigen EG unter Ausschluss der USA, die zunehmende ökonomische Konkurrenzfähigkeit des europäischen Handelsblocks, kurz: auf das Ende der Gewissheiten der Nachkriegszeit, das Nixon schon 1967 ausgerufen hatte.<sup>3</sup> Die Vereinigten Staaten wurden sich zu Beginn des hier untersuchten Zeitraums akut der Grenzen ihrer seit 1945 beinahe unangefochtenen Macht bewusst. Sie reagierten äußerst sensibel auf jedes Symptom dieses Wandels; das zunehmende europäische Unabhängigkeitsstreben war eines ihrer prominentesten. Dass die 1970er-Jahre nicht nur Umbrüche im Ost-West-Verhältnis, sondern auch vielfältige, oft krisenartige Transformationen des Weltwirtschafts- und Weltwährungssystems mit sich brachten, die ihrerseits die ökonomische Vorherrschaft der USA in Frage stellten und transatlantische Konflikte auslösten, unterstreicht, dass ein Großteil der alliierten Nervosität strukturell bedingt war.

Zugleich besteht staatliche Außenpolitik jedoch aus den Antworten einzelner Regierungsakteure auf solche strukturellen Herausforderungen. Die Verwerfungen, die Paris, Bonn und Washington in den 1970er-Jahren plagten, gingen daher, wie auch Beispiele gelungener Zusammenarbeit zwischen ihnen, ebenso zurück auf das Maß an

---

<sup>3</sup> Vgl. Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club, San Francisco, 29. Juli 1967, FRUS, 1969-1976, Vol. I., Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 2.

Übereinstimmung, Vertrauen, Professionalität und Sympathie zwischen diesen zentralen Persönlichkeiten. Der Historiker muss bei ihrer Untersuchung naturgemäß darauf achten, Emotionen und Animositäten, die hinter den Kulissen der offiziellen Diplomatie erkennbar werden, nicht überzubewerten; oft sind sie eher Signal eines Konflikts als dessen Ursache. Dennoch ist für die 1970er-Jahre eine Korrelation zwischen der Qualität der zwischenstaatlichen, politischen Beziehungen und der persönlichen Verhältnisse der Akteure zu beobachten. Das Misstrauen und die Abneigung, die Willy Brandt und Egon Bahr vonseiten Richard Nixons und Henry Kissingers im Weißen Haus entgegenschlugen, die ausgeprägte Animosität zwischen Kissinger und Michel Jobert, das vertrauensvolle Verhältnis zwischen Helmut Schmidt, Gerald Ford und Valéry Giscard d'Estaing ebenso wie die schon fast offene Feindschaft zwischen Schmidt, Jimmy Carter und vor allem Brzezinski waren Faktoren, die die internationale Geschichte gemeinsam und zusammenhängend mit den strukturellen Gegebenheiten und Transformationen jener Dekade geprägt haben, wie diese Arbeit nachweist. Die Unruhe in der Allianz hing so nicht zuletzt damit zusammen, dass ihre führenden Persönlichkeiten sich über weite Strecken misstrauten und ihre gegenseitigen Fernziele zu durchschauen und bisweilen zu durchkreuzen suchten. Die häufigen, teils irregulären Regierungswechsel, wie 1974 nach der Guillaume-Affäre, dem Watergate-Skandal und dem Tod Pompidous, trugen weiter zu Diskontinuität und Unsicherheit in den Beziehungen bei.

Dieser Zusammenhang zwischen Akteuren und Strukturen in der politischen Geschichte ist es, der neben dem Beitrag zur zeithistorischen Erforschung der 1970er-Jahre im Zentrum dieser Untersuchung steht. Sie fokussiert sich auf die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und die Vereinigten Staaten, da diesem Dreieck für die hier behandelte Geschichte der transatlantischen Beziehungen eine prominente Rolle zufällt. Aus Perspektive der Bundesrepublik waren Washington und Paris, primäre Partner in der Nordatlantischen Allianz einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits, die beiden tragenden Säulen ihrer Außenpolitik. Zugleich lagen Frankreich und die USA oftmals im Konflikt, so dass Bonn die schwierige Aufgabe zukam, franko-amerikanische Streitigkeiten aufzulösen, ohne einen der Partner zu verprellen. Frankreich seinerseits benötigte die Kooperation der Bundesrepublik in Europa, um seine ökonomischen und politischen Ziele auf dem Kontinent umsetzen zu können. Dass diese oft darauf gerichtet waren, eine unabhängige EG-Politik gegenüber den USA zu etablieren, um diesen auf Augenhöhe begegnen zu können, bestärkte die Tendenz des franko-amerikanischen Tauziehens um Westdeutschland. Zugleich jedoch war es französisches Interesse, die Macht der Bundesrepublik zu begrenzen und den eigenen Status

als Siegermacht des Zweiten Weltkriegs und politische Führungsmacht in Europa zu wahren, was das Dreiecksverhältnis weiter verkomplizierte. Aus Washingtons Sicht schließlich war die Bundesrepublik wichtigster europäischer Verbündeter, Machtzentrum auf dem Kontinent und strategischer Fokuspunkt des globalen Ost-West-Konflikts, weswegen Frankreichs Versuche, sie für eine unabhängige EG-Politik zu gewinnen, von den USA entschlossen bekämpft wurden. Zugleich galt es, ihre Westbindung abzusichern, so dass vermeintliche Tendenzen der westdeutschen Politik, sich von diesem Grundaxiom der Nachkriegszeit abzuwenden, mit großer Sorge eingegrenzt und kontrolliert wurden. Hierin waren sich Washington und Paris mitunter einig und kooperierten, auch, um ihre Hoheiten in den Westsektoren Berlins und ihre Vorbehaltsrechte bezüglich der Deutschen Frage abzusichern. Andererseits nutzte Washington bisweilen seinen guten Kanal nach Bonn, um hinter den Kulissen Druck auf Frankreich aufzubauen und das Land auf gesamtwestliche Linien einzuschwören. Dieses komplexe Dreieck, das Helga Haftendorn et al. in anderem Kontext als „Strategic Triangle“ bezeichnet haben, ist der Gegenstand dieser Untersuchung.<sup>4</sup> Sicherlich hätte die Analyse mit guten Gründen auf weitere Staaten, zumal Großbritannien, ausgedehnt werden können. So London, wie auch Moskau, Ost-Berlin, Kopenhagen, Lissabon, Den Haag oder Brasilia für einen hier behandelten außenpolitischen Vorgang wichtig waren, werden sie nach bester Fähigkeit eingeschlossen. Es war jedoch im Sinne des Umfangs dieser Dissertation sowie der zeitlichen und finanziellen Herausforderungen internationaler multiarchivarischer Forschung geboten, ihren Gegenstand einzugrenzen.

Diese Arbeit wäre niemals entstanden ohne die Inspiration, Unterweisung und Unterstützung, die mir im Laufe der Jahre von vielen Seiten zuteilwurde. An erster Stelle bin ich hierfür Herrn Professor Manfred Görtemaker, der diese Arbeit stets sehr engagiert betreut hat, zu Dank verpflichtet. Die Einblicke und Fertigkeiten, die ich im Laufe des Studiums und meiner Tätigkeit als Mitarbeiter an Herrn Görtemakers Lehrstuhl erworben habe, haben mich als Historiker und Person geprägt; seine Ratschläge, Kommentare und vielen oft kurzfristigen Unterstützungsmaßnahmen waren unbezahlbar. Dasselbe gilt für Herrn Professor Stefan Kreuzberger, der mir früh im Studium das Handwerkszeug des Historikers vermittelte und später trotz der Distanz nach Rostock immer für persönliche Gespräche zu erreichen war. In vielen Gesprächen war mir zudem Herr Dr. Matthias Oppermann eine große Stütze, der mir das große Vertrauen entgegenbrachte, mich früh als Elternzeitvertretung einzustellen; für

---

<sup>4</sup> Vgl. Helga Haftendorn / Georges-Henri Soutou, Stephen F. Szabo / Samuel F. Wells, Jr. (Hrsg.): The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe, Washington, D.C. 2006.

diese lehrreiche Chance, die ich hoffe, adäquat ausgefüllt zu haben, bin ich sehr dankbar. Zuletzt sei am Potsdamer Lehrstuhl die große Unterstützung Frau Dr. Kristina Hübener genannt, die mit viel gutem Willen und großer Geduld die initiale Absicherung meiner Dissertation ermöglichte. Die Idee zur Untersuchung der Rolle von Akteuren und Strukturen in der Geschichte geht zurück auf den dankenswerten Einfluss Herrn Professor David Barclays, der mich in einem akademischen Austauschjahr am Kalamazoo College, MI, während des Magisterstudiums tatkräftig unterstützte. Es sei darüber hinaus gedankt dem Deutschen Historischen Institut Paris, von dem mir ein dreimonatiges Forschungsstipendium zuteilwurde; insbesondere danke ich Herrn Professor Thomas Maissen und Herrn Dr. Stefan Martens für ihr Interesse und ihren guten Willen sowie Herrn Dr. Christian Wenkel für seine engagierte Betreuung. Ich bin darüber hinaus dem Deutschen Akademischen Austauschdienst zu Dank verpflichtet, der mir mit zwei Stipendien die Archivforschung in der Jimmy Carter Library und die Teilnahme an der Jahreskonferenz der German Studies Association in Kansas City 2014 ermöglichte. Auch sei den stets kompetenten und hilfreichen Archivarinnen und Archivaren der Jimmy Carter Library, Atlanta, GO, der Richard Nixon Library, Yorba Linda, CA, der Gerald R. Ford Library, Ann Arbor, MI, der Archives nationales, der Archives diplomatiques und des OECD-Archivs in Paris sowie des Politischen Archivs des Auswärtigen Amts in Berlin für ihre Unterstützung gedankt. Dass ich die letzten Jahre meines Promotionsstudiums durch die Tätigkeit im International Office der Universität Potsdam finanzieren konnte, war nicht nur eine großartige Möglichkeit, die Fertigstellung des Projekts abzusichern, sondern auch, abseits der Forschung wertvolle Arbeitserfahrung im internationalen Wissenschaftsmanagement zu gewinnen. Hierfür bin ich zu großem Dank verpflichtet Frau Claudia Rößling und dem Team des Welcome Center, ohne die dieses Kapitel nie begonnen hätte, und Frau Dr. Regina Neum-Flux, der Leiterin des International Office, die mir mit großem Vertrauen begegnete und viel Verantwortung überließ; ich hoffe, dieses Vertrauen stets gerechtfertigt zu haben. Zudem bin ich dem Team des Kursbüros, mit dem ich die letzten zwei Jahre zusammengearbeitet habe, für eine unvergessliche Zeit und viel Verständnis für die Konflikte zwischen Arbeit und Promotion dankbar: Sabine Reinicke, Maria Schulze, Martin Müller, Maria Kersting, Anna Walther, Roxana Lepodus, Janna Uhry-Ganz, Anne Gräfe, Sarah Tangemann und Johanna Heidrich. Allen Freunden, die mir im Laufe der Jahre den Rücken gestärkt haben und mich erinnerten, dass es ein Leben abseits von Büro und Schreibtisch gibt, gilt mein uneingeschränkter Dank. Zuletzt wären meine Bildung, mein Studium und diese Dissertation niemals möglich gewesen ohne die Unterstützung meiner Eltern, die mir stets halfen, ohne zu fordern, und mich trotz der

Unwägbarkeiten meines Lebenswegs in allem bestärkten, was ich unternahm. Ihnen ist diese Dissertation gewidmet.

## **Fragestellung und Methodik**

*„Lives of Great Men oft remind us / We can make our lives sublime / And departing, leave behind us / Footprints in the sands of time.“*

*~ Henry W. Longfellow, zitiert nach Richard Nixon <sup>5</sup>*

*„Aber man braucht nur in das Wesen jedes geschichtlichen Ereignisses einzudringen, [...] um überzeugt zu sein, daß der Wille eines Helden der Weltgeschichte nicht etwa die Handlungen der Massen lenkt, sondern ständig selber von ihnen geleitet wird.“*

*~ Lev Tolstoi, Krieg und Frieden <sup>6</sup>*

Gegenstand dieser Dissertation ist die Entwicklung<sup>7</sup> der diplomatischen Beziehungen zwischen Frankreich, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren von 1969 bis 1980. Die Narrative spannt somit den Bogen vom Beginn der Regierungen Pompidou, Nixon und Brandt bis hin zu den Administrationen Giscard d'Estaing, Carter und Schmidt; ihren Schlusspunkt bildet die Abwahl Jimmy Carters. Sie überblickt in ihrem Teilbereich die gesamte Dekade der 1970er-Jahre und somit unter anderem Aufstieg und Fall der Entspannungspolitik zwischen Ost und West, das Ende der Nachkriegswachstumsphase der industriellen Demokratien, zwei Ölpreiskrisen und die Gründung der G7, den Jom-Kippur-Krieg und die sowjetische Invasion Afghanistans sowie eine deutliche Verschiebung im Machtgleichgewicht zwischen den USA und ihren NATO-Verbündeten. Die Analyse der deutsch-französisch-amerikanischen Beziehungen in diesem Kontext basiert auf einem methodischen Ansatz, der nicht die Außenpolitik einer einzelnen Nation in Relation zu anderen Regierungen in den Vordergrund stellt, sondern das Dreieck

---

<sup>5</sup> Richard Nixon: RN. The Memoirs of Richard Nixon, New York 1978, S. 13.

<sup>6</sup> Lev N. Tolstoj: Krieg und Frieden. Aus dem Russischen übertragen von Marianne Kegel, Düsseldorf 2002, S. 1340f.

<sup>7</sup> Der Begriff „Entwicklung“ wird hier verwendet im Sinne der Gestaltung und des Verhaltens eines Systems in der Zeit und beinhaltet keine normative, teleologische oder mit dem Begriff des „Fortschritts“ assoziierte Bedeutungsebene.

zwischen Paris, Washington und Bonn als System begreift, in dem jeder Regierung im Idealfall dieselbe analytische Aufmerksamkeit gewidmet wird.<sup>8</sup> Aus diesem Ansatz folgt, dass amerikanisches, französisches und deutsches Quellenmaterial, unveröffentlichter wie edierter Natur, prinzipiell gleichberechtigt beachtet wird. Im Sinne der Lesbarkeit wurden Originalzitate aus englischen und französischen Primärquellen hierbei weitreichend ins Deutsche übertragen, es handelt sich in allen Fällen um Übersetzungen des Autors. Auf dieser multiarchivarischen Quellenbasis wird die Darstellung sowohl nationaler Gegebenheiten als auch internationaler Interdependenzen von Außenpolitik möglich. Um einem solch umfassenden Forschungsgegenstand im begrenzten Rahmen einer Dissertation Herr werden zu können, wurde eine Reihe von Qualifizierungen vorgenommen.

Die Untersuchung bescheidet sich zunächst mit der Analyse staatlicher Außenpolitik, im eigentlichen Sinne des Begriffs der *internationalen* Beziehungen. Somit werden primär staatliche Institutionen betrachtet, die direkt an Formulierung und Umsetzung nationaler Außenpolitik beteiligt sind. In allen drei untersuchten Systemen sind hierbei ähnliche Strukturen zu beobachten: Die Ämter mit zentraler Entscheidungsgewalt sind entweder das Staatsoberhaupt (Frankreich), das Staats- und Regierungsoberhaupt (USA) oder das Regierungsoberhaupt (Bundesrepublik Deutschland). Die Institutionen, die den Hauptteil der außenpolitischen Expertise für diese oberste Ebene und den Apparat zu ihrer Umsetzung bereitstellen, sind die Außenministerien. Wieviel Bedeutung dem jeweiligen Außenminister in der Politikgestaltung zukommt, ist je nach Staat und Situation unterschiedlich. Teils gestaltet er nach eigenen Vorstellungen die Außenpolitik mit und übt entscheidenden Einfluss aus (Michel Jobert unter Georges Pompidou, Henry Kissinger unter Richard Nixon ab 1973), teils wird er vom Staats- oder Regierungsoberhaupt marginalisiert (William Rogers unter Richard Nixon bis 1973, Walter Scheel unter Willy Brandt). Innerhalb der Außenministerien kommen zudem einzelnen Beamten wie Abteilungsleitern, Staatssekretären und Botschaftern besondere Rollen auf spezifischen Themenfeldern zu. Die Kanzler- und Präsidentenebene verfügt zudem stets über einen Stab an Beratern, die besondere Aufgaben übernehmen, wie der Conseiller Diplomatique des Präsidenten im Elysée-Palast oder der National Security

---

<sup>8</sup> Naturgemäß stehen bei einzelnen Vorgängen jeweils verschiedene Regierungen im Vordergrund, es wird ergo nicht immer gleichviel von allen drei Akteuren gesprochen. Auch nimmt die Bundesrepublik einerseits in der schwierigen Rolle zwischen ihren konkurrierenden Partnern, andererseits als Objekt der Deutschlandpolitik der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs oft eine hervorgehobene Rolle ein; dies ist jedoch nicht der Intention einer nationalen Geschichtsschreibung, sondern der Empirie geschuldet.



Council (NSC) und dessen Vorsitzender, der National Security Adviser, im Weißen Haus.<sup>9</sup> Diese Institutionen stellen die inneren Zirkel staatlicher Außenpolitik und den Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit dar. Zwar befinden sie sich nicht im luftleeren Raum. Sie können, je nach Situation, durch vielerlei Faktoren beeinflusst werden: die öffentliche und veröffentlichte Meinung, wirtschaftliche und politische Lobbygruppen, die Legislative, die Opposition oder Wahlprognosen, im weiteren Sinne auch durch historische Pfadabhängigkeiten institutioneller und politischer Art. Auch werden Beziehungen im internationalen System nicht ausschließlich von Staaten, den Völkerrechtssubjekten per Geburtsrecht, gepflegt, sondern auch von nichtstaatlichen Akteuren wie Internationalen Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen. Solche Gegenstände stellen hier jedoch keinen eigenen Untersuchungsgegenstand dar und werden nur berücksichtigt, so sie einen in den gesichteten Quellen erkennbaren Einfluss auf das außenpolitische Regierungshandeln genommen haben. Diese Einschränkung ist keineswegs normativer Natur, sondern beruht allein auf Umsetzbarkeitserwägungen.

Neben diesem institutionellen Fokus wurden auch thematisch Grenzen gesetzt. Die Außenpolitik dreier global aktiver Staaten über eine Dekade berührt eine solche Vielzahl von Gegenständen, dass eine umfassende Untersuchung nicht zu leisten ist. Es werden daher lediglich Themenfelder betrachtet, die deutlichen Einfluss auf die trilateralen Beziehungen zwischen Bonn, Paris und Washington genommen haben. In den meisten Fällen bedeutet dies, dass sie ihren Niederschlag in der Diplomatie fanden und direkt zwischen den Regierungen verhandelt wurden. Andererseits fließen bisweilen auch unilaterale Maßnahmen, die Konsequenzen für das Dreieck hatten, in die Untersuchung mit ein. So wurde beispielsweise das Vorgehen der USA im Rahmen des Jom-Kippur-Krieges 1973 nicht mit den Alliierten koordiniert und führte gerade daher zu Verwerfungen; als andere Beispiele mögen die französische Politik gegenüber den arabischen OPEC-Staaten nach der ersten Ölpreiskrise, die unilateralistische Tendenz der Neuen Ostpolitik Willy Brandts oder die einsame Entscheidung Jimmy Carters gegen die Produktion der Neutronenbombe (Enhanced Radiation Weapon, ERW) dienen. Ausgeschlossen von der Untersuchung werden hingegen alle Themen, die nur einen der drei Staaten betrafen und im Dreieck keine nennenswerten Konsequenzen hatten.

---

<sup>9</sup> Formell: Assistant to the President for National Security Affairs, APNSA.

Beide obigen Einschränkungen sind ontologischer Natur, beziehen sich also auf die untersuchten Gegenstände. Die Definition der Methoden der Untersuchung ist hingegen eine Einschränkung epistemologischer, also erkenntnistheoretischer Natur. Hier gilt, dass diese Arbeit dem Feld der Politikgeschichte und in diesem der Geschichte der Internationalen Beziehungen verpflichtet ist.<sup>10</sup> Ihre Fragestellung, Untersuchungsgegenstände und empirische Basis sind ebenso wie ihre Quellenkritik und ihr Gliederungsprinzip politikhistorisch. In diesem Feld hat es seit seiner Entstehung Umbrüche und Neuerungen gegeben; auch kam es zwischen verschiedenen geschichtswissenschaftlichen Schulen zu Theoriedebatten, deren Gegenstand nicht selten die Methoden und Erkenntnisse der Politikgeschichte waren. Im Folgenden sei ein knapper wissenschaftsgeschichtlicher Abriss gegeben, der die methodische Verortung dieser Dissertation erklärt. Zunächst: kein Feld hat die frühe deutsche Geschichtswissenschaft beeinflusst wie die Ahndisziplin des Felds dieser Arbeit, die Diplomatiegeschichte. Aus ihrer monarchisch-staatstragenden Ausprägung in der sogenannten borussischen Schule ergab sich das Bild des gelehrten Haus- und Hofhistorikers, der Hagiographien „großer Männer“ verfasste und der politischen Bildung von Herrscher und Volk diente.<sup>11</sup> Abgesehen von der Verzahnung jener Disziplin mit der staatlichen Macht zeichnete sie sich, zumal in den Augen ihrer Kritiker, dadurch aus, dass sie das Individuum an der Spitze des politischen Systems zum zentralen Akteur der Geschichte erhob und teils mit dem Staat gleichsetzte. Das außenpolitische Handeln der Machthaber wurde so identifiziert mit der historischen Entwicklung ganzer Nationen. Diese Tendenz wurde später mit einem aus dem Kontext gerissenen Zitat Heinrich von Treitschkes assoziiert: „Männer machen Geschichte.“<sup>12</sup> Der Konflikt um die Legitimität dieser Geschichtsschreibung brach sich in den Dekaden nach der Gründung der Bundesrepublik Bahn, als die Sozialgeschichte, die sich eng an die französische *École des Annales* anlehnte, die Diplomatiegeschichte und deren Konzepte radikal in Frage stellte. Die beiden prominentesten Akteure jener Kontroverse in Westdeutschland waren Andreas Hillgruber, der im konservativen Sinn für eine „politische Geschichte in moderner Sicht“<sup>13</sup> plädierte, und Hans-Ulrich Wehler, der die Anlehnung der

---

<sup>10</sup> Vgl. für einen Überblick über die Entwicklung dieses Feldes Reiner Marcowitz: Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der Internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin, in: *Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, Jg. 32, 3/2005, S. 75-100.

<sup>11</sup> Vgl. Peter Borowsky: Deutsche Geschichtswissenschaft seit der Aufklärung, in: ders.: *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, aus dem Nachlass hrsg. v. Rainer Hering und Rainer Nicolaysen, Hamburg 2005, S. 13-61; insbesondere S. 26-31.

<sup>12</sup> Heinrich von Treitschke: *Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert*, Bd. 1, Leipzig 1879, S. 28.

<sup>13</sup> Andreas Hillgruber: *Politische Geschichte in moderner Sicht*, in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 216, Heft 3 (1973), S. 529-552.

Geschichtswissenschaft an die Soziologie und ihre quantitativen Methoden vertrat und Hillgrubers Konzepte als überholte „Große Politik der Kabinette“ kritisierte.<sup>14</sup> Die Sozialgeschichte konzentrierte sich vielmehr auf strukturelle historische Prozesse, die die Bevölkerung ganzer Weltregionen und Kontinente über lange Zeiträume hinweg prägten. Sie grenzte sich streng von der „Ereignisgeschichte“ der Diplomatiehistoriker ab und verfocht die Perspektive der „longue durée“ Fernand Braudels.<sup>15</sup> Politische Akteure mochten Entscheidungen von kurzfristiger Bedeutung treffen, doch Prozesse wie die Industrialisierung oder die Globalisierung der Handelsströme waren nicht Resultate einsamer Deliberationen, sondern die Summe langfristigen, kollektiven menschlichen Handelns in Interaktion mit strukturellen Gegebenheiten. Diese Prozesse waren aus sozialhistorischer Sicht relevanter als die Entscheidungen einzelner Machthaber, die so ihren arkanen Status verloren und im Fluss breiter historischer Entwicklungen untergingen.

Sicherlich wirkt diese Debatte aus der Distanz um einfache, wenn nicht falsche Dichotomien gruppiert. Dass politische Entscheidungen an historischer Relevanz verlieren, je weiter man den zeitlichen Bogen einer Untersuchung spannt, ist unstrittig, ebenso wie die Tatsache, dass innerhalb einer oder auch mehrerer Generationen das militärische oder politische Handeln einzelner Machthaber zweifelsohne die dramatischsten Konsequenzen für die Entwicklung ganzer Gesellschaften und Staaten haben können, ungeachtet ihrer Einbettung in breitere historische Prozesse. Hieraus kann logisch nicht folgen, dass eine dieser Forschungsperspektiven obsolet wäre. Nach Ansicht des Autors ist es vielmehr Erkenntnisinteresse der Geschichtswissenschaft, sowohl die umfassende als auch die spezielle Perspektive zu erforschen und die Interdependenzen beider Ebenen zu verstehen. Hierbei mag jede Subdisziplin und jeder Forscher für sich bestimmen, welche Fragestellungen und Erkenntnisse benachbarter Forschungsfelder zur Erklärung des eigenen Gegenstandes relevant sein können. Für die Geschichte der Internationalen Beziehungen haben einen solch offenen Ansatz schon früh Jean-Baptiste Duroselle und Pierre Renouvin vertreten, die unter dem Begriff der „Histoire des Relations Internationales“ danach strebten, die Geschichte politischen Handelns im zwischenstaatlichen Raum eng mit den „forces profondes“ der École

---

<sup>14</sup> Hans-Ulrich Wehler: *Moderne Politikgeschichte oder „Große Politik der Kabinette“?*, in: *Geschichte und Gesellschaft*, Jahrgang 1, Heft 2/3 (1975), S. 344-369.

<sup>15</sup> Vgl. Fernand Braudel: *Histoire et Sciences sociales. La longue durée*, in: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, 13e année, N. 4 (1958), S. 725-753.

des Annales zu verweben.<sup>16</sup> Auch bezogen Renouvin und Duroselle den Zusammenhang von Außen- und Innenpolitik sowie die kulturelle und mentale Prägung der Akteure in ihre Analysen ein, womit sie bereits Argumente der in den 1980er Jahren zu Prominenz gelangten „Neuen Kulturgeschichte“ antizipierten.<sup>17</sup> Grundtheorie jener letztgenannten Schule, die primär auf den Schriften Michel Foucaults<sup>18</sup> und Pierre Bourdieus<sup>19</sup> beruht, ist der Konstruktivismus, der postuliert, dass menschliche Realitäten durch Sprache, Symbole, Riten und Glaubenssysteme, in einem Wort: Kultur, konstruiert werden, und nicht objektiv erfahr- oder feststellbar seien. Die Geschichte der Internationalen Beziehungen im erläuterten Sinne integriert diese Argumente, indem sie den Einfluss von Weltansicht, historischer Eigen- und Fremdwahrnehmung, Wertesystemen oder religiösen Überzeugungen auf das politische Handeln staatlicher Akteure berücksichtigt, wo dies belegbar und relevant ist.<sup>20</sup>

Dieser Ansatz gilt für diese Untersuchung als beispielhaft. Schließlich werden die internationalen Beziehungen in der Tat nicht ausschließlich von rational handelnden, nutzenmaximierenden individuellen Akteuren geprägt, sondern ebenso von strukturellen, ökonomischen, innenpolitischen oder historisch-kulturellen Faktoren. In welchem Ausmaß dies geschieht und welche Bedeutung welchen Ursachen für die Erklärung bestimmter historischer Vorgänge zukommt, kann jedoch nicht a priori determiniert werden. Vielmehr wird dies als offene Frage in die Analyse dieser Arbeit eingebettet und je nach Einzelfall bestimmt. Dies erfolgt im Sinne Edgar H. Carrs<sup>21</sup> und John Lewis Gaddis<sup>22</sup>, die dargelegt haben, dass das Handwerk des Historikers zeichne sich dadurch aus, dass er zur Erklärung eines Phänomens nicht eine unabhängige Variable zu identifizieren sucht, sondern dem Prinzip der Polykausalität folgt und ein hierarchisiertes Netzwerk von Ursachen und Wirkungen zu seinem Erklärungsmodell erhebt. Konkret wird daher mit Blick auf den Gegenstand dieser Arbeit gefragt: In welchem Maße konnten die staatlichen Akteure ihre außenpolitischen Interessen im Kontext der strukturellen Bedingungen durchsetzen, inwiefern wurden ihre

---

<sup>16</sup> Vgl. Pierre Renouvin: Introduction Générale, in: ders. (Hrsg.): Histoire des Relations Internationales. Bd. 1: Le Moyen Age, Paris 1953, S. IX-XVII; Jean-Baptiste Duroselle: De l' „Histoire Diplomatique“ à l' „Histoire des Relations Internationales“, in: Mélanges Pierre Renouvin. Études d'Histoire des Relations Internationales, Paris 1966, S. 1-15.

<sup>17</sup> Vgl. Lynn Hunt (Hrsg.): The New Cultural History, Berkeley u.a. 1989.

<sup>18</sup> Vgl. vor allem Michele Foucault: Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines, Paris 1966; ders.: L'Archéologie du savoir, Paris 1969.

<sup>19</sup> Vgl. vor allem: Pierre Bourdieu: Le sens pratique, Paris 1980.

<sup>20</sup> Dies hat bspw. Christopher Browning anschaulich operationalisiert, vgl. Christopher Browning: Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis. A Case Study of Finland, Oxford 2008.

<sup>21</sup> Edgar H. Carr: What is History? The George Macaulay Trevelyan Lectures delivered in the University of Cambridge January – March 1961, London 1961.

<sup>22</sup> John L. Gaddis: The Landscape of History. How Historians Map the Past, Oxford / New York 2002.

Entscheidungen andererseits strukturell determiniert oder mussten angepasst werden? War ihr Verhalten abseits rationaler, nutzenmaximierender Erwägungen auch durch historisch geprägte Selbst- und Fremdwahrnehmung, Überzeugungen und Wertvorstellungen motiviert? Diese Fragen leiten die vorliegende Analyse auf der Ebene des theoretischen Erkenntnisinteresses zusätzlich zur empirischen Erforschung ihres Gegenstands.

Um diesen Ansatz zu operationalisieren, wurde das Augenmerk auf die Auswirkungen von Regierungswechseln auf die Beziehungen zwischen Paris, Washington und Bonn gelegt. Durch die Frage nach Kontinuität und Wandel und durch die Analyse der nationalen wie internationalen Konsequenzen und Wahrnehmungen des Austauschs politischen Führungspersonals können Einfluss oder Einflusslosigkeit individueller Akteure auf die historische Entwicklung herausgearbeitet werden. Es lässt sich bestimmen, ob ein Regierungswechsel aufgrund der Interessen, Ansichten und Strategien neuer Amtsinhaber eine Wegscheide für die internationalen Beziehungen darstellte oder ob die strukturellen Bedingungen Kontinuität erzwangen, Innovationen bremsten und individuelle Faktoren relativierten. Hieraus leitet sich die Struktur der Untersuchung ab, die dem chronologischen Prinzip folgt. Sie ist in drei Oberkapitel unterteilt, deren Beginn und Ende jeweils von Regierungswechseln im trilateralen System markiert werden. Der hier behandelte Zeitraum bringt dabei das Spezifikum mit sich, dass sowohl 1969 als auch 1974 innerhalb weniger Monate alle drei Regierungen ausgewechselt wurden; den letzten untersuchten Bruch stellt die Ablösung Gerald R. Fords durch Jimmy Carter 1977 dar. Diese Gliederung impliziert nicht a priori, dass die Regierungswechsel bedeutende Demarkationspunkte in der historischen Entwicklung waren, sondern stellt vielmehr eine Methode dar, um dies kritisch zu prüfen.

## **I. 1969 – 1974**

### **I.1. Regierungswechsel**

#### **I.1.1. „We live in a new world.“<sup>23</sup> Richard M. Nixon und das Ende der Nachkriegszeit**

Wahl und Amtsantritt Richard Nixons fanden zu einem neuralgischen Zeitpunkt der Nachkriegsgeschichte der Vereinigten Staaten statt.<sup>24</sup> Dies zeichnete sich 1968/69 auf

---

<sup>23</sup> Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club, San Francisco, 29. Juli 1967, FRUS, 1969-1976, Vol. 1., Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 2.

mehreren interdependenten Ebenen der historischen Entwicklung der USA ab: in Außenpolitik, Ökonomie, Gesellschaft und Kultur.<sup>25</sup> Kristallisations- und Angelpunkt dieses Prozesses war der Zweite Indochina- oder Vietnamkrieg, in den Washington sich nach dem Zusammenbruch der französischen Kolonialherrschaft sukzessive verwickelt hatte.<sup>26</sup> Die amerikanische Entscheidung zum Engagement in Vietnam war Funktion des Ost-West-Konflikts. Sie leitete sich aus der Containment-Doktrin ab, die seit dem Langen Telegramm George F. Kennans 1946 die Eindämmung des internationalen Kommunismus zum obersten strategischen Ziel der USA erhoben hatte, sowie aus der Dominotheorie, mit der Präsident Eisenhower 1954 für Südostasien postuliert hatte, dass der Fall eines Landes an den Kommunismus eine revolutionäre Kettenreaktion auslösen würde.<sup>27</sup> Für die USA, die ihr militärisches Engagement nach der Ermordung John F. Kennedys 1963 unter Lyndon B. Johnson erheblich ausgeweitet hatten, ohne entscheidende Siege zu erringen, brachte dieser Konflikt, den Frederik Logevall als Schmelztiegel essentieller Wirkmächte des 20. Jahrhunderts bezeichnet hat, nachhaltige Verwerfungen mit sich.<sup>28</sup> Außenpolitisch trug Vietnam dazu bei, dass in Regierung und Öffentlichkeit ein geschärftes Bewusstsein für die Grenzen amerikanischer Macht entstand. Keine Eskalation konnte den Krieg zugunsten der USA entscheiden, obwohl sie zwischen 1965 und 1973 wohl dreimal so viele Bomben über Vietnam abwarfen wie alle kriegsführenden Parteien im gesamten Zweiten Weltkrieg.<sup>29</sup> Die begrenzten Erfolge, die Präsident Johnson mehrfach als bevorstehende Entscheidungen überzeichnete, blieben wirkungslos, was im Januar 1968 durch die Tet-Offensive der Vietcong deutlich wurde und der Antikriegsbewegung in Amerika Aufwind gab.<sup>30</sup> Die

---

<sup>24</sup> Diese Ansicht wird von der jüngeren Forschung geteilt, vgl. zusammenfassend Giovanni Bernardini: *Forced to Cooperate. The Brandt Government and the Nixon Administration on the Road to Helsinki*, in: Poul Villume / Odd Arne Westad (Hrsg.): *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Kopenhagen 2010, S. 79-100, S. 80.

<sup>25</sup> Auch in der politischen Kultur der USA waren das Jahr 1968 und der Präsidentschaftswahlkampf für das Land prägend, vgl. Michael A. Cohen: *American Maelstrom. The 1968 Election and the Politics of Division*, New York 2016, S. 9-12, passim.

<sup>26</sup> Für eine Einführung vgl. Antony Best / Jussi M. Hanhimäki / Joseph A. Maiolo / Kirsten E. Schulze: *International History of the Twentieth Century and Beyond*, 2. Aufl., London / New York, NY 2008. S. 295 – 314.

<sup>27</sup> Vgl. Dwight D. Eisenhower: *The President's News Conference*, Washington, 7. April 1954, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10202>, letzter Zugriff am 11. Januar 2018, 17:56 Uhr.

<sup>28</sup> Vgl. Frederik Logevall: *The Indochina Wars and the Cold War, 1945-1975*, in: Melvyn P. Leffler / Odd Arne Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War, Vol. II: Crises and Détente*, Cambridge u.a. 2010. S. 281-304. S. 281, wo es heißt: „[T]he conflict captured in microcosm all of the grand political forces that drove the century's global history: colonialism, nationalism, communism, and democratic-capitalism.“

<sup>29</sup> Vgl. Best u.a.: *International History of the Twentieth Century and Beyond*, a.a.O. S. 301.

<sup>30</sup> Vgl. William T. Allison: *The Tet Offensive. A Brief History with Documents*, New York, NY / London 2008, insbes. S. 71-76; James H. Willbanks: *The Tet Offensive. A Concise History*, New York, NY 2007, S. 68-78. Viet

Opferzahlen des Konflikts waren vielen bereits Argument genug gegen den Krieg; hinzu kam die Desillusionierung über dessen Legitimität. Dass erstmals Filmmaterial von der Front im Fernsehen gezeigt wurde, trug dazu bei, dass die Grausamkeit des Kriegs relativ ungebremst in amerikanischen Wohnzimmern ankam.<sup>31</sup> Kriegsverbrechen wie das Massaker von My Lai, das amerikanische Truppen 1968 an Zivilisten verübten,<sup>32</sup> trugen weiter zur tiefgreifenden Polarisierung der amerikanischen Gesellschaft dar. Auch im Kongress wurden zunehmend Zweifel daran laut, ob Vietnam noch zu gewinnen sei.<sup>33</sup> So zeitigte der Indochinakrieg an der Schnittstelle von Außen- und Innenpolitik ein entscheidendes Resultat, nämlich den Kollaps des bis dahin gesellschaftlich relativ sicher verankerten „Cold War Consensus“.<sup>34</sup> Die Überzeugung von der moralischen Fundiertheit der US-Außenpolitik, der Legitimität des Kampfes gegen den Kommunismus und der Umsetzbarkeit globaler Hegemonialpolitik wurde destabilisiert.<sup>35</sup> Nicht zuletzt in der amerikanischen Geschichtswissenschaft schlug sich diese Entwicklung nieder. Die Debatte polarisierte Historiker zwischen Traditionalismus und Revisionismus und wirkte als Katalysator einer Lagerbildung, die sich bald auf weite Bereiche der Meistererzählungen amerikanischer Geschichte ausdehnte.<sup>36</sup>

Auch hatte der Konflikt ökonomische Auswirkungen. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die USA zum vordersten globalen Kreditgeber avanciert und hatten zugleich die Rolle der größten industriellen Volkswirtschaft der Welt übernommen.<sup>37</sup> Die bedeutendsten globalen Währungen waren seit der Schaffung des Systems von Bretton Woods 1944 an den US-Dollar als Leitwährung gekoppelt, dieser wiederum an die amerikanischen Goldvorräte. Kern des Systems waren neben dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Vorläuferinstitution der heutigen Welthandelsorganisation, feste Währungswechselkurse und

---

Cong vietn. ugs. für die Nationale Front für die Befreiung Südvietnams, die kommunistischen Guerillatruppen des Nordens.

<sup>31</sup> Vgl. Andrew Wiest: Introduction, in: Ders. / Michael J. Doidge (Hrsg.): *Triumph Revisited. Historians Battle for the Vietnam War*, New York, NY / London 2010, S. 1-13. S. 6-7.

<sup>32</sup> Vgl. Anderson: *The Tet Offensive*, a.a.O., S. 72; zudem Philip Caputo: *A Rumor of War*, London 1977.

<sup>33</sup> Vgl. Willbanks: *The Tet Offensive*, a.a.O., S. 73.

<sup>34</sup> Vgl. Cohen: *American Maelstrom*, a.a.O., S. 7.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu auch Rick Perlstein: *The Invisible Bridge. The Fall of Nixon and the Rise of Reagan*, New York 2014, S. XIV, wo es heißt: „For the first time, Americans have had at least a partial loss in the fundamental belief in ourselves.“

<sup>36</sup> Jüngst wurde nicht zu Unrecht auf die mangelhafte Trennschärfe dieses binären Konzepts hingewiesen, vgl. Dennis Showalter: Foreword, in: Wiest u.a. (Hrsg.): *Triumph Revisited*, a.a.O., S. IX-XII. S. XII.

<sup>37</sup> Vgl. Melvyn P. Leffler: *The emergence of an American grand strategy, 1945-1952*, in: ders. / Odd Arne Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War, Vol. I: Origins*, Cambridge u.a. 2010, S. 67-89. S. 67; zu den monetären Reserven vgl. Anastasia Xenias: *Wartime Financial Diplomacy and the Transition to the Treasury System, 1939-1947*, in: David M. Andrews (Hrsg.): *Orderly Change. International Monetary Relations since Bretton Woods*, Ithaca, NY / London 2008, S. 36-51. S. 36.

die Goldkonvertibilität des US-Dollars.<sup>38</sup> Die Stabilität dieses Systems geriet in den Jahren des Vietnamkrieges erstmals ins Wanken. Dies lag neben den unmittelbaren Kosten des Krieges vor allem an dem inflationären Druck auf den Dollar, der durch den Devisenabfluss im Rahmen der globalen Militärpräsenz generiert wurde.<sup>39</sup> Hierzu addierten sich die Investitionen Lyndon Johnson in sein Great-Society-Programm zur sozialen Umgestaltung Amerikas.<sup>40</sup> Gleichzeitig begannen längerfristige historische Prozesse ihre Wirkung auf die ökonomische Dominanzstellung der USA zu zeigen, vor allem das Wiedererstarken der Volkswirtschaften Westeuropas und Japans nach deren Kollaps im Zweiten Weltkrieg. Gerade die seit den Römischen Verträgen von 1957 fortentwickelte Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stellte mit ihrem Binnenmarkt eine ernstzunehmende Konkurrentin dar, die im Handelsbereich auf eigene Interessen zu pochen begann.<sup>41</sup>

Ein dritter Wandlungsprozess betraf den Sektor der strategischen Waffen: das Erreichen nuklearer Parität seitens der Sowjetunion.<sup>42</sup> Es ist strittig, wann exakt dieser schwer quantifizierbare Wert erreicht war. Erstmals waren die USA von Moskau in der Kuba-Krise 1962 auf eigenem Territorium durch Kurz- und Mittelstreckenraketen bedroht worden.<sup>43</sup> Um aber ein tatsächliches nukleares Gleichgewicht zu erreichen, war die sowjetische Aufrüstung mit Interkontinentalwaffen nötig. Zuvor sah sich Moskau im Hintertreffen: Nachdem die USA 1945 in Los Alamos die erste Atombombe gezündet hatten, hielten sie eine Waffe in den Händen, die das globale Machtgleichgewicht aus den Angeln hob. Da die Handlungsfähigkeit feindlicher Staaten nun durch wenige Luftangriffe unterminiert werden konnte und die USA ein globales Netzwerk von Stützpunkten etabliert hatten, von dem aus sie jeden Ort innerhalb der Sowjetunion attackieren konnten, waren die USA für Moskau nicht angreifbar, während man sich dort unablässiger Bedrohung ausgesetzt sah. Dieses Ungleichgewicht war für den

---

<sup>38</sup> Vgl. bspw. David M. Andrews: Bretton Woods: System and Order, in: ders. (Hrsg.): *Orderly Change*, a.a.O., S. 6-24.

<sup>39</sup> Vgl. Hubert Zimmermann: *Who Paid for America's War? Vietnam and the International Monetary System, 1960-1975*, in: Andreas W. Daum u.a. (Hrsg.): *America, the Vietnam War, and the World. Comparative and International Perspectives*, Washington, D.C. 2003, S. 151-173; William Glenn Gray: *Floating the System: Germany, the United States, and the Breakdown of Bretton Woods, 1969-1973*, in: *Diplomatic History*, 31/2 (April 2007), S. 295-323; Robert M. Collins: *The Economic Crisis of 1968 and the Waning of the „American Century“*, in: *The American Historical Review*, 101/2 (1996), S. 396-422.

<sup>40</sup> Vgl. Zimmermann: *Who Paid for America's War?* A.a.o, S. 158.

<sup>41</sup> Vgl. N. Piers Ludlow: *European integration and the Cold War*, in: Leffler / Westad: *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II., a.a.O., S. 179-197, S. 194: „the dramatic succes of the EEC [...] was undoubtedly a major ingredient in the growing confidence of many Western European politicians during the 1960s.“

<sup>42</sup> Vgl. allgemein Raymond L. Garthoff: *Détente and Confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan*, Washington, D.C. 1985, S. 8.

<sup>43</sup> Vgl. James G. Hershberg: *The Cuban missile crisis*, in: Leffler / Westad: *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II, a.a.O., S. 65-87.



Kreml der zentrale zu beseitigende Missstand der Nachkriegsordnung. Von der Detonation sowjetischer Atom- und Wasserstoffbomben über den Start des ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik 1957, mit dem die Sowjetunion bewies, dass sie mit interkontinentalen Trägerraketen (Intercontinental Ballistic Missiles, ICBMs) bewaffnet war, entspann sich eine über 20 Jahre dauernde nukleare Aufholjagd. Zum Zeitpunkt des Amtsantritts Nixons waren sich die meisten Beobachter einig, dass dieser Prozess abgeschlossen war.<sup>44</sup> Die Welt war in das Zeitalter des „nuclear stalemate“<sup>45</sup>, des Gleichgewichts des Schreckens eingetreten. Es folgte der Logik der Mutually Assured Destruction (MAD): Beide Supermächte hatten Zweitschlagskapazität erreicht, weshalb ein Nuklearkrieg das weitreichende Ende beider Zivilisationen bedeutet hätte. Die frühere amerikanische Option, konventionelle sowjetische Angriffe atomar zu vergelten, war somit hinfällig. Diese neue Verletzbarkeit der einst durch ihre geographische Sonderstellung geschützten USA schränkte die Glaubwürdigkeit ihres nuklearen Drohpotentials ein und unterstrich auf einer weiteren Ebene die Grenzen amerikanischer Macht.

Das internationale System hatte sich ergo zwischen 1945 und 1968 deutlich verändert. Richard Milhouse Nixon, der 37. Präsident der Vereinigten Staaten, hatte diese Entwicklungen früh erkannt und zur zentralen Thematik seines Wahlkampfes und seiner Präsidentschaft erhoben. Er selbst und Henry Alfred Kissinger, sein späterer Nationaler Sicherheitsberater und Secretary of State, legten hierfür die intellektuellen Grundlagen.<sup>46</sup> Sie teilten, wie Jussi Hanhimäki schreibt, „a broad, and essentially pessimistic, view of the United States as a power faced with serious challenges.“<sup>47</sup> Nixon, „first president to govern in the nascent age of limits“ (Michael Genovese),<sup>48</sup> verdeutlichte seine Überlegungen erstmals im Juli 1967. In der Bohemian Grove in den Redwoods nördlich von San Francisco hielt er eine Rede, in der er die Nachkriegszeit für beendet erklärte; eine Interpretation, die bis heute von

---

<sup>44</sup> Vgl. Frederick Zilian Jr.: Gleichgewicht und Militärtechnologie in Mitteleuropa, in: Junker, Detlef (Hrsg.): Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges, Bd. I, 2. Aufl., Stuttgart / München 2001, S. 350-362. S. 362: „Ende 1968 [war] allgemein anerkannt, daß die Sowjetunion ungefähr das numerische Gleichgewicht bei interkontinentalen Raketen [...] erreicht hatte.“

<sup>45</sup> William Burr / David Alan Rosenberg: Nuclear competition in an era of stalemate, 1963-1975, in: Leffler / Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War, Vol. II., a.a.O., S. 88-111, S. 88.

<sup>46</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 1, S. 1: „The intellectual assumptions on which the foreign policy of the Nixon administration was based were established, in large measure, by President Nixon and his Assistant for National Security Affairs, Henry Kissinger.“

<sup>47</sup> Jussi M. Hanhimäki: Richard Nixon and Henry Kissinger: The Outsiders? In: Steven Casey / Jonathan Wright (Hrsg.): Mental Maps in the Era of Détente and the End of the Cold War 1968-91, New York 2015, S. 24-41. S. 30.

<sup>48</sup> Michael A. Genovese / Todd L. Belt: The Post-Heroic Presidency. Leveraged Leadership in an Age of Limits, 2. Edition, Santa Barbara, CA 2016, S. 37.

einigen Historikern geteilt wird.<sup>49</sup> Vor den Mitgliedern des Bohemian Men's Club, einem elitären Netzwerk wohlhabender Führungspersönlichkeiten, erläuterte Nixon: „We live in a new world. Never in human history have more changes taken place [...] in one generation.”<sup>50</sup> Die „Giganten der Nachkriegszeit“ wie Churchill, Adenauer und Stalin waren von der Weltbühne abgetreten und mit ihnen ihre systemprägenden Ideen. Eine neue Generation wuchs heran, die die Katastrophen des frühen 20. Jahrhunderts nicht erlebt habe, frei von Ängsten und Schuldgefühlen. War Westeuropa vor zwanzig Jahren ökonomisch schwach, abhängig von den USA und durch die Furcht vor dem sowjetischen Kommunismus geeint gewesen, so strebe es nun wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit an. Zugleich hole die UdSSR im nuklearen Wettrennen auf und habe die USA womöglich bereits in ihrer Megatonnenkapazität überholt. In dieser Analyse waren sich Nixon und Kissinger einig. Wie Kissinger, der als jüdischer Flüchtling vor dem Nationalsozialismus in die USA migriert war und dort vor seiner politischen Laufbahn promovierter Historiker und Harvard-Professor wurde, in seinen Memoiren schrieb: „In the life of nations, as of human beings, a point is often reached when the seemingly limitless possibilities of youth suddenly narrow and one must come to grips with the fact that not every option is open any longer. [...] America went through such a period of self-doubt and self-hatred in the late 1960s. [...] We were becoming like other nations in the need to recognize that our power, while vast, had limits.”<sup>51</sup>

Auf Basis dieser Einsichten richteten Nixon und Kissinger die US-Außenpolitik strategisch neu aus. Ihre Leistungen und Intentionen sind bis heute in der Wissenschaft umstritten. So werden beide Staatsmänner bisweilen ob moralischer Verfehlungen in der Watergate-Affäre, in Vietnam, Kambodscha, Chile oder Ost-Timor verurteilt, andererseits als brillante Architekten einer zukunftsweisenden Weltordnung gepriesen; manche Wissenschaftler betrachten den Antritt Nixons als den eigentlichen Beginn der Entspannungspolitik, andere sehen ihn als Abkehr von den vielversprechenden Détente-Strategien Kennedys und Johnsons.<sup>52</sup> Unstrittig ist, dass die Détente zentraler Aspekt der Strategie Nixons und Kissingers war. So rief Nixon in seiner Antrittsrede im Januar 1969 eine „Ära der

---

<sup>49</sup> Vgl. Daniel Sargent: *A Superpower Transformed. The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford u.a. 2015, S. 2: „The postwar order collapsed in the 1970s, and a historical transformation in the superpower role of the United States ensued.“

<sup>50</sup> Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club, San Francisco, 29. Juli 1967, a.a.O.

<sup>51</sup> Henry A. Kissinger: *White House Years*, Boston 1979. S. 55ff.

<sup>52</sup> Hierzu an späterer Stelle mehr; vgl. für eine ausgewogene, informierte Diskussion beider Aspekte sowie der Forschungsdebatte Jussi Hanhimäki: *The Flawed Architect. Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford / New York 2004; für eine Kritik der Détente unter Nixon und Kissinger vgl. Stephan Kieninger: *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964-1975*, London 2016.

Verhandlungen<sup>53</sup> aus und stellte seine Präsidentschaft unter das Zeichen der Entspannungspolitik zwischen den Supermächten. Ob der amerikanischen Kriegsmüdigkeit war dies auch innenpolitisch resonanzfähig. Wird in der Détente-Forschung bisweilen darauf hingewiesen, dass die Entspannungspolitik Nixons und Kissingers letztlich am Status quo orientiert blieb und das transformative Element der Strategien Kennedys und Johnsons vermissen ließ, so muss dem hinzugefügt werden, dass diese Analyse für die mittelfristigen Resultate jener Außenpolitik zutrifft, nicht aber für ihr langfristige Intentionen.<sup>54</sup> Denn die Strategie Nixons und Kissingers gab keineswegs das Fernziel des Kollapses des internationalen Kommunismus und der Transformation der geopolitischen Nachkriegsordnung auf. Vielmehr hatte man erkannt, ähnlich, wie es nach dem Bau der Berliner Mauer 1961 in West-Berlin und der Bundesrepublik der Fall gewesen war, dass man keine effektive Außenpolitik gestalten konnte, solange man einen mit herkömmlichen Mitteln nicht zu überwindenden Status quo ignorierte. Jene Détente war insofern eine realistische Anpassung der Taktik an gewandelte Umstände, nicht aber eine Änderung ihrer strategischen Ziele. Wie Kissinger es eigenen Angaben zufolge später für Nixon festhielt: „Brezhnev’s gamble is that as these policies gather momentum and longevity, their effects will not undermine the very system from which Brezhnev draws his power and legitimacy. Our goal on the other hand is to achieve precisely such effects over the long run.“<sup>55</sup> Man folgte insofern demselben Imperativ, der die Haltung der USA gegenüber der Sowjetunion seit den Tagen Harry Trumans und George Kennans geprägt hatte: der Eindämmung respektive der Zurückdrängung (Roll Back) des internationalen Kommunismus.<sup>56</sup> Die Détente war daher weder das Ende des Kalten Krieges noch die Perpetuierung des Status quo zwischen den Supermächten, sondern, wie John Lewis Gaddis schreibt, eine Weiterentwicklung des

---

<sup>53</sup> Richard Nixon: Inaugural Address, 20. Januar 1969, Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon, 1969, Washington, D.C. 1970, S. 3; auch FRUS, 1969-1976, Vol. I., Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 9.

<sup>54</sup> Vgl. Kieninger: Dynamic Détente, a.a.O., S. 159-178.; ders.: Transformation versus Status quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Poul Villaume / Odd Arne Westad (Hrsg.): Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985, Kopenhagen 2010, S. 101-122. S. 102-106; Michael Cotey Morgan / Daniel J. Sargent: Helsinki, 1975, in: Kristina Spohr / David Reynolds (Hrsg.): Transcending the Cold War. Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity in Europe, 1970-1990, Oxford 2016, S. 95-121.

<sup>55</sup> Zit. n. Henry A. Kissinger: Years of Renewal, New York 1999. S.100; ders.: Years of Upheaval, Boston 1982. S. 242f. Es muss angemerkt werden, dass Kissinger in beiden Memoirenbänden angibt, das Zitat entstamme einem Memorandum an Nixon, das er vor dem Gipfeltreffen mit Breschnew in Washington im Juni 1973 verfasst habe; dieses Memorandum ist allerdings in beiden Bänden nicht exakt nachgewiesen und wurde weder in den Archiven (im Rahmen dieser Forschungsarbeit) noch in den FRUS gefunden. Doch selbst, wenn man das Zitat als Traditionsquelle kategorisiert, bestärkt sie das hier präsentierte Argument.

<sup>56</sup> Vgl. übereinstimmend: Jussi M. Hanhimäki: An Elusive Grand Design, in: Frederik Logevall / Andrew Preston (Hrsg.): Nixon in the World. American Foreign Relations, 1969-1977, Oxford 2008, S. 25-44. S. 26.

Containment.<sup>57</sup> Insofern sollte auch die als revisionistisch präsentierte Einsicht Douglas Riveros, dass die US-Außenpolitik im Zeitalter der Détente in vielen Aspekten dem frühen Kalten Krieg ähnelte, nicht überraschen.<sup>58</sup>

Um diese konstanten strategischen Ziele mit den Grenzen amerikanischer Macht zu vereinbaren, ergriff die Administration Nixon eine Reihe taktischer Maßnahmen. So zielte die Nixon-Doktrin darauf ab, die eigene Machtstellung aus der Hinterhand zu stärken, den Kampf gegen den Kommunismus an vorderster Front jedoch mehr und mehr den betroffenen Nationen selbst zu überlassen, um Ressourcen zu schonen und innenpolitische Verwerfungen zu beschränken. Zudem hielt man Inventur der eigenen diplomatischen Druckmittel auf die UdSSR und ersann ein Anreizsystem, um die Sowjets zu mit amerikanischen Interessen konformem Verhalten zu bewegen. Dieses Konzept, von Kissinger „Linkage“ genannt, war ein an sich altes diplomatisches Werkzeug, bedeutungsgleich mit der Idee des Junktims, also der verhandlungstechnischen Verbindung zweier kausal nicht zwingend zusammenhängender Gegenstände zu einem Paket. Die USA, deren militärisches Drohpotential an seine Grenzen gekommen war, würden fortan zunehmend ihr diplomatisches und ökonomisches Gewicht als Zuckerbrot und Peitsche, als „sticks and carrots“ nutzen.<sup>59</sup> Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch einen historischen Umschwung, nämlich die Öffnung der USA zum kommunistischen China.<sup>60</sup> Kissinger, der seine Dissertation über das europäische Mächtegleichgewicht nach dem Wiener Kongress verfasst hatte,<sup>61</sup> erklärte vor dem Hintergrund dieser Lehren im Januar 1969, dass das aktuelle bipolare System eine rigide, gefährliche, auf Nullsummenspiele hinauslaufende Struktur sei: „The guardians of the equilibrium of the nineteenth century were prepared to respond to change with counteradjustment; the policy-makers of the superpowers in the second half of the twentieth century have much less confidence in the ability of the equilibrium to right itself after disturbance. [...] A bipolar world loses the perspective for

---

<sup>57</sup> John L. Gaddis: *The Rise, Fall, and Future of Détente*. In: *Foreign Affairs*, 62/2, 1983/84, S. 354-377. S. 359: „a means of updating and reinvigorating containment [...] in a way that would be consistent with available resources“.

<sup>58</sup> Vgl. Douglas Rivero: *The Détente Deception. Soviet and Western Block Competition and the Subversion of Cold War Peace*, Lanham, MD 2013, S. 129: „My main finding is that U.S. foreign policy throughout the final years of Détente can be characterized as very similar to U.S. policy during the initial stages of the Cold War.“

<sup>59</sup> John L. Gaddis: *Grand strategies in the Cold War*, in: Leffler / Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War*. Vol. II, a.a.O., S. 1-21, S. 15.

<sup>60</sup>Vgl. für die Öffnung nach China: Chen Jian: *The Path toward Sino-American Rapprochement, 1969-1972*, in: Geyer / Schaefer (Hrsg.): *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, a.a.O., S. 26-52; Margaret MacMillan: *Nixon, Kissinger, and the Opening to China*, in: Logevall /Preston (Hrsg.): *Nixon in the World*, a.a.O., S. 107-125.

<sup>61</sup> Vgl. Henry A. Kissinger: *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-22*, Boston, MA 1957.

nuance; a gain for one side appears as an absolute loss for the other.“<sup>62</sup> Abseits von Kissingers späterer tatsächlicher Außenpolitik ist somit festzustellen, dass er die Lehren Metternichs und Castlereags durchaus initial auf das kontemporäre internationale System anwandte, auch wenn dies in der aktuellen Forschung bisweilen für eine nicht tragbare These gehalten wird.<sup>63</sup> Folgerichtig äußerte Kissinger wenig später in einer NSC-Sitzung: „History suggested [...] that it is better to align yourself with the weaker, not the stronger of two antagonistic partners.“<sup>64</sup> Die Erweiterung des internationalen Koordinatensystems der USA um das kommunistische China, zu dem Washington seit 1949 keine diplomatischen Beziehungen gepflegt hatte, machte sich so den sino-sowjetischen Bruch<sup>65</sup> zunutze und schürte diesen im Rahmen einer Divide-et-Impera-Strategie weiter, um die amerikanische Position zu verbessern.

Es blieb ein letzter Bereich der US-Außenpolitik, der für diese Arbeit von besonderer Bedeutung ist: das Verhältnis zu den westeuropäischen Alliierten und die Zukunft der NATO. Kissingers und Nixons Grundannahme war, dass Westeuropa allmählich die Nachwehen des Zweiten Weltkriegs überwand und nach mehr Unabhängigkeit strebte. So hatte Charles de Gaulle Frankreich 1966 aus den integrierten Kommandostrukturen der NATO zurückgezogen und seine eigene Entspannungspolitik, die „Politique à l'Est“, initiiert, um zum direkten Verhandlungspartner Moskaus zu avancieren, Europa zwischen den Supermächten zu stärken und die bipolaren Blockstrukturen zu unterlaufen. Auch die Bundesrepublik Deutschland hatte seit dem Bau der Berliner Mauer begonnen, ihre Haltung gegenüber Sowjetunion, Warschauer Pakt und DDR zu überdenken, was in der Großen Koalition unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger und Außenminister Willy Brandt erste ostpolitische Schritte nach sich zog. Während man sich so der Entspannung gen Osten öffnete, wurde zugleich die Kritik an der amerikanischen Vietnam-, Wirtschafts- und Währungspolitik lauter; gen Ende der Amtszeit Johnsons befanden sich die transatlantischen Beziehungen auf einem Tiefpunkt. Die „großen Zeiten des Marshall-Plans“ seien vorüber, schrieb Kissinger, die NATO leide ob mangelnder externer Bedrohung unter Konzeptlosigkeit. Die Herausforderung der Siebziger

---

<sup>62</sup> Henry Kissinger: Central Issues of American Foreign Policy, in: ders.: American Foreign Policy. Three Essays by Henry Kissinger, New York 1969, S. 51-97, zit. n. FRUS, 1969-1976, Vol. I., Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 4.

<sup>63</sup> Vgl. Niall Ferguson: Kissinger. 1923-1968: The Idealist, London u.a. 2015, S. 27.

<sup>64</sup> Zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Vol. I., Foundations of Foreign Policy, 1969-1972, Dok. 24.

<sup>65</sup> Vgl. Sergey Radchenko: The Sino-Soviet split, in: Leffler / Westad: The Cambridge History of the Cold War, Vol. II, a.a.O., S. 349-372.

Jahre sei es daher, „Einigkeit mit politischen Maßnahmen zu schmieden.“<sup>66</sup> In diesem Sinne erklärte die Administration Nixon die Revitalisierung der Allianz zur Priorität. Diese Initiative war jedoch von vornherein mit einer Hypothek belastet, da es zugleich Washingtons Ziel war, die eigene ökonomische Lage per Lastenverteilung im Bündnis zu verbessern: Die Europäer sollten einen größeren Anteil der Verteidigungskosten tragen, die ihnen zugute kamen. Um sie zur Kooperation zu bewegen, so wurde bald klar, würden die USA dasselbe Linkage-Prinzip anwenden, das Kissinger für Verhandlungen mit Moskau vorgesehen hatte. Die strategische Neuausrichtung der Präsidentschaft Nixons litt somit an inneren Widersprüchen: An der Oberfläche auf Entspannung mit der Sowjetunion und Revitalisierung der Allianz ausgerichtet, verfolgte sie im Kern weiterhin traditionelle Hegemonialpolitik mit anderen Mitteln, sowohl gegenüber Moskau als auch im Kontext der NATO. Wie es Daniel Sargent zusammenfasst: „Fearing decline, Richard Nixon sought to stabilize a faltering Pax Americana amid unfavorable circumstances.“<sup>67</sup> Doch war dieser Umschwung 1968/69 für die Alliierten absehbar? Die Untersuchung der Perspektiven, die in Paris und Bonn mit Blick auf den Regierungswechsel in Washington eingenommen wurden, gewährt Einblicke in den Zustand der transatlantischen Beziehungen und liefert erste Antworten auf die Frage, welche Relevanz dem Wechsel zentraler Akteure beigemessen wurde.

„Die Beharrlichkeit Monsieur Nixons hat triumphiert“,<sup>68</sup> hielt der französische Botschafter in Washington, Ernest Lucet, einen Tag nach der knapp ausgegangenen Präsidentschaftswahl fest. In Paris ließ der Regierungswechsel am Potomac einen Wendepunkt in den franko-amerikanischen Beziehungen erhoffen. Nach den Zerwürfnissen, die das Verhältnis der revolutionären Schwesternationen des 18. Jahrhunderts seit dem Beginn der Fünften Republik und dem Regierungsantritt Charles de Gaulles 1958 geprägt hatten, schien sich die Atmosphäre 1968/69 zu entspannen. Zwar sei die Bilanz des vergangenen Jahrzehnts „wenig ermutigend“, konstatierte man im Ministère des Affaires Étrangères (MAE), doch habe sich bereits einige Monate vor der Wahl Nixon ein neuer Trend abgezeichnet, der „eine bessere Zukunft erahnen“ lasse.<sup>69</sup> Diese Einschätzung basierte auf persönlichen wie programmatischen Aspekten der neuen Präsidentschaft. Zunächst war das Verhältnis zwischen Nixon und de Gaulle warmherzig, da der kalifornische Republikaner verschwägerter

---

<sup>66</sup> Kissinger: *Central Issues of American Foreign Policy*, a.a.O.

<sup>67</sup> Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 50.

<sup>68</sup> Telegramm No. 6044-46, Französische Botschaft Washington an das MAE, 6. November 1968, AD, 91 QO, Box 660.

<sup>69</sup> Note, MAE: *Relations franco-américaines de 1958 à 1969*, Paris, 9. Juni 1969, AD, 91 QO; Box 580, Ordner 1969.

Schüler, Protégé und ehemaliger Vize-Präsident Dwight D. Eisenhowers war, mit dem General de Gaulle den Sieg auf dem europäischen Schauplatz des Zweiten Weltkrieges davongetragen hatte.<sup>70</sup> Bereits 1963, nachdem Nixon die Präsidentschaftswahl gegen Kennedy verloren hatte, prophezeite ihm de Gaulle, er werde „seiner Nation in Zukunft in sehr hoher Funktion dienen.“<sup>71</sup> Nun, da Nixon diesen Punkt erreicht hatte, besann er sich seiner Erfahrungen in Europa. Über eine Reise im Jahr 1967 resümierte er später, er sei schockiert gewesen über das Ausmaß der Zerrüttung der Beziehungen: „Die Europäer waren tief gekränkt dadurch, dass wir sie nicht konsultierten oder auch nur informierten über Entscheidungen, die ihre Verteidigung und ihr Schicksal betrafen. Überall hörte ich dieselbe Geschichte: Unter Kennedy und Johnson hatten wir erwiesen [...], wie gering wir unsere Alliierten wertschätzten.“<sup>72</sup> Nach seinem Amtsantritt bemühte sich Nixon daher, den Anbruch einer neuen Ära zu signalisieren. Im Fall Frankreichs begann er hiermit neun Tage vor seiner Amtsübernahme in einem Brief an de Gaulle. Er unterstreiche, so Nixon, „einmal mehr meine warmen Gefühle für Frankreich, das immer einen besonderen Platz in den Herzen aller Amerikaner hatte – und weiterhin haben wird.“ Trotz Meinungsverschiedenheiten stünde man gemeinsam für die Freiheit ein. Er selbst werde künftig „stets bereit sein, Ihre weisen Ratschlägen und Ansichten unverzüglich und mit höchster Ernsthaftigkeit zu berücksichtigen.“<sup>73</sup> Erfreut klang die Antwort des Generals, der Nixon seinerseits der besten Wünsche des französischen Volkes versicherte - „für das Wohlergehen der Vereinigten Staaten, deren Freundin Frankreich durch alle Wendungen der Geschichte niemals zu sein aufgehört hat.“<sup>74</sup> Nixon ließ diesen Worten rasch Taten folgen. Sein Antrittsbesuch in Frankreich vom 28. Februar bis zum 2. März 1969 wirkt auf Basis der französischen Quellen in der Tat wie ein atmosphärischer Wendepunkt. Wie das MAE festhielt: „Die Machtübernahme Präsident Nixons und seine Reise nach Europa sind bestimmende Faktoren des Tauwetters in den franko-amerikanischen Beziehungen gewesen.“<sup>75</sup> Diese Wahrnehmung hatte Nixon direkt nach seiner Landung in einer Ansprache im Salon d'Honneur des Flughafens Paris-Orly befördert, die aus der Feder de Gaulles selbst hätte stammen können. Wie er bescheiden erklärte: „Niemand hat es in der Weltgeschichte einen Zeitpunkt gegeben,

---

<sup>70</sup> Vgl. zum Verhältnis von Eisenhower und Nixon Irwin F. Gellmann: *The President and the Apprentice. Eisenhower and Nixon, 1952-1961*, New Haven / London 2015.

<sup>71</sup> Richard M. Nixon: *RN. The Memoirs of Richard Nixon*, New York 1978, S. 248.

<sup>72</sup> Ebd., S 280.

<sup>73</sup> Brief, Richard Nixon an Charles de Gaulle, 11. Januar 1969, AD, 91 QO, Box 580, Ordner 1969.

<sup>74</sup> Brief, Charles de Gaulle an Richard Nixon, 17. Januar 1969, in: Telegramm FRANSULAT NEW-YORK, No. 6/8, 17. Januar 1969, ebd.

<sup>75</sup> Note: Relations franco-américaines depuis mars 1969, ebd.

an dem wir weniger Bedarf an unilateralen Entscheidungen einer Großmacht gehabt hätten.“<sup>76</sup> Aus französischer Sicht wirkte es, als galten im Weißen Haus mit einem Mal die Imperative transatlantischer Ebenbürtigkeit und amerikanischer Selbstbeschränkung. Die Gunst seiner Gastgeber war Nixon sicher, als er abschließend Benjamin Franklin zitierte: „alle freien Menschen haben zwei Heimatländer, ihr eigenes und Frankreich.“ Dieser Umschwung nach Jahren des Konflikts wurde im MAE allein auf den personellen Wechsel zurückgeführt: „Nach dem Misstrauen, das M. Johnson dem entgegenbrachte, was er ‚European Sophistication‘ nannte, lässt die Bereitschaft M. Nixons [...], die Meinung seiner europäischen Alliierten zu berücksichtigen [...], eine Neuausrichtung der amerikanischen Europapolitik erkennen.“<sup>77</sup>

Um diesen scheinbaren Wendepunkt einordnen zu können, muss man sich vor Augen führen, in welchem Zustand sich die franko-amerikanischen Beziehungen zuvor befanden und welche Grundlinien die französische Außenpolitik nach 1945 mit Blick auf die USA prägten. Maurice Vaisse hat hierzu die These aufgestellt: „Der Zweite Weltkrieg spielt eine übergeordnete Rolle für die Gestaltung der Außenpolitik der Fünften Republik, deren roter Faden darin besteht, ihre Handlungsfreiheit im Verhältnis zur amerikanischen Macht zu bewahren. Dies ist vor allem zutreffend für de Gaulle, doch seine Nachfolger werden, *nolens volens*, stets zur selben Haltung bewegt werden.“<sup>78</sup> Der Zweite Weltkrieg resultierte für das koloniale Frankreich, wie für alle europäischen Imperien, im Ende ihrer globalen Machtstellung. Ab 1941 besetzt und ohnmächtig, die Exilregierung weitgehend auf eine Zuschauerrolle degradiert, war Frankreich im Verlauf des Krieges trotz des militärischen Engagements General de Gaulles marginale Macht; das Schlagwort „Jalta“ galt daher, nach der Frankreich ausschließenden Kriegskonferenz der Anti-Hitler-Koalition 1945, noch in den 1970er-Jahren als Sinnbild der Exklusion aus dem Zirkel der globalen Ordnungsmächte. Die Instabilität der 1946 gegründeten Vierten Französischen Republik begrenzte deren Fähigkeit, die sich beschleunigende Dekolonialisierung aufzuhalten und das Empire, gedacht als Grundlage von Status, Macht und Prestige, zu erhalten. Ebenso, wie Paris diesen Wandel aufzuhalten suchte, stemmte es sich gegen die Bipolarisierung der globalen Ordnung, die aus jenem Ende des europäischen Zeitalters, dem Aufstieg der USA und der UdSSR zu Supermächten und dem Kalten Krieg zwischen Ost und West resultierte. Die Dominanz Washingtons, die Integration Frankreichs in den westlichen Block und eine von den USA

---

<sup>76</sup> Hier und im Folgenden: Allocation prononcée par le Président Nixon, Paris, 28. Februar 1969, ebd., Box 583.

<sup>77</sup> Note (Projet): Périple européen du Président Nixon, undatiert, ebd.

<sup>78</sup> Maurice Vaisse: *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009, S. 170.



dominierte Militärallianz sowie der Verlust der unabhängigen Großmachtstellung, all diese Entwicklungen waren schwer akzeptierbar, woraus, wie Frédéric Bozo schreibt, „Frankreichs widerwilliger Eintritt in den Kalten Krieg“<sup>79</sup> folgte. Doch der Verfall des alten Imperiums und seines Weltrangs schritt rasch fort; seine wichtigsten Stationen mögen mit Dien Bien Phu, der Suez-Krise und dem Algerienkrieg benannt sein. Ende der 1950er Jahre waren innere Instabilität und dysfunktionale Außenpolitik Frankreichs offenkundig. Diese Situation suchte Charles de Gaulle nach seiner Wahl zum Präsidenten und der damit einhergehenden Etablierung der V. Republik 1958 zu beheben. Sein oberstes Ziel war es, auf Basis einer tiefgreifenden Erneuerung von Verfassung und Wirtschaft den verlorenen Status langfristig wiederherzustellen. Wie de Gaulle in seinen Memoiren erklärte, könne für ihn „Frankreich nicht Frankreich sein“ ohne historische Größe, ohne, wie er es nannte, „grandeur“<sup>80</sup>. Diese Direktive gaullistischer Außenpolitik bestimmte auch das Verhältnis zu den USA, das im Kern einer binären Doktrin folgte: hegemoniale Partnerschaft in Ebenbürtigkeit oder Behauptung französischer Unabhängigkeit unter Zuhilfenahme aller politischen, ökonomischen und diplomatischen Mittel.

Welche dieser Optionen verfolgt wurde, hing zumeist vom Verhalten Washingtons ab, weshalb die französische Außenpolitik reaktiver Natur war und sich durch das Oszillieren zwischen Kooperation und Konfrontation auszeichnete. Hatte de Gaulle zunächst die Kooperation gesucht, als er 1958 ein den Westen führendes Dreierdirektorium aus Washington, London und Paris vorschlug, so ging er nach der Ablehnung dieses Konzepts durch die anglo-amerikanischen Mächte auf Konfrontationskurs und fokussierte sich auf den Aufbau des kontinentalen Westeuropas als unabhängige Kraft zwischen den Blöcken unter französischer Führung. Dies führte zu beträchtlichen franko-amerikanischen Spannungen, auch wenn Paris sich stets als selbstständigen Teil des Westens begriff und den Handlungsrahmen dieser obersten ordnungspolitischen Interessenkongruenz nicht verließ. Diese Konflikte asymmetrischer Hegemonialkonkurrenz erreichten zur Zeit der Administrationen Kennedy und Johnson ihren Zenit. Der Fouchet-Plan, die *Politique à l'Est*, die Anerkennung der Volksrepublik China, der Aufbau der französischen Nuklearstreitmacht („*force de frappe*“), schließlich der Austritt aus der integrierten Kommandostruktur der NATO und die Bannung aller amerikanischen Truppen von französischem Territorium sind als Resultat dieses Spannungsverhältnisses und der Suche nach Prestige, Grandeur und

---

<sup>79</sup> Frédéric Bozo: France, „Gaullism“, and the Cold War, in: Leffler / Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War. Vol. II, a.a.O., S. 158-178. S. 159.

<sup>80</sup> Charles de Gaulles: Œuvres complètes, Mémoires de guerre, Bd. I : L'appel, 1940-1942, Paris 1972. S. 3.

Indépendance zu begreifen, die sich am Hegemon USA abarbeitete. Nixons Erbe war daher kein leichtes, wie Bozo bestätigt: „Im Jahr 1968 hatte sich de Gaulles Außenpolitik in einen umfassenden Kreuzzug gegen die Vormachtstellung der USA und die etablierte globale Ordnung verwandelt.“<sup>81</sup>

So wird deutlich, auf welch fruchtbaren Boden Nixons Versprechen fielen, Paris als ebenbürtig zu behandeln. Wie das MAE festhielt: „[Nixon] hat es verstanden, zu zeigen, dass er die Tatsache der französischen Unabhängigkeit ohne Rückhalt akzeptiert.“<sup>82</sup> Auch sein Verständnis für den Sonderstatus Frankreichs in der NATO, deren Teil das Land trotz Verweigerung der strukturellen Integration blieb, habe er besonders hervorgehoben.<sup>83</sup> Stolz nahm Nixon, dessen Besuch ein voller Erfolg war, einen Trinkspruch in seine Memoiren auf, den de Gaulle bei einem Dinner in der amerikanischen Botschaft auf ihn ausbrachte: „Eine andere Sache, die ich dank Ihres Besuchs bestätigen konnte, ist die große Wertschätzung, die ich für Sie habe. Je besser ich Sie kennen lerne, desto mehr schätze ich den Staatsmann und den Mann, der Sie sind.“<sup>84</sup> Nixon zahlte diese Herzlichkeit zurück und erklärte nach seiner Rückkehr in die USA auf einer Pressekonferenz, de Gaulle sei unter allen europäischen Führungspersonlichkeiten der „Riese“ – nicht nur körperlich, sondern auch aufgrund seiner historischen Rolle und seiner Macht.<sup>85</sup> Dass er im gleichen Atemzug ein unabhängiges Europa als wünschenswert bezeichnete, bestätigte den Schluss, das franko-amerikanische Verhältnis erlebe eine „deutliche Verbesserung“, wie die französische Botschaft festhielt.<sup>86</sup> Dies spiegelte sich auch in den Medien wieder; *Le Monde* und *Le Figaro* stimmten in der Analyse eines positiven Wendepunkts überein.<sup>87</sup> Der Amtsantritt Nixons wurde so in Paris überwiegend als vielversprechender Neuanfang wahrgenommen. Hierbei ist allerdings zu bemerken, dass die Begeisterung über den atmosphärischen Wandel auch im MAE deutlich über substantiellen Analysen rangierte; Stimmen, die mit kühlerem Kopf vor der Kontinuität struktureller Konflikte warnten, gingen in der Euphorie über das Ende der Eiszeit unter, das

---

<sup>81</sup> Bozo: *France and the Cold War*, a.a.O., S. 173.

<sup>82</sup> Hier und im Folgenden: Note: Relations franco-américains depuis mars 1969, 16. Juni 1969, AD, 91 QO, Box 580.

<sup>83</sup> Vgl. ebd.

<sup>84</sup> Toast du Général de Gaulle à l’ambassade des Etats-Unis, Paris, 1. März 1969, ebd, Box 83.

<sup>85</sup> Vgl. Telegramm No. 1056-59, Französische Botschaft Washington an das MAE, 5. März 1969, ebd, Box 580.

<sup>86</sup> Telegramm No. 1056-59, Französische Botschaft Washington an das MAE, 5. März 1969, ebd.

<sup>87</sup> Vgl. bspw. Roger Massip: *Dans un esprit nouveau*, in: *Le Figaro*, 1. März 1969, S.1; Jacques Amalric: *Une farouche volonté d’indépendance*, in: *Le Monde*, 1. März 1969, S.2; Roger Massip: *Objectifs atteints pour l’Europe et l’Amérique*, in: *Le Figaro*, 3. März 1969, S. 1.

mit Pathos zelebriert wurde. Wie *Le Monde* schrieb: „Man hat seit wirklich geraumer Zeit keine amerikanischen Flaggen mehr auf den Champs-Élysées gesehen.“<sup>88</sup>

Auch für die Bundesrepublik Deutschland war der Antrittsbesuch Nixons vom 26. bis zum 28. Februar 1969 ein wichtiger Schritt in der Entwicklung des Verhältnisses zum neuen Präsidenten. Kurz nach dessen Amtseinführung hatte der deutsche Botschafter in Washington, Pauls, ein positives Bild gezeichnet: Nixon habe sich bei Pauls' Akkreditierungsaudienz „mit herzlichen Worten [über] den wertvollen Beitrag, den wir als Land und durch die Qualität unserer führenden Persönlichkeiten für das Bündnis leisteten, und seinen Wunsch, die guten bestehenden Beziehungen noch weiter auszubauen“ geäußert.<sup>89</sup> Wie in Paris versprach Nixon auch in Bonn künftig engere Konsultationen; Kissinger versicherte, eine Behandlung wie unter Johnson würde dem Bündnispartner „nicht noch einmal zugemutet“ werden. Man sei „entschlossen, [sie] in hohem Maße zu respektieren sowie ihren Beitrag und auch ihr Selbstgefühl zu achten.“ Dieser Ton war nicht nur diplomatische Gepflogenheit, sondern auch ein Aspekt von Nixons Programm der Revitalisierung der Allianz. War die US-Europapolitik bereits für Paris außenpolitisch tonangebend, so berührte sie die Essenz der Staatsräson der Bundesrepublik. Nach der Niederlage des nationalsozialistischen Deutschen Reichs im Zweiten Weltkrieg, nach der Besetzung des Landes durch die vier Siegermächte, nach der Teilung Berlins, Deutschlands und Europas in Ost und West war die Bundesrepublik seit ihrer Gründung 1949 konsekutiv rekonstruiert und in das westliche Bündnissystem einbezogen worden; jene Westintegration war seit ihrem ersten Kanzler Konrad Adenauer (CDU) das Herz ihrer Rolle im internationalen System. Den USA kam in diesem Prozess die Schlüsselrolle zu: West-Berlin und die Bundesrepublik existierten primär ob des militärischen Schutzes, des Marshall-Plans und des politischen Engagements Amerikas. Ob dieser Umstände und der kritischen geostrategischen Lage beider deutscher Staaten, deren vom Eisernen Vorhang gespaltenes Territorium den Ausgangs- und Fokuspunkt des Kalten Kriegs darstellte, war die Bundesrepublik sicherheitspolitisch von den USA abhängig. Auch nach ihrer umstrittenen Wiederbewaffnung und Aufnahme in die NATO, dem Ende des Besatzungsstatuts und der weitgehenden Wiedergewinnung ihrer staatlichen Souveränität in den Pariser Verträgen von 1955 blieb sie in völkerrechtlichen Kernpunkten abhängig von Paris, London und Washington: die drei Sektoren West-Berlins standen weiter unter deren Hoheit, so wie Gesamtberlin formell unter der aller vier Siegermächte; die alliierten

---

<sup>88</sup> Une consultation bien nécessaire, in: *Le Monde*, 1. März 1969, S.1.

<sup>89</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 31. Januar 1969, AAPD, 1969, Bd. 1, Dok. 40.

Vorbehaltsrechte galten darüber hinaus für die Frage der Außengrenzen und einer etwaigen Wiedervereinigung beider deutscher Staaten. Ohne abschließenden Friedensvertrag blieb die Deutsche Frage somit de facto wie de jure unentschieden. Da Bonn sich zudem verpflichtet hatte, keine eigenen Atomwaffen zu erlangen, war man darüber hinaus abhängig vom nuklearen Schutzschirm der USA. Die Allianz mit ihnen war daher *conditio sine qua non* westdeutscher Außenpolitik. Auch im Zeitalter der beginnenden Entspannungspolitik waren diese Kerninteressen konstant. Wie Botschafter Pauls 1969 festhielt: „In den außenpolitischen Grundsatzfragen stimmen wir und unsere amerikanischen Verbündeten überein, so insbesondere über die Notwendigkeit, die Allianz und ihr Potential zu stärken und in der Berlinfrage fest zu stehen.“<sup>90</sup> Dass die US-Außenpolitik unter Nixon ihre Aufmerksamkeit wieder dem alten Kontinent zuwandte, ließ die westdeutsche Diplomatie aufatmen: „Alle Gespräche [...] offenbarten die Bereitschaft, sich mehr in unsere Lage hineinzusetzen, als das in [...] bei dem einen oder anderen Vertreter der Johnson-Administration der Fall gewesen ist.“

Diese sicherheitspolitische Allianz bildete ein solides Fundament der deutsch-amerikanischen Beziehungen; frei von Widersprüchen waren diese freilich nicht. In Bonn war 1969 klar, dass man sich frühzeitig bei der Nixon-Administration für die eigenen Interessen stark machen müsse. Dies betraf eine Reihe von Themenfeldern. So zielte man darauf ab, enge deutsch-amerikanische Konsultationen im Rahmen der von Nixon avisierten Strategic Arms Limitation Talks (SALT) mit der Sowjetunion, die einen ersten Schritt zur strategischen Rüstungsbegrenzung darstellten, zu erwirken. Da diese die deutsche und europäische Sicherheit essenziell berührten, ging in Westeuropa die Angst vor einem „Kondominium“ der Supermächte um, in dem diese unter Ausschluss ihrer Verbündeten über deren Sicherheit verhandeln würden. Das westdeutsche Sicherheitsbedürfnis prägte weitere Punkte auf der Agenda, so die Absicherung der „[l]angfristige[n] Stationierung amerikanischer Truppen in Deutschland“ und die Forderung nach „Beteiligung an der Nuklearplanung des Westens“ in der Nuclear Planning Group (NPG) der NATO. Oberste Forderung war jedoch die nach „unveränderte[r] amerikanische[r] Unterstützung der Hauptziele unserer Außenpolitik: Sicherheit, Berlin, Überwindung der deutschen Teilung.“ Zugleich sah man die Notwendigkeit, Nixon entgegenzukommen, um ihn für sich einzunehmen. Verhandlungsgegenstände waren eine Neuregelung der Offsetzahlungen an die USA, d.h. des

---

<sup>90</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 17. Februar 1969, AAPD 1969, Bd. 1, Dok. 66.

Devisenausgleichs zur Rekompensation amerikanischer Truppenstationierungen, und die Unterzeichnung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV / Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT).<sup>91</sup> Für den Erfolg dieser Agenda war ein positiver Antrittsbesuch Nixons von größter Relevanz. Wie Pauls festhielt, könne der initiale „gute Wille“ der neuen Administration rasch verschwinden, wenn unsere „Freunde zu der Überzeugung kämen, bei uns kein Gegenverständnis zu finden.“<sup>92</sup>

Die Protokolle der Gespräche, die Nixon und sein Außenminister William Rogers in der Bundesrepublik führten, zeichnen in der Tat einen harmonischen Austausch nach. „Die amerikanische Regierung und er persönlich“, erklärte Nixon Bundeskanzler Kiesinger, „betrachteten die Beziehungen zur Bundesrepublik als das Herzstück der amerikanischen Außenpolitik.“<sup>93</sup> Er beabsichtige, „eine neue und vertiefte Verbindung mit der Bundesrepublik herzustellen“, worüber sich der Bundeskanzler „sehr glücklich“ erklärte. Die Allianz mit den USA sei aus Regierungssicht unabdingbar und auch fest in der Bevölkerung verankert, wie aus Meinungsumfragen hervorgehe. Kanzler und Präsident gingen hier früh auf Konsenssuche in heiklen politischen Fragen. So war es eine erhebliche diplomatische Herausforderung für Bonn, sich im Spannungsfeld zwischen Paris und Washington so geschickt zu positionieren, dass keine der beiden bilateralen Beziehungen Schaden nahm. In Anbetracht der Außenpolitik de Gaulles verglich Nixon diese Lage mit der eines „Seiltänzers“. Anfang 1969 schwelte im Dreieck der Streit über den Beitritt Großbritanniens zur EWG, den Bonn und Washington wünschten, Paris aber strikt ablehnte. De Gaulle vertrat die Ansicht, London sei ein trojanisches Pferd der USA, die ihre Hegemonie über Europa auszubauen suchten. Auch fürchtete er, der Beitritt Großbritanniens würde eine Machtverschiebung bedeuten, die die privilegierte Stellung Frankreichs bedrohen würde. De Gaulle befand, man „müsse unabhängig von Amerika werden, und da Großbritannien das nicht könne oder wolle, könne es auch nicht Mitglied werden.“<sup>94</sup> Wenige Wochen vor Nixons

---

<sup>91</sup> Vgl. für einen konzisen Überblick über den NPT und das deutsche Verhältnis zu diesem Francis J. Gavin: Nuclear proliferation and non-proliferation during the Cold War, in: Leffler / Westad: The Cambridge History of the Cold War, Vol. II, a.a.O., S. 395-416; zur Vorgeschichte der deutschen Haltung in den NVV-Verhandlungen vgl. Andreas Lutsch: In favor of „effective“ and „non-discriminatory“ non-dissemination policy: the FRG and the NPT negotiation process (1962-1966), in: Roland Popp / Liviu Horowitz / Andreas Wenger (Hrsg.): Negotiating the Nuclear Non-Proliferation Treaty. Origins of the nuclear order, Abingdon, Oxon / New York, NY 2017, S. 36-57. Zu den Offset-Abkommen später mehr.

<sup>92</sup> Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 17. Februar 1969, AAPD, 1969, Bd. I, Dok. 66.

<sup>93</sup> Hier und im Folgenden: Gespräche des Bundeskanzlers Kiesinger mit Präsident Nixon, 26. Februar 1969, AAPD, 1969, Bd.1, Dok. 79/80.

<sup>94</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit Premierminister Wilson, 12. Februar 1969, ebd, Dok. 56.

Reise nach Paris hatte er den Briten gar zu verstehen gegeben, dass er nur unter der Bedingung verhandeln werde, dass „sowohl die NATO als auch die EWG allmählich auslaufen sollten.“ Diese Forderung war aus britischer, amerikanischer und bundesrepublikanischer Sicht absurd, man befand sich in einer Sackgasse. Nixon signalisierte Rücksichtnahme gegenüber der heiklen Lage Bonns. Man fand zu dem Konsens, eine politische Einigung mit Frankreich und Großbritannien zu verfolgen, aber eine französische Isolierung zu vermeiden. Da man de Gaulle „nicht zwingen“ könne – er habe „einen ausgeprägten Sinn für Geschichte und Tradition und halte sich für den Einzigen, der Frankreich retten könne“ – müsse man „warten, was sich in Frankreich in den nächsten zehn Jahren zutrage.“<sup>95</sup>

Mit Blick auf SALT räumte Nixon Befürchtungen aus, bilaterale Verhandlungen der USA mit der UdSSR würden das Bündnis oder die Bundesrepublik schwächen. Mit engen Konsultationen „auf der Ebene der Außenminister und der Botschafter“ zeigte er sich einverstanden. Nie würden die USA „das fundamentale Erfordernis aus dem Auge [verlieren], daß die NATO in ihrer Glaubwürdigkeit und in ihrer Abschreckung nicht beeinträchtigt werden dürfe.“ Bezüglich der amerikanischen Truppen in Deutschland sorgte sich Bonn vor allem um den innenpolitischen Druck des US-Kongresses, der mit dem Fortschritt der Détente und der zunehmenden Verschlechterung der ökonomischen Lage zunehmend auf Reduktionen sann. Senator Michael J. „Mike“ Mansfield (Montana-D) hatte bereits 1966 eine diesbezügliche Resolution eingebracht, die nur aufgrund der Niederschlagung des Prager Frühlings durch Moskau zurückgezogen wurde, doch schien es nur eine Frage der Zeit, bis diese Debatte wieder aktuell wurde.<sup>96</sup> Nixon verband diese westdeutschen Sorgen mit seinem Plan, die NATO-Lastenverteilung zu reformieren. Wie er Kiesinger erklärte, wolle er Truppenreduktionen vermeiden, doch sei es für „die Vereinigten Staaten sehr viel schwieriger [...], ihren Teil der Last zu tragen, wenn die europäischen Mitglieder des Bündnisses nicht willens seien, ihren Beitrag zu leisten.“ Die amerikanische Öffentlichkeit verstünde nicht, „warum sich Amerika um die Verteidigung Europas kümmern solle, wenn es die Europäer nicht selbst täten.“ Zwar teile er diese Meinung nicht, doch müsse er aus innenpolitischen Gründen auf einer Umverteilung beharren. Kiesinger signalisierte, von ihm sei kein Widerstand zu erwarten, er „teile die Auffassung des Präsidenten“. In diesem Sinne, so befand der Bundeskanzler, habe die Niederschlagung des Prager Frühlings bei aller Tragik

---

<sup>95</sup> Hier und im Folgenden: Gespräche des Bundeskanzlers Kiesinger mit Präsident Nixon, 26. Februar 1969, in: AAPD, 1969, Bd.1, Dok. 79-81.

<sup>96</sup> Vgl. ebd., Dok. 81, FN 8.

doch etwas für sich gehabt, da die Bereitschaft in Europa zur Erhöhung der Rüstungsausgaben gestiegen sei. Den Schutz der USA wisse man zu schätzen: „Die Freiheit verdanke man dem atlantischen Bündnis und [...] der Stärke der Vereinigten Staaten. Deutscherseits sei man bereit, das seine zu tun, um das Bündnis zu stärken.“

Zuletzt kamen bei Nixons Antrittsbesuch die Deutsche Frage und die Ostpolitik zur Sprache und warfen ihre Schatten auf schwierige Jahre voraus. Nixon bat, „zwei sehr offene Fragen stellen zu dürfen. Zunächst wolle er wissen, ob die Enttäuschung über das Nichtzustandekommen der Wiedervereinigung und andere Schwierigkeiten dazu führen könnten, daß eines Tages ein Arrangement mit der Sowjetunion angestrebt werde. Außerdem wolle er gerne hören, wie sich die Deutschen überhaupt zur Wiedervereinigung stellten.“ Kiesinger versicherte, alle Sorgen seien unbegründet, „das deutsche Volk [sei] nüchtern und [betrachte] die Dinge realistisch“. Zwar habe man den „brennenden Wunsch“, die Wiedervereinigung eines Tages herbeizuführen, doch wisse man, wie schwer und lang der Weg dorthin sein würde. „Im deutschen Volk gebe es keine Tendenz, wegen des bisher ausgebliebenen Erfolges nun nach der Möglichkeit eines Handels mit dem Osten Ausschau zu halten.“ Die radikale Minderheit der studentischen Jugend stelle keine Bedrohung dar. In den ersten Schritten der Ostpolitik der Großen Koalition seit 1966, die sich von den Imperativen der Hallstein-Doktrin und der Position der Stärke abwandte und neue diplomatische Kontakte zu den Staaten des Warschauer Pakts etablierte, „habe man [niemals] auch nur einen Moment daran gezweifelt, daß ohne die Gewißheit der Festigkeit des Bündnisses diese Politik nicht möglich sei.“ Die amerikanische Furcht vor einer deutschen Schaukelpolitik zwischen Ost und West, vor einem neuen „Rapallo“, entbehre jeder Grundlage.<sup>97</sup> Uneingeschränkte Bündnistreue war Kern der Westintegration. Zu ihr bekannte sich Kiesinger ebenso, wie es alle Regierungen seit der Staatsgründung getan hatten.

Nur ein halbes Jahr später sollten jedoch Zweifel an der Kontinuität dieses Paradigmas aufkommen. Die Reihe der konservativen Regierungen, die seit Konrad Adenauer die Geschicke des Landes bestimmt hatten, wurde erstmals unterbrochen. Rasch befürchteten Washington und Paris, dass jene Sorgen unter der sozial-liberalen Koalition, die im Oktober 1969 mit dem ersten sozialdemokratischen Bundeskanzler Willy Brandt die

---

<sup>97</sup> Zum Rapallo-Motiv im Kontext der deutschen Ostpolitik vgl. Gottfried Niedhart: Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West, in: Wilfried Loth / Georges-Henri Soutou (Hrsg.): The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-1975, London / New York 2008, S. 117-132, S. 127.

Regierungsgeschäfte übernahm, Realität werden könnten. Die historische Kernthese Nixons und Kissingers, nach der die Nachkriegszeit vorüber sei, sollte in der Tat auf kaum einen Gegenstand so zutreffen wie auf die Außenpolitik der Bundesrepublik unter Brandt, die nun systematisch begann, ihre Stellung in der Welt neu auszuloten.

### **I.1.2. Überwindung des Status quo.<sup>98</sup> Willy Brandt und die Neue Ostpolitik**

Am 4. September 1969 lag Willy Brandt, zu diesem Zeitpunkt noch Außenminister, eine dramatisch anmutende Nachricht aus dem Bundeskanzleramt vor. Der stellvertretende Regierungssprecher, Conrad Ahlers, informierte darin über Kiesingers „Sorge über angebliche neue außenpolitische Überlegungen im Führungskreis der SPD“, über die der Regierungschef von einer Quelle „bei einem ausländischen Nachrichtendienst“ informiert worden sei.<sup>99</sup> Diese „Art Konspiration der westeuropäischen Sozialdemokratie“ ziele darauf ab, „den Gedanken an einen westeuropäischen Staatenbund [...] fallen zu lassen zugunsten eines europäischen Sicherheitssystems, welches der Sowjetunion die Beibehaltung des Status quo in Europa und die Sicherung ihrer Westflanke garantiere.“ Um dieses Ziel zu erreichen, wäre die SPD angeblich bereit, „sobald als möglich die Oder-Neiße-Grenze und die DDR anzuerkennen.“ Diese Informationen bedrohten die bevorstehenden Koalitionsverhandlungen und das Vertrauen Kiesingers zu Brandt. Die Vorstellung, dass Kiesinger 1969 über solcherlei Entwicklungen unterrichtet wurde und sich derart schockiert zeigte, ist erstaunlich. Seit 14 Monaten existierte im AA eine Studie des Leiters des Planungsstabes, Egon Bahr, zur Europäischen Sicherheit, die eben jenes Szenario im Kontext eines Planspiels zum idealen Fernziel erklärte. Bahr brachte die mögliche Zukunft Europas auf drei Grundformen: die „Entspannung unter Fortbestehen der Militärbündnisse“, das „Weiterbestehen der Pakte mit Verklammerung“ sowie die „Ersetzung der Pakte durch ein neues Sicherheitssystem“. Letzteres sollte aus einem entnuklearisierten, konventionell abgerüsteten, neutralen kollektiven Sicherheitssystem in Mitteleuropa bestehen, das neben den beiden deutschen Staaten die Volksrepublik Polen, die CSSR und die Benelux-Staaten umfassen sollte. Bahr

---

<sup>98</sup> Teilzitat aus Egon Bahrs für die Neue Ostpolitik prägender Rede: Wandel durch Annäherung. Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing, 15. Juli 1963.

[http://www.fes.de/archiv/adsd\\_neu/inhalt/stichwort/tutzinger\\_rede.pdf](http://www.fes.de/archiv/adsd_neu/inhalt/stichwort/tutzinger_rede.pdf). Letzter Zugriff am 20. Februar 2015, 14:52 Uhr.

<sup>99</sup> Stellvertretender Regierungssprecher Ahlers an Bundesminister Brandt, 4. September 1969, in: AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 278. Im Folgenden ebd.



schrrieb, nur diese Option würde „die Möglichkeit [eröffnen], über eine grundsätzliche Neuregelung der europäischen Sicherheit eine politische Basis für die Wiedervereinigung Deutschlands und eine europäische Friedensordnung zu schaffen. Sie eröffnet einen konkreten Weg zur optimalen Wahrung unserer nationalen Interessen, verlangt aber die förmliche Aufgabe bisheriger Grundsätze (Nichtanerkennung der DDR und der Oder-Neiße-Linie).“<sup>100</sup> Der von einem ausländischen Nachrichtendienst an Kiesinger getragene Skandal lag ergo seit geraumer Zeit in einer Schublade seines Außenministeriums. Auch, wenn es sich nur um ein Planspiel handelte, ist der historische Bruch nicht von der Hand zu weisen, der diese Überlegungen von den Traditionen westdeutscher Außenpolitik trennte. Intern wurden die Neutralität Deutschlands und das Ende der Paktsysteme in Europa als ideales Szenario für die Umsetzung der eigenen nationalen Interessen und der Wiedervereinigung diskutiert, was in der Forschung bisweilen übersehen wird.<sup>101</sup>

Tatsächlich ist Bundeskanzler Kiesinger wohl nie über dieses Papier informiert worden; es verließ, der erkennbaren Spur des Dokumentes zufolge, bis zum Regierungswechsel nicht das von der SPD geleitete AA.<sup>102</sup> Dies belegt, dass sich bereits in der Zeit der Großen Koalition zwischen 1966 und 1969 eine separate sozialdemokratische deutschland- und ostpolitische Programmatik entwickelte, die zum Zeitpunkt des Regierungswechsels bereit lag. Diese These wird gestützt durch eine weitere Aufzeichnung Bahrs, die er sieben Tage vor der Bundestagswahl unter dem Titel „Überlegungen zur Außenpolitik einer künftigen Bundesregierung“ lediglich Brandt und dessen Vertrautem, Staatssekretär Georg-Ferdinand Duckwitz, zukommen ließ. Die außenpolitische Bilanz der Großen Koalition, so Bahr, sei ein gewaltiger Entscheidungstau, der auf eine allgemeine Malaise zurückgehe: „In der Außenpolitik einigten sich die Partner auf eine Linie und Formeln, die später verschieden interpretiert wurden. Dabei legte die CDU/CSU das Gewicht auf Kontinuität, die SPD betonte das Neue. [...]. Eine gründliche Analyse der Position der Bundesrepublik, insbesondere für ihre Ostbeziehungen, fand nicht statt“. Für die nächste Regierung sei die Entwicklung einer präzisen Programmatik mit taktischem Plan zur „Vermeidung einer Wiederholung der seit

---

<sup>100</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, Betr.: Europäische Sicherheit, 27. Juni 1968, in: AAPD, 1968, Bd.1, Dok. 207.

<sup>101</sup> Vgl. Mary Elise Sarotte: *The Frailties of Grand Strategies. A Comparison of Détente and Ostpolitik*, in: Logevall / Preston (Hrsg.): *Nixon in the World*, a.a.O., S. 146-163, S. 155: „No available Western documentation shows that, behind closed doors, the West Germans sought daring goals such as full neutrality“. Zwar bedeutet die Existenz der Planspiele nicht die politische Intention ihrer Umsetzung, doch wären diese Dokumente zumindest zu erwähnen gewesen.

<sup>102</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, Betr.: Europäische Sicherheit, 27. Juni 1968, in: AAPD, 1968, Bd.1, Dok. 207, FN 1.

dem Dezember 1966 gemachten Erfahrungen“ notwendig. Den Entwurf hierzu legte Bahr nun mit „der Bitte um Entscheidung“ vor.<sup>103</sup> Eine Woche später wurde die Große Koalition vom erstmaligen Bündnis aus SPD und FPD abgelöst, Willy Brandt wurde erster sozialdemokratischer Bundeskanzler, und Egon Bahr folgte ihm als engster außenpolitischer Berater ins Kanzleramt.

Die mit diesem Umschwung initiierte Neue Ostpolitik sollte für die Geschichte des Ost-West-Konflikts wichtige Implikationen haben. Vom Kniefall Brandts in Warschau über den Moskauer Vertrag, vom Viermächteabkommen über Berlin bis zum Grundlagenvertrag zwischen Bundesrepublik und DDR entfaltete die Regierung Brandt in den Jahren zwischen 1969 und 1972 beachtliche diplomatische Aktivität, die, so nicht de jure, doch de facto die Ergebnisse des Zweiten Weltkriegs und die Realitäten des Kalten Kriegs akzeptierte, um eine Entspannung der Ostbeziehungen, des innerdeutschen Verhältnisses und der Lage im geteilten Berlin zu erwirken. Diese mühselige, aber erfolgreiche Auflösung von Blockaden in Zentraleuropa trug entscheidend zu einer europäischen Détente, zum KSZE-Prozess und schlussendlich zum friedlichen Ende des Kalten Kriegs bei, wie die Geschichtswissenschaft heute weithin anerkennt.<sup>104</sup> Doch in jenen Jahren der Initiierung und Umsetzung der Neuen Ostpolitik war diese in der Bundesrepublik und im westlichen Bündnis heftig umstritten. In der westdeutschen Opposition, im Weißen Haus, bisweilen auch am Quai d'Orsay und im Elysée-Palast wurde der Regierung in Bonn historischer Revisionismus, mangelnde Bündnistreue und unbotmäßige unilaterale Fokussierung auf das deutsche nationale Interesse vorgeworfen. Der Prozess der machtpolitischen Emanzipation Bonns, der mit der Neuen Ostpolitik einherging und das Verhältnis zu den Schutzmächten neu definierte, ging keineswegs ohne Konflikte vonstatten. Dass die Wissenschaft ihn teils als erfolgreiche „Normalisierung“ der Situation begreift und die historischen Sorgen der Schutzmächte als ungerechtfertigt oder überzogen abtut, mag vom Ergebnis her gedacht korrekt sein, blendet aber historische Realitäten aus, deren Erforschung Gegenstand dieser Arbeit ist. Um jene

---

<sup>103</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York, 21. September 1969, in: AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 296.

<sup>104</sup> Hierzu später mehr, vgl. vorab Irwin M. Wall: *The United States and two Ostpolitiks*, in: Loth / Soutou: *The Making of Détente*, a.a.O., S. 133-150; Oliver Bange: *„Keeping détente alive“*. *Inner-German relations under Helmut Schmidt and Erich Honecker, 1974-1982*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.): *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975-1985*, London / New York 2009, S. 230-243; Poul Villume / Odd Arne Westad: *Introduction. The Secrets of European Détente*, in: dies. (Hrsg.): *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965-1985*, Kopenhagen 2010, S. 7-17; Hanhimäki: *Détente in Europe, 1962-1975*, in: Leffler / Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2, a.a.O., S. 198-218.

Konflikte verständlich zu machen, muss zunächst die historische Genese jener umstrittenen Neuen Ostpolitik erläutert werden.

So ist ein Streitpunkt der Forschung, ob die Ostpolitik ab 1969 wirklich „neu“ war und mithin, inwiefern der Regierungswechsel von Kiesinger zu Brandt einen qualitativen Wendepunkt darstellte. Nicht zu Unrecht bezeichnet Hans-Peter Schwarz das „Jahrzehnt von 1963 bis 1973“ in seiner Gänze als Phase eines bundesrepublikanischen „Comeback nach Ostmitteleuropa und auf den Balkan“, <sup>105</sup> die Zeit der Großen Koalition wurde bereits 1982 als „Vorspiel zum Wandel“ <sup>106</sup> tituiert. In der Tat existierten Kernideen der Neuen Ostpolitik schon lange vor dem Jahr 1969, das keineswegs eine Stunde null darstellte. Entspannungspolitische Entwicklungen hatten seit spätestens 1961/62 zu einem Umschwung in den Ost-West-Beziehungen geführt; ursprünglich waren es die USA unter John F. Kennedy, die die Bundesrepublik zu einer Auflockerung ihrer rigiden Position angehalten hatten. Auch die *Politique à l'Est* Präsident de Gaulles leistete, wie die Ostpolitik der Regierung Kiesinger-Brandt, Vorarbeit. Dass die NATO insgesamt in einem Kurswechsel begriffen war, lässt sich am Harmel-Bericht des Jahres 1967 festmachen, der neben der gemeinsamen Sicherheit des Westens die Entspannung zum zweiten Kernziel der Allianz erhob und daher, wie Helga Haftendorn schreibt, „der Regierung Brandt-Scheel die Verfolgung ihrer Ostpolitik erleichterte“ <sup>107</sup> Dennoch war der Regierungswechsel 1969 der Faktor, der eine über alles bis dato Erreichte hinausgehende Deutschland- und Ostpolitik ermöglichte, die alte Gewissheiten in einer Geschwindigkeit überwand, der Paris und Washington bisweilen kaum zu folgen vermochten. Es handelte sich, wie zu zeigen sein wird, im Sinne ihrer Umsetzung unbedingt um eine „Neue“ Ostpolitik; korrekt ist aber, dass ihre strukturellen Bedingungen und intellektuellen Voraussetzungen sich im Laufe der 1960er Jahre entwickelt hatten.

So gilt als ihr Gründungsdokument eine Rede, die Egon Bahr am 15. Juli 1963 in der Evangelischen Akademie in Tutzing hielt. Bahr schlug hier einen Strategiewechsel in der Ost-

---

<sup>105</sup> Hans-Peter Schwarz: Die Regierung Kiesinger und die Krise in der ČSSR 1968, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 2/1999, S. 159-186, S. 160.

<sup>106</sup> Ines Mietkowska-Kaiser / Siegfried Thomas: Vorspiel zum Wandel. Zur Außenpolitik der Großen Koalition in der BRD 1966-1969, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 5/1982, S. 387-412.

<sup>107</sup> Helga Haftendorn: The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik, in: Loth / Soutou: The Making of Détente, a.a.O., S. 103-116, S. 109.

und Deutschlandpolitik vor, den er auf die Formel „Wandel durch Annäherung“<sup>108</sup> brachte. Diese Politik verstand er als Teilkonzept der „strategy for peace“, die Kennedy einen Monat zuvor verkündet hatte; tatsächlich unterstreicht die aktuelle Forschung die Bedeutung, die dem persönlichen Kontakt zwischen Kennedy und Brandt für die Entwicklung der deutschen Entspannungspolitik zukommt.<sup>109</sup> Nach den Erfahrungen der Kuba-Krise sei klar geworden, so hatte Kennedy argumentiert, dass die Partikularinteressen der Supermächte angesichts der Schrecken eines globalen Nuklearkriegs irrelevant waren. Die Schaffung einer stabilen Friedensordnung und die Begrenzung des Wettrüstens müssten nun oberstes Gebot sein; Positionen, die Nixon übernahm. Die USA würden künftig eine Détente gegenüber der Sowjetunion verfolgen und deren vitale Interessen respektieren. Zwar werde man nukleare Abschreckungskapazität wahren, doch jegliche Provokationen unterlassen. Die Hoffnung auf einen langfristigen Sieg des Westens liege nicht auf militärischem Sektor, sondern in einer nachhaltigen Politik des, wie Bahr übersetzte, Wandels durch Annäherung: „We must, therefore, persevere in the search for peace in the hope that constructive changes within the Communist bloc might bring within reach solutions which now seem beyond us.“<sup>110</sup> Bahrs Rede ist in diesem Kontext zu verorten, wie er selbst erklärte:

„Die amerikanische Strategie des Friedens lässt sich [...] durch die Formel definieren, daß die kommunistische Herrschaft nicht beseitigt, sondern verändert werden soll. Die Änderung des Ost/West-Verhältnisses, die die USA versuchen wollen, dient der Überwindung des Status quo, indem der Status quo zunächst nicht verändert werden soll. Das klingt paradox, aber es öffnet Aussichten, nachdem die bisherige Politik des Drucks und Gegendrucks nur zur Erstarrung des Status quo geführt hat.“<sup>111</sup>

In diesem Sinne müsse auch die Bundesrepublik handeln. Für Bonn bedeute dies den Abschied von der Illusion, dass man die Wiedervereinigung mit einer Politik der Stärke erreichen könne. Jede „Politik zum direkten Sturz des [SED]-Regimes [sei] aussichtslos“; um eine Wiedervereinigung zu ermöglichen, müsse eine duale Entspannungspolitik verfolgt werden: gen Moskau, um die Voraussetzungen auf Seiten der Supermacht zu schaffen, und

---

<sup>108</sup> Egon Bahr: Wandel durch Annäherung. Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing, 15. Juli 1963. [http://www.fes.de/archiv/adsd\\_neu/inhalt/stichwort/tutzing\\_rede.pdf](http://www.fes.de/archiv/adsd_neu/inhalt/stichwort/tutzing_rede.pdf). Letzter Zugriff am 20. Februar 2015, 14:52 Uhr.

<sup>109</sup> Vgl. zu den Beziehungen zwischen Brandt, Bahr und Kennedy sowie den Einflüssen in Strategie und Politik: Arne Hofmann: *The Emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik* (=Cold War History Series, Bd. 15), New York u.a. 2007, insbes. S. 84ff.; zudem Stephan Kieninger: *Dynamic Détente. The United States and Europe, 1964-1975*, London 2016, S. 11-16.

<sup>110</sup> John F. Kennedy: *Commencement Address at American University*, 10. Juni 1963, online unter: <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/BWC714C9QUmLG9J6l8oy8w.aspx>. Letzter Zugriff am 29. Februar 2015, 10:31 Uhr.

<sup>111</sup> Egon Bahr: Wandel durch Annäherung, a.a.O.

gen DDR, um eine Erleichterung der Teilungslasten und eine Hebung des Lebensstandards der ostdeutschen Bevölkerung zu erzielen. Der Bau der Berliner Mauer habe „Schwäche[,] Angst und Selbsterhaltungstrieb des kommunistischen Regimes“ belegt, nun müsse testen, „ob es nicht Möglichkeiten gibt, diese durchaus berechtigten Sorgen dem Regime graduell so weit zu nehmen, daß auch die Auflockerung der Grenzen und der Mauer praktikabel wird.“ Dies war der Kern der Neuen Ostpolitik: durch die Erfüllung existentieller Grundforderungen des Ostens eine Entspannung herbeizuführen, die die kommunistischen Regimes und den Eisernen Vorhang sukzessive, von innen und mit friedlichen Mitteln auflösen würde.

Diese Idee des Wandels durch Annäherung entwickelte, zumal mit amerikanischem Rückenwind, in der Bundesrepublik Überzeugungskraft. In der Regierungserklärung der Großen Koalition von 1966 hieß es, man setze sich für eine „Friedenspolitik ein, durch die politische Spannungen beseitigt und das Wettrüsten eingedämmt werden.“<sup>112</sup> Gegenüber Moskau strebe man „Verständigung [und] zunehmendes gegenseitiges Vertrauen“ an, Erklärungen zum Gewaltverzicht und zur Nichteinmischung waren Teil des Programms. Kiesinger hoffte ganz im Sinne der SPD, „das gegenseitige Verständnis und Vertrauen durch die Entwicklung unserer wirtschaftlichen, geistigen und kulturellen Beziehungen beständig zu fördern und zu vertiefen, um so die Voraussetzungen für künftige erfolgreiche Gespräche und Verhandlungen zu schaffen.“ Der Koalitionsvertrag wies so bereits in Richtung der Neuen Ostpolitik. Man beharrte nicht länger uneingeschränkt auf der Hallstein-Doktrin, die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Regierungen Ost- und Südosteuropas stellte eine zentrale Errungenschaft der Großen Koalition dar. Auch sah man bereits ab, dass die Anerkennung der Nachkriegsgrenzen und der staatlichen Existenz der DDR früher oder später unumgänglich sein würde; Kiesinger bot Moskau vorsichtig diesbezügliche Gespräche an. Doch bei aller Bewegung blieb doch Konfliktpotential zwischen CDU/CSU und SPD bestehen – darüber, welchen Preis man für die Entspannung zu zahlen bereit sei und welche Rolle hierbei den Interessen der Schutzmächte sowie der NATO zukäme. Die Irritation, die Kiesinger 1969 über Bahrs Pläne einer Neutralisierung Mitteleuropas äußerte, war nicht nur wahltaktischer Natur; in der Tat war dies für viele in der Regierung ein undenkbares

---

<sup>112</sup> Kurt Georg Kiesinger: Regierungserklärung. 13. Dezember 1966, online unter: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Regierungserklaerung-Kiesinger1966.pdf>. Letzter Zugriff am 20. Februar 2015, 17:31 Uhr. Im Folgenden ebd.

Planspiel. Es gab somit zwei unterschiedliche Antworten auf die Deutsche Frage.<sup>113</sup> Denn war Bahrs „Wandel durch Annäherung“ 1963 in Kennedys Politik eingebettet und weithin akzeptabel, so verhielt es sich mit diesen unter Verschluss gehaltenen Erwägungen anders. Deren Fernziele basierten deutlich auf dem nationalen Interesse, ordneten die Westbindung dem Imperativ der Wiedervereinigung unter, zielten auf die Auflösung der Blockstrukturen ab und nahmen auch ein Ende der westeuropäischen Integration in Kauf.<sup>114</sup> Ging Bahr auch davon aus, „daß eine solche Konzeption auf absehbare Zeit nur geringe Aussicht“ auf Erfolg habe und „Orientierungshilfe für die Definition unserer Interessen“ sei, so wurde dieses Szenario doch als Idealfall identifiziert. So wird verständlich, wieso Bahrs Konzepte, auch wenn sie lange nicht im Detail bekannt wurden, in der CDU/CSU und im westlichen Ausland Schocks auslösten: die ausschließliche Zugehörigkeit der Bundesrepublik zum westlichen Bündnis galt als nicht verhandelbar. Sie war nicht temporäre Staatsräson, sondern Staatsidentität.

Die weit verbreitete Prognose, eine Neutralisierung müsse zur Annäherung an oder Einverleibung durch die Sowjetunion führen, wuchs rasch zu dem Verdacht an, dies sei Ziel der SPD. Dies lag mithin auch an der Vorgeschichte von Bahrs Mitteleuropakonzept, das nicht im luftleeren Raum entstanden war. Es basiert nicht nur, wie Wilfried Loth herausarbeitet, auf einer Studie des französischen Centre d'Études de Politique Étrangère,<sup>115</sup> sondern auf einer langen Kette historischer Überlegungen, die bis zur Stalin-Note des Jahres 1952 zurückgehen, in der Moskau das kontroverse Angebot machte, die Wiedervereinigung im Tausch für die Neutralität Deutschlands zuzulassen. Damals ging man im Westen größtenteils davon aus, dies stelle ein Täuschungsmanöver dar, um die bevorstehende Wiederbewaffnung und NATO-Integration der Bundesrepublik zu verhindern. Doch die Kernidee der Stalin-Note, Neutralisierung gegen Wiedervereinigung, wurde zu einem Motiv, das die Westpolitik der Sowjetunion bis zum KSZE-Prozess prägen sollte. Was die Pläne der SPD so verdächtig erscheinen ließ, war, dass sie den lang wiederholten Forderungen des Warschauer Pakts nicht nur entgegenkamen, sondern in weiten Teilen entsprachen. Das Konzept eines neutralisierten, atomwaffenfreien Mitteleuropas war der UNO 1957 vom

---

<sup>113</sup> Vgl. übereinstimmend zu Kiesingers Blick auf die sozialdemokratische Ostpolitik und ihre Implikationen Oliver Bange: Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966-1969, in: Günter Buchstab / Philipp Gassert / Peter Lang (Hrsg.): Kurt Georg Kiesinger, 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt, Freiburg 2005, S. 455-500.

<sup>114</sup> Vgl.: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, Betr.: Europäische Sicherheit, 27. Juni 1968, AAPD, 1968, Bd.1, Dok. 207.

<sup>115</sup> Wilfried Loth: The road to Vienna. West German and European security from 1969 to 1973, in: Loth / Soutou (Hrsg.): The Making of Détente, a.a.O., S. 153-167, S. 153f.

polnischen Außenminister Rapacki vorgestellt worden, der diese Ideen unter konsequenter westlicher Missachtung bis 1962 wiederholt vortrug. Dieser Rapacki-Plan, offiziell titulierte als Vorschlag zur Schaffung einer „denuclearized and limited armaments zone in Europe“<sup>116</sup>, verfolgte zwölf Jahre vor Bahrs Überlegungen die gleichen Ziele: Schaffung einer neutralisierten, entnuklearisierten Entspannungszone beider deutscher Staaten, Polen und der CSSR unter konventioneller Abrüstung und Existenzgarantie der Supermächte. Rapacki beklagte sich 1962 beim US-Außenminister Dean Rusk, dass es niemals „konkrete Reaktionen auf seine Vorschläge gegeben hatte.“<sup>117</sup> Dies war der westlichen Ansicht geschuldet, dass der Plan ein sowjetisches trojanisches Pferd war. Zwar hatte die Volksrepublik Polen sich zu diesem Zeitpunkt stark von Moskau emanzipiert,<sup>118</sup> doch hielt das AA fest: „Gleichgültig, welche nationalen Interessen die Polen mit ihrem Plan [verfolgen], so muß dieser vor dem Hintergrund der traditionellen sowjetischen Politik einer Entwaffnung und schließlich Neutralisierung Mitteleuropas gesehen werden mit allen Implikationen, die dies für unsere nationalen Interessen wie für die der freien Staaten Europas insgesamt haben würde.“<sup>119</sup> Fernziel und letzte Konsequenz eines solchen „Europäischen Sicherheitssystems“ sei der strategische Sieg der Sowjetunion in Europa: Moskaus „zunächst begrenzt erscheinende Ziele sind in Wirklichkeit einzelne Stufen einer auf die endliche Beherrschung ganz Europas gerichteten Politik.“<sup>120</sup> Doch trotz ihrer Ablehnung durch den Westen wurden diese östlichen Forderungen aufrechterhalten. Noch 1966 verabschiedete der Warschauer Pakt die „Bukarester Deklaration“, die die Auflösung der Militärallianzen in Europa und die deutsche Wiedervereinigung in Aussicht stellte.<sup>121</sup> Im Gegenzug müsse Bonn anerkennen, „daß zwei deutsche Staaten bestehen [und] die Forderungen auf Revision der europäischen Grenzen [sowie] die Anmaßung, ganz Deutschland zu vertreten, [...] aufgeben.“<sup>122</sup> Zudem müsse Bonn jedem Streben nach Atomwaffen abschwören, die Hallstein-Doktrin aufgeben und das Münchner Abkommen von 1938 ab initio für ungültig

---

<sup>116</sup> Polish Memorandum Submitted to the Committee of the Whole of the Eighteen Nation Disarmament Committee: Rapacki Plan for Denuclearized and Limited Armaments Zone in Europe, 28. März 1962, in: Documents on Disarmament, 1962, Bd. 1, S. 201-205.

<sup>117</sup> Memorandum of Conversation: International Problems and Disarmament, Genf, 16. März 1962, FRUS, 1961-63, Vol. XVI: Eastern Europe; Cyprus; Greece; Turkey, Dok. 54.

<sup>118</sup> Vgl. Norman Davies: *God's Playground. A History of Poland, Vol. 2: 1795 to the Present, Revised Edition*, Oxford / New York 2005. S. 433-440.

<sup>119</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Werz, 29. März 1962, AAPD 1962, Dok. 143.

<sup>120</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Hase, 28. Februar 1962, ebd, Dok. 98.

<sup>121</sup> Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 zur europäischen Sicherheit, Europa-Archiv, Folge 16/1966, D 415-424.

<sup>122</sup> Ebd., D 418.

erklären. Dieser Forderungskatalog entsprach den späteren Konzessionen der Regierung Brandt.

Dass die SPD in Verdacht geriet, Erfüllungsgehilfin Moskaus zu sein, ging zudem auf die Debatte um den „Deutschlandplan“ zurück, den sie 1959 unter maßgeblichem Einfluss Herbert Wehners veröffentlicht hatte.<sup>123</sup> Dieses Dokument entsprach seinerseits fast exakt den Plänen Rapackis und Bahrs, stach aber zudem durch ein problematisches Konzept zur Wiedervereinigung hervor: Nach der Neutralisierung Mitteleuropas sollten die deutschen Staaten in einem Drei-Stufen-Plan wiedervereinigt werden, der von einer „gesamtdeutschen Konferenz“ über die Wahl eines „gesamtdeutschen parlamentarischen Rat“ zur Einberufung einer verfassungsgebenden Nationalversammlung führen sollte. Diese Ideen legten aus konservativem Blickwinkel den Schluss nahe, die SPD sei zur Kooperation mit der SED bereit, deren Einfluss das Land bei einer neuen Verfassungsgebung in die Nähe des Kommunismus rücken würde. Dass der Plan auf Vorschläge der DDR und Forderungen Chruschtschows zurückging, bestärkte diesen Verdacht.<sup>124</sup> Er stellte daher für Bundeskanzler Adenauer einen „Anschlag nicht nur auf die Staatsräson der Bundesrepublik, sondern auf die übergeordneten Interessen des Westens“<sup>125</sup> dar. „Mit Wehner in den Abgrund“ brandmarkte Adenauer das SPD-Programm, ein Tenor, der in den Printmedien übernommen wurde.<sup>126</sup> Der bittere Nachgeschmack dieses Deutschlandplans trug zu späteren Zweifeln an der Bündnistreue der SPD bei, auch wenn diese mit Blick auf Willy Brandt unzutreffend waren.<sup>127</sup> Dass dieser historische Kontext in der Neuen Ostpolitik mitgedacht werden muss, zeigen die Sorgen Staatssekretär Duckwitz‘, der 1969 bei seiner Lektüre der Bahr-Pläne notierte: „Sozusagen 2. Deutschlandplan. Wer hat nach den Erfahrungen mit dem 1. dazu den Mut?“<sup>128</sup> Tatsächlich wurden die Dokumente Bahrs nie intentional veröffentlicht, erst 1973 sollte die Illustrierte „Quick“ an sie geraten und sie der Öffentlichkeit kredenzen. Die

---

<sup>123</sup> Vgl. Deutschlandplan der SPD. Kommentare, Argumente, Begründungen. Hrsg. v. Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1959. S. 5-11, auch abgedruckt in: DzD, Bd. IV/1(2), S. 1207-1222; Europa-Archiv, Folge 9-10/1959, Dok. 18. Im Folgenden ebd.

<sup>124</sup> Vgl. Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen. Bd. 2: Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung. Bd. 2, 7., durchges. Aufl., München 2010. S. 195f.

<sup>125</sup> Ebd., S. 196.

<sup>126</sup> Mit Wehner in den Abgrund? Ein SPIEGEL-Gespräch mit dem stellvertretenden SPD-Vorsitzenden Herbert Wehner, in: DER SPIEGEL, 15. April 1959, S. 36-49.

<sup>127</sup> Zu Brandts Abkehr von den radikaleren Elementen der Bahrschen Planspiele vgl. Loth: The road to Vienna, a.a.O., S. 154f.

<sup>128</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr zur Europäischen Sicherheit, 27. Juni 1968, in: AAPD, 1968, Bd. 1, Dok. 207. S. 813, FN 68.



Westmächte blickten jedoch auch ohne Kenntnis dieser internen Überlegungen skeptisch auf den Regierungswechsel in Bonn und die sozialdemokratische Ostpolitik.

Im Januar 1969 hatte die US-Botschaft in Bonn eine Analyse aktueller Probleme der deutsch-amerikanischen Beziehungen verfasst. Das strategische Grundaxiom amerikanischer Politik gegenüber der Bundesrepublik bezog sich auf deren machtpolitische Relevanz im Ost-West-Konflikt: „In den letzten Jahren ist Deutschland als stärkstes Land in Westeuropa hervorgetreten. Seine politische Position ist zentral für die kontinuierliche Unabhängigkeit Westeuropas von sowjetischer Kontrolle.“<sup>129</sup> Schon drei Monate zuvor hatte Henry Cabot Lodge, Jr., damaliger Botschafter in Bonn und Enkel des berühmten Gegenspielers Woodrow Wilsons, im selben Sinne für Richard Nixon festgehalten:

„Ich denke, es ist nur vernünftig, anzunehmen, dass es umfassendes sowjetisches Ziel ist, Deutschland graduell zu übernehmen und aus ihm ein weiteres Finnland zu machen. [...] Wenn sie erfolgreich damit sind, Deutschland in den sowjetischen Orbit zu bringen, würde weder das Vereinigte Königreich als der Küste vorgelagertes Archipel noch Frankreich als Teil eines Küstenstreifens besonders viel gelten. Die Sowjetunion wäre in diesem Fall, zum ersten Mal, stärker als die Vereinigten Staaten. Wir würden dann ihrer Entscheidung bezüglich unseres Schicksals harren.“<sup>130</sup>

In dieser Sicht hing die Zukunft der USA und der Weltordnung von der Stabilität des antisowjetischen Bollwerks der Bundesrepublik ab, die auch als Splitterstaat noch immer das Machtzentrum Europas darstellte.<sup>131</sup> Doch mangle es ihr an Selbstvertrauen. Bundeskanzler Kiesinger verharre mutlos zwischen der Adenauerschen Tradition und der Entspannungspolitik Außenminister Brandts, sei überfordert, eine Position zwischen Paris und Washington zu finden und verhalte sich Moskau gegenüber lax. Dies liege auch an der „Abkühlung der amerikanischen Einstellung gegenüber Deutschland“, die zu Skepsis gegenüber der Verlässlichkeit der amerikanischen Sicherheitsgarantie führe. Nicht nur hatte man den Bau der Berliner Mauer ohne Konsequenzen hingenommen, auch wurde in den USA über Truppenreduktionen debattiert, was die Frage aufwarf, wie wichtig die Verteidigung der Bundesrepublik der Supermacht wirklich war. Dies führe, so Lodges Verdikt, zu einer „Abwärtsspirale [der] deutsch-amerikanischen Beziehungen mit allem, was sie für unsere

---

<sup>129</sup> Telegramm BONN 00809, US-Botschaft Bonn an das DoS, 21. Januar 1969, Folder Country Files, Europe, Germany Vol. I [thru Apr 1969], [2 of 2]; Box 681; NSC Files, RNL.

<sup>130</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum for File: Henry Cabot Lodge: Germany, 31. Oktober 1968, Folder Country Files, Europe, Germany Vol. I [thru Apr 1969], [1 of 2]; ebd.

<sup>131</sup> Lodge definierte seinen Machtbegriff ebd.: „Even though divided, modern Germany is much the strongest country in Europe (excluding the Soviet Union) as regards population, gross national product, steel production, organizing ability, vitality, general dynamism and military potential.“

gesamte atlantische Stellung und unser Überleben bedeuten.“ Die deutschlandpolitischen Empfehlungen der Botschaft basierten auf dieser Analyse. Die Beziehungen müssten aus der Krise geführt, Bonn zu einer aktiveren Rolle in der Allianz motiviert werden: „Deutschland hat die Kapazität, sich weiter in Richtung verantwortlicher Ko-Anführerschaft in Europa zu entwickeln und größeres Interesse an außereuropäischen Angelegenheiten zu entwickeln. Es liegt in unserem Interesse, eine solche Entwicklung zu fördern.“<sup>132</sup> Der Schlüssel zur Freischaltung dieses Potentials sei psychologischer Natur: „Angesichts der Machtdiskrepanz zwischen den Vereinigten Staaten und Deutschland [...] können die Vereinigten Staaten dieses Ziel nur effektiv verfolgen, indem sie bewusste Selbstbeschränkung ausüben und die anhaltende und absichtliche Anstrengung unternehmen, die Deutschen als ebenbürtige Partner zu behandeln.“ Man müsse der Bundesrepublik ergo suggerieren, sie sei gleichberechtigter Partner, obwohl dies auf ökonomischer, demographischer, geopolitischer, militärischer und völkerrechtlicher Ebene nicht zutraf. Die Deutschlandpolitik der Regierung Nixon folgte diesen Prämissen. In der Tat deckte sich die Analyse mit der des Präsidenten, der bereits 1967 erklärt hatte: „Ein Hauptgrund für die Gründung der Allianz war es, eine militärische, politische und ökonomische Heimat für das mächtigste Volk in Europa zu schaffen – die Deutschen. [...] Die oberste Priorität [...] muss es sein, [...] Deutschland fest auf der westlichen Seite zu halten.“<sup>133</sup>

Wie nahmen die USA vor diesem Hintergrund den Regierungswechsel in Bonn acht Monate nach Nixons Amtsantritt wahr? Zunächst einmal: falsch. Präsident Nixon beging noch in der Wahlnacht den Fauxpas, Kiesinger telefonisch zum Sieg zu gratulieren. Zwar hatte die CDU/CSU das höchste Wahlergebnis errungen, doch resultierte hieraus ob des Zusammengehens von SPD und FDP nicht der Auftrag zur Regierungsbildung. Hierüber hatte Nixon wohl unklare Informationen von seinem Schwiegersohn David Eisenhower erhalten.<sup>134</sup> Diese Verirrung führte, wie Helmut Sonnenfeldt, deutschlandpolitischer Berater Kissingers im NSC, festhielt, in der SPD zu Unmut;<sup>135</sup> der französische Botschafter in Washington

---

<sup>132</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 00809, US-Botschaft Bonn an das DoS, 21. Januar 1969, Folder Country Files, Europe, Germany Vol. I [thru Apr 1969], [2 of 2], ebd.

<sup>133</sup> Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club, San Francisco, 29. Juli 1969, a.a.O.

<sup>134</sup> Vgl. William Safire: *Before the Fall. An Inside View of the Pre-Watergate White House*, New Brunswick, NJ 2005 (zuerst New York 1975), S. 624f.; Henry Kissinger: *White House Years*, a.a.O., S. 408.

<sup>135</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Latest on German Situation, Trouble about President's Call to Kiesinger, 29. September 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [3 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

spottete intern, Amerikaner verstünden eben nur das Mehrheitswahlrecht.<sup>136</sup> Ruhiger ging Kissinger die Wahlanalyse an. In einer ersten Einschätzung sah er eine außenpolitische Neuorientierung einer sozial-liberalen Koalition voraus, prognostizierte aber, diese würde in Anbetracht struktureller Gegebenheiten limitiert bleiben: „Ihre außenpolitische Orientierung würde versuchen, gegenüber dem Osten sehr viel flexibler zu sein. In Anbetracht der Grenzen des deutschen Manövrierraums mag dies in der Praxis nicht sonderlich weit kommen.“<sup>137</sup> Nachdem der sozial-liberale Koalitionsvertrag geschlossen war, ging Kissinger eine Analyse des State Departments über die außenpolitischen Auswirkungen dieses „gänzlich neuen Phänomens der deutschen politischen Szene“<sup>138</sup> zu, die Kissinger zustimmte: zwar gebe es neue Ziele, doch sei der Handlungsspielraum der Bundesrepublik durch ihre historisch bedingte Lage eingeschränkt. Die Teilung, die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA und der Mangel an östlicher Verhandlungsbereitschaft beschränkten die Regierung ebenso wie ihre knappe Mehrheit im Bundestag. Hinzu komme ein inhärenter Widerspruch zweier ihrer Fernziele, der auch in Bahrs Überlegungen auftauchte, nämlich zwischen einer aktiveren gesamtdeutschen Politik und der gleichzeitigen vertieften Integration Westeuropas. Innerhalb dieser Grenzen werde die Regierung Brandt jedoch alles tun, um die Entspannung voranzutreiben. War in der Détente ehemals die USA treibender und die Bundesrepublik bremsender Faktor, werde sich dies nun umkehren: „Womöglich werden [wir] deutsche Initiativen in der Ostpolitik bremsen müssen. Es könnte eine Tendenz zum Freilauf [‘free wheeling’] gegenüber der Sowjetunion geben, die enge Beobachtung erfordern wird.“ Trotz dieser Vorsicht erwartete man jedoch im State Department keine ernstesten Konflikte. Auch bei Sichtung der Quellen von Präsidentschaft, Außenministerium und NSC lässt sich zunächst kein Indiz für Alarmismus finden.

Dies ist insofern interessant, als dass Kissinger drei Wochen später notierte: „Wir werden die deutsche ‚Flexibilität‘ noch bereuen.“<sup>139</sup> Diese düstere Prognose erstaunt in Anbetracht der bisherigen Nüchternheit. Dieser Wahrnehmungswandel ging aus Gesprächen Kissingers mit

---

<sup>136</sup> Vgl. Telegramm No. 4105-4109, Französische Botschaft Washington an das MAE: Les Elections en République Fédérale, Washington, 30. September 1969, AD, 180 QO, Box 1411.

<sup>137</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Significance of West German Election, 29. September 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [3 of 3]; Box 682; NSC Files, RNL.

<sup>138</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Theodore L. Eliot, Jr., an Henry Kissinger: Political Consequences of SPD-FDP Coalition in the Federal Republic, 6. Oktober 1969, ebd.

<sup>139</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Brandt on Vietnam: Almost Neutral; On the US: More Independent, 29. Oktober 1969, mit handschriftlichem Vermerk Henry Kissingers, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; ebd. Original: „We will come to regret German ‚flexibility‘.“

Bahr und dem deutschen Botschafter sowie der Analyse der Regierungserklärung Brandts vom 28. Oktober hervor. Zudem muss angemerkt werden, dass die Perspektiven im Weißen Haus und im State Department teils äußerst gegensätzlich waren. Das Außenministerium vertrat, wie die jüngere Forschung belegt, eine Haltung, die der Neuen Ostpolitik und der sozial-liberalen Koalition sehr viel offener entgegentrat als vor allem der NSC; dies ging auch auf Parallelen der Entspannungspolitik Brandts mit den Ideen Kennedys und Johnsons zurück, die im State Department weiterhin dominant waren.<sup>140</sup> Hieraus sollte ein noch zu erläuternder institutioneller Konflikt resultieren, in dessen Verlauf Kissinger das Ministerium systematisch aus dem außenpolitischen Entscheidungsprozess ausklammerte und diesen im Weißen Haus konzentrierte.<sup>141</sup> Kissinger berichtete dem Präsidenten nach seinem erstem Treffen mit Bahr am 13. Oktober, die ostpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung „könnten problematisch werden, so sie Euphorie hervorrufen, Deutschlands Beitrag zur NATO beeinflussen und unseren eigenen Détente-gesinnten Leuten hier zu Hause Munition verschaffen.“<sup>142</sup> Bahr habe das Selbstbewusstsein der neuen Regierung verdeutlicht: „[Wir] sollten unter Brandt und Präsident Heinemann einen weniger ausgeprägten Schuldkomplex erwarten und somit eine selbstständigere und nicht stets konforme Einstellung uns gegenüber.“ Hier blitzte bei Kissinger die historische Furcht vor einem sozialdemokratischen Nationalismus im Sinne Kurt Schumachers auf: „Die Sozialisten [sic: ‚socialists‘] könnten durchaus versuchen, eine nationalistischere Färbung anzunehmen, in dem sie sich als Verteidiger des deutschen nationalen Interesses darstellen.“ Während er Bahr gegenüber erklärte, man unterstütze diese Zielsetzungen und sehe Bonn „als Partner, nicht als Klienten“, kam somit intern früh Skepsis auf.<sup>143</sup>

Die Regierungserklärung Brandts aggravierte diese Sorgen. Zwar beurteilte die amerikanische Botschaft in Bonn diese positiv; die außenpolitischen Abschnitte seien vorsichtig formuliert, konstruktiv und zeigten Kooperationsbereitschaft. Die selbstbewusstere Haltung, die Brandt

---

<sup>140</sup> Vgl. Stephan Kieninger: Transformation versus Status quo. The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Villaume / Arne Westad (Hrsg.): Perforating the Iron Curtain, a.a.O., S. 101-122, v.a. S. 102-106, ders.: Dynamic Détente, a.a.O., S. 159-178.

<sup>141</sup> Vgl. zum Umbau des NSC durch Nixon und Kissinger: Stephan Bierling: Der Nationale Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten. Anatomie und Hintergründe einer Karriere (1947-1989), Frankfurt / Main 1990; John Prados: Keepers of the Keys. A History of the National Security Council from Truman to Bush, New York 1991.

<sup>142</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Visit by Willy Brandt's Emissary, Egon BAHR, 20. Oktober 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>143</sup> Vgl. übereinstimmend, auch mit Blick auf dieselben Quellen, Stefan Steck: Neue Ostpolitik – Wahrnehmung und Deutung in der DDR und den USA (1961-1974). Zur Symbolik eines politischen Begriffs, Hamburg 2012, S. 317-326.

in Aussicht stelle, sei die Art von Partnerschaft, die die USA bevorzugten.<sup>144</sup> Die erstmalige Aussage Brandts, dass „zwei Staaten in Deutschland existieren“, war zwar ein Novum, stellte aber explizit keine völkerrechtliche Anerkennung der DDR dar und verursachte im State Department keine Sorgen.<sup>145</sup> Im NSC hingegen fühlte man sich von den Passagen zum Vietnamkrieg und zum deutsch-amerikanischen Verhältnis brüskiert. Wie Sonnenfeldt an Kissinger schrieb: „Sie sollten wissen, dass [...] Brandt [...] Vietnam wie folgt behandelt: ‚Wir vereinigen uns mit allen Staaten und nicht zuletzt mit den gequälten, betroffenen Menschen in dem Wunsch, daß der Krieg in Vietnam endlich beendet wird [...]. Wir bekräftigen unsere Bereitschaft, [...] am Wiederaufbau beider zerstörter Landesteile mitzuwirken.‘“<sup>146</sup> Dies stelle bedauerlichen Neutralismus dar. Sonnenfeldt empfahl, Kissinger solle seine Kontakte zu Verteidigungsminister Helmut Schmidt nutzen, um zu verdeutlichen, „dass Vietnam eine große Sorge für uns ist und es auch für Alliierte sein sollte, die so entscheidend von unserem Engagement abhängen“.<sup>147</sup> Zu den deutsch-amerikanischen Beziehungen habe Brandt erklärt, diese seien tragfähig genug für eine „unabhängigere Politik und eine aktivere Partnerschaft seitens der Bundesrepublik.“ Diese Absätze wurden als Abkehr und Kritik gewertet, als erstes Zeichen jener Außenpolitik, die Bahr Kissinger gegenüber als „selbstbewusster, weniger gehemmt darin, deutsche Sichtweisen auszudrücken, und daher unbequemer“<sup>148</sup> beschrieben hatte. Auf diesem Memorandum vermerkte Kissinger, man werde die deutsche „Flexibilität“ noch bereuen. Diese Skepsis gegenüber der Neuen Ostpolitik und der Regierung Brandt wurde später zur definierenden Narrative Kissingers, wie ein Blick in seine Memoiren bestätigt: „It seemed to me that Brandt's new *Ostpolitik*, which looked to many like a progressive policy of quest for détente, could in less scrupulous hands turn into a new form of classic German nationalism.“<sup>149</sup> Hierbei dachte Kissinger vor allem an Bahr, dem er nicht nur Eitelkeit und Mangel an gefühlsmäßiger Bindung an die Vereinigten Staaten unterstellte, sondern auch Nationalismus und die Absicht, die zentrale Lage des

---

<sup>144</sup> Telegramm BONN 14174, US-Botschaft Bonn an DoS: Willy Brandt's Policy Declaration – Preliminary Assessment, 28. Oktober 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [1 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>145</sup> Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969, online unter [https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung\\_Willy\\_Brandt\\_1969.pdf](https://www.willy-brandt-biografie.de/wp-content/uploads/2017/08/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf), letzter Zugriff am 11. April 2020, 16:18 Uhr.

<sup>146</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, 29. Oktober 1969, a.a.O.

<sup>147</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: You Should see Helmut Schmidt Next Week to Talk Frankly About US-German Relations, 5. November 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>148</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, 29. Oktober 1969, a.a.O.

<sup>149</sup> Hier und im Folgenden: Kissinger: White House Years, a.a.O., S. 409ff.

Landes auszunutzen, um mit beiden Seiten zu verhandeln. Da es ihm, Kissinger, vor einer deutschen Schaukelpolitik in der Kontinuitätslinie von „Bismarck bis Rapallo“ graute, habe er frühzeitig eine proaktive Politik initiiert: „But once I recognized the inevitable, I sought to channel it in a constructive direction by working closely with Brandt and his colleagues. [...] We were determined to spare no effort to mute the latent incompatibility between Germany's national aims and its Atlantic and European ties.“ Wie zu zeigen sein wird, stimmt diese Passage mit den Erkenntnissen aus den Überrestquellen überein. Die Gültigkeit von Interpretationen, nach denen die Bedenken Washingtons marginal waren, müssen eingeschränkt werden – auch wenn korrekt ist, dass die USA die Ostpolitik ob dieser Taktik Kissingers und der Sorge um bündnispolitische Konsequenzen nie direkt blockierte.<sup>150</sup>

Auch Frankreich blickte 1969 mit vorsichtigen Analysen auf den Regierungswechsel jenseits des Rheins. Bereits im Februar hatte das MAE festgehalten, die Gegebenheiten der deutschen Politik und der Deutschen Frage hätten sich seit der Formierung der Großen Koalition tiefgreifend verändert.<sup>151</sup> Hierzu hätten mehrere Faktoren beigetragen. Die Regierung Kiesinger sei an ihren eigenen Zielsetzungen gescheitert, die Ostpolitik befinde sich in der Sackgasse, da Moskau seit Anfang 1967 alle Vorstöße ausbremse; die Ereignisse in der CSSR und die antideutsche Kampagne, die in ganz Osteuropa auf den Prager Frühling folgte, hätten die letzten Hoffnungen auf ostpolitische Erfolge zunichte gemacht. Hieraus resultiere ein deutsch-französischer Widerspruch, da Paris an der Ostpolitik festhielt: „Die Ostpolitik, die bis dato eine der Kooperationsgrundlagen mit Frankreich darstellte, verursachte nun programmatische Divergenzen zwischen Bonn und Paris.“ Doch auch die Haltung Bonns zwischen USA, Frankreich und Großbritannien, zwischen NATO und europäischer Integration habe sich in Widersprüchen verstrickt. Durch Prag seien die Grenzen dieser Gleichgewichtspolitik sichtbar geworden, da das Schutzbedürfnis der Bundesrepublik und damit ihre Abhängigkeit von den USA wieder in den Vordergrund rückten. Auch die deutsche Befürwortung des Beitritts Großbritanniens zur EWG führe zu erheblichen Irritationen. All diese Entwicklungen würden verstärkt durch ein neues deutsches Selbstbewusstsein, das aus ökonomischer Stärke resultiere. Zunehmend deute Bonns Außenpolitik auf gesteigerte Ansprüche hin, was auch in Kritik an Paris umschlage: „In Europa verbirgt die Bundesrepublik immer weniger ihre Ungeduld angesichts der rigiden französischen

---

<sup>150</sup> Vgl. Gottfried Niedhart: Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives, and Grand Design, in: David C. Geyer / Bernd Schaefer (Hrsg.): American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Washington, DC, 2004, S. 118-136, S. 124-131.

<sup>151</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Le problème allemand, Paris, 19. Februar 1969, AD, 180 QO, Box 1533.

Positionen.“ Die französische Diplomatie sah ob dieser Emanzipation die Nachkriegsordnung und den privilegierten Status Frankreichs bedroht: „Trotz der alliierten Vorbehaltsrechte mit Bezug auf ‚Deutschland als Ganzes‘ sehen wir, wie die Deutschen zunehmend selbst die Verantwortungen übernehmen, die sie betreffen, und daher wieder ein essentieller Faktor der europäischen Politik werden.“ In Frankreich wie im ganzen Westen wüchsen Bedenken „bezüglich der Risiken, zu denen ein solcher Wandel führen kann.“

Dass Paris zu dieser Entwicklung ein schwieriges Verhältnis hatte, lag in historischen Wahrnehmungsmustern und politischen Interessenkonflikten begründet, die in dem Imperativ kulminierten, den Wiederaufbau und die Westintegration der Bundesrepublik zwar zu gestatten, aber streng zu kontrollieren und die politische Präponderanz Frankreichs über Westdeutschland und in Europa zu wahren. Während Frankreich die politische Führungsrolle in Europa einzunehmen suchte, war Westdeutschland die Rolle eines ökonomischen, nicht jedoch politischen Machtzentrums zugeteilt. Dieser Zustand wurde durch die Vorrechte der Vier Mächte garantiert. So hielt es auch François Seydoux, Botschafter Frankreichs in Bonn, im Januar 1969 fest: „Deutschland nimmt trotz seiner ökonomischen Prosperität und trotz des Stolzes, den es aus dieser zieht, auf internationaler Ebene keinesfalls einen mit Frankreich vergleichbaren Platz ein.“<sup>152</sup> Es darf hierbei nicht vergessen werden, dass der Zweite Weltkrieg, die Okkupation, der Verlust der Weltmachtstellung und des Kolonialreichs infolge der deutschen Aggression keine 25 Jahre zurücklag. Die Erinnerung hieran, so hielt Seydoux fest, müsse wachgehalten werden: „man würde sich wünschen, dass Frankreich besser behandelt und weniger kritisiert würde, und dass die Deutschen verstünden, noch besser fühlten, welch große Anstrengung wir vollbracht haben, um zu vergessen und uns ihnen anzunähern.“ Der Regierungswechsel in Bonn löste in Paris vor diesem Hintergrund Sorgen und Hoffnungen zugleich aus. So ließ man Vorsicht gegenüber Brandts Ostpolitik walten, hoffte aber zugleich auf ein Ende der Stagnation der Beziehungen und auf gesteigerte Chancen französischer Einflussnahme. Die Bedenken ob der Neuen Ostpolitik ähnelten jenen Washingtons. Wie Seydoux ausführte, hätten sich sowjetische Medien noch nie so deutlich auf eine Seite geschlagen wie auf die der SPD in diesem Wahlkampf; die deutsch-sowjetische Annäherung müsse daher „mit konstanter Wachsamkeit von den Westmächten beobachtet werden.“ Zwar bestand Brandt gegenüber ein gewisses Vorschussvertrauen. Er habe seine Qualitäten bewiesen und sei, wie es auch in der Bundesrepublik gesehen werde, „der beste

---

<sup>152</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm No. 7/15, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 4. Januar 1969, AD, 180 QO, Box 1533.

Außenminister seit Stresemann, von dem er sich glücklicherweise durch Ehrlichkeit und Loyalität unterscheide.“ Brandt wurde sogar anhand seiner Anstrengungen beurteilt, sein Französisch zu verbessern: „Sein Fortschritt in der Kenntnis der französischen Sprache ist nur ein Zeugnis seines guten Willens.“ Bezüglich der Ostpolitik galten jedoch Vorbehalte. Nicht nur könnten die Sowjets Brandt in direkten Verhandlungen übervorteilen, auch sei zweifelhaft, ob er die historischen Limitierungen deutscher Außenpolitik verstehe: Brandt lasse „eine gewisse Tendenz erkennen, für Deutschland eine Handlungsfreiheit zu beanspruchen, die dessen Vergangenheit ihm verbieten müsste.“

Diese Sicht, wie so viele Aspekte französischer Außenpolitik, leiteten sich unter General de Gaulle direkt aus der historischen Erfahrung ab. Doch sollten 1968 und 1969 auch in Frankreich Erschütterungen stattfinden, die die Kontinuitäten der Fünften Republik und des Gaullismus in Frage stellten, als der Gründer des Staats von seinem Amt abtrat und sein ehemaliger Schüler, Vertrauter und Premierminister Georges Pompidou die Präsidentschaft übernahm.

### **I.1.3. Continuité et Ouverture.<sup>153</sup> Georges Pompidou und der Gaullismus nach de Gaulle**

„Im Anfang war Adenauer“, schrieb Arnulf Baring über die Geschichte der Bundesrepublik.<sup>154</sup> Ebenso stand am Beginn der Fünften Republik General Charles de Gaulle. Verfassung, politische Kultur, Innen- und Außenpolitik Frankreichs seit 1958 sind ohne den „Mythos des Gaullismus“,<sup>155</sup> der das historische Selbstverständnis der politischen Elite und weiter Teile der Bevölkerung im Positiven wie im Negativen geprägt hat, nicht erklärbar. Als de Gaulle abtrat, lag daher die Furcht über Frankreich und der Welt, dass nicht nur eine Präsidentschaft an ihr Ende kam, sondern die Fünfte Republik in ihrem Kern erschüttert werde. Tatsächlich ist sich die Geschichtswissenschaft heute jedoch weitgehend einig, dass der Republik in ihrer Gründungsära zwischen 1958 und 1969 eine Richtung vorgegeben wurde, die ihre Geschicke weit über das Ende de Gaulles hinaus bestimmte. Die französische

---

<sup>153</sup> Vgl. Vaïsse: *La puissance ou l'influence?* A.a.O., S. 115, wo Pompidous außenpolitische Agenda als "mélange de continuité et d'ouverture" beschrieben wird.

<sup>154</sup> Arnulf Baring: *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie*. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (=Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Bd.28), München / Wien 1969, S.1.

<sup>155</sup> Matthias Waechter: *Der Mythos des Gaullismus. Heldenkult, Geschichtspolitik und Ideologie 1940-1958*, Göttingen 2006.



Politik unterliege, so die These, einer gaullistischen Pfadabhängigkeit. Wie Maurice Vaïsse schreibt: „Die Nachfolger General de Gaulles haben nicht nur den Stil, sondern auch den Inhalt der Politik des ersten Präsidenten der Fünften Republik übernommen.“<sup>156</sup> Abseits der heutigen Debatte um diese Kontinuitätsthese, die differenziert betrachtet werden muss, lag dies 1969 keinesfalls auf der Hand. Das Ende der Ära de Gaulle erschien vielmehr als tektonischer Umbruch.

„Einer wird den gordischen Knoten zerschlagen.“<sup>157</sup> Diese Prophezeiung formulierte Georges Pompidou noch als Premierminister unter de Gaulle in einem Manuskript, das erst 1974 veröffentlicht werden sollte. Bezogen war diese Allegorie auf die Verhältnisse in der Republik. Die Krise des Mai 1968<sup>158</sup> hatte auf Pompidou nachhaltigen Eindruck gemacht. Die französische Gesellschaft sei aus dem Lot geraten; man müsse den inneren Frieden des Landes und das Zusammengehörigkeitsgefühl des Volks auf eine neue, kritisch durchdachte Basis stellen. Doch die innenpolitische Gemengelage aus politisch-intellektueller Rebellion an den Universitäten, Streiks, wirtschaftlicher Stagnation und Generationenkonflikt war trotz der Dimension dieser Herausforderungen nicht der einzige Bereich, in dem der Staat in die Krise stürzte. Vielmehr befand er sich auch außenpolitisch, zumal im westlichen Bündnis, in zunehmender Isolation. Seitdem de Gaulle 1966 die NATO des Landes verwiesen hatte, waren die Beziehungen zu den USA eisig. Damals hatte der General im Sinne französischer Unabhängigkeit argumentiert: „Frankreich beabsichtigt, die gänzliche Ausübung seiner Souveränität über sein Territorium zurückzuerlangen, die derzeit eingeschränkt wird durch die permanente Präsenz alliierter militärischer Elemente und die regelmäßige Nutzung seines Luftraums, seine Partizipation an den ‚integrierten‘ Kommandostrukturen zu beenden und der NATO keine weiteren Streitkräfte zur Verfügung zu stellen.“<sup>159</sup> In Reaktion hierauf hatte Präsident Johnson geschrieben: „Ich wäre unehrlich, würde ich Sie nicht informieren, dass Ihr Vorgehen sehr ernste Fragen bezüglich des gesamten Verhältnisses zwischen Verantwortungen und Vorteilen der Allianz aufwirft.“<sup>160</sup> Dass die französische Regierung zudem, nominal aus Protest gegen die Vietnam- und Nahostpolitik Washingtons, im Kern aber als Angriff auf dessen Währungshegemonie, begann, ihre Dollarreserven gemäß dem

---

<sup>156</sup> Vaïsse: *La puissance ou l'influence?* A.a.O., S.20.

<sup>157</sup> Georges Pompidou: *Le nœud gordien*, Paris 1984 (zuerst 1974), S. 205.

<sup>158</sup> Vgl. zur Maikrise Philippe Valode: *La Ve République. Une Histoire*, Paris 2014. S. 134-146.

<sup>159</sup> M. Couve de Murville, MAE, à M. Lucet, Ambassadeur de France à Washington, Paris, 7. März 1966, in: DDF, 1966, Bd. 1, Dok. 148.

<sup>160</sup> President Johnson to President de Gaulle, 7. März 1966, in: Council on Foreign Relations (Hrsg): *Documents on American Foreign Relations*, 1966, Dok. 22 (b), S. 108.

System von Bretton Woods bei den USA in Gold umzutauschen und so die schrumpfenden amerikanischen Goldvorräte zu attackieren, wurde ebenfalls als unfreundlicher Akt wahrgenommen.<sup>161</sup> Gleichzeitig war es de Gaulle mit seinem Rückzug aus den integrierten Kommandostrukturen nicht geglückt, die NATO in ihrer Bedeutung zu schwächen, die Entspannung zu multilateralisieren oder den Einfluss Washingtons in Europa zu vermindern; vielmehr war der Allianz und der Entspannung von Block zu Block mit dem Harmel-Bericht 1967 neues Leben eingehaucht worden.<sup>162</sup> Auch de Gaulles Währungskrieg fand keine Mitstreiter, die das Gewicht besessen hätten, die Dominanz des Dollars zu beenden. Die Isolation Frankreichs wurde 1968 auf einer Konferenz der G10 in Stockholm offensichtlich, wo Außenminister Debré eine entwürdigende Einzelkämpferrolle einnahm.<sup>163</sup> Selbst der öffentliche Rückenwind, den de Gaulles Kritik an der Vietnampolitik der USA genossen hatte, flaute ab, nachdem Johnson 1968 eine deeskalierende Wende vollzog und auf eine erneute Präsidentschaftskandidatur verzichtete.<sup>164</sup> Bei allem Respekt, den man de Gaulle für seine Leistungen im Zweiten Weltkrieg und beim Aufbau der Fünften Republik zollte, wurde zunehmend deutlich, dass dessen stolze Außenpolitik nicht nur ihre Kernziele, die Überwindung der bipolaren Ordnung, das Zurückdrängen der Hegemonie der Supermächte über Europa, dessen Aufbau zu einer unabhängigen Macht und den Wiederaufstieg Frankreichs zu globaler Grandeur verfehlte, sondern auch beachtlichen innerwestlichen Schaden anrichtete.

Ähnlich kritisch stand es um die Europapolitik. Die Vetohaltung de Gaulles gegen den Beitritt Großbritanniens in die EWG, ab 1967 mit EURATOM und EGKS zu den EG (Europäischen Gemeinschaften)<sup>165</sup> zusammengefasst, einnahm, schadete nicht nur dem Verhältnis zu London. Auch bei den übrigen Mitgliedsstaaten, besonders der Bundesrepublik, stieß sie auf Unverständnis. Die beiden Vetos de Gaulles waren somit, wie Vaïsse festhält, „Pyrrhussiege. Die Englische Frage war so aufgeladen und Frankreich in ihr derart isoliert, das es die

---

<sup>161</sup> Vgl. Hubert Zimmermann: *Unraveling the Ties That Really Bind. The Dissolution of the Transatlantic Monetary Order and the European Monetary Cooperation, 1965-1973.* In: Matthias Schulz / Thomas A. Schwartz (Hrsg.): *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter,* Washington, D.C. 2010, S. 125-144. S. 130.

<sup>162</sup> Vgl. Bozo: *France, „Gaullism“, and the Cold War,* a.a.O., S. 173 f.

<sup>163</sup> Vgl. Garret Joseph Martin: *General de Gaulle's Cold War. Challenging American Hegemony, 1963-1968,* New York 2013. S. 184.

<sup>164</sup> Vgl. zu Johnsons Verzicht: Stephen E. Ambrose / Douglas G. Brinkley: *Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938,* 9. Aufl., New York 2011. S. 222f.

<sup>165</sup> Der Begriff EG wird im Folgenden aus stilistischen Gründen als kollektiver Singular verwendet.

europäische Atmosphäre vergiftete.“<sup>166</sup> De Gaulles Politik des ‚leeren Stuhls‘ im EWG-Ministerrat, die durch Abwesenheit das nur einstimmig beschlussfähige Gremium blockierte, war 1965 erstmals angewandt worden; im Februar 1969 entschied man sich ob der probritischen Haltung der EG-Partnerregierungen erneut hierzu.<sup>167</sup> Das Verhältnis wurde weiter erschüttert, als London die Partner über de Gaulles bereits zitierte Vorschläge informierte, die NATO aufzulösen, die EWG zu einer Freihandelszone zu degradieren und künftig im Rahmen eines britisch-französischen Zweierdirektoriums vorzugehen.<sup>168</sup> Paris reagierte mit Anschuldigungen: „Die britische Regierung verfolgt absichtlich ein Manöver mit dem Ziel, Frankreich von seinen europäischen Partnern zu isolieren und die franko-amerikanische Atmosphäre vor der Ankunft des amerikanischen Präsidenten zu schädigen.“<sup>169</sup> Öffentlich dementierte man die Aussagen.<sup>170</sup> Doch keine Richtigstellung konnte den Vertrauensbruch ungeschehen machen. Das deutsch-französische Verhältnis war darüber hinaus im Februar 1968 durch die Brandt-Affäre angegriffen worden: der Außenminister hatte auf einem SPD-Parteitag laut Deutscher Presseagentur (DPA) mit Blick auf de Gaulle erklärt, die deutsch-französische Freundschaft sei so tief verwurzelt, dass sie auch die „antieuropäischen Konzepte eines machtrunkenen Staatsoberhauptes“<sup>171</sup> überstehen würde. Diese Beleidigung war, so berichtete die französische Botschaft, ergänzt worden durch die Bezeichnung de Gaulles als „Feind“. Auch wenn die DPA die fraglichen Stellen unter Entschuldigungen korrigierte und Brandt mit der SPD-Spitze persönlich intervenierte – die Rede, die auch in der korrigierten Version hart mit der französischen Europapolitik ins Gericht ging, hatte die Beziehungen weiter vereist.<sup>172</sup> Ein weiterer Tiefpunkt ergab sich im Kielwasser der Niederschlagung des Prager Frühlings. Neben wiederholten französischen Vorwürfen, Bonn habe den Aufstand in Prag provoziert,<sup>173</sup> legten die Ereignisse vor allem nah, dass die Ostpolitik de Gaulles vor ihrem Ruin stand. Zwar unterminierte Moskaus Vorgehen nicht die globale Détente, doch entsprach diese nicht länger französischen

---

<sup>166</sup> Vaïsse: *La puissance ou l'influence?* A.a.O., S. 114.

<sup>167</sup> Vgl. Claudia Hiepel: *Willy Brandt und Georges Pompidou. Deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise*, München 2012. S. 23.

<sup>168</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Kiesinger mit Premierminister Wilson, 12. Februar 1969, AAPD, 1969, Bd. 1, Dok. 56.

<sup>169</sup> M. Debré, MAE, à divers Représentants diplomatiques de la France à l'étranger, Paris, 22. Februar 1969, in: DDF, 1969, Bd. 1, Dok. 162.

<sup>170</sup> M. Debré, MAE, à divers Représentants diplomatiques de la France à l'étranger, Paris, 21. Februar 1969, ebd., Dok. 158.

<sup>171</sup> Hier und im Folgenden: Note de la sous-direction d'Europe centrale, Des déclarations de M. Brandt du 3 février 1968, Paris, 6. Februar 1968, in: DDF, 1968, Bd. 1, Dok. 98.

<sup>172</sup> Vgl. Martin: *General de Gaulle's Cold War*, a.a.O., S. 180.

<sup>173</sup> Vgl. Hiepel: *Willy Brandt und Georges Pompidou*, a.a.O., S. 23.

Prämissen, wie Frédéric Bozo feststellt.<sup>174</sup> Das Fernziel der *Politique à l'Est* war es, die Blöcke in Europa durchlässig zu machen, die bipolare Ordnung zu überwinden und ein unabhängiges Europa zu schaffen, in dem Frankreich eine Schlüsselrolle einnehmen würde. Hierzu verfolgte de Gaulle die Strategie, sich zum privilegierten Verhandlungspartner der Sowjetunion aufzuschwingen, aber zugleich die Beziehungen zu ihren Satellitenstaaten auszubauen, besonders solchen mit zentrifugalen Tendenzen. Als der Kreml die Unabhängigkeit der CSSR unter den Ketten seiner Panzer begrub, war diese Vision vorerst gescheitert. Dass Paris ohne Modifikation an seiner Ostpolitik festhielt,<sup>175</sup> konnte dies nicht verbergen.

Im Mai 1968 verlor de Gaulle schließlich auch innenpolitisch an Boden. Schenkt man Pompidous Memoiren Glauben, litt der Präsident in dieser Zeit an einer schweren „Entmutigungskrise“<sup>176</sup> und trug sich mit Rücktrittsgedanken. Die Maikrise führte auch zum Bruch zwischen Mentor und Protegé: Pompidou, der sich erfolgreich als Krisenmanager profiliert hatte, gab im Juni sein Amt als Premierminister auf. Ob dieser Rücktritt freiwillig oder von de Gaulle erzwungen war, blieb zunächst unklar; tatsächlich handelte es sich um eine Mischung beider Faktoren. So erklärt Pompidou, er habe sich nach der Krise sofort hierzu entschlossen, ein Wunsch, dem de Gaulle nur unter scheinbarem Widerwillen entsprach. Später aber sei ihm klar geworden, dass der General den Wechsel des Premierministers gewünscht hatte.<sup>177</sup> Dies ging, hier stimmt die Historiographie mit Pompidous Darstellung überein,<sup>178</sup> auf einen Führungskonflikt zurück: „Ich hatte im Verlauf der letzten Wochen etwas zu weit im Vordergrund gestanden. Im Sinne der Person des Generals und zum Wohle des Gleichgewichts der Mächte war es wünschenswert, dass ein zu raumgreifender Premierminister zur Seite trat. Ich verstand das.“<sup>179</sup> Gleichzeitig aber stimmte Pompidou auch substantiell nicht länger mit de Gaulle überein. Mit wachsender Abneigung beobachtete er den „gordischen Knoten“, in den de Gaulle das Land verstrickte und begann, sich auf die Übernahme der Präsidentschaft vorzubereiten.

---

<sup>174</sup> Vgl. Bozo: *France, „Gaullism“, and the Cold War*, a.a.O., S. 173.

<sup>175</sup> Vgl. M. Debré, *Ministre des Affaires Étrangères, Aux Représentants de la France à l'Étranger*, Paris, 31. August 1968, in : DDF, 1968, Bd. 2, Dok. 165.

<sup>176</sup> Georges Pompidou: *Pour rétablir une vérité*, Paris 1982. S. 201.

<sup>177</sup> Vgl. ebd., S. 206.

<sup>178</sup> Vgl. Hiepel: *Willy Brandt und Georges Pompidou*, a.a.O., S. 34; Serge Berstein / Pierre Milza: *Histoire de la France au XX<sup>e</sup> siècle*, Bd. 4: 1958-1974, Brüssel 1992. S. 92-93; Martin: *General de Gaulle's Cold War*, a.a.O., S. 188.

<sup>179</sup> Pompidou: *Pour rétablir une vérité*, a.a.O., S. 206.

„Das Frankreich General de Gaulles wurde auf seine realen Dimensionen zurückgeführt. Vorüber war der Krieg gegen den Dollar. Vorüber waren die Lektionen, die man den Großen dieser Welt erteilte. Vorüber war unsere Führerschaft in Westeuropa.“<sup>180</sup> So beschrieb Pompidou die Konsequenzen der Maikrise: die innere Machtbasis war zu instabil für eine solch ambitionierte Außenpolitik. Dass Pompidou hierüber „immense Traurigkeit“ verspürte und zurücktrat, resultierte weniger aus Mitgefühl und Verständnis für den General, sondern aus Enttäuschung über dessen Versagen. Die Archivalien belegen, dass Pompidou nach seinem Rücktritt zunehmend hart mit de Gaulle ins Gericht ging. Im Januar 1969 teilte er der amerikanischen Botschaft vertraulich mit, dass er dessen Regierungsweise missbillige und ihn abzulösen gedenke. Pompidou habe erklärt, kablete Botschafter Shriver nach Washington, „de Gaulle würde im kommenden Jahr zurücktreten oder sein Amt verlieren, und [Pompidou] würde sodann von einem breiten Spektrum politischer Kräfte dazu aufgerufen werden, die Nachfolge zu übernehmen.“<sup>181</sup> Da de Gaulle sich gegenüber den Studenten, Arbeitern und Spekulanten, die die Republik bedrohten, nicht durchsetze, stünde er als Nachfolger vor großen Problemen: „Ich werde, wenn es an mir ist, die Macht zu tragen, mit einem Frankreich mit faschistischen Tendenzen konfrontiert sein, mit faschistischen Forderungen nach einer starken Regierung. Das ist etwas, was um jeden Preis vermieden werden muss.“ Der Bruch Pompidous mit seinem Mentor bedingte jedoch keine Abkehr von den Ideen des Gaullismus. Die Staatsdoktrin der Fünften Republik war für ihn von der Person des Generals unabhängig und ohne sie überlebensfähig, wie er schon 1967 erklärte: „Der Gaullismus ist eine Doktrin, ein politisches Konzept, ‚eine bestimmte Idee von Frankreich‘. Ich wüsste nicht, warum man diese Idee begraben sollte.“<sup>182</sup> Vielmehr distanzierte er sich gerade deshalb von de Gaulle, weil dessen Verhalten jene „Idee von Frankreich“ schädigte, vor allem deren institutionelle Säule der politischen Autorität des Präsidenten und der stabilen Regierung.<sup>183</sup> De Gaulle war, zugespitzt formuliert, kein tragbarer gaullistischer Präsident mehr; er musste abgelöst werden, um das Fortbestehen der Republik sicherzustellen. Stabilität und Kontinuität waren hierbei oberste Imperative: „Wenn das politische System nicht überlebt, wird Frankreich in einen

---

<sup>180</sup> Hier und im Folgenden: ebd., S. 200.

<sup>181</sup> Hier und im Folgenden: Telegram from the Embassy in France to the Department of State, Paris, 13. Januar 1969, FRUS, Vol. XLI, Western Europe; NATO, 1969–1972, Dok. 116.

<sup>182</sup> Interview de Georges Pompidou par Jean Ferniot, France-Soir, 22. Dezember 1967, in: Gille Le Béguec / Frédéric Turpin (Hrsg.): Georges Pompidou et les institutions de la Ve République (= Collection Georges Pompidou – Archives, Nr. 1), Brüssel 2006, S. 147–150. S. 148.

<sup>183</sup> Diese hatte Pompidou ebd. als institutionelle Merkmale des Gaullismus definiert.

Zustand der Schwäche und der Anarchie zurückfallen.“<sup>184</sup> Die innere Stabilität stellte auch für Pompidou die Machtbasis der Außenpolitik dar, deren Ansprüche er zwar moderierte, deren Paradigma er aber bewahrte: „Eine Konzeption der Rolle Frankreichs in der Welt, die auf der Idee der nationalen Unabhängigkeit fundiert ist, vermittels derer das Land seine Entscheidungen frei trifft.“<sup>185</sup> Dieser Rolle fühlte sich Pompidou verpflichtet: „Bezüglich der Frage, was mich zum Gaullismus gebracht hat, glaube ich wohl, es war die Liebe zu meinem Land, und, entschuldigen Sie, wenn ich das sage, ein Geschmack für die Größe, besonders die historische Größe. Fügen Sie noch den Optimismus hinzu: ich habe niemals an eine permanente Herabsetzung Frankreichs geglaubt.“<sup>186</sup> Pompidou plante ergo, die Doktrin des Gaullismus nach dem Ende de Gaulles zu bewahren, gleichzeitig aber die Divergenz zwischen innerer Schwäche und außenpolitischem Weltmachtanspruch zu überwinden. Es galt, das Land zu konsolidieren, bevor man sich außenpolitischen Prestigeprojekten zuwenden konnte. Mit eben dieser Strategie hatte de Gaulle ab 1958, als er Frankreich aus dem Chaos der Vierten Republik und des Algerienkriegs führte, die Fünfte Republik aufgebaut. Pompidou wandte somit 1969 rekurrent die Strategie seines Mentors auf eine neue Situation an.

Die großen Themen des Wahlkampfes waren daher primär innenpolitischer und ökonomischer Natur. Dies hat die historische Wahrnehmung bestärkt, dass der Umbruch einen Wechsel von heroischem Idealismus hin zu verwalterischem Pragmatismus darstellte, obwohl er eben keine Abkehr von gaullistischen Zielen, sondern eine taktische Rückbesinnung auf das Fundament französischer Macht bedeutete. Dies spiegelte sich wider in der Doppelstrategie von „*continuité*“ und „*ouverture*“, die Pompidou verfocht: „Diese Kampagne soll im Zeichen der Treue und der Kontinuität stehen. Es ist aber auch notwendig, dass sie auch im Zeichen der Öffnung steht.“<sup>187</sup> Das Verhältnis beider Faktoren erläuterte er: „Mit einem zweifelsohne anderen Stil, sicherlich mit geringerem Prestige, mit einem gewissen Geist der Öffnung gegenüber den Menschen und den Realitäten [...] glaube ich doch, insgesamt in der gaullistischen Kontinuität zu verbleiben.“<sup>188</sup> Innenpolitisch galt diese

---

<sup>184</sup> Interview de M. Georges Pompidou à la Télévision suisse romande, Genève, AFP, 12. Februar 1969, in : Le Béguec / Turpin (Hrsg.) : Georges Pompidou et les institutions de la Ve République, a.a.O., S. 169-170. S. 170.

<sup>185</sup> Interview de Georges Pompidou par Jean Ferniot, France-Soir, 22. Dezember 1967, in: ebd., S. 147-150. S. 150.

<sup>186</sup> Interview de M. Georges Pompidou par Jean-Raymond Tournoux, Paris-Match, 2. Januar 1968, in: ebd, S. 150-151. S. 151.

<sup>187</sup> Extraits de l'intervention de Georges Pompidou lors de la réunion des secrétaires fédéraux de l'UDR, 2. Mai 1969, in: Jean-Paul Cointet / Bernard Lachaise / Sabrina Tricaud (Hrsg.) : Georges Pompidou et les élections (1962-1974) (= Collection Georges Pompidou – Archives, Bd. 3), Brüssel 2008, S. 155-156. S. 155.

<sup>188</sup> Ebd., S. 156.

Öffnung dem Regierungsstil, den Institutionen und der Gesellschaft. Wie Pompidou zugab: „ein Präsident, der nicht General de Gaulle ist, kann auch nicht regieren wie General de Gaulle. Er muss die Macht, die General de Gaulle aus seiner Statur und der Geschichte zog, durch Dialog und Überzeugung ersetzen.“<sup>189</sup> Sich der Maikrise und seines in ihr erarbeiteten Profils bedienend, mahnte Pompidou das Land, sich hinter ihm zu vereinen. Streiks, Unruhen an den Universitäten, Mangel an sozialer Gerechtigkeit, Arbeitslosigkeit und Verfall des Francs drohten noch immer: „Der Mai 1968, er ist kaum ein Jahr her, vergessen Sie ihn nicht.“ Dass Pompidou hier wahltaktisch Ängste schürte und die Lage überzeichnete, wird deutlich, betrachtet man den OECD-Bericht über die wirtschaftliche Entwicklung Frankreichs nach der Maikrise, in dem es hieß: „Das Maß an wirtschaftlicher Aktivität blieb im Frühjahr 1969 hoch.“<sup>190</sup> Inlandsnachfrage, Exporte, Handelsbilanz, Wachstumsaussichten, Arbeitsmarkt und monetäre Entwicklung wurden zufriedenstellend bewertet. Allerdings gaben die Experten Pompidou Recht darin, dass es einer politischen Konsolidierung bedurfte, um Verwerfungen zu vermeiden: „Die kurzfristige Entwicklung der französischen Wirtschaft ist besonders unsicher ob der aktuell konfligierenden Kräfte im Land.“ In der Tat wird die ökonomische Stabilisierung und Modernisierung bis heute als Topos mit der Amtszeit Pompidous verbunden, auch in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, wenngleich kritische Stimmen sie ob der Kontinuität gaullistischer Strukturen als „Années réac“, als reaktionäre Jahre bezeichnen.<sup>191</sup>

Diese Konsolidierung diene jedoch ultimativ dem Primat der Außenpolitik. Wie Pompidou erklärte: „All das wozu? Nun, um die Würde und die Unabhängigkeit Frankreichs zu wahren.“<sup>192</sup> Ob der diplomatischen Sackgassen, in denen man sich befand, galt es, einen schmalen Grat zwischen strategischer Kontinuität und taktischer Anpassung an die Umstände zu finden. Die erste Neuorientierung bezog sich auf den Beitritt Großbritanniens zur EWG. Bereits im Wahlkampf, in dem Pompidou sich aus taktischen Gründen proeuropäisch positionierte,<sup>193</sup> signalisierte er Umdenken: „Natürlich spüren wir alle, dass uns immer etwas

---

<sup>189</sup> Hier und im Folgenden: Extraits des déclarations de Georges Pompidou devant les élus de la majorité, 14. Mai 1969, in: ebd., S. 156-157. S. 157.

<sup>190</sup> Hier und im Folgenden: OECD, Economic Policy Committee: Economic Prospects. Note by the Secretariat, Paris, 10. Juni 1969, OECD Archives, CPE 69(5).

<sup>191</sup> Vgl. für eine umfassende Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgeschichte Frankreichs unter Pompidou: Sabrina Tricaud: Les Années Pompidou, Paris 2014. Zu den "Années réac" ebd., S. 11.

<sup>192</sup> Allocution de George Pompidou à l'ORTF, 16. Mai 1969, in: Cointet u.a. (Hrsg.): Georges Pompidou et les élections, a.a.O., S. 195-197. S. 197.

<sup>193</sup> Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 38-39.

fehlen wird, solange England vom Kontinent getrennt ist.“<sup>194</sup> Die Angelegenheit sei kompliziert, doch werde er nicht länger pauschal ein Veto einlegen: „Wenn England zeigt, dass es wahrhaftig aus allen Blickwinkeln europäisch ist, es nicht länger zwischen all seinen Interessen und denen des europäischen Kontinents unterscheidet, so glaube ich, dass ein Einverständnis zu finden sein sollte.“<sup>195</sup> Den EG-Staats- und Regierungschefs schlug er vor, „sich zu treffen, dieses Problem wieder aufzunehmen und zu versuchen, dieses Europa wiederzubeleben“ (relancer cette Europe). In der Tat wird Pompidous Amtszeit mit diesem Schlagwort der „relance européenne“ assoziiert. Diese Position war ein Hauptgrund, wieso der Machtwechsel in Europa, wie spezifisch von Willy Brandt, „mit Erleichterung zur Kenntnis genommen“ wurde.<sup>196</sup> Zugleich verfolgte Pompidou hiermit stets nationale Interessen, da er sein Projekt der industriellen Modernisierung Frankreichs nur im Verbund mit Europa für machbar hielt. Das Ende der Vetohaltung und die „déblocage“<sup>197</sup> der EG entsprang daher direkt diesem Ziel der Konsolidierung Frankreichs, nicht einer probritischen Weltsicht.<sup>198</sup>

Undeutlich blieb im Wahlkampf Pompidous Amerikapolitik, was nicht zuletzt mit seinem Mangel an transatlantischer Expertise zusammenhing.<sup>199</sup> In seinen raren Äußerungen betonte er zwar im Sinne des Gaullismus die Abgrenzung Europas von den USA, wie in einer Wahlkampfreden am 19. Mai: „Es gibt derzeit keine europäische Politik, und es kann keine europäische Politik geben, solange nicht alle Länder verstehen, dass europäisch zu sein bedeutet, weder russisch noch amerikanisch zu sein.“<sup>200</sup> Abseits solcher Töne jedoch war sein Amtsantritt durchaus mit einer Verbesserung der franko-amerikanischen Beziehungen verbunden, auch wenn dies in weiten Teilen auf die Europapolitik Nixons zurückging, die Rücksicht auf französische Befindlichkeiten nahm. Das Ende der Eiszeit hatte bereits im Januar begonnen und wurde nach dem Machtwechsel fortgesetzt, wie die Forschung

---

<sup>194</sup> Extrait du débat entre Georges Pompidou et Jacques Duhamel, 22. Mai 1969, in: Eric Bussière / Émilie Willaert (Hrsg.) : Un projet pour l'Europe. Georges Pompidou et la construction européenne (=Collection Georges Pompidou – Archives, Bd. 4), Brüssel 2010, S. 130-135. S. 132.

<sup>195</sup> Hier und im Folgenden: Extrait d'un entretien télévisé de Georges Pompidou, 23. Mai 1969, in: ebd, S. 134-135. S. 135.

<sup>196</sup> Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 24.

<sup>197</sup> Maurice Vaïsse: Avertissement, in: DDF, 1969, Bd. 2, Paris 2012, S. XI – XIV. S. XI.

<sup>198</sup> Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 41.

<sup>199</sup> Vgl. Éric Roussel: Georges Pompidou, une vision de l'Amérique? In: Eric Bussière / François Dubasque / Robert Frank / Nicolas Vaicbourdt (Hrsg.): Georges Pompidou et les États-Unis. Une 'relation spéciale', 1969-1974 (= Collection Georges Pompidou – Études, Bd.5), Brüssel 2013, S. 23-28. S. 23.

<sup>200</sup> Cointet u.a. (Hrsg.): Georges Pompidou et les élections, a.a.O., S. 203.



bestätigt.<sup>201</sup> Dass Pompidou sich, wie erläutert, noch vor de Gaulles Rücktritt mit den USA in Kontakt gesetzt und deren Reaktionen auf seine Ambitionen ausgelotet hatte, belegt, dass er Washington nicht aus dem Blick verlor. Gänzlich konstant blieb hingegen Pompidous Ostpolitik. Die Implikationen, die sich aus der Niederschlagung des Prager Frühlings ergaben, wurden ignoriert; vielmehr versprach er, zu beenden, was de Gaulle begonnen hatte: „General de Gaulle hat diese Annäherung begonnen und wir müssen diese Partie bis zum Ende führen. Im Übrigen werden wir, falls wir es nicht tun, von unseren eigenen Verbündeten überholt werden.“<sup>202</sup>

So wahrte Pompidou die gaullistische Staatsdoktrin, während er gleichzeitig die Innen- und Außenpolitik modifizierte, um, ähnlich wie Nixon, das Missverhältnis zwischen Machtbasis und weltpolitischen Zielen zu beheben, ohne letztere aufzugeben. Die Politik, die sich mit dem Wachwechsel im Elysée-Palast ankündigte, war so zwischen denselben Polen von Loyalität und Bruch angesiedelt wie das Verhältnis zwischen de Gaulle und Pompidou selbst. Ob der Verwerfungen, die sich in der Maikrise zwischen beiden aufgetan hatten, war Pompidou im Übrigen bis zum Tod de Gaulles darum bemüht, diesen von seiner Treue zu überzeugen.<sup>203</sup> So erklärte er am 28. April, direkt nach de Gaulles Rücktritt und der Bekanntgabe seiner eigenen Präsidentschaftskandidatur, in einem persönlichen Brief: „Ihr selbst, so fürchte ich, könnt die Traurigkeit nicht ermessen, die mich umfängt. Was kann ich euch sagen, mein General, der mir alles beigebracht hat, außer, das euer Bild nur noch weiter wachsen wird [...], und dass jener, der womöglich offiziell dazu aufgerufen wird, euer Nachfolger zu werden, nur versuchen kann, sich nicht zu unwürdig zu zeigen? Wenn ich [...] gewinne, so kann ich euch versichern, dass keine der großen Linien, die ihr vorgezeichnet habt, besonders in der Außen- und Verteidigungspolitik, von mir verlassen werden wird.“<sup>204</sup>

Jener Abtritt de Gaulles, so kurz nach dem Antrittsbesuch Nixons, schürte in Washington Sorgen. Trotz aller Differenzen hatten die USA die Stabilität der Fünften Republik unter de Gaulle im Vergleich zum Chaos der Vierten begrüßt. Und verband Nixon und de Gaulle ein persönliches Verhältnis, so war Pompidou auf dem internationalen Parkett bis dato eher unbekannt. Noch am Tag des Rücktritts prognostizierte Kissinger Nixon, dass der Umbruch

---

<sup>201</sup> Vgl. Vaïsse: Avertissement, in: DDF, 1969, Bd. 2, a.a.O., S. XII.

<sup>202</sup> Discours prononcé par Georges Pompidou à la Porte de Versailles, 19. Mai 1969, in: Cointet u.a. (Hrsg): Georges Pompidou et les élections, a.a.O., S. 198-206. S. 202.

<sup>203</sup> Vgl. Briefwechsel zwischen Charles de Gaulle und Georges Pompidou, 3.-5. Januar 1969, in: Pompidou: Pour rétablir une vérité, a.a.O., S. 281-283.

<sup>204</sup> Brief, Georges Pompidou an Charles de Gaulle, 28. April 1969, in: ebd., S. 286.

amerikanischen Interessen schaden könnte. Frankreich könne sich ohne die Identifikationsfigur de Gaulles destabilisieren, wovon die kommunistischen Kräfte im Land profitieren würden: „Der überwältigende Einfluss des Generals ist nun verschwunden und ich bezweifle, dass irgendeiner seiner potentiellen Nachfolger die Kommunisten lange in einer semi-neutralen Stellung halten kann. Daher muss ihr Einfluss [...] zunehmen.“<sup>205</sup> Frankreich steuere auf italienische Verhältnisse zu, das Risiko eines ausgreifenden Eurokommunismus wachse. Der Wechsel werde zudem außenpolitische Auswirkungen haben, da ein schwächerer Präsident in anderen Abhängigkeitsverhältnissen stünde. Für die USA könne dies zunehmende Komplikationen bedeuten. Auch den öffentlichen amerikanischen Diskurs dominierte das Bedauern über den Rücktritt, wie Botschafter Lucet festhielt: „Der politische Rückzug General de Gaulles ruft in Washington keinerlei unpassende Genugtuungsbekundungen hervor.“<sup>206</sup> Die Reaktionen unterstrichen „die Wahrhaftigkeit des Bedauerns, das dieser abrupte Rücktritt bei vielen hervorruft, und die Befürchtungen mit Blick auf die unmittelbare Zukunft.“ Die Regierung halte sich mit Blick auf die Wahlen und die Zukunft Frankreichs zurück: „Washington beobachtet mit freundschaftlicher Sympathie und absichtlicher Zurückhaltung die innere Entwicklung Frankreichs. Man verwarft sich dem Alarmismus ebenso wie boshaften Spekulationen.“ Hinter dieser Fassade war der NSC jedoch nicht untätig. Am 30. April, noch während der Interimsregierung Alain Pohers, hatte Nixon das National Security Study Memorandum (NSSM) 55 mit dem Betreff „United States Policy Toward Post-De Gaulle France“ in Auftrag gegeben.<sup>207</sup> Dieses am 15. Mai finalisierte Dokument befand, das Ende der Ära de Gaulles konstituiere eine Wegscheide der französischen Zeitgeschichte: „Frankreich befindet sich in einer beispiellosen Situation[.] Elf Jahre lang hat Charles de Gaulle das politische Leben seines Landes dominiert und Prestige und Einfluss Frankreichs auf dem internationalen Schauplatz wiederhergestellt. [...] Nun ist er plötzlich fort.“<sup>208</sup> Dass Pompidou der wahrscheinlichste Nachfolger sei, mildere den Bruch kaum ab: „Denn der Gaullismus, in dem Sinne, in dem der General ihn entworfen und praktiziert hat, kann nicht lange ohne ihn überleben.“ Jeder neue Präsident werde Probleme

---

<sup>205</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Thoughts on de Gaulle's Resignation, Washington, 28. April 1969, FRUS, 1969–1972, Vol. XLI, Western Europe; NATO, Dok. 125.

<sup>206</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 1998-2004, Französische Botschaft Washington an das MAE, 29. April 1969, AD, 91 QO, Box 580, Ordner 1969.

<sup>207</sup> National Security Study Memorandum 55: United States Policy Toward Post-De Gaulle France, Washington, 30. April 1969, FRUS, Vol. XLI, Western Europe; NATO, Dok. 126.

<sup>208</sup> Hier und im Folgenden: NSC Review – U.S. Policy Towards Post-De Gaulle France, Washington, 15. Mai 1969, ebd., Dok. 127.

haben, „die extrem individualistischen, zentrifugalen Kräfte Frankreichs unter Kontrolle zu halten.“ Für die USA war diese Entwicklung ein zweischneidiges Schwert. Zwar sah man im Abtritt de Gaulles auch die Chance, Einfluss über Paris zu gewinnen: „Welcher Mann auch immer der Gewinner ist, die Vereinigten Staaten können mit Blick auf die langfristige Orientierung der französischen Außenpolitik viel gewinnen.“ Der Wegfall des erbittertsten Gegenspieler der amerikanischen Europapolitik würde diese selbstredend entlasten. Sollte die Stabilität im Land jedoch kippen, würde diese Chance in eine Gefahr umschlagen – und Frankreichs „Nutzen und Verlässlichkeit als Alliiertes“ in Frage stellen.

Nach der Wahl Pompidous am 15. Juni blieben diese Sorgen intern. Die amerikanischen Pressereaktionen fasste Botschafter Lucet dahingehend zusammen, dass die Franzosen im Sinne der wichtigsten Errungenschaft de Gaulles entschieden hätten: der Stabilität.<sup>209</sup> Die Bevölkerungsmehrheit wünsche keinen grundlegenden Kurswechsel. Diese Lage nannte die New York Times das „French Paradox“: „No to de Gaulle, Yes to Gaullism“<sup>210</sup>. Dieser „Gaullismus nach de Gaulle“<sup>211</sup> zeichnete sich in der amerikanischen Wahrnehmung, wie in Pompidous Wahlkampf suggeriert, durch Kontinuität der Fernziele, aber Wandel im Stil und einige pragmatische Positionsänderungen aus. Dies würde für die bilateralen Beziehungen von Vorteil sein. Kombiniert mit dem Bild eines Staatsmann, der im Mai 1968 sein *sangue froide* bewiesen hatte, entstand so in den Medien ein positives Bild Pompidous.<sup>212</sup> Im NSC hingegen stand auch Monate später noch die Frage im Raum, ob die Republik vor dem Kollaps stand.<sup>213</sup> Dieser Pessimismus entsprang einem essentialistischen Blick auf die Franzosen: „Der Franzose [Frenchman] ist nicht leicht regierbar und seine Repräsentanten bevorzugen üblicherweise eher den politischen Kampf, um zu beweisen, dass sie Recht haben [to prove a point], als emotionsloses Geben und Nehmen, um Konfrontationen zu vermeiden und Probleme zu lösen.“ Hinzu kämen die ökonomisch-monetären Verwerfungen, die das Land plagten. Doch Pompidou werde es zumindest mittelfristig gelingen, eine „lange, größere Krise zu vermeiden, die es ihm verbieten würde, halbwegs effektiv zu regieren.“ Der

---

<sup>209</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2645-50, Französische Botschaft Washington an das MAE: L'élection présidentielle française, 16. Juni 1969, AD, 91 QO, Box 580, Ordner 1969.

<sup>210</sup> Henry Giniger: The French Paradox: No to de Gaulle, Yes to Gaullism, in: The New York Times, 16. Juni 1969, S. 12.

<sup>211</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 2645-50, Französische Botschaft Washington an das MAE: L'élection présidentielle française, 16. Juni 1969, AD, 91 QO, Box 580, Ordner 1969.

<sup>212</sup> Vgl. The Fifth Republic's Second President. Georges Jean Raymond Pompidou, in: The New York Times, 16. Juni 1969, S. 12.

<sup>213</sup> Vgl. hier und im Folgenden: NSC Review – U.S. Policy Toward Post-De Gaulle France, Washington, 29. Oktober 1969, FRUS, Vol. XLI, Western Europe; NATO, Dok. 133.

Präsident und seine Regierung seien inmitten der französischen Unordnung ein Lichtblick, eine seriöse, kompetente Gruppe von Experten, deren Unterstützung im Interesse der USA liege. Washington verfolgte in Frankreich verschiedene Imperative, deren oberster die Sicherung der politischen Stabilität war – alles andere wäre eine Bedrohung für ganz Westeuropa. Das nächste Ziel bestand darin, Paris zur Kooperation in Europa und der Welt zu bewegen – oder zumindest davon abzuhalten, „absichtlich nicht hilfreich zu sein.“ Die politische Bedeutung der vierten Siegermacht des Zweiten Weltkriegs wurde bei allen Differenzen hoch veranschlagt – in Europa, im Ost-West-Konflikt, im Nahen Osten, im Maghreb und in Afrika. Die Konflikte zwischen beiden Staaten berührten niemals den Kern der gemeinsamen Zugehörigkeit zur westlichen Welt.

Was die deutsch-französischen Beziehungen betraf, so befanden sie sich zum Zeitpunkt des Regierungswechsels in einer allgemeinen Malaise, wie der Leiter der Politischen Abteilung I im AA, Ministerialdirektor Frank, im März 1969 festhielt: „Die Erwartungen, die de Gaulle in die deutsch-französische Zusammenarbeit gesetzt hat, haben sich offensichtlich nicht erfüllt.“<sup>214</sup> Dies sei zum Teil zurückzuführen auf strukturelle Interessenkonflikte. Prominentestes Streitfeld war die Rolle der USA in Europa. „Mit wechselnder Intensität ist de Gaulle davon ausgegangen, daß die Sicherheit für die europäischen Länder auf die Dauer nur gewährleistet werden kann, wenn sich die Vereinigten Staaten aus ihrem militärischen Engagement in Europa [...] lösen.“ De Gaulles Furcht war der Bündnisautomatismus, der Europa im Falle eines amerikanisch-sowjetischen Konflikts zum Schlachtfeld der Supermächte hätte werden lassen; daher der Austritt aus den integrierten Kommandostrukturen und der Aufbau einer eigenen nuklearen Abschreckung. Dieses Konzept war „der deutschen Sicherheitsvorstellung, die auf der NATO als unverzichtbare Grundlage beruht, entgegengesetzt“. Ein unabhängiges Europa unter französischer Führung, nuklear bewaffnet und auf Augenhöhe mit Ost und West – diesem gaullistischen Ziel konnte man sich nicht anschließen. Die Sicherheit der Bundesrepublik wurde durch die USA und die NATO gewährleistet; von diesen Säulen der Nachkriegsordnung Abstand zu nehmen, blieb undenkbar. Die deutsch-französische Divergenz resultiere jedoch, so Frank, nicht nur aus der Sicherheitspolitik, sondern auch der historisch geprägten Eigen- und Fremdwahrnehmung. So vertrat er die Ansicht, die Europapolitik de Gaulles gehe auf „den napoleonischen ‚Fédérateur‘ und das französische Sendungsbewusstsein der Revolutionskriege“ zurück: „Der

---

<sup>214</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank, 5. März 1969, AAPD, 1969, Bd. 1, Dok. 89.

Einigungsprozeß im Sinne der ‚europe européenne‘ kann [...] nur als ein Prozeß der Zuordnung der anderen Länder an Frankreich verstanden werden.“ Dies sei unvereinbar mit „einer Gemeinschaft gleichberechtigter Glieder“, die Bonn verfolge. Auch der Streit um den Beitritt Großbritanniens sei dieser Weltsicht entsprungen. London werde in Paris als machtpolitischer Konkurrent betrachtet; man versuche, die eigene Stellung zu zementieren, den Niedergang des britischen Weltrangs abzuwarten und vor einem etwaigen Beitritt klare Machtverhältnisse zu schaffen. Für Bonn, das primär „Handelsmacht“ war, sei Londons Beitritt hingegen prioritär, wie die Erweiterung der EWG insgesamt. Großbritannien stelle zudem als Siegermacht und „Band zu den Vereinigten Staaten“ einen wichtigen Partner dar. Was die Beziehungen darüber hinaus belastete, seien historische französische „Reserven gegenüber Deutschland“, die trotz der Versöhnung andauerten: „Auf der einen Seite sucht Frankreich die Zusammenarbeit mit dem wirtschaftlich leistungsfähigen Deutschland; auf der anderen Seite möchte es den deutschen Dynamismus so eingerahmt und kanalisiert wissen, daß das Sicherheitsbedürfnis Frankreichs voll befriedigt und sein Primat gewahrt ist.“ Die deutschen Grenzen fixiert, die Bewaffnung limitiert, integriert in eine französisch dominierte EWG, so ließen sich de Gaulles „Voraussetzung[en] für die deutsch-französische Zusammenarbeit“ zusammenfassen. Für Bonn müsse es nun Priorität sein, sich einerseits um die Verbesserung der Beziehungen zu bemühen und andererseits die eigenen Interessen zu wahren. Die Politik de Gaulles habe hierbei eine Gefahr für die deutsch-französische Partnerschaft und sogar für die Versöhnung der Völker dargestellt: „Schließlich geht es vor allem darum, die Zusammenarbeit realistischer zu gestalten, damit das überragende Ziel der Aussöhnung der beiden Völker nicht durch zu hochgeschraubte, zwangsläufig zu enttäuschende Hoffnungen in Mitleidenschaft gezogen wird.“

Somit war jede Moderation gaullistischer Politik begrüßenswert. Die westdeutsche ökonomische Expansion, der Zuwachs an politischer Bedeutung im westlichen Bündnis, die Mitsprache in den Ost-West-Beziehungen, all diese Ziele waren mit einer gemäßigten französischen Regierung leichter erreichbar. So sah man in Bonn den Rücktritt des Generals weniger als Grund zur Beunruhigung als in Washington. Die deutsche Botschaft in Paris blickte der neuen Ära mit hohen Erwartungen entgegen: „Der persönliche, eigenwillige Stil des Generals und seine abrupten Methoden dürften einer pragmatischeren Arbeitsweise Platz machen.“<sup>215</sup> Auch substantiell könnte die Politik sich wandeln, da kein Nachfolger das

---

<sup>215</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Freiherr von Braun, Paris, an das Auswärtige Amt, 7. Mai 1969, AAPD, 1969, Bd.1, Dok. 149.

gewaltige Machtvakuum ausfüllen könne, woraus innenpolitische Abhängigkeiten resultieren würden. Es sei davon auszugehen, dass „die Hauptaufmerksamkeit der zukünftigen Machthaber Frankreichs auf innenpolitische, soziale, wirtschaftliche und insbesondere monetäre Probleme gerichtet bleiben muß, und daß die Außenpolitik mehr als bisher von der inneren Entwicklung Frankreichs bestimmt werden wird.“ Vor diesem Hintergrund erstellte die Botschaft Anfang Mai Prognosen zu Pompidous Außenpolitik. Auch für ihn, soviel war klar, kam eine Rückkehr in die integrierte Kommandostruktur der NATO nicht in Frage. Immerhin wurde aber die „Frage nach einem Austritt Frankreichs aus der Allianz nicht mehr gestellt.“ Auch hoffte man, dass die militärische Koordination zwischen NATO-Truppen und französischer Armee in der Bundesrepublik sich künftig einfacher gestalten würde. Unsicher war sich die Botschaft bezüglich der Europapolitik. Zum einen „dürfte der Einfluß der Europa-freundlichen Kräfte der Mitte gestärkt werden, auf deren parlamentarische Unterstützung Pompidou mehr als de Gaulle angewiesen ist.“ Gleichzeitig hätten eben diese Kräfte bis dato allerdings reine Oppositionspolitik betrieben; der Zwang zu einer präzisen Haltung könne zu Desillusionierungen führen. Der Beitritt Großbritanniens werde kaum rasch erreicht werden: „Pompidou wird [...] auf die [...] Furcht der französischen Industrie vor der britischen Konkurrenz noch mehr Rücksicht nehmen müssen als General de Gaulle.“ Dieser Zwiespalt werde auch die künftige deutsch-französische Zusammenarbeit prägen: „[Es] ist bereits jetzt deutlich, daß Pompidou die Besorgnis vieler Franzosen vor einem zu starken Deutschland teilt; in diesem Punkte könnte er weniger souverän handeln als de Gaulle es tat.“ Um eine solche Entwicklung von vornherein zu vermeiden, müsse Bonn alles unterlassen, „was die französische Furcht vor einem deutschen Übergewicht auf wirtschaftlichem und monetärem, insbesondere aber auf politischem Gebiet erwecken könnte.“

Diesem Gebot der Zurückhaltung folgte Außenminister Brandt, als er wenig später in einem SPIEGEL-Interview, das in der französischen Diplomatie Beachtung fand,<sup>216</sup> seine Ansichten zum Regierungswechsel und dessen Auswirkungen auf die Europapolitik erklärte. Nach dem Abtritt de Gaulles sofort auf den Beitritt Großbritanniens zur EWG zu drängen, sei unbotmäßig: „Wir müssen derweil alles vermeiden, was wie Druck oder gar wie Einmischung aussieht, gar nicht zu reden von einer möglichen Demütigung des französischen Partners.“<sup>217</sup> Man müsse dem Wandel Zeit geben und ihn realistisch sehen: „[Man] würde sich großen

---

<sup>216</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2121/28, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 13. Mai 1969, AD, 180 QO, Box 1533.

<sup>217</sup> Hier und im Folgenden: „Es wäre falsch, Paris unter Druck zu setzen.“ SPIEGEL-Interview mit Bundesaußenminister Willy Brandt über die Bonner Europa-Politik nach de Gaulle, 12. Mai 1969, in: Der SPIEGEL, 20/1969.

Illusionen hingeben, wenn man glaubte, eine neue französische Regierung, ganz gleich, wo sie politisch steht, verfolge künftig nicht auch auf vielen Gebieten vermeintliche gaullistische Positionen weiter, die sich schlicht aus der Interpretation französischer Interessen ergeben.“ Bundeskanzler Kiesinger jedoch gab sich wenig später weniger zurückhaltend. Bei einem Aufenthalt in Japan erklärte er, der Beitritt Londons sei nun zeitnah machbar. Der französische Botschafter in Japan, der spätere Außenminister Louis de Guiringaud, berichtete nach Paris: „Der Bundeskanzler [...] hat zugegeben, er rechne damit, dass die deutsch-französischen Beziehungen sich nach der Präsidentschaftswahl verbessern würde.“<sup>218</sup> Der Kandidat der Mitte, Alain Poher, würde ebenso wie Pompidou die Europapolitik de Gaulles mäßigen. Nur zehn Tage nach dem Amtsantritt Pompidous warf auch Brandt seine Zurückhaltung über Bord. Wie die DPA am 30. Juni berichtete, plane Brandt im Sinne der EWG-Erweiterung eine europäische „tour de force“, die er mit einem Besuch in Paris zu eröffnen gedenke.<sup>219</sup> Wie die französische Botschaft in Bonn analysierte, hing dieser Sinneswandel mit der Ernennung Maurice Schumanns zum französischen Außenminister zusammen, der der deutschen Diplomatie als europafreundlicher galt als sein Vorgänger, der „orthodoxe Gaullist“ Debré. Doch auch Brandt sei sich der Tatsache bewusst, dass Schumann zuerst einmal „Verteidiger der französischen Interessen im Sinne des Gaullismus und erst danach ein ‚Europäer‘“ sei.

Das spätere Diktum, Schumann sei der europäischste aller Gaullisten, aber eben auch der gaullistischste aller Europäer, bestätigte sich, als Brandt und er am 4. Juli in Paris zusammentrafen.<sup>220</sup> Schumann erklärte ohne Umschweife, „[er] wolle [...] in aller Klarheit zum Ausdruck bringen, daß nichts Gutes aus der Tatsache erwachsen könne, daß man versuche, Druck auf Frankreich auszuüben. [...] Die französische Regierung [wolle] nicht einmal den Eindruck entstehen lassen, man sei bereit, fundamentale Grundsätze der Politik General de Gaulles aufzugeben.“<sup>221</sup> Sodann wurde der Dolmetscher angewiesen, keine weiteren Aufzeichnungen anzufertigen, so dass präzise Protokolle des Gesprächs fehlen. Brandt erklärte Pompidou einen Tag darauf, er habe „eine recht gute Unterhaltung“ mit Schumann geführt und dessen europapolitische Ausführungen „mit Interesse verfolgt. [...] Er

---

<sup>218</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 302/308, Französische Botschaft Tokio an das MAE, 21. Mai 1969, AD, 180 QO, Box 1533.

<sup>219</sup> Hier und im Folgenden: Vgl. Telegramm Nr. 2907, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 30. Juni 1969.

<sup>220</sup> Vgl. Jean-Claude Allain u.a.: *Histoire de la diplomatie française*. Hrsg. v. Dominique de Villepin, Paris 2005. S. 899: „le plus européen des gaullistes et le plus gaulliste des Européens.“

<sup>221</sup> Gespräch des Bundesministers Brandt mit dem französischen Außenminister Schumann in Paris, 4. Juli 1969, AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 220. Vgl. im Folgenden ebd.

halte diese Darlegungen für einen guten Rahmen zum weiteren Verhandeln und Handeln.“<sup>222</sup> Pompidou selbst hatte entschieden, eine moderate Neuorientierung zuzulassen, doch nur im Gegenzug für europapolitische Zugeständnisse Bonns, vor allem bezüglich der vertragsmäßigen Vollendung des Gemeinsamen Marktes vor jeder Erweiterung und der Gemeinsamen Agrarpolitik.<sup>223</sup> Der Abtritt de Gaulles, so Pompidou zu Brandt, stelle keine Tabula Rasa dar, doch gehe man „bona fide“ an diese Fragen heran. Die westdeutsche Hoffnung auf einfache Durchsetzung der eigenen Interessen entpuppte sich als Trugschluss. Frankreich, so die wenig überraschende Einsicht, blieb auch unter Pompidou französischen Interessen verhaftet; diese wurden nun jedoch pragmatisch verhandelt. So ging zweifelsohne eine Dynamisierung der Beziehungen und eine Auflockerung der Diplomatie mit dem Regierungswechsel in Paris einher.

#### **I.1.4. 1969: Risse im Status quo**

In nur neun Monaten waren so die Regierungen in Paris, Bonn und Washington ausgetauscht worden. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, an dem der Ost-West-Konflikt, das transatlantische Bündnis und die europäische Gemeinschaft sich an einem Scheideweg befanden. In allen drei Hauptstädten fand ein unterschiedlich stark ausgeprägter Neuorientierungsprozess statt; Interessensdefinitionen, außenpolitische Taktik und Strategie wurden kritisch überprüft. In den USA basierte dieser Neuansatz auf der Einsicht in die Grenzen amerikanischer Macht. In Anbetracht der relativen Verschiebung des globalen Machtgleichgewichts zugunsten der Sowjetunion und des Warschauer Pakts, aber auch der innenpolitischen und ökonomischen Verwerfungen infolge des Vietnamkrieges erhob man die Entspannung zur Doktrin; der Übergang des Kalten Krieges in das Zeitalter der Détente wurde so mit dem Regierungsantritt Nixons besiegelt, wie es auch Daniel Sargent analysiert.<sup>224</sup> Zudem fokussierte man sich auf die Revitalisierung der NATO: die bündnispolitische Eiszeit der Johnson-Jahre sollte überwunden werden, um die Allianz, Machtgrundlage der USA im Kalten Krieg, vor der Desintegration zu bewahren. Dies zeigte sich während der ersten Europareise Nixons. Erstaunt und begeistert blickten Franzosen und

---

<sup>222</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 4. Juli 1969, ebd., Dok. 221.

<sup>223</sup> Vgl. ebd., FN 9.

<sup>224</sup> Vgl. Sargent: A Superpower Transformed a.a.O., S. 62: "Détente began in early 1969, when Nixon decided to seek a 'limited adversary relationship' with the Soviet Union."



Westdeutsche auf das neue Gesicht der Supermacht. Doch die nationalen Interessen der USA hatten sich nicht verändert. So, wie die Détente gegenüber der Sowjetunion nur einen neuen taktischen Modus traditioneller amerikanischer Strategie darstellte, verfolgte die Administration Nixon auch in ihrer Bündnispolitik das alte Ziel, ihre Hegemonie zu sichern und zugleich sicherheitspolitische Lasten auf ihre Verbündeten umzuverteilen. So innovativ die Außenpolitik Nixons und Kissingers auch war, stellte sie doch nur eine Anpassung konstanter Handlungsschemata an sich wandelnde historische Umstände dar.

Deutliche Parallelen hierzu zeichneten den Regierungswechsel in Paris aus. Auch Pompidou sah sich gezwungen, außenpolitische Taktiken und Ansprüche zu mäßigen, um die krisengeplagte Fünfte Republik zu konsolidieren. Bereits de Gaulle hatte sich dankbar gezeigt, dass Nixon Altlasten über Bord warf, und war seit langen Jahren erstmals auf die USA zugegangen. Pompidou verfolgte diesen Weg weiter und gab die französische Blockade der Europapolitik auf. Trotz der amerikanischen Sorgen um eine Destabilisierung blickte man daher an Potomac und Rhein mit der Hoffnung nach Paris, dass eine Ära vereinfachter Beziehungen beginne. Doch ebenso wie im Weißen Haus fand auch im Elysée-Palast keine Neuinterpretation des nationalen Interesses statt. Die Kernziele, die de Gaulle ab 1958 als Staatsdoktrin definiert hatte, bestanden in der Schaffung innerer Stabilität und daraufhin in der Sicherung französischer Unabhängigkeit, der Überwindung der bipolaren Ordnung und der Wiedergewinnung des Weltmachtrangs. Der Amtsantritt Pompidous stellte keine Abkehr von diesen Zielen dar, sondern einen zyklischen Neubeginn. Die Moderation der französischen Diplomatie, die 1969 erkennbar wurde, stellte somit ebenso wie ihre Parallele in den USA nur eine Reform der Methode, nicht aber eine Revolution der Zielsetzung dar. Auch daher wurden übersteigerte Hoffnungen auf ein allzu rasches Einknicken Pompidous auf europapolitischem Gebiet, wie sie sich in Bonn manifestierten, rasch enttäuscht: Der größte Schüler de Gaulles verstand es sehr wohl, Maß zu halten zwischen dem Prinzip der Kontinuität und der realistischen Akzeptanz des Zwangs zur Anpassung.

Die Bundesrepublik Deutschland durchlief 1969 hingegen einen tiefgreifenderen Wandlungsprozess. Während sich Washington und Paris mit den Grenzen ihrer Macht konfrontiert sahen und daher ihre unmittelbaren außenpolitischen Ambitionen einschränkten, zielte die Regierung Brandt auf eine erhebliche Erweiterung ihres außenpolitischen Man vrierraums und ihrer internationalen Machtstellung vermittelt eines entschiedenen Neuansatzes in der Ost- und Deutschlandpolitik ab. Sicherlich ähnelten sich französische *Politique   l'Est*, amerikanische Détente und westdeutsche Ostpolitik in mancherlei Hinsicht,

weshalb Egon Bahr später die Behauptung leichtfiel, man habe lediglich „das Schiff vor den Wind der weltpolitischen Entwicklung gebracht.“<sup>225</sup> Auch die Neue Ostpolitik entsprang der Erkenntnis der Grenzen westlicher Macht: Weder die Berliner Mauer noch der Eiserne Vorhang, weder deutsche noch europäische Teilung waren mit den alten Maximalzielen der Politik der Stärke aus der Welt zu schaffen. Auch hier führte Machtlosigkeit somit zu taktischer Adaptation. Tatsächlich aber sah die Regierung Brandt in dieser Lage, anders als ihre Verbündeten, die Chance, deutsche Interessen effektiver durchzusetzen als in der Vergangenheit und sich von historischen Limitierungen zu emanzipieren. Das Fernziel der Überwindung der bipolaren Ordnung in Europa und der deutschen Wiedervereinigung stellte hierbei das strategische Ziel dar, hierzu verfolgte man die Normalisierung der innerdeutschen sowie der Ostbeziehungen, die Erleichterung der Teilungslasten und die konsekutive Perforation der Grenze zwischen Ost und West: den Wandel durch Annäherung. Mit dieser bilateralen Aushandlung der innerdeutschen und deutsch-sowjetischen Entspannung würde gesteigerte Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik in der internationalen Diplomatie einhergehen: sie nahm ihr Schicksal zusehends selbst in die Hand. Die Détente Nixons und Kissingers brachte ihnen Prestige ein, doch dies war nur Nebeneffekt einer an sich unerwünschten taktischen Neuorientierung. Die Ziele der *Politique   l'Est* waren jenen der Neuen Ostpolitik durchaus ähnlich, doch blieb ihr der epochemachende, systemtranszendierende Erfolg verwehrt, den de Gaulle sich von ihr versprochen hatte. Dies lag teils an einem Mangel an diplomatischen Pfrunden: der Schlüssel zur Westpolitik Breschnews lag in Deutschland. Andererseits hatte de Gaulle den Fehler begangen, an Moskau vorbei die Entspannung mit dessen Satellitenstaaten zu suchen, um die Blockstrukturen aufzubrechen; wie der Kreml auf zentrifugale Tendenzen reagierte, zeigte sich 1968 in Prag. Brandt und Bahr wussten, dass der erste Schritt zu einer Entspannung mit Warschau, Prag und Ost-Berlin nach Moskau führen müsste; ohne Einverständnis der Sowjetunion musste diese scheitern. Wie anhand von Bahrs Planspielen deutlich geworden ist, wurden 1969 intern Konzepte zur Lösung der deutschen Frage diskutiert, die in konservativen Zirkeln und im Ausland zu gr o ter Sorge führten; auch, wenn Brandts Außenpolitik keineswegs auf ein Ende der EG oder der NATO abzielte, um die Wiedervereinigung in einem neutralisierten Mitteleuropa zu erwirken, so fand doch in Bonn, und nur in Bonn, eine deutliche Neubewertung des nationalen Interesses statt. Der Neuen Ostpolitik wurde, das Fernziel der Wiedervereinigung vor Augen, ab 1969 auf strategischer

---

<sup>225</sup> Zit. n.: Andreas Rödder, *Die Bundesrepublik Deutschland. 1969-1990*, 1. Aufl., München 2004. S. 42.

Ebene Priorität eingeräumt; die Bundesrepublik Deutschland richtete all ihre Energie auf sie und ging hierbei neue Wege, die auch das Verhältnis zu den USA und Frankreich nachhaltig änderten.

## **I.2. Die Entwicklung der trilateralen Beziehungen, 1969-1974**

### **I.2.1. Ost und West**

#### **I.2.1.1. Ein Schritt nach Osten, ein Schritt fort vom Westen? Die Neue Ostpolitik bis zum Moskauer Vertrag**

Diese ambitionierte Ostpolitik war noch vor der Regierungsbildung in Bonn Gegenstand bilateraler Gespräche in Paris und Washington. Am 13. Oktober informierte Bahr Henry Kissinger im Beisein von Helmut Sonnenfeldt und Martin J. Hillenbrand, Assistant Secretary for European Affairs im State Department, über den geplanten ostpolitischen Kalender: die rasche Unterzeichnung des NPT, die Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein westdeutsch-sowjetisches Gewaltverzichtsabkommen im Dezember und deren Abschluss im Frühjahr 1970, dazu parallele Gespräche der Vier Mächte über den Status Berlins und die Aufnahme von Verhandlungen mit Warschau, die faktisch, wenn auch nicht völkerrechtlich, die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze mit sich bringen würden.<sup>226</sup> Folgen sollten Gespräche mit der DDR über Kommunikations- und Transitprobleme. Diese sollten aber weder auf eine Anerkennung hinauslaufen noch alliierte Vorrechte in Berlin berühren. Bahr stellte diese Vorhaben in die Kontinuität der Ostpolitik der Großen Koalition. Dies versicherte Botschafter Freiherr von Braun in Paris wenig später auch Außenminister Schumann.<sup>227</sup> So suchte die neue Regierung frühzeitig, die Skepsis der Verbündeten zu moderieren. An der Oberfläche fielen die Reaktionen besonnen aus. Schumann unterstrich, er teile die Ängste vor einer deutschen Schaukelpolitik nicht; auch Kissinger gab sich gelassen und erklärte, Bonn sei gleichberechtigter Partner der USA mit eigener Außenpolitik.<sup>228</sup> Jedoch beharrten beide Regierungen auf engen Konsultationen und der Vermeidung jeglicher Alleingänge.

---

<sup>226</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Policies of Putative Brandt Government, Washington, 13. Oktober 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>227</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Compte rendu de l'entretien entre le Ministre et l'ambassadeur de l'Allemagne le 16 octobre 1969, Paris, 17. Oktober 1969, AD, 180 QO, Box 1610, Ordner 1969.

<sup>228</sup> Vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Visit by Willy Brandt's Emissary, Egon BAHR, 20. Oktober 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

Schumann, gerade aus Moskau zurückgekehrt, erläuterte, die großen Themen des deutsch-sowjetischen Gewaltverzichtsvertrags, der Viermächteverhandlungen über Berlin und der europäischen Sicherheit dürften keinesfalls bilateral von Bonn verhandelt werden; zudem müssten sie als Junktim behandelt werden.<sup>229</sup> Bereits vor seiner Moskaureise hatte Schumann dem Botschafter mitgeteilt: „Angesichts der absichtlichen Versuche der UdSSR, Frankreich und Deutschland gegeneinander auszuspielen, ist es wichtig, dass diese ihr Verhalten koordinieren.“<sup>230</sup> Auch im Weißen Haus bestand man auf enger Zusammenarbeit, die man durch die Etablierung eines Backchannels, also eines vertraulichen, inoffiziellen Kommunikationskanals zwischen Kissinger und Bahr, abzusichern suchte.<sup>231</sup> Bahr gegenüber diplomatisch und freundlich, teilte Kissinger hinter der Kulissen zeitgleich dem Präsidenten mit, Bahr stehe „bedauerlicherweise nicht im Ruf, diskret zu sein“, man werde die Vertraulichkeit des Kanals testen müssen.

Die von den Westmächten geforderten Konsultationen funktionierten in ihrem ersten Testfall exzellent. Vorbedingung Moskaus für die Aufnahme von Verhandlungen war, dass die Bundesrepublik dem NPT beitreten und so vertraglich auf Nuklearwaffen verzichten müsse. Auch die USA drängten Bonn seit längerer Zeit hierzu. Wie Kissinger Botschafter Pauls im Februar mitgeteilt hatte, liege die Unterzeichnung in Bonns Interesse: „Das letzte, was die Regierung Nixon wolle, sei uns als Störenfried (troublemaker) in der öffentlichen Meinung der Welt erscheinen zu lassen und das allerletzte, was sie wünsche, sei, daß über diese Frage ein offener Dissens zwischen uns und der amerikanischen öffentlichen Meinung ausbreche, der die politische Zusammenarbeit zu stören geeignet sei.“<sup>232</sup> Dass man den Vertrag bis dato nicht unterzeichnet hatte, war auf völkerrechtliche Sicherheitsbedenken zurückzuführen: die Bundesrepublik war zu diesem Zeitpunkt kein UN-Mitglied und galt zudem laut Artikel 53 und 107 der UN-Charta als ehemaliger Feindstaat, dem essenzielle Sicherheitsgarantien vorenthalten waren. Der NPT bezog sich zum einen direkt auf die Charta, was den Beitritt verkomplizierte.<sup>233</sup> Zum anderen hatte der UN-Sicherheitsrat 1968 Resolution 255

---

<sup>229</sup> Vgl. *Compte rendu de l'entretien entre le Ministre et l'ambassadeur de l'Allemagne le 16 octobre 1969*, a.a.O.

<sup>230</sup> *Compte rendu de l'entretien entre le Ministre et l'ambassadeur de l'Allemagne le 8 octobre 1969*, Paris, 8. Oktober 1969, ebd.

<sup>231</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Visit by Willy Brandt's Emissary, Egon BAHR, 20. Oktober 1969, a.a.O.

<sup>232</sup> Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 5. Februar 1969, AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 45.

<sup>233</sup> Text des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – NVV – (deutsche Übersetzung), <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349442/publicationFile/4149/NVV.pdf>. Letzter Zugriff am 12. Mai 2015, 14:11 Uhr.

verabschiedet, die zwar nichtnukleare Staaten bei Beitritt zum NPT gegen Übergriffe der Atommächte absicherte, diese Garantie aber auf UN-Mitglieder begrenzte und die Bundesrepublik so ausschloss.<sup>234</sup> Dass die Sowjetunion stetig wiederholte, die Feindstaatenklausel behalte volle Gültigkeit, trug nicht zur Entspannung bei. Daher bestand Bonn vor der NPT-Unterzeichnung auf Sicherheitsgarantien: „Die Bundesregierung strebt an, daß die Sowjetunion sich im NV-Zusammenhang gegenüber der Bundesrepublik Deutschland nicht auf ein Interventionsrecht berufen und die Artikel 53/107 der VN-Charta nicht für anwendbar erklären kann“, erläuterte Bahr im Januar 1969.<sup>235</sup> Für diese Garantie benötigte man die Unterstützung der Westmächte. In Washington sagte man diese im Oktober zu – wie Botschafter Roth berichtete, habe man die Zusage erhalten, „daß Außenminister Rogers den sogenannten sowjetischen Interventionsanspruch öffentlich zurückweisen wird.“<sup>236</sup> Ähnliche Garantien erhielt man von Paris und London, so dass, als die Bundesregierung am 28. November zeitgleich in Washington, Moskau und London den NPT unterzeichnete, die Westmächte einen aus der Feindstaatenklausel abgeleiteten Interventionsanspruch Moskaus unisono ablehnten.<sup>237</sup> Wie es in der amerikanischen Version hieß, sei es klar, dass „Artikel 53 und 107 der Charta der Vereinten Nationen kein Recht verleihen, unilateral mit Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland zu intervenieren [...]. Zudem fällt die Bundesrepublik als Vollmitglied des Nordatlantischen Vertrags selbstredend unter dessen Schutz, unter dem ein bewaffneter Angriff auf einen Mitgliedsstaat eine sofortige alliierte Reaktion nach sich ziehen würde“<sup>238</sup>

Dieser Vorgang stand in der Tradition der Westbindungspolitik: Man verzichtete auf den Ausbau unilateraler Macht und erhielt im Gegenzug Sicherheitsgarantien der Schutzmächte. Dieses Vorspiel hatte jedoch lediglich den Weg für Gespräche mit Moskau freigeräumt. Als Brandt diese im November 1969 initiierte, taten sich erste innerwestliche Risse auf. Denn obwohl die Bundesregierung Paris, London und Washington bereits gebeten hatte, zeitgleich mit dem Beginn der deutsch-sowjetischen Verhandlungen einen berlinpolitischen Vorstoß zu unternehmen und so das Vorgehen an mehreren Fronten zu koordinieren, ignorierte sie ihr

---

<sup>234</sup> United Nations Security Council Resolution 255 (1968), Question Relating to Measures to Safeguard Non-nuclear Weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 19. Juni 1968, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/255%281968%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/255%281968%29). Letzter Zugriff am 12. Mai 2015, 14:19 Uhr.

<sup>235</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, 15. Januar 1969, AAPD, 1969, Bd. 1, Dok. 14, FN 8.

<sup>236</sup> Aufzeichnung des Botschafters Roth, 5. November 1969, AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 347.

<sup>237</sup> Vgl. *Compte rendu de l'entretien entre M. Alphand et l'ambassadeur de la République Fédérale d'Allemagne à Paris, le 28 novembre 1969*, Paris, 28. Oktober 1969, AD, 180 QO, Box 1610, Ordner 1969.

<sup>238</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete, 27. November 1969, AAPD, 1969, Bd. 2, Dok. 377, FN 1.

eigenes Ansinnen nun und übergab der sowjetischen Regierung am 15. November ohne weitere Rücksprachen eine Note zur Verhandlungseröffnung. In der Bonner Vierergruppe, der zentralen Konsultationsinstitution zwischen der Bundesregierung und den Schutzmächten,<sup>239</sup> legten diese Beschwerde ein. Der Repräsentant der Bundesregierung, Günther van Well, entschuldigte sich für dieses angebliche interne Kommunikationsproblem: das AA habe versäumt, das Kanzleramt an den Zusammenhang beider Initiativen zu erinnern.<sup>240</sup> Die Note habe jedoch, außer einem Vorschlag zum Verhandlungsbeginn am 8. Dezember, keine substanziellen Punkte umfasst. Der amerikanische Botschafter Kenneth Rush, der diesen Erklärungen skeptisch gegenüberstand, zeigte sich zwei Tage später gänzlich ungläubig, als Kanzleramtsabteilungsleiter Ulrich Sahn die „lahme Erklärung“ lieferte, die Konsultationen seien versäumt worden, da Moskau unerwartet schnell auf die Initiative reagiert habe. Wie Rush berichtete, habe das AA sehr wohl Koordinationsbedarf angemahnt, sei aber vom Kanzleramt überstimmt worden. Dort wünsche man zeitnahe Verhandlungen mit Moskau. Die Verantwortung liege somit bei Brandt und Bahr, die vollendete Tatsachen zu schaffen suchten, bevor Ost oder West sich intern über die Neue Ostpolitik abstimmen könnten. Man habe, so Rush, solche Probleme mit Blick auf die neue Regierung vorausgesehen. In der Tat begann das Kanzleramt, Außenpolitik auf zentralen Feldern am AA vorbei zu gestalten. Am Tag nach der Beschwerde der Westmächte sandte Bahr per Backchannel eine Nachricht Brandts an Kissinger und Nixon, in der er die Politik gen Moskau erläuterte und den Inhalt einer vertraulichen Kommunikation an Alexei Kossygin, den Ministerpräsidenten der Sowjetunion, wiedergab.<sup>241</sup> Hierüber wurden weder State Department noch AA informiert: Egon Bahr bezeugte, nur er selbst, Brandt und Horst Ehmke wüssten im ganzen Staat Bescheid.<sup>242</sup> Die Diplomaten wurden nicht nur von alliierten, sondern auch von ihren eigenen Regierungen im Dunkeln gelassen.

---

<sup>239</sup> Neben den informellen Treffen der Botschafter und Staatssekretäre. Die Vierergruppe bestand aus den Leitern der politischen Abteilungen der drei westlichen Botschaften und dem Leiter des Deutschlandreferats im AA, später dem Stellvertretenden Leiter der Politischen Abteilung, vgl. Andreas Wilkens: *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen, 1969-1974* (= Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 60), München 1990, S. 72 ff.

<sup>240</sup> Vgl. Telegramm BONN 15132, US-Botschaft Bonn an das DoS: FRG and Allied Negotiations with the USSR, 21. November 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

<sup>241</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Brandt Message to the President, Washington, 25. November 1969, Folder Germany, Chancellor Brandt, 1969 –Apr 70 [1 of 1]; Box 753; NSC Files; RNL.

<sup>242</sup> Ebd., vgl. auch: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Brandt's Letter to the President and Bonn Approaches to Moscow, 25. November 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

Wie der französische Botschafter in Washington festhielt, hätten diese Ereignisse in den USA Skepsis gegenüber der Regierung Brandt geschürt.<sup>243</sup> Vor allem nehme die Sorge um deutsch-deutsche Verhandlungen zu, aus denen eine diplomatische Aufwertung des sozialistischen Regimes sowie ernsthafte Konsequenzen für die Lage in West-Berlin folgen könnten. Dass die Regierung plane, mit Moskau über Bundesaktivitäten in West-Berlin zu sprechen, übersteige ihre Kompetenzen: „Derzeit merken manche an, dass es den drei Mächten obliegt, nicht den Russen, darüber zu entscheiden, was in den Westsektoren legitim ist oder nicht.“ Am Quai d'Orsay sah man dies ähnlich: kaum einen Monat nach der Regierungserklärung Brandts sei deutlich geworden, dass dessen Ostinitiativen dem übergeordneten Ziel dienten, „den Stillstand in der Deutschen Frage zu überwinden.“<sup>244</sup> Hatte man bis dato die westdeutsche Entspannungspolitik unterstützt, so bedrohe sie in dieser Form französische Interessen. Bereits die implizite Anerkennung der staatlichen Realität der DDR in Brandts Regierungserklärung sei ohne Konsultation erfolgt, obwohl dies die Alliierten Vorbehaltsrechte berühre. Auch über die Ostverhandlungen sei nur vage informiert worden, gleichwohl sie die europäischen Nachkriegsgrenzen betrafen. Das MAE trieben hierbei drei Kernprobleme um, deren erstes das Schicksal Deutschlands war: Die UdSSR war und blieb Antagonist des Westens mit dem Interesse, ihre Macht über die Bundesrepublik auszubauen. Brandt beginne ein kompliziertes Spiel, „dessen Einsatz die Lösung der Deutschen Frage ist; die Sowjets werden zweifelsohne Gelegenheit finden, die ihnen zur Verfügung stehenden Druckmittel gegenüber der Regierung in Bonn einzusetzen.“ Zweitens könnten voreilige Zugeständnisse Bonns mit Blick auf eine mögliche Konferenz zur europäischen Sicherheit, die spätere KSZE, essenzielle Fragen des europäischen Status quo zugunsten Moskaus präjudizieren.<sup>245</sup> Der Kreml könne durch Druck auf Bonn Zugeständnisse erzielen, zu denen die drei Mächte niemals bereit wären, die man aber ex post nicht mehr zurücknehmen könne. Drittens werde jede noch so vorsichtige, schrittweise Anerkennung der DDR durch Bonn die Westmächte zwingen, ihre Einstellung ebenfalls zu ändern, was die Lage in Berlin verkomplizieren würde: „Jede Entscheidung, die wir im Sinne einer Anerkennung der DDR treffen, würde das fragile juristische Konstrukt in Frage stellen, auf dem unsere Präsenz in Berlin und unser Zugangsrecht zur Stadt basieren.“ Der Widerstand gegen den Wandel, den

---

<sup>243</sup> Vgl. Französische Botschaft Washington an das MAE: *Depêche d'actualité: Politique orientale du nouveau gouvernement allemand*, 21. November 1969, AD 180 QO, Box 1546. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>244</sup> Hier und im Folgenden: *Note: Politique de M. Brandt à l'égard des pays de l'Est*, Paris, Entwurf vom 24. November 1969, finale Version vom 1. Dezember 1969, AD, 180 QO, Box 1546.

<sup>245</sup> Die KSZE wurde vor der endgültigen Festlegung ihrer Bezeichnung oft noch als Konferenz für europäische Sicherheit, KSE, bezeichnet. Der Einfachheit halber wird in dieser Arbeit durchgehend von der KSZE gesprochen.

Brandt und Bahr zu initiieren suchten, existierte nicht nur jenseits des Eisernen Vorhangs. Vielmehr lagen die Hürden, die es zu überwinden galt, ebenso im Westen, wo die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs ihre Vorrechte in Deutschland und Berlin nicht aufs Spiel zu setzen gedachten.

Unverzüglich erhöhten die USA und Frankreich hinter den Kulissen den Druck zur Koordination. Dies geschah in einem Treffen der Botschafter der Westmächte mit Staatssekretär Duckwitz sowie Botschafter Rushs mit Egon Bahr. Hier bestätigte sich die Bruchlinie zwischen dem AA, das gegenüber den Schutzmächten umsichtig agierte, und dem Kanzleramt, wo sich Egon Bahr zunehmend als Unsicherheitsfaktor profilierte. Duckwitz ging für das AA auf die Interessen der Partner ein und suchte, die Wogen zu glätten. Zwar stimme er mit der französischen Sicht überein, dass Moskau die KSZE und die bilateralen Gewaltverzichtsverhandlungen womöglich zu vermengen plane, könne jedoch beruhigen, die Bundesregierung werde beide Themenfelder streng trennen.<sup>246</sup> In den deutsch-polnischen Gesprächen über die Oder-Neiße-Grenze werde man Vorsicht walten lassen; die Gespräche mit der DDR seien bereits am Streit über den Berlinstatus gescheitert. Daher wolle man nun wieder auf die ursprünglich vereinbarte Taktik einer Koordination der Moskauerhandlungen und der Viermächtegespräche über Berlin kommen, denn in letzteren „könne man am besten die sowjetischen Intentionen testen.“<sup>247</sup> Egon Bahr jedoch agierte diametral gegensätzlich zu Duckwitz. Wie Rush festhielt, habe Bahr sich „hochkritisch gegenüber der Bonner Vierergruppe als Institution und besonders der Rolle van Wells“ gezeigt.<sup>248</sup> Da van Well, der die Bundesregierung hier vertrat, über die letzten Jahre die Politik der Großen Koalition verteidigt habe, sei er „intellektuell nicht dazu in der Lage, auf das neue Konzept der Existenz zweier deutscher Staaten umzuschalten.“ Zudem griff Bahr die Westmächte an. Er sei bei der Lektüre des deutschen Protokolls der letzten Sitzung „verärgert darüber gewesen, was sowohl van Well als auch die alliierten Repräsentanten zu ostpolitischen Fragen gesagt hätten.“ Eventuell müsse eine Versetzung van Wells in Betracht gezogen werden. Rush gab Bahr die Irritation der USA hierüber deutlich zu verstehen. Enge Konsultationen seien in Anbetracht der Verantwortlichkeit für Berlin und Deutschland als Ganzes unerlässlich, Berlinverhandlungen auf Viermächteebene die einzige Garantie dafür, dass die DDR sich an

---

<sup>246</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 6137/41, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 28. November 1969, AD, 180 QO, Box 1546. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>247</sup> Ebd.

<sup>248</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 15355, US-Botschaft Bonn an das DoS, 27. November 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL. Vgl. im Folgenden ebd.



vertragliche Verpflichtungen halten würde. Bahr ließ sich nicht beeindrucken: die Berlingespräche seien unwichtig, ihre Koordination mit Bonns bilateralen Ostverhandlungen unmöglich. Auf Rushs Warnung, dieser Kurs erhöhe die „Gefahr, der DDR gegenüber Zugeständnisse zu machen, ohne adäquate Gegenleistungen zu erhalten“, erklärte Bahr, seine Regierung werde ihre Haltung zur DDR von deren Zugeständnissen abhängig machen, es sei das AA, das hier lax agiere. Rush zog aus diesem Gespräch ein negatives Bild Bahrs. Van Well bemühe sich wiederholt, mit strikten Instruktionen die bisherige Linie zu wahren, was ohne das unüberlegte Vorgehen Bahrs und anderer Akteure hinter der neuen politischen Ausrichtung nicht nötig wäre. Er nahm an, Bahrs Kritik „der Bonner Gruppe könnte eine Reflektion seiner generellen Abneigung gegenüber Vorabkonsultationen mit den Alliierten sein, die er als mühselig betrachtet.“

Diese Irritationen fanden ihren Weg bald in die Presse und somit ins Arsenal der Opposition, was die Situation verkomplizierte – zumal sich die Frage stellte, ob die Informationslecks intentional waren. Mehrere deutsche Journalisten zitierten nicht identifizierte amerikanische und französische Regierungsbeamte, die ihren Unmut gegenüber der Regierung Brandt artikulierten. So schrieb die WELT, in Washington betrachte man die Neue Ostpolitik mit wachsender Unruhe; erstmals in der Geschichte der Nachkriegsbeziehungen seien es die USA, die sich über mangelnde Konsultationen beschwerten. Enge Berater Nixons hätten zu verstehen gegeben, die Bundesregierung solle keine Hilfe erwarten, wenn sie die Kontrolle über die Situation verlöre.<sup>249</sup> Die Ostpolitik sei ein „Hochseilakt ohne Netz“. Ähnliche Kritik wurde auch französischen Quellen attribuiert. Wie die französische Botschaft festhielt, diskutierten zwei Artikel in Kölner und Bonner Rundschau die historischen Ängste Frankreichs in Verbindung mit der Ostpolitik: „das andauernde ‚Trauma‘, das Rapallo in Frankreich ausgelöst habe, der ‚Albtraum‘, den bei uns die Vorstellung einer Annäherung zweier ökonomisch übermächtigen deutschen Staaten auslöse.“<sup>250</sup> Die Presse gab die intern bereits kommunizierte Ansicht Paris‘ wieder, bilaterale Verhandlungen Bonns über gesamtdeutsche Fragen oder Berlin seien inakzeptabel, die vier Siegermächte hätten hier das letzte Wort. Im Fall des WELT-Artikels ist nachweisbar, dass die Informationen direkt von Kissinger stammten, der sich mit dem Hamburger CDU-Bundestagsabgeordneten Erik

---

<sup>249</sup> Vgl. Heinz Barth: Jetzt wünscht Washington mehr Konsultationen über die Ostpolitik, in: DIE WELT, 1. Dezember 1969; Telegramm BONN 15417, US-Botschaft Bonn an das DoS, 1. Dezember 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

<sup>250</sup> Hier und im Folgenden: Telegram Nr. 6252/56, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 2. Dezember 1969, AD, 180 QO, Box 1546.

Blumenfeld ausgetauscht hatte, welcher Kronzeuge des Artikels war. Als Kissingers Mitarbeiter Sonnenfeldt vom Washingtoner Korrespondenten des STERN, Siemon-Netto, auf die Unterhaltung Kissingers mit Blumenfeld angesprochen wurde, antwortete er, er sei „nicht in der Position, eine Unterhaltung, die Blumenfeld mit Kissinger gehabt haben mag, zu kommentieren“ und rechtfertigte dies seinem Vorgesetzten gegenüber damit, dass er von dem Gespräch erst nach dessen Stattfinden erfahren habe und nichts über seinen Inhalt wisse.<sup>251</sup> Als Kissinger dies erfuhr, war er außer sich, denn er selbst hatte das Gespräch geleugnet: „Sie hätten das verleugnen sollen. Ich habe ihm gesagt, dass es nicht stattgefunden hat.“<sup>252</sup> Die Aussage, die USA würden Bonn künftig die Hilfe verweigern, wies er von sich: „Das habe ich niemals gesagt.“

Doch der sprichwörtliche Geist war aus der Flasche, und die Berichte zirkulierten in der amerikanischen Presse, wo sie nicht an Schärfe verloren. Am 5. Dezember erschien ein Artikel David Binders in der New York Times, der darüber informierte, dass Russell Fessenden, Vizebotschafter der USA in Bonn, der Bundesregierung eine Note übergeben habe, in dem diese offiziell auf die Verletzung ihrer Konsultationspflicht hingewiesen worden sei. Dies habe zu Verstimmungen geführt: „Westdeutsche Beamte beschrieben die amerikanische Nachricht aufgebracht als ‚demarche‘ [...] und erklärten, sie sei nicht vom State Department initiiert worden, sondern von Akteuren im Weißen Haus, die Präsident Nixons in Deutschland geborenem außenpolitischen Berater Henry Kissinger nahe stünden.“<sup>253</sup> Diese wollte alle deutschen Initiativen unterbinden, die die alliierten Vorbehaltsrechte angriffen. Kissinger schickte daraufhin Sonnenfeldt zur deutschen Botschaft, um Beschwerde einzulegen. Sonnenfeldt erklärte, die Demarche sei „selbstredend fabriziert worden, wie die Deutschen selbst“ wüssten.“<sup>254</sup> Doch obwohl die Eskalation auf Kissingers Leak zurückging, warf man nun Bonn vor, vertrauliche Informationen an die Presse zu spielen: Der Binder-Artikel müsse auf Hintergrundinformationen westdeutscher Beamter über die Gespräche der Vierergruppe beruhen. Weitere Indiskretionen würden vertrauliche Gespräche erschweren. Die Botschaft erklärte ihrerseits, der Binder-Artikel

---

<sup>251</sup> Memorandum for the Record, Helmut Sonnenfeldt: Conversation with German Journalist on US Attitude toward Brandt's Eastern Policy, Washington, 3. Dezember 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>252</sup> Hier und im Folgenden: Handschriftliche Anmerkungen, ebd.

<sup>253</sup> Hier und im Folgenden: David Binder: Bonn Moves on East Said to Annoy U.S., The New York Times, 5. Dezember 1969. Eine 'Demarche' ist eine offiziell eingelegte diplomatische Beschwerde beim Empfangsstaat.

<sup>254</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum for the Record, Helmut Sonnenfeldt: Conversation with German Minister on Newspaper Article About Alleged White House Views, Washington, 5. Dezember 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

beruhe auf Informationen Blumentals und der WELT; es gäbe in Bonn genügend Oppositionelle, die einen Keil zwischen die Regierungen Nixon und Brandt zu treiben suchten. Die Differenz ließ sich im Rahmen des Gesprächs nicht auflösen. Versöhnlicher wurden am folgenden Tag Außenminister Rogers und Willy Brandt bei einer Aussprache in Bonn. Rogers machte deutlich, der Binder-Artikel entbehre jeder Grundlage; die Regierung Nixon unterstütze die ostpolitischen Initiativen. Brandt erklärte seinerseits seine Verlässlichkeit: „Er und seine Kollegen seien weder Abenteurer noch Dummköpfe. Was auch immer sie unternähmen, werde auf der Aufrechterhaltung einer starken Position im westlichen Bündnis und in Westeuropa basieren.“<sup>255</sup> Rogers bestätigte, daran habe man nie gezweifelt, auch Washington stelle sicher, dass bilaterale Abkommen mit Moskau die alliierten Interessen nicht schädigten. Brandt sagte abschließend zu, die Bundesregierung werde während der Verhandlungen mit dem Kreml in engem Kontakt mit Washington bleiben. Das Treffen wurde selbst in der Sowjetunion als Signal westlicher Einheit interpretiert.<sup>256</sup>

Steigerte Bonns unkoordinierte Initiative die Skepsis in Paris und Washington, so rangen zugleich auch die Regierungen des Warschauer Pakts auf einem Gipfeltreffen in Moskau Anfang Dezember um eine Haltung zur Neuen Ostpolitik. Tatsächlich hatte das Kanzleramt wohl nicht zuletzt so rasch gehandelt, um diesem Gipfel zuvorzukommen, da man hier eine negative Einflussnahme Walter Ulbrichts auf dessen Bündnispartner erwartete.<sup>257</sup> Zwar sah es zunächst so aus, als habe Moskau den störrischen deutschen Genossen zum Einlenken bewegt, so dass die Bundesregierung das Abschlusskommuniqué des Gipfels eingangs noch als Zeichen der Verhandlungsbereitschaft interpretierte.<sup>258</sup> Bald jedoch wurde deutlich, dass die Zugeständnisse Ulbrichts nur Lippenbekenntnisse waren, und auch Moskaus Haltung verhärtete sich überraschend. Die aufgenommenen Gespräche zwischen Botschafter Allardt und Außenminister Gromyko in Moskau stockten; Walter Ulbricht überzeugte durch eine Rede vor dem Zentralkomitee der SED am 13. Dezember französische und amerikanische Beobachter, dass er nicht als Verlierer aus Moskau zurückgekommen sei.<sup>259</sup> In Antwort auf Brandts Verhandlungsangebote deklarierte Ulbricht, die DDR sei nur unter der Vorbedingung

---

<sup>255</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 204279, DoS an die US-Botschaft Bonn, 9. Dezember 1969, ebd.

<sup>256</sup> Vgl. Telegramm Nr. 6555/57, Französische Botschaft Moskau an das MAE, Moskau, 10. Dezember 1969, AD, 180 QO, Box 1546.

<sup>257</sup> Darauf deutet hin das Telegramm BONN 15132, US-Botschaft Bonn an das DoS: FRG and Allied Negotiations with the USSR, 21. November 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [2 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>258</sup> Vgl. Telegramm Nr. 6369, Französische Botschaft Bonn an das MAE, Bonn, 5. Dezember 1969, ebd.

<sup>259</sup> Telegramm Nr. 5598/5605, Französische Botschaft Washington an das MAE, Washington, 17. Dezember 1969, ebd.

einer uneingeschränkten völkerrechtlichen Anerkennung durch die Bundesrepublik zu Gesprächen bereit. Selbst dies sei zwar bereits ein Zeichen für „widerwillige ostdeutsche Anpassung an die Forderungen der Bündnispartner des Warschauer Pakts“,<sup>260</sup> wie es im State Department hieß, doch vertrat Ulbricht weiterhin eine für Bonn inakzeptable Linie. Das auf diese Rede folgende Verhandlungsangebot, das Ulbricht am 17. Dezember an Präsident Heinemann sandte, belege, dass die DDR die Ostpolitik sabotieren wolle, analysierte Staatssekretär Duckwitz. Die DDR habe sich unter Druck gezwungen gesehen, Bonn formell entgegenzukommen, sich dann aber entschlossen, dies an inakzeptable Vorbedingungen zu knüpfen und den Ball so in Bonns Feld gespielt.<sup>261</sup> Und hatte van Well noch am 18. Dezember gehofft, diese Taktik Ulbrichts werde die Gespräche in Moskau nicht beeinträchtigen, nahm Gromyko am 23. Dezember die gleiche Position ein: Vorbedingung für alle Verhandlungen sei Bonns Verzicht auf „den Anspruch, Grenzen mit gleich welchen Mitteln zu ändern“ und einen etwaigen deutsch-deutschen Vertrag völkerrechtlich allen anderen Ostverträgen gleichzustellen, ergo die DDR implizit anzuerkennen.<sup>262</sup> Egon Bahrs Annahme, dass Ulbricht in Moskau mit seiner Politik „aufs Gesicht“<sup>263</sup> fallen würde, bestätigte sich nicht. Wie die Forschung mittlerweile nachgewiesen hat, war es jedoch nicht Ulbrichts Kalkül, das diese Situation hervorrief, sondern das des Kremls. Leonid Breschnew persönlich hielt Ulbricht dazu an, die Verhandlungsbedingungen auf ein unerträglich hohes Maß zu setzen und zielte damit darauf ab, die Kontrolle über alle ostpolitischen Verhandlungen Bonns im Kreml zu konzentrieren, wie Mary Sarotte schreibt.<sup>264</sup> Zwar ahnte das AA, anders als das Kanzleramt, das eine derartige Koordination zwischen Moskau und Ost-Berlin existierte, doch waren auch dessen Einsichten in Breschnews Taktik begrenzt.<sup>265</sup>

Für die Bundesrepublik ergab sich aus dieser Blockade ihrerseits der Imperativ engerer Koordination mit den eigenen Schutzmächten. Die Erfolgsaussichten der Ostpolitik blieben unklar, man benötigte ihre Rückendeckung, um Druck auf UdSSR und DDR auszuüben und

---

<sup>260</sup> DoS Intelligence Note: East Germany – West Germany: Ulbricht agrees to negotiations – on his terms, Washington, 19. Dezember 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>261</sup> Vgl. Telegramm BONN 16115, US-Botschaft Bonn an das DoS, 19. Dezember 1969, ebd.; Telegramm Nr. 6593/99, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 19. Dezember 1969, AD, 180 QO, Box 1546.

<sup>262</sup> Vgl. Telegramm BONN 16209, US-Botschaft Bonn an das DoS, 24. Dezember 1969, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>263</sup> Memorandum, William Hyland an Henry Kissinger: Your Meeting with Ambassador Pauls, Washington, 29. Dezember 1969; ebd.

<sup>264</sup> Vgl. Mary E. Sarotte, *Dealing with the Devil. East Germany, Détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, 1. Aufl., Chapel Hill / London 2001, S. 31-33.

<sup>265</sup> Vgl.: Memorandum, William Hyland an Henry Kissinger, Washington, 29. Dezember 1969, a.a.O.

Verhandlungsmacht in der Berlinfrage an den Tisch zu bringen. So erläuterte Brandts Mitarbeiter Ministerialdirigent Ritzel dem französischen Botschafter Seydoux Anfang 1970, er wisse derzeit ebenso wenig wie der Kanzler, ob die Neue Ostpolitik das Gesicht Europas ändern oder im Sand verlaufen würde, doch „habe eine solche Politik nur in dem Maß Erfolgchancen, in dem sie sich im Rahmen eines umfassenderen Unterfangens entwickle, das Paris begonnen habe und das auf die Entspannung zwischen Ost und West abziele.“<sup>266</sup> Die Ostpolitik müsse mit den amerikanisch-sowjetischen Rüstungskontrollgesprächen und Viermächtegesprächen über Berlin verbunden werden. Zugleich sollten Washington, Paris und London gegenüber der DDR hart bleiben: „Jede Aufwertung würde das komplizierte Manöver, das man in Bonn begonnen hat, kompromittieren.“ Auch Washington gegenüber unterstrich die Bundesregierung nun wieder die Bedeutung der Viermächtegespräche über Berlin.<sup>267</sup> Im NSC fragte man sich allmählich, wohin der westdeutsche Aktivismus eigentlich führen solle; dies wisse die Bundesregierung vermutlich selbst nicht.<sup>268</sup> Während die Bundesregierung um die Unterstützung des Westens rang, ging Breschnews Plan im Osten auf – Bonn fokussierte sich auf die Gespräche mit der UdSSR, da nur diese Macht über die DDR hatte.<sup>269</sup> Dass Breschnew Brandt hinters Licht geführt hatte, wurde in dessen Rede zur Lage der Nation am 14. Januar 1970 deutlich, in der er die Schuld für den Stillstand ganz bei der DDR verortet: „Die Staaten des Warschauer Pakts haben – die DDR ausgenommen – [...] den guten Willen der Bundesrepublik verstanden.“<sup>270</sup> Gleichzeitig entsandte Brandt Egon Bahr als Unterhändler mit erweiterten Befugnissen nach Moskau, wo Botschafter Allardt nicht vorankam. Bahrs erstes Gespräch am 30. Januar 1970 war in der Tat der Auftakt von Verhandlungen, die Bewegung in die Ostpolitik brachten. Brandt hatte hinzugelernt und sicherte sich noch am selben Tag gen Westen ab. So informierte er Präsident Pompidou persönlich in Paris über die Gespräche. Pompidou mahnte zur Vorsicht, gewährte jedoch Rückendeckung: „Es ist in der Umsetzung der Politik, die wir verfolgen, nützlich, dass wir

---

<sup>266</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm No. 3/13, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 5. Januar 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

<sup>267</sup> Vgl. Memorandum for the Record: Conversation between Dr. Kissinger and German Ambassador Pauls, December 29, 1969, Washington, 5. Januar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>268</sup> Vgl. Memorandum, William Hyland an Henry Kissinger, Washington, 29. Dezember 1969, a.a.O.

<sup>269</sup> Dieser taktische Umschwung wurde auch in Paris beobachtet, vgl. Note: La politique du Gouvernement fédéral à l'égard des pays de l'Est, Paris, 12. Januar 1970, AD, 180 QO, Box 1547: "[Si] l'on entend toujours à Bonn sérier les problèmes, on souhaite maintenant soumettre à M. GROMYKO les questions sur lesquelles Pankow se montre intraitable."

<sup>270</sup> Rede von Willy Brandt über die Lage der Nation, 14. Januar 1970, in: Deutscher Bundestag / Bundesrat (Hrsg.): Verhandlungen des deutschen Bundestages, 6. Wahlperiode, 22. Sitzung vom 14. Januar 1970, Stenographische Berichte, Bonn 1970/1971, S. 840-847.

uns gegenseitig informieren, damit wir in unseren jeweiligen Gesprächen, die im Kern denselben Zielen dienen, auch dieselbe Haltung wahren können.“<sup>271</sup> Die auch öffentlich zugesicherte Unterstützung des französischen Präsidenten stellte zu diesem kritischen Zeitpunkt, an dem die Ostpolitik auch innerhalb der Bundesrepublik in Zweifel geriet, ein Faustpfand dar. Wie die französische Botschaft in Bonn analysierte, war dies das bedeutendste Resultat des Gipfeltreffens in Paris. Zudem seien sich Brandt und Pompidou in guter Atmosphäre auf Augenhöhe begegnet, die bilateralen Beziehungen seien pragmatisiert worden.<sup>272</sup> Brandt selbst unterstrich in Paris seine Wertschätzung hierfür und gelobte, eine umsichtige Politik des langen Atems zu verfolgen.<sup>273</sup>

Intern jedoch waren die Bedenken in Paris nicht ausgeräumt; vielmehr stieß man sich an Brandts Berlinpolitik. Auf dem Gipfeltreffen wurde zwar beiderseits die Aufrechterhaltung des Viermächtestatus und der Hoheit der drei Westmächte betont. Das MAE bezweifelte diese Versicherungen jedoch aufgrund berlinpolitischer Aussagen, die Brandt jüngst im Bundestag getätigt hatte.<sup>274</sup> Über die Rede sei man vorab nicht hinreichend informiert worden, sie enthalte Passagen, „die weit von einer Übereinstimmung mit den Ideen, die wir verteidigen, entfernt sind.“ Dies bezog sich auf die Frage der Bundespräsenz, also der Existenz und Aktivität politischer Institutionen der Bundesrepublik in West-Berlin, über die zwischen DDR und Bundesrepublik jüngst wieder Streit entflammt war. Auf Basis des Arguments, West-Berlin gehöre nicht zur Bundesrepublik und sei dem Viermächtestatus unterworfen, hatte die DDR gegen Versammlungen von Bundestagsfraktionen in der Stadt protestiert. Dies war insofern janusköpfig, als dass Ost-Berlin im Widerspruch zu eben jenem Viermächtestatus im Einvernehmen mit Moskau nach 1949 schlicht zur Hauptstadt der DDR deklariert worden war. Brandt hatte hierzu erklärt: „Wir haben nicht weniger Recht, in Berlin zu sein, als die Volkskammer, die dort regelmäßig tagt.“<sup>275</sup> Paris fand dies bedenklich – indem Brandt eine „symmetrische Verbindung zwischen den Aktivitäten der BRD in West-Berlin und denen der DDR im Ostsektor der Stadt herstellt, [...] setzt sich der Kanzler in Widerspruch zu der These [...], nach der ein Viermächtestatus für die gesamte Stadt gilt.“<sup>276</sup> Aus Pariser Sicht hatten

---

<sup>271</sup> *Compte rendu de la Réunion Plénière à l'Élysée le 31 janvier 1970*, Paris, 4. Februar 1970, AD, 180 QO, Box 1645.

<sup>272</sup> Vgl. Telegramm Nr. 692/97, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 2. Februar 1970, AD, 180 QO, Box 1547. Im Folgenden ebd.

<sup>273</sup> Vgl. *Compte rendu de la Réunion Plénière à l'Élysée le 31 janvier 1970*, 4. Februar 1970, a.a.O.

<sup>274</sup> Vgl. Note: Consultation des trois puissances occidentales au sujet des initiatives prises par la République fédérale à l'égard des pays de l'Est, Paris, 15. Januar 1970, AD, 180 QO, Box 1547. Im Folgenden ebd.

<sup>275</sup> Rede von Willy Brandt über die Lage der Nation, 14. Januar 1970, a.a.O.

<sup>276</sup> Note: Consultation des trois puissances occidentales, Paris, 15. Januar 1970, a.a.O.

weder die Volkskammer noch die Bundesregierung Rechte in Berlin. Brandts Argumentation war ein Affront gegen die Nachkriegsordnung.

Doch zumindest stand man öffentlich an der Seite Bonns. Während Bahr in Moskau die Grundlinien eines Gewaltverzichtsabkommens aushandelte, antwortete die Bundesregierung zugleich auf das Verhandlungsangebot der DDR. Nach anfänglichen Arbeiten an einem Vertragsentwurf hatte man diesen zur Seite gelegt und war zu der Überzeugung gelangt, dass man Gespräche ohne Vorbedingungen avisieren sollte. In diesem Sinne erreichte den Vorsitzenden des DDR-Ministerrats, Willi Stoph, am 26. Januar 1970 ein Brief des Bundeskanzlers.<sup>277</sup> Dass dieser nach initialer Ablehnung Ulbrichts positiv beantwortet wurde und den Weg zu einem ersten deutsch-deutschen Gipfeltreffen ebnete, lag amerikanischen und deutschen Quellen zufolge an Bahrs Erfolgen in Moskau. Ulbricht hatte die von Brandt vorgeschlagenen Verhandlungen über ein Gewaltverzichtsabkommen ohne Vorbedingungen abgelehnt und deklariert, dass vor dem Abschluss der Moskauer Gespräche keine Schritte möglich seien. Es war jedoch zentrales Ziel der Bundesregierung, die Ostverträge als Paket abzuschließen und den Moskauer Vertrag erst zu besiegeln, wenn auch die Kooperation der DDR vertraglich garantiert war. Schließlich ging es ihr im Kern um die innerdeutschen Beziehungen, der Weg über Moskau war lediglich den Machtverhältnissen geschuldet. Wie im Weißen Haus nun von der Kehrtwende der DDR berichtet wurde: „Im Kontrast zu Ulbrichts Pressekonferenz vor ein paar Wochen [...] räumt Stoph ein, dass die Gespräche ein Gewaltverzichtsabkommen umfassen könnten. Ulbricht hatte gesagt, dass so ein Gegenstand bis zum Abschluss der Verhandlungen zwischen Bonn und Moskau warten müsse.“<sup>278</sup> Dies sei auf ein geschicktes Manöver Bahrs zurückzuführen: „Bahr wies Gromyko auf die Widersprüchlichkeit zwischen Ulbrichts Aussage und Gromykos wiederholter Frage hin, ob Bonn mit der DDR ein gleichartiges Abkommen wie mit der UdSSR schließen würde.“ Die Forderung Gromykos nach einem Gewaltverzichtsabkommen zwischen Bonn und Ost-Berlin und dessen gleichzeitige Ablehnung durch Ulbricht ergaben wenig Sinn. Dieser Hinweis habe Gromyko zum Einlenken bewegt, woraufhin Druck auf Ulbricht ausgeübt worden sei, seine Position zu revidieren. Der Kreml nutzte die DDR im Übrigen weiterhin als Sündenbock und

---

<sup>277</sup> Vgl. Jan Schönfelder / Rainer Erices: Willy Brandt in Erfurt: das erste deutsch-deutsche Gipfeltreffen 1970, Berlin 2010. S. 42 ff.

<sup>278</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Further Developments in Ostpolitik, 12. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

schob jeden Mangel an Fortschritt auf deren Intransigenz. Wie Allardt berichtete, höre er in Moskau, die DDR sei ein „zunehmend schwierige[r] Verhandlungspartner“.<sup>279</sup>

Während die Dinge so in Paris, Moskau, Ost-Berlin und Warschau, wo ein erstes polnisch-westdeutsches Treffen positiv verlaufen war,<sup>280</sup> an Fahrt aufnahmen, waren die Kontakte nach Washington in jenen Monaten kurz gekommen. Die amerikanische Skepsis gegenüber der Ostpolitik rührte nicht zuletzt daher, dass die meisten hochrangigen außenpolitischen Akteure Bonns sich permanent auf Warschauer-Pakt-Territorium befanden, man selbst hingegen über weite Strecken auf Kontakte zur Botschaft in Washington reduziert war. Dass der Bundeskanzler fünf Monate nach Regierungsantritt trotz amerikanischer Einladung noch immer nicht die USA besucht hatte, stand in negativem Kontrast zu vorigen Regierungen und verschärfte diese Wahrnehmung weiter. In einem vertraulichen Kommentar gegenüber einem hochrangigen amerikanischen Vertrauten eröffnete Brandt zur Überraschung der USA, dass er selbst über diese Entwicklung unglücklich sei: „Brandt [...] drückte ernste Unzufriedenheit über den Effekt scheinbar exzessiver BRD-Aktivität in der Ostpolitik zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus. Wie Brandt es formulierte, wachte er eines Morgens auf, um herauszufinden, dass nicht nur Bahr in Moskau und Duckwitz in Warschau waren, auch war Emmel in Moskau, Wischnewski tauchte in Budapest auf und, als wäre das nicht genug, erschien auch Arndt auf noch einer weiteren Mission in Budapest.“<sup>281</sup> Dies alles wecke in der Bundesrepublik unrealistische Hoffnungen und schüre im Westen Unsicherheit. Brandt versicherte, „er wolle von der Fixierung auf die Ostpolitik als solche fort. Er sagte, er sehe die Ostpolitik nicht als separate, für sich selbst geführte Politik, sondern ausschließlich als integralen Teil einer Gesamtaußenpolitik. Brandt war zudem sehr deutlich darin, wiederholt die Bedeutung der Atlantischen Bande und jener zur [EG] zu betonen.“ Es stand für die US-Diplomatie außer Zweifel, dass diese Bemerkungen wohlüberlegt waren. Ob er jedoch taktiere oder echten Sorgen Ausdruck gab, sei unklar: „Diese Bemerkungen können entweder intendiert sein, um uns rückzuversichern, oder indizieren, dass Brandt sich bereits wie ein Zauberlehrling fühlt.“<sup>282</sup> In der Tat deutet die weitere Diplomatie Brandts gegenüber den USA auf eine taktische Offensive hin, die auf einen baldigen Beginn der Viermächtegespräche über Berlin abzielte. Dieser Imperativ ergab sich aus der Situation nach

---

<sup>279</sup> Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt, 22. Februar 1970, AAPD, 1970, Bd. 1, Dok. 72.

<sup>280</sup> Vgl. Telegramm BONN 1556, US-Botschaft Bonn an DoS, 11. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>281</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 1539, US-Botschaft Bonn an DoS, 11. Februar 1970, ebd.

<sup>282</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Further Developments in Ostpolitik, 12. Februar 1970, a.a.O.



dem Abschluss der ersten Gesprächsrunde Bahrs in Moskau und nach der DDR-Zusage zu einem Gipfeltreffen. Am 10. Februar hatte die Sowjetunion nach langwierigen Schriftwechseln des Vorjahrs Bereitschaft signalisiert, bezüglich Berlins mit den Westmächten zusammenzukommen.<sup>283</sup> Hierzu hatte sie ein Sondierungstreffen am 18. Februar vorgeschlagen, was mit einer Vorbereitungszeit von acht Tagen ambitioniert war und auf Druck Bonns zurückging, die Viermächtegespräche noch vor Aufnahme der Verhandlungen mit der DDR einzuläuten. Brandt richtete einen Brief an die Westmächte, in dem er erläuterte, die Moskauer Verhandlungen seien positiv verlaufen, doch die DDR sei ein Risikofaktor: „Wir werden erwarten müssen, dass Ostberlin alle vorstellbaren Anstrengungen unternimmt, nicht nur in der Propaganda, sondern auch in Debatten innerhalb des Blocks, um eine Übereinkunft zwischen uns und den Sowjets zu verhindern.“<sup>284</sup> Daher habe Bahr in Moskau unterstrichen, das deutsch-sowjetische Gewaltverzichtsabkommen werde nur bei einer Garantie der „Rechte und [...] Verantwortungen der Vier Mächte für Berlin und Deutschland als Ganzes“ geschlossen werden. Gleichzeitig habe man das eigene Interesse daran verdeutlicht, die Lage in Berlin zu entspannen. Gerade nun, da Ulbricht versuche, Moskau negativ zu beeinflussen, bevor die Gespräche in die nächste Runde gingen, sei ein koordinierter Vorstoß der Westmächte und der Bundesrepublik nötig: „Ich erachte es als sehr wichtig, dass die Bundesregierung und die drei Mächte einen einheitlichen Standpunkt in ihren jeweiligen Gesprächen in allen Fragen einnehmen, besonders aber mit Bezug auf das Berlinproblem.“ Daher habe er ihnen abseits diplomatischer Kanäle ein Papier zukommen lassen, das den Inhalt der Moskauer Gespräche und die berlinpolitische Position der Bundesregierung ausführe. Nun drängte der Kanzler auf Aktivismus: „wir sollten den Eindruck vermeiden, dass die drei Mächte und die Bundesrepublik sich noch nicht einig und daher gezwungen sind, die Verhandlungen zu verzögern. Ich messe daher dem frühen Beginn von Viermächtegesprächen über Berlin auf der Basis einer vereinbarten westlichen Position besondere Bedeutung bei.“

Kissinger analysierte die Intentionen Brandts nüchtern, wie er Präsident Nixon schrieb: „Der primäre Zweck von Brandts Brief scheint zu sein, etwas sanften Druck auf die Drei Mächte auszuüben in der Hoffnung, dass sie einer Eröffnung der Viermächtegespräche bis zu dem

---

<sup>283</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Four Power Negotiations on Berlin, Washington, 24. Februar 1969, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 58.

<sup>284</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, 25. Februar 1970, Folder Chancellor Brandt, 1969 –Apr 70 [1 of 1]; Box Germany; NSC Files; RNL.

Zeitpunkt zustimmen, an dem Brandt und DDR-Premier Stoph sich treffen [...] und die BRD-Verhandlungen mit den Sowjets fortgesetzt werden.“<sup>285</sup> Die Bundesrepublik wünsche, dass diese Teilaspekte der Ostverhandlungen parallel voranschritten, gehe aber davon aus, dass eine einheitliche westliche Position zu Berlin nicht rechtzeitig hergestellt werden könne. London sei, wie Brandt wisse, leicht zu Initiativgesprächen zu bewegen, doch Frankreich und die USA tendierten zu einer Verzögerung bis zur Absicherung der eigenen Position, was auch Kissinger empfahl. In der Tat war die US-Regierung inhaltlich unvorbereitet, was an Kommunikationsproblemen zwischen NSC und State Department lag.<sup>286</sup> Nachdem Moskau neue Berlingespräche angeboten hatte, entstanden hier diametral gegensätzliche Haltungen. Das Außenministerium drängte auf zeitnahe Verhandlungen: Das Angebot Moskaus genüge als Gesprächsgrundlage, die Risiken seien minimal, die alliierten Rechte unverrückbar. Nur die Bundesrepublik werde, in Form eingeschränkter Bundespräsenz, den Preis der Entspannung zu zahlen haben. Man unterstütze die europäischen Partner: „Wenn wir Gespräche ablehnten, wären wir gegenüber der Kritik verwundbar, über die Maßen negativ oder furchtsam zu sein. Die Briten, Franzosen und Deutschen werden die Gespräche sicherlich alle befürworten.“<sup>287</sup> Der NSC jedoch bezweifelte die Kompetenz der Kollegen im Außenministerium. Deren Analyse sei nachlässig, urteilte Sonnenfeldt; es fehlten eine Risikoprognose, die präzise Definition eigener Verhandlungsziele sowie jegliche Überlegungen zur Taktik. Das Department richte sich nach der Bundesregierung und den Sowjets, ohne sich im Weißen Haus rückzuversichern: „Ich bin sehr besorgt, dass State [d.h. das State Department] weiterhin die Berlinpolitik und Verhandlungspositionen ad hoc erstellt, in der Bonner Gruppe, ohne zunächst eine Position der US-Regierung zu haben.“ Man sehe zwei Verhandlungsrunden entgegen, erst zwischen Bonn, London, Paris und Washington, um eine Position zu finden, dann den Viermächteverhandlungen mit den Sowjets. Das Außenministerium, so Sonnenfeldt, sei auf beide nicht vorbereitet. Kissinger stimmte zu; die Verhandlungen seien zu wichtig, um sie unvorbereitet zu beginnen. „Verdammt – Hal[, das] ist dasselbe Problem wie zuvor“, notierte er und veranlasste, zu prüfen, die Berlinpolitik zur Chefsache zu machen: „Wenn Berlin kein NSC-Thema ist, was denn dann?“ Durch rasche Befassung des NSC sollte die US-Position nun abgesichert und die Macht über die

---

<sup>285</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Letter from Chancellor Brandt on Berlin, Washington, 3. März 1970, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>286</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 54. Im Folgenden ebd.

<sup>287</sup> Hier und im Folgenden: Ebd.

Verhandlungen hier konzentriert werden.<sup>288</sup> Kurz nachdem die Vorbereitungen hierfür abgeschlossen waren, erhielt man jedoch Nachricht aus Bonn: Die britische Delegation in der Vierergruppe hatte einen Antwortentwurf an Moskau vorgelegt, der der Aufnahme von Gesprächen grundlegend zustimmte, sich aber die Terminfindung vorbehielt und inhaltliche Reserven ankündigte. Sonnenfeldt erklärte Kissinger und dessen Militärberater, General Alexander M. Haig, Jr.: „Dieser Entwurf ist besser als der, denn State vorgeschlagen hat, falls wir mit den Gesprächen vorangehen wollen.“<sup>289</sup> Falls der NSC die Gespräche nicht grundlegend ablehne, sondern nur die Kontrolle über sie gewinnen wolle, solle man den Entwurf unterstützen: „Meine eigene Sicht [...] ist, dass wir keine Alternative haben, als den Gesprächen zuzustimmen und uns darauf konzentrieren sollten, eine substanzielle, ordnungsgemäß vom Präsidenten bestätigte Position zu erhalten.“ Kissinger segnete dieses Vorgehen ab, da er in der Tat hauptsächlich die Verhandlungsmacht in den eigenen Händen konzentrieren wollte.<sup>290</sup> So informierte er das State Department, der Präsident habe entschieden, den Verhandlungen grundlegend zuzustimmen, aber dekretiert, deren Vorbereitung bliebe nicht dem Außenministerium vorbehalten: „In Anbetracht der Natur des Gegenstands wünscht der Präsident, dass diese Arbeit von einer kleinen interministeriellen Gruppe ausgeführt wird, die die Teilnahme von NSC-Mitarbeitern beinhaltet.“<sup>291</sup> Diese Entscheidung wurde de facto von Kissinger allein getroffen. Nixon wurde erst eine knappe Woche später informiert und stimmte nachträglich zu.<sup>292</sup> Inhaltlich blieb Kissinger skeptisch. Er erläuterte Nixon, man dürfe von den Verhandlungen nicht viel erwarten und keine Hoffnungen schüren: „Das Ziel der Sowjets ist es, die politische Präsenz der BRD in West-Berlin zu reduzieren, die sowjetische Rolle in West-Berlin zu vergrößern und zur selben Zeit jegliche Dreimächteverantwortungen für Gesamtberlin, Ost und West, zu eliminieren.“ Moskau wolle alle logistischen Verbindungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik, mit Ausnahme des alliierten Militärverkehrs, in die Hoheit der DDR überführen, was mit den westlichen Interessen kollidiere: „Die Westmächte streben nach einer Aufwertung der Lebensfähigkeit der Stadt durch Verbesserungen [ihres] inneren Lebens [und] nach der

---

<sup>288</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Question Whether Berlin Should be Put into the NSC, Washington, 17. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>289</sup> Hier und im Folgenden: Urgent Note, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger / General Haig: Berlin, Washington, 17. Februar 1970, ebd.

<sup>290</sup> Vgl. Memorandum, Alexander Haig an Helmut Sonnenfeldt, Washington, 17. Februar 1970, ebd.

<sup>291</sup> Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 54.

<sup>292</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Four Power Negotiations on Berlin, Washington, 24. Februar 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 58, FN 1. Im Folgenden: ebd.

Garantie ununterbrochenen zivilen Zugangs [...], zugleich danach, die alliierte Position in Berlin zu schützen und nicht mehr zuzugestehen, als die BRD es mit Blick auf ihre Präsenz in West-Berlin wünscht.“ Dennoch sei die amerikanische Bereitschaft zu Verhandlungen alternativlos, da man die Sowjets selbst seit 1969 hierzu gedrängt und verdeutlicht habe, Berlinverhandlungen seien Vorbedingung für die Einberufung einer etwaigen KSZE.

So wurde die US-Botschaft in Bonn autorisiert, den Text der Kommunikation an die Sowjetunion mit den britischen und französischen Kollegen abzustimmen. Sie wurde der Regierung in Moskau am 27. Februar übergeben. Der Weg für die Berlinverhandlungen war frei.<sup>293</sup> Doch auch, wenn man Brandts Wünsche erfüllte, blieb das Weiße Haus bezüglich sowjetischer und westdeutscher Intentionen argwöhnisch. Noch eine Woche zuvor hatte Nixon ein Memorandum Sonnenfeldts, das die Risiken der Ostpolitik in düsteren Farben zeichnete, mit dem Kommentar versehen: „K – a very perceptive piece.“<sup>294</sup> Bemerkenswert an dieser Quelle ist, dass der NSC die Hauptrisikoträger in der Administration Brandt identifizierte. Niemand misstrauete Brandt selbst, der die Bundesrepublik im Westen verankert sehe und die Ostpolitik realistisch angehe. Die Gefahr liege in einem Zauberlehrlings-Szenario, in dem ihm die Kontrolle entgleiten könne – kurzfristig, indem das Prestige, das Brandt investiert hatte, es Moskau ermöglichen würde, ihn unter Druck zu setzen; langfristig durch eine Schwächung der Westbindung als Resultat einer aufgewerteten DDR und sowjetischen Drucks: „wenn die Sowjets ihre erste Reihe von Zielen erreicht haben, könnten sie die BRD mit der Behauptung konfrontieren, dass eine echte und langfristige Verbesserung der westdeutschen Beziehungen zur DDR und anderen östlichen Ländern nur erreicht werden kann, wenn Bonn seine Westbindungen lockert.“ In diesem Fall sei ein Wiedererstarken der antiwestlichen Tendenzen, die in den 1950er Jahren in der Bundesrepublik grassiert hatten, zu befürchten. Diesen risikobehafteten Kurs verfolge ausschließlich Egon Bahr. Brandt, Wehner und Schmidt wurden von allen Vorwürfen befreit: „Es sollte betont werden, dass Männer wie Brandt, Wehner und Verteidigungsminister Schmidt sich zweifelsohne so sehen, dass sie eine verantwortliche Politik der Aussöhnung und Normalisierung mit dem Osten führen und nicht intendieren, diese Politik in Konflikt mit Deutschlands Westbindungen kommen zu lassen.“ Doch einigen der engeren Berater Brandts, „zum Beispiel Staatssekretär Egon Bahr[,] wird zutiefst misstraut. Viele der Sorgen innerhalb und außerhalb Deutschlands konzentrieren sich

---

<sup>293</sup> Vgl. ebd.

<sup>294</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Präsident Nixon: Brandt's Eastern Policy, Washington, 16. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [1 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL. Handschriftlicher Kommentar Nixons auf dem Dokument.

auf die Gefahr, dass, während Brandt das Streben nach Normalisierung verfolgt, seine Berater und Unterstützer letztendlich Erfolg darin haben, ihn dazu zu bringen, Deutschlands gesamte internationale Stellung zu gefährden. Diese Furcht [...] könnte schließlich die Art emotionalen und doktrinären politischen Streits hervorrufen, die das politische Leben in Deutschland [...] in der Vergangenheit gelähmt hat. Es ist eine Möglichkeit, über die wir selbst offensichtlich besorgt sein müssen.“

Bahr selbst war mit außerordentlichem Erfolg aus Moskau zurückgekehrt; im AA hieß es, die „Vorverhandlungsphase“ des Gewaltverzichtabkommens habe begonnen.<sup>295</sup> Nachdem er die wichtigsten Ergebnisse vorab via Backchannel Kissinger mitgeteilt hatte,<sup>296</sup> informierte er am 26. und 27. Februar die alliierten Botschafter. Wie aus dem Memorandum, das er ihnen überreichte, hervorging, hatte er sowjetischen Maximalforderungen deutliche Positionen entgegengestellt. So habe Gromyko gefordert, dass die Berlinfrage im Moskauer Vertrag behandelt werden solle: „Ein Gewaltverzichtsabkommen zwischen der Sowjetunion und der BRD würde zu seinem Gegenstand die Achtung der Grenzen und der territorialen Integrität aller Staaten in Europa haben müssen und daher auch die Grenzen auf dem Gebiet West-Berlins umfassen.“<sup>297</sup> Zwar solle die Bundesrepublik Beziehungen zu West-Berlin unterhalten dürfen, doch dürften sich diese nicht von solchen dieser „unabhängigen politischen Einheit“ mit anderen Staaten unterscheiden. Dies lief auf die Negation der Zugehörigkeit West-Berlins zur Bundesrepublik hinaus, die im Grundgesetz festgeschrieben und nur durch alliierten Vorbehalt auf unbestimmte Zeit ausgesetzt war. Bahr hatte daraufhin deutlich gemacht, dass die Bundesregierung zwar Interessen in Berlin, aber ob des Viermächtestatus kein Verhandlungsmandat habe. Gleichwohl erläuterte er die „Meinung“ Bonns: Sollten die Ostverträge abgeschlossen werden, dürfe Berlin nicht als „Streitapfel“ außen vor bleiben; die Prinzipien des Gewaltverzichts müssten auf die Stadt ausgedehnt werden. Eine „unabhängige politische Einheit“ West-Berlin werde es niemals geben, dies würden die Berliner, die Bundesrepublik und die Westmächte niemals zulassen: „man kann nicht einerseits vom Status quo in Europa sprechen und andererseits wünschen, den Status quo in Berlin zu ändern.“ Auch die Beziehungen zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik verteidigte Bahr. Die

---

<sup>295</sup> Vgl. Telegramm BONN 1590, US-Botschaft Bonn an das DoS, 12. Februar 1970, ebd., im Original: „pre-negotiation phase“.

<sup>296</sup> Vgl. Message From the German State Secretary for Foreign, Defense, and German Policy (Bahr) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Bonn, 20. Februar 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 56.

<sup>297</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 02160, US-Botschaft Bonn an das DoS, 26. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

Westsektoren seien mit Einverständnis der drei Mächte in das ökonomische, finanzielle, kulturelle und juristische System der Bundesrepublik integriert worden; diese Strukturen seien ebenso unerschütterlich wie die internationale und konsularische Vertretung West-Berlins durch die Bundesregierung. Sowjetunion und DDR müssten daher auch endlich die Ausstellung bundesrepublikanischer Pässe für West-Berliner akzeptieren. Es dürfe zudem keine weiteren Behinderungen des zivilen Verkehrs auf den Zugangswegen zu den Westsektoren geben. Gromyko lehnte jede Diskussion ab; er habe nur darauf bestanden, die Anerkennung der territorialen Integrität und der Grenzen West-Berlins müsse Bestandteil des Gewaltverzichtsabkommens sein, alle übrigen Fragen beträfen nur die Vier Mächte. Wie Bahr den alliierten Botschafter erläuterte, lehne er Gromykos Forderung nicht pauschal ab: wenn durch die Zusicherung, die Grenzen West-Berlins nicht mit Gewalt ändern zu wollen, sowjetische Zugeständnisse errungen würden, könne man dies erwägen, um die Situation in Berlin zu stabilisieren. Hier sah er die Westmächte in der Verantwortung: „Daher erscheint es umso wichtiger [...], dass die Drei Mächte bald in ihren eigenen Meinungs austausch mit der Sowjetunion eintreten, so dass diese [...] Verhandlungen parallel zu unseren Moskauer und Ost-Berliner Gesprächen stattfinden können. Keinesfalls sollte eine Situation entstehen, in der die Sowjetunion die Drei Mächte und die Bundesrepublik gegeneinander ausspielen kann.“ Bonn verspreche sich von jenen Verhandlungen gewisse Ergebnisse: solange es keine Gesamtadministration für Berlin gäbe, wie nach dem Zweiten Weltkrieg eigentlich vereinbart, sollten die Vier Mächte die tatsächliche Lage, die Hoheit der Besatzungsmächte in ihren Sektoren, respektieren. Diese faktische, nicht aber völkerrechtliche Anerkennung des Status quo müsse vonseiten Moskaus zudem die Punkte beinhalten, die Bahr für Gromyko aufgelistet hatte, vor allem die Achtung der Bindungen West-Berlins zur Bundesrepublik. Die Westmächte sollten öffentlich versichern, dass der Status quo gelte und sie weiterhin die Hoheit über die Westsektoren ausübten. Sollte Moskau hierzu bereit sein, werde sich Bonn im Gegenzug zu einer Einschränkung der Bundespräsenz bereitfinden: „Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland werden in Berlin keine jener formellen offiziellen Akte vornehmen, zu denen sie laut Grundgesetz verpflichtet sind.“ Schließlich wies Bahr auf die Problematik des Zivilverkehrs zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik hin, bei der man hoffe, die Vier Mächte würden eine Regelung zu uneingeschränktem Personen- und Güterverkehr finden. Sollte Moskau darauf bestehen, dass dies zwischen Bundesrepublik und DDR ausgehandelt werde, so sei man hierzu bereit.

Die Botschafter der Westmächte hielten sich in ihrer Reaktion bedeckt; der amerikanische und der britische Botschafter brachten lediglich ihr „persönliches“ Verständnis für diese Linie

zum Ausdruck.<sup>298</sup> Noch bevor ihre Regierungen Position bezogen, erhöhte Bonn abermals den Druck. Noch am 27. Februar erklärte van Well in der Vierergruppe sein Bedauern, dass die USA – wie deutlich wurde: besonders Kissinger – eine Eröffnung der Verhandlungen vor dem Gipfeltreffen zwischen Brandt und Stoph blockierten, obwohl man sie um Unterstützung gebeten habe.<sup>299</sup> Zwar war am gleichen Tag die Note der drei Mächte an Moskau gesandt worden, die Gesprächen zustimmte, doch behielt sich diese die Terminfindung vor. Nur durch eine rasche Eröffnung könne man jedoch den Verhandlungsspielraum der DDR begrenzen: „Es wäre schwieriger für die DDR, in den Brandt-Stoph-Gesprächen negativ zu sein, wenn die Sowjetunion bereits sichtbar in Verhandlungen mit dem Westen über Berlin engagiert wäre.“ Hierauf schlug London vor, zeitnah ein erstes Viermächtetreffen einzuberufen, das sich jedoch lediglich mit der Agenda und prozeduralen Fragen befassen würde, anschließend aber eine längere Pause vor dem zweiten Treffen einzuräumen, um Zeit zu gewinnen. So ließe sich eine starke westliche Verhandlungsposition herbeiführen und der Eindruck westlicher Uneinigkeit vermeiden. Der französische Gesandte schloss sich an und empfahl dies seiner Regierung; sein britischer Kollege teilte mit, Premierminister Wilson befürworte dieses Vorgehen. So hing nun in der Tat alles an den USA. Botschafter Rush gab dies nach Washington weiter: „Beachtlicher Druck ist kürzlich auf mich persönlich von den britischen und französischen Botschaftern sowie ranghohen deutschen Beamten bezüglich des Timings der Eröffnung der Gespräche mit den Sowjets über Berlin ausgeübt worden.“<sup>300</sup> Den USA werde vorgeworfen, grundlos zu blockieren. Zudem habe Brandt die Angelegenheit in seinem jüngsten Brief an Wilson, Pompidou und Nixon zu einer Grundfrage der Bündnisbeziehungen erhoben. Rush plädierte für ein Entgegenkommen: „Ich sehe nicht, dass wir besonders viel durch eine Streckung unserer Vorbereitungen gewinnen können, während mit Hinblick auf das Bündnisverhältnis durch weitere Verzögerungen viel verloren werden kann. Wenn wir nun vorangehen, können wir zur Einheit der alliierten Haltung zu Berlin beitragen.“

Während Rush sich in Bonn unter Druck sah, reiste Präsident Pompidou zu seinem ersten Staatsbesuch in die USA, wo er sich am 26. Februar mit Nixon über die Deutsche Frage und die Neue Ostpolitik austauschte.<sup>301</sup> Beide vertraten eine ähnliche Haltung. Pompidou betonte, er vertraue Brandt ebenso wie den 60 Millionen Westdeutschen, die keine Kommunisten

---

<sup>298</sup> Vgl. Telegramm BONN 2164, US-Botschaft Bonn an das DoS, 27. Februar 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>299</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 2229, US-Botschaft Bonn an das DoS, 27. Februar 1970, ebd.

<sup>300</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 2233, US-Botschaft Bonn an das DoS, 28. Februar 1970, ebd.

<sup>301</sup> Vgl. im Folgenden: Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 57.

werden wollten; dennoch müsse man wachsam bleiben. Einige Akteure nahmen sich an Brandts Vorsicht kein Beispiel und überstürzten die Öffnung nach Osten. Aufgrund des Risikos, das solches Verhalten in Kombination mit den sowjetischen Interessen bedeute – wie Nixon sekundierte: „die Sowjets haben seit 20 Jahren nie das deutsche Problem aus den Augen gelassen“ – beharre Paris darauf, dass Bonn jeden Schritt mit dem Westen zu koordinieren habe. Er habe Brandt verdeutlicht, er wolle nicht aus der Presse erfahren, dass die Bundesrepublik die DDR anerkannt habe. Insbesondere galt sein Unbehagen der Berlinfrage: „[E]r bedaure die Verhandlungen über Berlin. Er fühle, sie könnten nur den Sowjets Vorteile bringen und ihnen Gelegenheit geben, ihre Präsenz in West-Berlin spürbar zu machen, während sie uns wie immer Einfluss in Ost-Berlin verweigerten. Er dächte, dass Verhandlungen über diese Themen von allen dreien durchgeführt werden sollten und nicht indirekt von den Deutschen.“ Nixon pflichtete Pompidou rückhaltlos bei und gelobte, in enger Konsultation mit Paris vorzugehen. Beide waren sich einig: die Bundesrepublik müsse beobachtet, ihre Ostpolitik kontrolliert werden; sie verfüge über keinerlei Verhandlungs- oder Mitspracherechte in Berlin. Jenseits des Eisernen Vorhangs hatte derweil eine weniger harmonische Konsultation stattgefunden. Am 2. März berief Kanzleramtschef Horst Ehmke Botschafter Rush ein, um ihn über eine Politbüro-Kontroverse über den Besuch Brandts in der DDR zu informieren.<sup>302</sup> Ulbricht und Stoph, die sich nach Moskaus Intervention zu Gesprächen bereit erklärt hatten, stießen auf die vehemente Opposition einer Mehrheit um Erich Honecker, die die Gespräche kalkuliert scheitern lassen wollte. Hintergrund war laut westdeutschen Informationen eine Untersuchung des Politbüros, die ergeben hatte, dass „über 70 Prozent der ostdeutschen Bevölkerung erwarteten, dass die Brandt-Stoph-Gespräche in weitreichenden Übereinkünften resultieren würden, die zur deutschen Wiedervereinigung führen würden, und dieses Ergebnis unterstützten.“ Honecker und seine Genossen befürchteten, das Regime werde die Kontrolle über die Bevölkerung verlieren, falls man nicht rasch auf einen harten Kurs umschwenke. Dieser Disput sei nur durch sowjetischen Druck lösbar gewesen – wie Ehmke berichtete, sei das Problem nur durch Gromykos persönliches Erscheinen in der DDR gelöst worden, wo er die Oppositionsgruppe darauf verpflichtet habe, „dass die Verhandlungen mit Brandt in einer vernünftigen, geschäftsmäßigen Atmosphäre verlaufen sollten.“ Ehmke unterstrich ob dieser Neuigkeiten erneut die Bedeutung eines Beginns der Viermächtegespräche vor dem Gipfeltreffen: „Er sagte, die BRD betrachte die Berlingespräche als Fokus des gesamten derzeitigen Verhandlungskomplexes und dass

---

<sup>302</sup> Vgl. Telegramm BONN 2292, US-Botschaft Bonn an das DoS, 2. März 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.



Fortschritte bezüglich Berlin Vorbedingung für Fortschritte in Gesprächen mit den Ostdeutschen und möglicherweise anderer Ostverhandlungen seien.“ Doch in Reaktion auf die starre Haltung des Weißen Hauses schwenkte Brandt wenig später auf einen Kompromissvorschlag um. In London erläuterte er Premierminister Wilson, die rasche Eröffnung der Viermächteverhandlungen sei wünschenswert, aber nicht zentral; auch ein erstes Treffen Ende März wäre schon wertvoll.<sup>303</sup> Wilson nahm diese Idee auf und erteilte seiner Botschaft in Bonn Weisung. Auch Washington ging schließlich auf diesen Kompromissvorschlag ein, wobei Außenminister Rogers ihn Kissinger kurioserweise als seine eigene Idee verkaufte, obwohl das Department seit drei Tagen über Brandts Gespräch mit Wilson informiert war.<sup>304</sup> Kissinger blieb zwar skeptisch. Der Zwang, so rasch zu einer Position zu gelangen und das Risiko, vor den Sowjets nicht einhelliger Meinung zu sein, wogen nach wie vor schwer. Doch war ihm dies keinen Streit mit Rogers und den Alliierten wert, wie er an Nixon schrieb: „Da die Kehrseiten nur taktischer Natur sind, glaube ich nicht, dass es wert ist, darüber zu streiten.“ Nachdem der Präsident sein Einverständnis gegeben hatte, wurde am 12. März ein Brief an Willy Brandt versandt, der eine Eröffnung der Gespräche am 26. März 1970 vorschlug.<sup>305</sup> Als Brandt diese Nachricht erhielt, ließ er der US-Regierung ausrichten, er sei „extrem erfreut über den Brief des Präsidenten und sehr positiv von seinem Inhalt beeindruckt.“<sup>306</sup>

Während Bahr zu erneuten Gesprächen nach Moskau aufbrach und Brandt sich auf das historische Treffen mit Stoph vorbereitete, das schließlich am 19. März in Erfurt stattfinden sollte, arbeiteten Paris und Washington intensiv an ihren Positionen für die Viermächteverhandlungen. Die französische Haltung entsprach ihren Bedenken um ihre Vorbehaltsrechte in Berlin und für Deutschland als Ganzes: „Unsere Rechte [...] geben uns einen Rechtstitel, in der Lösung der Deutschen Frage zu intervenieren und bei den Bedingungen einer etwaigen Wiedervereinigung mitzusprechen.“<sup>307</sup> Obwohl die Bundesregierung diese Rechte nicht in Frage stelle und sich in Moskau laufend auf sie berufe, zeige sie dennoch die Tendenz, die Grenzen ihrer Souveränität zu überschreiten. Es sei ein schleichender Verfallsprozess der Vorbehaltsrechte zu befürchten. Auch im Detail sei die

---

<sup>303</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm STATE 033931, DoS an US-Botschaft Bonn, 7. März 1970, ebd.

<sup>304</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Reply Letter to Brandt on Berlin, Washington, 10. März 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 64. Im Folgenden ebd.

<sup>305</sup> Vgl. ebd., FN 4.

<sup>306</sup> Ebd.

<sup>307</sup> Hier und im Folgenden: Note: Implications possibles pour les intérêts des trois puissances de la politique d'ouverture à l'Est du Gouvernement fédéral, Paris, 13. März 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

Haltung Bonns problematisch: So wolle man eine Teilanerkennung der DDR mit der legalen Aufrechterhaltung des Viermächtestatus, aber gleichzeitig einer allseitigen faktischen Anerkennung des Status quo kombinieren; zudem solle die Problematik der Zugangswege mit der DDR verhandelt werden, obwohl die Vier Mächte weiterhin als deren Garantiemächte fungieren sollten. Das Verdikt des Quai d'Orsay war eindeutig: „Der widersprüchliche Charakter dieser verschiedenen Vorschläge macht die Gesamtkonstruktion recht utopisch.“ Der Widerspruch zwischen Anerkennung und Überwindung des Status quo prägte die Ostpolitik und sei Ausdruck des Bonner Imperativs, „den einen Ast nicht loszulassen, bevor man den anderen ergriffen hat.“ Dass die Bundesregierung sich der Sensibilität dieses Vorgehens ebenso bewusst sei wie der Tatsache, dass sie in der Grauzone ihrer Souveränität operierte, stelle vermutlich den Grund dafür dar, dass man nur vage über die Gespräche in Moskau berichte.

Einen Tag vor der Niederschrift dieses französischen Memorandums hatte sich auch die US-Regierung auf eine Position verständigt.<sup>308</sup> Wie Kissinger an Nixon schrieb, wolle man bessere Zugangsbedingungen sowie eine höhere Mobilität zwischen Ost- und Westsektoren erwirken und die Außenvertretung West-Berlins durch die Bundesregierung absichern. Die Transitfragen sollten unter Viermächteautorisation von den beiden deutschen Regierungen ausgehandelt werden; dies lehnte Paris weiterhin ab. Bezüglich der von Bonn geforderten Anerkennung der faktischen Bindungen West-Berlins an die Bundesrepublik blieb auch Kissinger vorsichtig: „Die neuen Vorschläge der BRD werden Klarstellung erfordern und könnten schwierig zu handhaben sein; Differenzen in Prioritäten und Taktik sind wahrscheinlich.“ Dass Bonn bereit sei, als Gegenleistung an den Osten die Bundespräsenz einzuschränken, dürfte kaum genügen, Fortschritte herbeizuführen. Doch der Symbolwert der Verhandlungen, der die Verantwortung der Vier Mächte für Berlin und Deutschland als Ganzes unterstreiche, sei für die Neue Ostpolitik unverzichtbar. Es sei daher gleich, pflichtete Kissinger Secretary Rogers bei, ob man Minimalergebnisse erziele oder die Verhandlungen abbrüche: „In jedem Fall werden die Gespräche dazu gedient haben, die Viermächteverantwortung für Berlin und Deutschland als Ganzes erneut zu betonen und werden ein Rahmenwerk geboten haben, in dem Brandt mit der DDR verhandeln kann, ohne dass es scheint, als würde er diese Verantwortung kompromittieren.“<sup>309</sup> Auch ein Abbruch

---

<sup>308</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Four Power Talks on Berlin, Washington, 12. März 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 65. Im Folgenden: ebd.

<sup>309</sup> Ebd., FN 3.

könnte positive Resultate zeitigen, da er den Europäern die begrenzten Chancen einer gesamteuropäischen Sicherheitslösung vor Augen führen würde.

Die französische Regierung verfolgte somit einen rigideren Kurs in den Berlinverhandlungen als die amerikanische. In Washington sah man zwar Langzeitriskien der Neuen Ostpolitik, die Berlinverhandlungen jedoch als keinen besonderen Bedrohungsfaktor. Vielmehr erhoffte man sich die Entspannung jenes Krisenherds, ohne die Sicherheit oder den Status der Westsektoren aufs Spiel zu setzen. Paris beharrte hingegen auf einer strengen Interpretation des Viermächtestatus, auch wenn dieser de facto schon lange dysfunktional war. Der zentrale Streitpunkt, der vor Eröffnung der Gespräche im Kreis der Drei Mächte und der Bundesrepublik auftrat, war die Frage, welche Rolle die Bundesrepublik spielen sollte. Wie aus Kissingers Memorandum hervorgeht, waren die USA der Idee eines deutsch-deutschen Transitabkommens nicht abgeneigt. Gemeinsam mit Bonn zielten sie darauf ab, diesen Vorschlag in den Text des Eröffnungsstatements zu integrieren – womit sie auf Widerstand stießen: „Die Franzosen und die Briten [...] erwogen, dass die westliche Seite – zumindest in der ersten Sitzung – nicht vorschlagen sollte, die Deutschen in Angelegenheiten zu involvieren, die in die Verantwortung der Vier Mächte fallen. Angesichts ihrer festen Position stimmten wir zu, diesen Punkt fallen zu lassen.“<sup>310</sup> In der Tat blieb die erste Sitzung der Viermächteverhandlungen am 26. März 1970 im ehemaligen Alliierten Kontrollratsgebäude am Berliner Kleistpark symbolischer Natur: die Repräsentanten verlasen die Eröffnungsstatements und versicherten sich des guten Willens ihrer Regierungen. Wie die amerikanische Delegation berichtete, zeigten sich die Sowjets von ihrer besten Seite.<sup>311</sup>

Ebenfalls substantiell ergebnislos, aber symbolisch relevant war das Erfurter Gipfeltreffen zwischen Brandt und Stoph am 19. März, das nun zwischen der Ankündigung des ersten Viermächtetreffens und dessen Ausrichtung stattfand.<sup>312</sup> Die SED beharrte auf ihren Vorbedingungen und blockierte jeden Fortschritt der Verhandlungen. Die einzige Einigung, die erzielt wurde, war, die Gespräche am 21. Mai in Kassel fortzusetzen. Dieses Ergebnis entsprach den vorsichtigen Erwartungen Brandts. Mit dem Hintergrundwissen des DDR-

---

<sup>310</sup> Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Four Power Talks on Berlin, 26. März 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 73.

<sup>311</sup> Vgl. ebd., Fußnote 4.

<sup>312</sup> Vgl. zum Erfurter Gipfeltreffen: Benedikt Schoenborn / Gottfried Niedhart: Erfurt and Kassel, 1970, in: Kristina Spohr / David Reynolds (Hrsg.): Transcending the Cold War. Summits, Statecraft, and the Dissolution of Bipolarity in Europe, 1970-1990, Oxford 2016, S. 15-42, insbes. S. 24-28.

internen Streits um Honeckers Blockadehaltung schien selbst dieses Resultat noch positiv.<sup>313</sup> Und obwohl er Nixon schrieb, Stoph habe sich „[b]esonders kompromisslos [...] in Bezug auf Berlin“ gezeigt, lagen der US-Regierung Informationen vor, nach denen Stoph hinter verschlossenen Türen erklärt habe, man könne bestimmte Berlinprobleme womöglich ohne viel Lärm beilegen.<sup>314</sup> So diese Informationen valide waren – Brandt mag aus taktischen Motiven die Intransigenz der DDR überzeichnet haben, um Druck auf Washington auszuüben<sup>315</sup> – war die Aussicht auf eine Lösung praktischer Teilungsprobleme bereits in Erfurt erkennbar. Vor allem aber war das Treffen historischen Charakters: als erstes deutsch-deutsches Gipfeltreffen und ob des begeisterten Empfangs, der Willy Brandt von der ostdeutschen Bevölkerung gemacht wurde. Dass die Erfurter nicht nur „Willy“, sondern „Willy Brandt“ skandierten, damit man ihre Begeisterung nicht Willi Stoph zuschreiben konnte, sorgte im Westen, wo die Ereignisse im Fernsehen übertragen wurden, für eine emotionale Rezeption – und bestätigte die Sorgen Honeckers.<sup>316</sup> Brandt selbst reagierte mit großer Umsicht, wie er es bereits in Erfurt mit mäßigen Gesten im Angesicht der Menschenmenge getan hatte. So erklärte er Nixon: „Die vielen Zeichen der Verbundenheit, die mir von den Menschen im anderen Teil Deutschlands gegeben wurden, kann ich nicht unterbewerten. Man darf sie aber auch nicht überbewerten. Man muss sogar damit rechnen, dass diejenigen Kreise im Osten, die um die Konsolidierung der DDR fürchten, erneut zurückschrecken werden.“<sup>317</sup> Nixon war weniger zurückhaltend. Wie er an Kissinger schrieb: „K— Gut. Das wird die Sowjets zu Tode erschrecken.“<sup>318</sup> Kissinger musste den Präsidenten ausbremsen, da dieser unter dem Eindruck Erfurts schon überlegte, selbst in die DDR zu reisen. Differenziert betrachtete man die Ereignisse in Paris. Wie das MAE festhielt, war schon die Bereitschaft der DDR zu einem Treffen ohne Vorbedingungen in Erfurt, nicht, wie ursprünglich verlangt, in der „Hauptstadt der DDR“, ein Erfolg.<sup>319</sup> Der Empfang Brandts durch die Erfurter Bevölkerung konstituierte zudem einen „unmittelbaren Erfolg für den

---

<sup>313</sup> Vgl. Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 22. März 1970, Folder Chancellor Brandt, 1969–Apr 70 [1 of 1]; Box Germany; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

<sup>314</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 66.

<sup>315</sup> So erklärte Brandt in seinem Brief an Nixon: „Umso wichtiger ist es, dass in den bevorstehenden Gesprächen der Drei Mächte mit der Sowjetunion mit grossem Nachdruck darum gerungen wird, dass die östliche Seite die zwischen West-Berlin und der Bundesrepublik gewachsenen Beziehungen zur Kenntnis nimmt.“ Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 22. März 1970, Folder Chancellor Brandt, 1969–Apr 70 [1 of 1]; Box Germany; NSC Files; RNL.

<sup>316</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 66.

<sup>317</sup> Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 22. März 1970, a.a.O.

<sup>318</sup> Editorial Note, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 66. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>319</sup> Hier und im Folgenden: Note: Politique d'ouverture vers l'Est du Gouvernement fédéral, Paris, 13. April 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

Kanzler“<sup>320</sup>. Anders als Nixon aber ging man davon aus, dass das Treffen auch einen Gewinn für die DDR darstelle: „Für Pankow auf der anderen Seite konstituiert bereits die Tatsache, dass auf dieser Ebene ein Dialog begonnen hat, beachtlichen Fortschritt auf dem Weg zur Anerkennung.“ Das Treffen habe seinem Ziel gedient und beiderseits guten Willen geschaffen.

Dass es gelungen war, die Viermächteebene vorab einzubinden, hatte hierzu wesentlich beigetragen. Die Rückkopplung gen Westen hatte zwar die dortigen Bedenken nicht ausgeräumt, aber ihren Sinn erfüllt: man hatte die Sackgasse überwunden. Da Brandt um die Bedeutung dieser Unterstützung in der Außen- und Innenpolitik wusste – nicht umsonst war Oppositionsführer Rainer Barzel (CDU), der sich Chancen auf die Kanzlerschaft ausrechnete, in Kontakt mit den Regierungen der Schutzmächte und vertrat eine härtere Linie gen Osten – plante er nun, sein Konsultationsversprechen vor den nächsten Schritten einzulösen. Anfang April sollte der lang ausstehende Antrittsbesuch in den USA stattfinden. Kissinger stellte fest, die Reise sei durch Bedarf an politischer Unterstützung motiviert: „Brandt sieht seinen Besuch in Washington offensichtlich als Schlüsselfaktor für die Vorbereitung der nächsten Phase der Ostverhandlungen. Er will eine eindeutige Befürwortung seines Ansatzes, nicht nur, um seine Verhandlungsposition zu stärken, sondern auch, um die zunehmend scharfe Kritik zu kontern, die sich aufseiten der Christdemokratischen Partei entwickelt.“<sup>321</sup> Tatsächlich hatte Sonnenfeldt seinen Vorgesetzten zwei Wochen zuvor informiert, der innenpolitische Konflikt um die Ostpolitik eskaliere; die USA müssten Acht geben, nicht in ihn verwickelt zu werden, zumal Regierung und Opposition sie zugleich hofierten.<sup>321</sup> So hatte Barzel in einem Gespräch mit Rush, über das die Bundesregierung nicht informiert war, unterstrichen, die CDU wünsche die Moskauer Gespräche zu unterbinden, die Haltung der Bundesregierung sei eine „totale Kapitulation gegenüber der sowjetischen Sichtweise auf ganzer Front.“<sup>322</sup> Barzel frage sich, wann die USA Brandt endlich ausbremsen würden, und hoffte, dies persönlich in Washington klären zu können. Um sich nicht in diesen Konflikt zu verstricken, musste man sich bei Brandts Besuch umsichtig verhalten. Mehr als die generelle Aussage, man begrüße Anstrengungen um die Entspannung in Europa, werde kaum machbar sein. Kurz vor Brandts

---

<sup>320</sup> Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Bonn Negotiations with the East, Washington, 7. April 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok. 74.

<sup>321</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Increased Concern over Brandt's Eastern Policy – We May be Getting Drawn In, Washington, 26. März 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [1 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>322</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Lunch with Egon Bahr, April 8, 1970, Washington, 7. April 1970, ebd.

Reise flog Bahr nach Washington, um vorab mit Kissinger zu konferieren. Hatten die USA auch alle offiziellen, inoffiziellen und geheimdienstlichen Ressourcen mobilisiert, um sich über dessen Aktivitäten in Moskau zu informieren, blieb das Gesamtbild doch lückenhaft, wie Sonnenfeldt für den NSC festhielt: „Während wir eine recht gute Idee von den Konturen dieser Verhandlungen haben, gibt es verstörende Berichte, die indizieren, dass wir über einige Aspekte nicht informiert worden sind.“<sup>323</sup> Vieles weist darauf hin, dass die Verhandlungen über den von Bonn offiziell benannten Rahmen hinausgingen. Laut geheimen Berichten seien in Moskau drei „non-papers“ ausgetauscht worden: „eine Präambel und der Text eines Gewaltverzichtsvertrags plus ein drittes Dokument zu den sowjetisch-westdeutschen Beziehungen. Wenn dem so ist, sind die Verhandlungen weiter ins Detail gegangen, als wir realisiert haben.“ Auch bezüglich der Berlinfrage widersprachen die Berichte Bahrs Behauptungen, „dass er Diskussionen dieses Themas blockiert hat. [...] Es ist gut möglich, dass Bahr weiterhin mit Gromyko über Berlin gesprochen hat, in dem Bemühen, zumindest eine stille Übereinkunft zu finden.“ Das State Department sah weniger Anlass zur Sorge. Zwar pflichtete man bei, die Informationen aus Bonn seien, obwohl detailliert, nicht gänzlich klar.<sup>324</sup> Dies liege jedoch in der Natur der Gespräche begründet, da diese Themen bearbeiteten, „die sich jeder Lösung seit über zwei Dekaden entziehen.“ Beide Seiten testeten Positionen aus und versuchten, Konzessionen zu erlangen, die Sachlage befände sich in stetigem Fluss. Zudem gäben die vorliegenden Geheimberichte hauptsächlich wieder, was westdeutsche Gesprächsteilnehmer oder andere Beamte privat, im Amt oder in Parteitreffen gesagt hätten. Diese Informationen seien kaum belastbarer als die der Bundesregierung.

In Washington schien Bahr auf Aufklärung und Vertrauensbildung bedacht. Als Kissinger ihn unumwunden auf die „non-papers“ ansprach, erklärte er, dass keine „papers“ ausgetauscht worden seien, dass aber Gromyko und er selbst schriftliche Formulierungen davon besäßen, was man diskutiert habe.<sup>325</sup> Es gebe drei solche Dokumente: zum Gewaltverzicht, zur Akzeptanz der europäischen Grenzen und zum Bestandsschutz geltender Verträge, also des Viermächtestatus Berlins und der alliierten Vorbehaltsrechte. Wie Bahr ausführte, habe man Fortschritte erzielt, doch weigere sich Moskau weiterhin, die Möglichkeit einer friedlichen Wiedervereinigung vertraglich anzuerkennen. Ohne diese Zusicherung, so fürchte er, werde

---

<sup>323</sup> Hier und im Folgenden: ebd.

<sup>324</sup> Hier und im Folgenden: State Department Research Memorandum: West Germany / USSR: The Bahr-Gromyko Talks, Washington, 7. April 1970, ebd.

<sup>325</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum for the Record: Luncheon Conversation Between Henry Kissinger and Egon Bahr, April 8, 1970, Washington, 8. April 1970, ebd.

der Kreml später behaupten, das Gewaltverzichtsabkommen verbiete die Wiedervereinigung. Bahr gab zu, die Berlinfrage sei lange diskutiert worden, doch nur im Rahmen eines Meinungsaustauschs; Verhandlungen könnten nur die Vier Mächte führen. Diese müssten sich zügig um Fortschritte bemühen und innerdeutsche Transitverhandlungen absegnen. Auch werde Willy Brandt zeitnah um eine Deklaration der Westmächte zum Moskauer Vertrag bitten, die die kontinuierliche Gültigkeit ihrer Abkommen mit der Bundesrepublik bestätige. Zwar berichtete Bahr somit gewissenhaft, doch wurde gleichzeitig klar, dass die Sorgen der USA und Frankreichs nicht unbegründet waren. Bahr hatte mit Gromyko in der Tat über alle Aspekte der Deutschen Frage und der europäischen Sicherheit diskutiert. Diese waren völkerrechtlich entweder den Siegermächten vorbehalten oder von solcher Bedeutung, dass ein unilateraler Vorstoß Bonns selbst unter dem Deckmantel des „Meinungsaustauschs“ inakzeptabel blieb. Dies sollte beim Staatsbesuch Brandts anklingen, wenn auch in diplomatischen Tönen. So wischte Nixon, als er Brandt am 10. April im Oval Office begrüßte, zunächst alle Unstimmigkeiten vom Tisch: „Wichtig sei nicht, ob wir in allen Einzelheiten übereinstimmten, sondern die Gewißheit, daß uns gemeinsame Interessen und Zielvorsetzungen verbänden. Hiervon ausgehend, könnten wir in freimütiger Aussprache voneinander lernen.“<sup>326</sup> Zur Ostpolitik erklärte er Verständnis und Unterstützung, wie Brandt notierte: „Er würde volles Verständnis dafür haben, wenn wir zu dem Ergebnis kommen sollten, die Oder-Neiße-Linie anzuerkennen. [...] Zu Berlin sagte N., dies sei für ihn ein Punkt, an dem kein Nachgeben möglich sei. Es befriedige ihn, daß ich dies als ein absolutes Erfordernis bezeichne.“ Erst nach den Vier-Augen-Gesprächen, im Kreise der gesamten Delegation, ließ Nixon Kritik anklingen. So sehe er eine Analogie zwischen den SALT-Gesprächen und den Ostverhandlungen Bonns, doch hätten die USA stets ihre Alliierten konsultiert – aus moralischem Imperativ heraus, nicht aus völkerrechtlicher Pflicht: „Die Vereinigten Staaten wünschen nicht, neue und unerprobte Freunde zu machen, wenn dies unsere alten und bewährten Freundschaften in Gefahr bringen würde.“<sup>327</sup> Bonn befinde sich in einer ähnlichen Situation. Er verstehe „das enorme deutsche Interesse an einer stabilen Zukunft in Berlin und an verbesserten Beziehungen zu Ostdeutschland. [...] Doch müsse die [Bundesregierung] als lebenswichtiges Mitglieder der Allianz bedenken, dass sichere und unerlässliche Freunde nicht im Interesse neuer Freunde, deren Verlässlichkeit unsicher ist, in

---

<sup>326</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt: Gespräche mit Präsident Nixon in Washington am 10. und 11. April 1970, 11. April 1970, AAPD, 1970, Bd. 1, Dok. 153.

<sup>327</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Brandt Visit: Morning Meeting, Remarks between President and Chancellor, Washington, 11. April 1970, FRUS, 1969-76, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969-72, Dok 81.

Furcht versetzt oder argwöhnisch gemacht werden dürften.“ In einer besänftigenden Geste führte Nixon aus, er sei „höchst beeindruckt davon, wie deutlich der Kanzler diese Tatsache erkenne“; Brandt und er seien Politiker und verstünden, dass man neue Wählerstimmen nie auf Kosten bestehender suchen dürfe. „Das würde bedeuten, die Nabelschnur durchzuschneiden und treibend und unsicher zurückgelassen zu werden. Wir sehen die Allianz in diesem Licht. Sie hat den Frieden für 20 Jahre gewahrt und wird dies auch weiterhin tun.“ Diese Mahnungen vor der Delegation weisen nicht nur darauf hin, dass Nixon seine Kritik an sensibler Stelle unterzubringen wusste. Da er zudem seine Übereinstimmung mit Brandt unterstrich, waren seine Worte an eine andere Adresse gerichtet. Dies war wohl Egon Bahr, gegen den Nixon im Laufe des Staatsbesuchs Antipathie aufgebaut hatte, wie in einem Folgegespräch mit Kissinger deutlich wurde:

„Nixon: ‚Diese Person Bahr war unglaublich!!‘

Kissinger: ‚Sie hatten Gelegenheit, ihn zu begrüßen.‘

Nixon: ‚Das war genug!!‘<sup>328</sup>

Brandt aber habe man hinreichend hofiert: „Ich denke, wir haben ihn freundlich genug umarmt.“

Obwohl Nixon also Skepsis durchblicken ließ, hatte er Brandt offiziell sein Vertrauen ausgesprochen und die Ostpolitik prinzipiell unterstützt. Der Kanzler hatte so binnen weniger Monate die Rückendeckung erwirkt, die er zu ihrer Absicherung nach innen und außen benötigte. Nun konnten die Verhandlungen des Gesamtpakets der Ostverträge beginnen. Zügig schritt vor allem der Moskauer Vertrag voran, der aus sowjetischer Sicht Basis aller übrigen Verträge zu sein hatte. Bahr und Gromyko arbeiteten so intensiv, dass sie noch im Mai eine vorläufige Übereinkunft erzielten, die tatsächlich mehr oder minder das Endergebnis darstellte. Hierüber informierte Außenminister Scheel seine drei westlichen Kollegen am 15. Mai in Rom.<sup>329</sup> Das Zwischenergebnis bestehe aus der Übereinkunft, dass der Vertrag vom Status quo in Europa ausgehe, dass die künftigen Beziehungen zwischen Moskau und Bonn auf der UN-Charta beruhen sollten und die Feindstaatenklauseln ungültig seien, dass die Grenzen und die territoriale Integrität aller europäischen Staaten unverletzlich seien und bestehende internationale Abkommen ihre Gültigkeit behielten. Diese Akzeptanz des Status quo halte die Option einer friedlichen Wiedervereinigung offen. Der wichtigste

---

<sup>328</sup> Hier und im Folgenden: ebd., FN 2. Im Original: „I couldn't believe that person Bahr!!“

<sup>329</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 1056-1065, Französische Botschaft Rom an das MAE: Réunion des Quatre Ministres des Affaires Etrangères à Rome (25 Mai), 26. Mai 1970, AD, 180 QQ, Box 1547.



Verhandlungserfolg Bahrs war es, dass Moskau ein Junktim aller vier Ostverträge zwischen Bonn und Moskau, Warschau, Prag und der DDR akzeptierte: diese würden nur als Paket ratifiziert werden, so dass sich die DDR nicht nachträglich aus der Verantwortung ziehen könne. Obwohl zudem das Viermächteabkommen über Berlin nicht Teil der Ostverträge war, habe man es dennoch in das Junktim miteinbezogen, um zu verhindern, dass am Ende dieser Krisenherd von der Entspannung ausgeschlossen bliebe und als Druckmittel gegen Bonn eingesetzt werden könnte. Die Reaktionen der drei Außenminister waren vorsichtig. Die Entspannungsbemühungen erhielten Unterstützung, doch erinnerte man an die Notwendigkeit, „mögliche Implikationen für die westliche Position bezüglich Berlins und die Viermächteverantwortung für Deutschland zu bedenken.“ Im NSC verstand man zugleich sofort, dass Bahr mit der Junktimslösung einen Erfolg errungen hatte und notierte: „Bahr gewinnt.“<sup>330</sup> Parallel zur offiziellen Berichterstattung in Rom sandte Bahr Kissinger eine Backchannel-Nachricht mit „einigen persönlichen Eindrücken.“<sup>331</sup> Moskau informiere die DDR nicht über den Stand der Verhandlungen, der Einfluss Ulbrichts sei limitiert. Die Sowjets hätten die Linie der Bundesrepublik weitgehend akzeptiert und seien bereit, vertraglich voranzuschreiten. Nun sei Eile geboten: „Im derzeitigen Stadium, in dem die Position Ost-Berlins, Warschaus und Moskaus nicht identisch sind, wäre es sicher nicht zu unserem Vorteil, wenn wir Ulbricht und Gomulka durch Verzögerungen die Gelegenheit böten, die sowjetische Position in negativer Richtung zu beeinflussen.“ Der NSC aber blieb vorsichtig: Bonn gebe weitaus mehr auf, als es von Moskau erhalte.<sup>332</sup> Auch das Vertragsjunktum könne zugunsten des Ostens wirken, denn jedes Zugeständnis an die Sowjets würde automatisch auf die übrigen Verträge rückwirken. Je näher der Abschluss rücke, desto höher würde der Druck auf die Bundesregierung werden, was wiederum die Situation der USA verkomplizieren könne: „Unsere Rolle könnte außerordentlich kompliziert werden. Die derzeitige deutsche Haltung ist, dass keines der Abkommen mit dem Osten ratifiziert werden wird, bis die Berlingespräche eine Übereinkunft erzielen. Das könnte bedeuten, dass der Druck auf uns [...] in den Viermächtegesprächen größer und größer werden wird. Angesichts des französischen Skeptizismus gegenüber den Berlingesprächen und der undurchsichtigen sowjetischen Position könnten uns diese Gespräche in scharfen Disput mit unseren Alliierten führen.“

---

<sup>330</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm ROME 2763, US-Botschaft Rom an DoS, 26. Mai 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [1 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>331</sup> Hier und im Folgenden: Backchannel-Message, Egon Bahr an Henry Kissinger, 25. Mai 1970, ebd.

<sup>332</sup> Vgl. im Folgenden Memorandum Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: West German-Soviet Talks – Bahr's Latest Message To You, 27. Mai 1970, ebd.

Kanzleramt und Kreml nahmen bald an, eine Einigung könne bis Herbst 1970 erzielt werden.<sup>333</sup> Doch bis zum Abschluss des Gesamtpakets der Ostverträge war noch ein weiter Weg zu gehen. Nun erst begann das eigentliche Tauziehen zwischen Ost und West, wobei die NSC-Analyse, nach der die Verantwortung für den Erfolg der Ostpolitik zunehmend bei den Alliierten lag, zutraf. Gerade nach dem erneut ergebnislosen Kasseler Gipfel zwischen Brandt und Stoph blickte Bonn zunehmend auf die Berlingespräche, die die DDR zu Zugeständnissen zwingen sollten. Doch die Vier Mächte waren in ihren ersten drei Treffen nicht vorangekommen. Moskau verlangte die Umwandlung West-Berlins in eine selbstständige politische Einheit, die Bundespräsenz müsse eliminiert werden, sie sei illegal.<sup>334</sup> Der Grundsatzstreit um den völkerrechtlichen Status Berlins stand auf der Tagesordnung: die Rechte der drei Westmächte, so Moskau, leiteten sich nicht aus ihrem Sieg im Zweiten Weltkrieg ab, sondern seien ihnen von der Sowjetunion gewährt worden, in deren Besatzungszone sich Berlin damals befand; es sei an der Zeit, den unnatürlichen Zustand der Westsektoren zu beenden. Weder Bundesrepublik noch Westmächte hätten das Recht, über die Transitstrecken oder die Kommunikationslinien der Stadt zu verhandeln, diese lägen im Hoheitsgebiet der DDR. Auch die Westmächte, insbesondere Paris, legten es nicht eben auf einen raschen Erfolg der Gespräche an.<sup>335</sup> Die schwerwiegendsten Probleme ergaben sich für Frankreich wie für die USA aus Bahrs Junktim zwischen Berlinverhandlungen und Ostverträgen, wie das MAE festhielt: „Die Amerikaner stehen dieser Idee ebenso feindlich gegenüber [wie wir], da wir riskieren, unter den Doppeldruck einerseits der Sowjets zu geraten, die uns mit Hinweis auf unsere Haltung in Berlin beschuldigen werden, den Fortgang der Entspannung zu blockieren, sowie andererseits der Deutschen, die zugleich mit Ungeduld einen Abschluss der Gespräche sehen wollen und sich darum sorgen, dass ihre Präsenz in der alten Hauptstadt abgesegnet wird.“<sup>336</sup> Paris war bereit, das Berlinabkommen scheitern zu lassen, wenn die Bundesregierung einen Vertrag wie den derzeit vorliegenden mit der UdSSR unterzeichnen würde, und nahm in den Viermächtegesprächen und bezüglich der deutsch-deutschen Transitgespräche eine Blockadehaltung ein,<sup>337</sup> worüber sich Bahr bald bei der

---

<sup>333</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: The Status of Ostpolitik and the Berlin Talks, Washington, 2. Juni 1970, ebd.

<sup>334</sup> Vgl. ebd.

<sup>335</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Western Four Discuss Eastern Policy and Berlin, Washington, 14. Mai 1970, ebd.

<sup>336</sup> Vgl. im Folgenden: Note, MAE: Liens entre les différents négociations Est-Ouest relatives à l'Allemagne et à Berlin, Paris, 6. Juli 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

<sup>337</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Western Four Discuss Eastern Policy and Berlin, Washington, 14. Mai 1970, a.a.O.

amerikanischen Botschaft beschwerte: „Bahr befand, das größte Hindernis zum Fortschritt bezüglich Berlin war die hartnäckige Weigerung der Franzosen, es der BRD und der DDR zu erlauben, die Dinge miteinander zu klären.“<sup>338</sup>

Es zeichnete sich ab, dass, obwohl Moskauer und Warschauer Vertrag in greifbare Nähe rückten, ein Erfolg der Viermächtegespräche unwahrscheinlich war, ganz, wie es Kissinger prophezeit hatte. Das Ratifikationsjunktum war das Werkzeug, mit dem Egon Bahr diesen dennoch herbeiführen wollte: Der Kreml musste verhandeln, wollte er den Moskauer Vertrag ratifiziert sehen; die Westmächte mussten verhandeln, wollten sie nicht die Verantwortung für den Kollaps der Neuen Ostpolitik und den resultierenden Schaden für die globale Détente tragen. Zeitnahe Ergebnisse wurden für Willy Brandt indes auch innenpolitisch wichtig. Bereits im April hatte Botschafter Rush berichtet, Franz-Josef Strauß (CSU) habe ihm erklärt, er würde im Falle des wahrscheinlichen Kollapses der sozialliberalen Koalition Barzel als Kanzlerkandidat unterstützen.<sup>339</sup> Wichtigste Implikation dieser Allianz zweier vormaliger Rivalen war, dass dieses Bündnis die Ostpolitik blockieren werde, während Barzel ehemals versucht hatte, konstruktiv eine überparteiliche Basis für sie zu schaffen. Dies bestätigte Barzel Rush gegenüber wenig später: die CDU lehne den Warschauer Vertrag in seiner jetzigen Form strikt ab. Obwohl auch seine Partei die Oder-Neiße-Linie mittlerweile anerkannt habe, seien die Auflockerung der Grenzen und eine Verbesserung der Lage der ethnischen Deutschen in Polen nicht hinreichend abgesichert.<sup>340</sup> Die CDU werde „in totale Opposition gegen den Vertrag gehen“.<sup>341</sup> Gleichzeitig meinte Barzel, diese bevorstehende Krise in Bonn würde amerikanischen Interessen zuwiderlaufen, und bat um Einweihung in die internen Ansichten der USA, implizierend, dass die Unterstützung für Brandt nur Fassade sei. Die Haltung Rushs war eindeutig. Barzel könne nicht ernsthaft erwarten, dass die USA der Bundesregierung die Unterstützung entzögen. Hieraus, nicht aus Barzels Oppositionsmanövern, würde den deutsch-amerikanischen Beziehungen Schaden entstehen; man müsse die CDU/CSU mäßigen, wie er intern festhielt: „Es scheint im Interesse unseres Verhältnisses zur BRD zu liegen [...], dass die CDU-Opposition zur Oder-Neisse-

---

<sup>338</sup> Vgl. Telegramm BONN 6691, US-Botschaft Bonn an DoS, 11. Juni 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>339</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 4548, US-Botschaft Bonn an State Department: Strauss Backing Barzel, 23. April 1970, ebd.

<sup>340</sup> Vgl. im Folgenden: Telegramm Bonn 4978: Barzel on Current Oder-Neisse-Negotiations, 4. Mai 1970, Section 1, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>341</sup> Ebd.

Übereinkunft abgedämpft oder zumindest nicht intensiviert wird.“<sup>342</sup> Doch die USA hatten keinen feststellbaren Einfluss auf die Opposition. Während die Landtagswahl im sozial-liberal regierten Nordrhein-Westfalen am 14. Juni näher rückte, beschloss sie, den Bundeskanzler zu stürzen. Nachdem Strauß am 30. Mai, wie die französische Botschaft berichtete, vor „einigen Zehntausenden Demonstranten“<sup>343</sup> aus den Vertriebenenverbänden gegen die „Politik des ‚Appeasement‘ und des Verzichts“ gewettert hatte, teilte der Generalsekretär der CDU, Heck, der US-Botschaft am 2. Juni mit, er sei „an aktiven Bemühungen beteiligt, die [...] Regierung während der Bundestagsbudgetdebatte am 4. Juni zu stürzen.“<sup>344</sup> Spannungen in der Koalition, in der manche FDP-Abgeordnete nicht länger mit der Ostpolitik übereinstimmten und über einen Wechsel zur Opposition nachdachten, begünstigten dieses Vorhaben. Nicht nur die hier genannten liberalen MdBs um den früheren Vizekanzler Ludwig Erhards, Erich Mende, sondern auch Außenminister Scheel sahen die Koalition mittlerweile mit Skepsis. Für Scheel hing dies damit zusammen, dass das Kanzleramt sein Ministerium in deutschland- und ostpolitischen Fragen marginalisierte. Ausnahme war nur das enge Verhältnis Brandts zu Staatssekretär Duckwitz, was die Lage allerdings bald noch verschärfte. In der Öffentlichkeit erschien Duckwitz als Hauptunterhändler in Warschau eher dem Kanzleramt zugeordnet.<sup>345</sup> Ein Tiefpunkt, der schließlich zu seiner frühzeitigen Pensionierung führte, kam, als Brandt über Duckwitz einen Brief an Władysław Gomułka zustellen ließ, ohne Scheel zu informieren. Die US-Botschaft bestätigte: „Wir haben unabhängige Bestätigungen von FDP-Quellen, dass die Erniedrigung Scheels im Vorfall des Briefs von Brandt an Gomułka konservative FDP-Abgeordnete empört hat.“<sup>346</sup>

Am 4. Juni unternahm die Opposition einen Sturzversuch, der zwar scheiterte, seinem Ziel allerdings mit 241 gegen 247 Stimmen bedrohlich nah kam. Die US-Botschaft nahm an, die

---

<sup>342</sup> Telegramm BONN 4978: Barzel on Current Oder-Neisse-Negotiations, 4. Mai 1970, , Section 2, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>343</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm No. 3768/75, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 1. Juni 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

<sup>344</sup> Telegramm BONN 6244 US-Botschaft Bonn an State Department: CDU Efforts to Unseat Brandt Government and Block Eastern Policy, Section 1, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>345</sup> Vgl.: Scheel/Duckwitz: Falsch eingeschätzt, in: SPIEGEL, 11. Mai 1970.

<sup>346</sup> Telegramm BONN 4978: Barzel on Current Oder-Neisse-Negotiations, 4. Mai 1970, Section 2, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2]. Vgl. im Folgenden ebd.

CDU habe „Blut geleck“ und werde ihren Kurs fortsetzen.<sup>347</sup> Die kommende Landtagswahl werde „zum Unwillen der Regierung Brandt [...] zunehmend zu einem Referendum über die Fortführung der Ostpolitik konvertiert.“<sup>348</sup> Am selben Tag kündigte Brandt, um die Ergebnisse der Moskauer Verhandlungen abzusichern, an, den Vertrag zeitnah zu unterzeichnen, hielt aber alle Details geheim, um Opposition und konservativem Flügel der FDP keine Angriffsfläche zu bieten.<sup>349</sup> Diese Geheimhaltung erwies sich als ineffektiv. Am 12. Juni publizierte die BILD-Zeitung die ersten vier Punkte der Übereinkunft zwischen Bahr und Gromyko und löste damit einen innen- und außenpolitischen Sturm aus.<sup>350</sup> Es folgten weitere Leaks, die nur aus den inneren Zirkeln des Kanzleramts, des AA und anderer Ministerien wie beispielsweise Hans-Dietrich Genschers Innenministerium stammen konnten.<sup>351</sup> Diese Veröffentlichung zwei Tage vor der Landtagswahl spielten der Opposition in die Hände, da sie die Ostpolitik als Ausverkauf westdeutscher Interessen zeichnete, reichte aber nicht aus, um die Regierung in Düsseldorf zu stürzen, auch wenn SPD und FDP empfindliche Verluste hinnehmen mussten.<sup>352</sup> Zugleich beschädigten die Leaks die Beziehung zu den Westmächten. So drückte der britische Repräsentant in der Vierergruppe seine Hoffnung aus, man werde künftig über die Resultate der Ostverhandlungen von der Regierung unterrichtet werden, nicht von der Presse.<sup>353</sup>

Daher musste zunächst wiederum um Vertrauen geworben werden. Eine Gelegenheit bot sich anlässlich des ersten Staatsbesuchs Pompidous in der Bundesrepublik. Am 3. Juli kamen Schumann, Scheel, Brandt und Pompidou in Bonn zu Gesprächen zusammen, die sich vor allem um die Ostpolitik drehten. Hierbei nahm die französische Seite zwar eine prinzipiell unterstützende, aber auch nachfragende, kritische Haltung ein. So zitierte Schumann eingangs de Gaulle, der 1959 erklärt hatte, die Wiedervereinigung sei die „natürliche Bestimmung des deutschen Volks, sofern es seine Grenzen nicht wieder in Frage stellt.“<sup>354</sup> Die Neue Ostpolitik

---

<sup>347</sup> Vgl. Telegramm Bonn 6403 US-Botschaft Bonn an State Department: CDU Tastes Blood in Effort to Unseat Brandt Government, 5. Juni 1970, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>348</sup> Telegramm Bonn 6404, US-Botschaft Bonn an State Department: Cabinet Desires to Pursue Moscow Renunciation of Force Agreement, RNL, NSC Files, Country Files – Europe, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>349</sup> Vgl. ebd.

<sup>350</sup> Vgl. Werner Kirchner: „Ging Bahr zu weit? – Alliierte wittern Falle im Moskau-Vertrag“, in: BILD, 12. Juni 1970, S.1; 12.

<sup>351</sup> Vgl. „Geheimnisbruch – Abends am Kamin“, in: SPIEGEL, 3. August 1970.

<sup>352</sup> Vgl. Wichard Woyke: Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen: Ein Wahlführer, Opladen 1990, S. 85f.

<sup>353</sup> Vgl. Telegramm Nr. 4178, Französische Botschaft Bonn an MAE, 19. Juni 1970, AD, 180 QO, Box 1547.

<sup>354</sup> Hier und im Folgenden: Extrait du compte rendu de l'entretien entre MM. SCHUMANN et SCHEEL, Bonn, 3. Juli 1970, AD, 180 QO, Box 1647.

sei komplementär zur französischen *Politique à l'Est*, Interventionen entsprängen lediglich der Sorge um ihren Erfolg. In der Tat hatte Pompidou seine Unterstützung für die Neue Ostpolitik jüngst auch gegenüber Gromyko öffentlich betont, wofür ihm Brandt persönlich gedankt hatte.<sup>355</sup> Im Zentrum der französischen Bedenken, so Schumann, stünden die Alliierten Vorbehaltsrechte, doch nicht aus machtpolitischen Gründen; vielmehr wolle man die Option der Wiedervereinigung und die Basis der Westpräsenz in Berlin absichern. Zweitens fragte er nach, ob das Ratifikationsjunktum nicht die Verantwortung für die Ostverträge bei den Westmächten ablade. Scheel erwiderte, es sei gerade die Einbindung der Viermächteebene, die die alliierten Rechte garantiere, deren Verantwortungen seien nun deutlicher als zuvor. Über das Junktum werde Druck auf die Sowjetunion ausgeübt, deren Verhalten in der Berlinfrage als Testfall für ihre Entspannungsbereitschaft fungiere. Sollte Moskau nicht kooperieren, könne man die Ostverträge platzen lassen und den Sowjets die Anerkennung des Status quo vorenthalten, die sie seit zwanzig Jahren verfolgten. Schumann nahm diese Erläuterungen zur Kenntnis, ohne sie zu kommentieren. Konkreter verliefen die Gespräche zwischen Pompidou und Brandt. Diplomatisch versicherte der Präsident, seine Unterstützung für Brandt sei über jeden Zweifel erhaben; dies mache er auch öffentlich deutlich, „um Sie gegenüber Ihrer Opposition zu stützen und [...] womöglich auch gegenüber bestimmten amerikanischen Reserven.“<sup>356</sup> Bezüglich des Viermächtestatus Berlins und der Vorbehaltsrechte jedoch sehe er eine ernste, strategische Gefahr für Deutschland, Europa und den Westen. Sollte Bonn die europäischen Grenzen und die DDR anerkennen, würde Berlin zu einer deutsch-deutschen Angelegenheit werden, obwohl es derzeit drei „Allemagnes“ gebe: Bundesrepublik, DDR und Berlin. Dies würde auf lange Sicht zur Einverleibung Gesamtberlins in die DDR führen, was verhindert werden müsse: „[die] Situation in Berlin ist lebenswichtig für die Aufrechterhaltung des allgemeinen Gleichgewichts und um eine zukunftsgerichtete Entwicklung zu ermöglichen.“ Daher rühre die Blockadehaltung in den Viermächteverhandlungen, und daher blieben Bonn in Berlin nur zwei Optionen: entweder das vermutlich unmögliche Finden einer „echten Übereinkunft“ oder die Wahrung der Viermächteverantwortung, die eine Isolierung und Annexion Berlins verhindere. Brandt erklärte, man werde keinen riskanten Vertrag unterzeichnen, sondern im Zweifelsfall ohne Ergebnisse aus Moskau zurückkehren, um sich mit den Verbündeten zu beraten. Die Bedeutung des Viermächtestatus unterstrich er; dass man im Moskauer Vertrag nicht auf einer

---

<sup>355</sup> Vgl. Botschaft des Herrn Bundeskanzlers an Staatspräsident Pompidou, 4. Juni 1970, PA AA, B 1, Bd. 337.

<sup>356</sup> Hier und im Folgenden: *Tête à tête entre M. le Président de la République et M. le Chancelier Willy Brandt*, Bonn, 3 Juli 1970, ebd.

wörtlichen Erklärung hierzu beharre, folge nur daraus, dass Westdeutschland hierüber rechtliche nicht verhandeln dürfe. Die Sowjetunion weigere sich seit 1955, diesen Status zu bestätigen, und werde damit sicher nicht in einem Vertrag mit der Bundesrepublik beginnen. Brandt sah eine andere Lösung vor: er plane, den Sowjets einen dem Vertrag beigelegten Brief zu überreichen, in dem die Bundesregierung erkläre, ihr Recht auf Selbstbestimmung und friedliche Wiedervereinigung werde von dessen Regelungen nicht berührt; in diesem Kontext könne man auch die quadripartiten Verantwortlichkeiten bestätigen. Moskaus Entgegennahme dieses Briefes, im Vorhinein abgesprochen, würde als Respektierung dieses Status quo gelten. Brandt äußerte Verständnis für Pompidous Sorgen in Berlin, erklärte jedoch, als ehemaliger Bürgermeister wisse er, dass Untätigkeit zu einem Erosionsprozess führe, der weder von der Präsenz der Drei Mächte noch von den Wirtschaftshilfen der Bundesrepublik aufgehalten werden könne. Der Stadtbevölkerung müsse ein Sicherheitsgefühl gegeben werden, nicht nur auf militärischer Ebene, sondern auch auf psychologischer. Auch, wenn man von Moskau keine großen Zugeständnisse erwarten könne: die faktische Akzeptanz des Status quo in West-Berlin müsse man erwirken. So könne man auch die DDR zu Transiterleichterungen bewegen. Man werde Moskau verdeutlichen, dass diese Themen unverzichtbarer Teil der europäischen Entspannung seien. Pompidou zeigte sich von der Offenheit und den Überlegungen Brandts beeindruckt. Hinsichtlich der Hoffnung auf sowjetische Zugeständnisse blieb er zwar skeptisch, zumal sich in den Viermächteverhandlungen keine Entschärfung der Moskauer Haltung abzeichnete. Doch erklärte er am Ende des Gesprächs:

"Ich verstehe Sie. Frankreich [und] die französische Politik sind keineswegs der Vergangenheit zugewandt und wünschen nicht, [...] dass Deutschland weniger Kontakt mit dem Osten hat, mit Misstrauen betrachtet wird oder geteilt bleibt. Überhaupt nicht. Diese Politik ist überholt: sie entspricht weder den Realitäten noch den Möglichkeiten der Zukunft. [...] Die Interessen Deutschlands und Frankreichs für die Zukunft stimmen überein. Das bedeutet nicht, dass wir keine Probleme mehr haben werden, was unter Nachbarn normal ist, aber wir sind solidarisch."

Frankreichs Unterstützung war damit gegeben, die erste Seite des diplomatischen Dreiecks zwischen Bonn, Paris und Washington für die Unterzeichnung des Moskauer Vertrags abgesichert.

Dies überraschte Botschafter Rush und führte zu Spekulationen über Pompidous Motive: „Wir nehmen an, dass Pompidous überraschende explizite Unterstützung von Brandts Ostpolitik während seines Besuchs am 4. Juli hier auf der französischen Entscheidung

zugunsten einer Regierung Brandt anstatt einer CDU-geführten Regierung basiert haben mag.<sup>357</sup> Brandts Ostpolitik passe zu französischen Konzepten europäischer Entspannung, die die bipolaren Strukturen zu lockern bezwecke; sollte Paris nun gemeinsam mit London, wo man Brandt weitgehend unterstützte, eine gemäßigte Haltung einnehmen, könne dies die vorsichtige Politik der USA negativ herausstellen. Daher plädierte Rush für eine aktivere amerikanische Haltung, die Bonn die nötige Unterstützung gewähren, aber den Gang der Ereignisse kontrollieren solle. Brandt sei innenpolitisch so verwundbar, dass man seinen Bedarf an Rückendeckung ausnutzen könne, aber zugleich erfüllen müsse. Ein Kollaps der Regierung sei nicht wünschenswert: „Wir glauben, dass es wenig Vorteile für die US-Interessen in Deutschland gibt, wenn die aktuelle, schwankende SPD-FDP-Regierung durch ein parlamentarisches Manöver von einer CDU-Regierung mit einer noch schwächeren Mehrheit ersetzt wird.“ Da Moskau direkt vor der Unterzeichnung des Vertrags am konzessionsbereitesten sei, solle man Brandt zur Verzögerung bewegen, bis Washington in den Viermächteverhandlungen zufrieden gestellt sei. Man müsse zudem, anders, als Brandt es gerade mit Pompidou besprochen hatte, die Aufnahme eines Paragraphen zu den Vorbehaltsrechten und zum Viermächtestatus in den Vertrag erzwingen. So man nicht rasch handle, könnten in Berlin alle Chancen auf eine Verbesserung der Lage zunichtegemacht werden.

Henry Kissinger pflichtete Rush bei, plädierte jedoch für eine bremsende Haltung in Berlin, wie er für Nixon festhielt: „In dieser kritischen Zeit beinahe frenetischer Aktivitäten und Befürchtungen in der BRD wird es wichtig für Sie sein, den Eindruck zu erwecken, dass die USA hinter den Deutschen stehen und dass wir davon ausgehen, insofern Konsultationen frank und frei sind, dass ihre Bemühungen mit dem Osten nicht mit ihrem Anker im Westen inkompatibel sind.“<sup>358</sup> Zugleich müsse man auf den „Alliierten Rechten und Verantwortlichkeiten“ bestehen, die nicht durch ein „Teilfriedensabkommen“ Bonns mit den Sowjets berührt werden dürften. Jeden Druck der Regierung Brandt hin zu überhasteten Viermächteverhandlungen solle man mit Hinweis auf sowjetische Intransigenz ablehnen. Während Kissinger argumentierte, man habe kein Interesse an einem Kollaps der Regierung Brandt und insbesondere nicht daran, für ihn verantwortlich gemacht zu werden, zumal eine

---

<sup>357</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 8183, US-Botschaft Bonn an State Department: Scheel Visit – Connection Between German Eastern Policy and Quadripartite Talks on Berlin, Part 2, Section 2 of 2, RNL, NSC Files, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

<sup>358</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum Henry Kissinger an Richard Nixon: Your Meeting with German Foreign Minister Scheel, Saturday, July 18, at 10 a.m., Washington, 17. Juli 1970, RNL, NSC Files, Box 683, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [1 of 2].



CDU/FDP-Koalition schwach wäre, war Nixon anderer Ansicht: „Ich stimme nicht zu – jede nicht-sozialistische Regierung wäre besser.“ Ähnlich negative Bemerkungen über das Spitzenpersonal der Bundesregierung waren bereits am Vortag in einem Telefonat zwischen Kissinger und Rogers in Vorbereitung auf einen Besuch Außenminister Scheels gefallen:

„K: The guy [Scheel] is a total lightweight. Say we agree with the general purpose.

R: What has happened is that the Germans have been out bargained.

K: With Bahr doing the bargaining, the lizard.“<sup>359</sup>

Rogers und Kissinger waren sich einig, dass die Bundesregierung im Gegenzug für die Anerkennung der europäischen Grenzen und der DDR keine angemessenen Konzessionen errungen hatte; dass sie Berlingespräche und Ostverträge verknüpfe und so die USA unter Druck setze, während sie gleichzeitig kein Verständnis für deren Forderung nach Garantie der alliierten Rechte im Moskauer Vertrag aufbrachte, machte die Lage nur noch unhaltbarer. Man müsse daher alle Zugeständnisse an Scheel so vage wie möglich halten. Rogers erläuterte seinem deutschen Kollegen in persona dann auch hauptsächlich jene Bedenken. Scheel schien Kissingers Einschätzung, er sei ein diplomatisches Leichtgewicht, ein wenig zu bestätigen, da er sich schlicht komplett einverstanden erklärte und weitere Verhandlungen in die Bonner Vierergruppe verschob.<sup>360</sup> Auch Nixon schickte den Außenminister mit gemischten Gefühlen zurück nach Bonn, wo dieser dem Kabinett berichtete, sowohl der Secretary als auch der Präsident hätten sich bezüglich der Ostpolitik skeptisch und verhalten gezeigt. Dennoch hatten die USA am Ende des Scheel-Besuchs – wie dieser annahm, aufgrund seiner Überzeugungskünste – ein Kommuniqué veröffentlicht, in dem man der Bundesrepublik „volles Vertrauen und [volle] Unterstützung“ für die Verhandlungen mit der Sowjetunion bescheinigte.<sup>361</sup> Dies entsprach allerdings der vorab avisierten Taktik und war nicht Scheels Verdienst.

Mit dieser Rückendeckung reiste Scheel für die offizielle Verhandlung des Vertrags nach Moskau, im Idealfall, um diesen zu unterzeichnen. Am 23. Juli beschloss das Kabinett Scheels Weisungen, in die deutsche Ziele sowie Vorbehalte der Westmächte einfließen. Der

---

<sup>359</sup> Transcript of Telephone Conversation Between Secretary of State Rogers and the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 16. Juli 1970, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 99. Vgl. im Folgenden ebd. Ob des umgangssprachlichen Tons im Original belassen.

<sup>360</sup> Vgl. hier und im Folgenden: FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 100, Fußnote 3.

<sup>361</sup> Telegramm STATE 115493 State Department an US-Botschaft Bonn, 18. Juli 1970, RNL, NSC Files, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2].

Vertrag könne erst ratifiziert werden, wenn die Vier Mächte zu einer „befriedigenden Regelung in und um Berlin“<sup>362</sup> gekommen wären; der Vorbehalt eines Friedensvertrags, das Bestehen aller geltenden Verträge und der Alliierten Vorbehaltsrechte wurden als Bedingungen festgelegt. Auch galt der Vorbehalt einer friedlichen Wiedervereinigung. Für die Verhandlungen bestehe, wie das Kabinett festhielt, „mit unseren westlichen Verbündeten volle Einigkeit.“ Dass diese Formulierung euphemistisch sei, mahnte Außenminister Schumann zwar noch am selben Tag gegenüber dem deutschen Botschafter in Paris an, doch war der Weg frei für die Reise der Regierungsdelegation nach Moskau am 26. Juli.<sup>363</sup> Die Tage, die folgten, verliefen für deutsche und sowjetische Verhandlungspartner in einer speziellen Atmosphäre, in der allen Akteuren das Äußerste abverlangt wurde. Jahrzehntealtes Misstrauen, das unselige Vermächtnis des Zweiten Weltkrieges, die Allianzverpflichtungen beider Regierungen und diverse Missverständnisse auch innerhalb der Delegationen stellten oftmals beinahe unüberwindbare Hindernisse dar. Die grundlegenden Differenzen Bonns und Moskaus im Ost-West-Konflikt waren nicht aus der Welt zu schaffen, und so mussten ein ums andere Mal Formulierungen gefunden werden, die diese kaschierten und beiderseits akzeptabel waren. Gleichzeitig wachten die Westmächte mit Argusaugen über die Verhandlungen und die Wahrung ihrer Rechte, die durch einen Paragraphen im Vertrag und einen Hinweis auf den noch ausstehenden Friedensvertrag erreicht werden sollte. Beide Maßnahmen zielten darauf ab, den nicht-permanenten Charakter des Moskauer Vertrags, die völkerrechtliche Hinfälligkeit einer westdeutschen Anerkennung des Status quo und somit die Fortgeltung des deutschen und europäischen Provisoriums nach 1945 zu betonen. Erwartungsgemäß blockierte Moskau alle Textpassagen, die solchen Interpretationen Legitimität verschafft hätten. Diese Streitigkeiten hatten allerdings, so sahen es Gromyko, Scheel, Falin, Frank und Bahr in Moskau, kaum materielle Relevanz; man musste schlicht formell einen Text finden, der von beiden Administrationen, ihren Alliierten und im Falle Bonns zudem der Opposition und dem Bundesverfassungsgericht akzeptiert werden würde. Dass man Scheel mit realistischen Plänen entsandt hatte und mit begrenzten Erfolgen rechnete, geht aus einem Bericht Bahrs nach der ersten Verhandlungswoche hervor: „Wir haben es jetzt mit einem Beschluß des Politbüros zu tun, der die wesentlichen Punkte berührt und der m.E. nicht umzustoßen ist. Er bedeutet: Erwähnung der Vier Mächte geht nicht (dies wollten wir auch nicht ernsthaft), Friedensvertrag geht nicht in die Präambel (die Durchsetzbarkeit dieses Wunsches haben wir alle schon in Bonn für äußerst fraglich

---

<sup>362</sup> Hier und im Folgenden: Instruktionen für Bundesminister Scheel, 23. Juli 1970, AAPD 1970, Bd. 2, Dok. 328.

<sup>363</sup> Vgl. Botschafter Ruete, Paris, an das Auswärtige Amt, 23. Juli 1970, AAPD 1970, Bd. 2, Dok. 331.

gehalten).<sup>364</sup> Da Moskau, das auf einen Vertragsschluss drängte, jedoch auch große Zugeständnisse gemacht habe, solle man sich einverstanden erklären. Der ursprüngliche Kabinettsbeschluss sah jedoch vor, dass Scheel zunächst in Bonn Bericht erstatten und erst dann zur Paraphierung nach Moskau zurückkehren solle, woraufhin mit weiterem Abstand die Signatur Willy Brandts und schließlich die Ratifikation erfolgen solle. Diesen Beschluss fand Bahr kontraproduktiv: „Wenn der Minister vor der Paraphierung nach Bonn zurückgeht, so muß er den Eindruck erwecken, als sei er nicht handlungsfähig. Dies wird nicht nur der Autorität des Ministers schaden; es muß auch den Verdacht wecken, daß der Minister aus Bonn neue Wünsche mitbringt [...]. Außerdem haben wir nach der Paraphierung taktisch eine günstigere Lage gegenüber den Drei Mächten, weil dann jedenfalls nur noch über die Form zu reden ist, in der ihre Rechte gesichert werden.“

Offenkundig taktierte die Bundesregierung also in Moskau gegenüber den eigenen Schutzmächten, ganz, wie diese befürchteten. Einen Tag nach Bahrs Einschätzung teilte Scheel deren Botschaftern in Moskau mit, „daß wir seit dem ersten Tage der Verhandlungen den Versuch gemacht haben, die Kompetenzen der Vier Mächte in die Präambel des Vertrages aufzunehmen. Dies sei von Gromyko kategorisch abgelehnt worden [...]. Die Behandlung dieses Punktes sei zentral gewesen und habe zu den Schwierigkeiten der Verhandlungslage beigetragen.“<sup>365</sup> Allerdings habe Gromyko eine Erklärung abgegeben, die als offizielle Position verwendet werden dürfe und die besage, „daß durch den beabsichtigten Vertrag Kompetenzen der Vier Mächte nicht berührt werden und auch nicht berührt werden können“. Auch akzeptierte er die Idee einer unilateralen Erklärung der Bundesregierung nach Vertragsunterschrift und zeigte sich bereit, einen Teilsatz in den Vertrag einzufügen, der den Artikel über die Anerkennung der Grenzen dem Artikel über Gewaltverzicht unterordnete. Hieraus folgte, dass der Vertrag zwar gewaltsame Grenzveränderungen verbot, nicht aber eine friedliche Wiedervereinigung.<sup>366</sup> Egon Bahr erklärte Brandt vertraulich, er habe dieses Resultat allein durch seine Kontakte zum inneren Zirkel des Zentralkomitees der KPdSU herbeigeführt.<sup>367</sup> Scheel habe er absichtlich im Unklaren gelassen, damit der Außenminister überrascht werde und zustimmen müsse. Somit war jene Überraschung, die Scheel in der Tat

---

<sup>364</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, 31. Juli 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 347.

<sup>365</sup> Hier und im Folgenden: Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau, an Staatssekretär Freiherr von Braun, 1. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 350.

<sup>366</sup> Vgl. Gespräch des Staatssekretärs Bahr, Bundeskanzleramt, mit Vertretern der Drei Mächte in Moskau, 3. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 357.

<sup>367</sup> Vgl. Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, an Bundeskanzler Brandt, 1. August 1970, AAPD, Bd. 2, Dok. 352.

erlebte, als Gromyko ihn am Sonntagnachmittag des 2. August 1970 auf seine Datscha einlud und im Rahmen eines zweistündigen Waldspaziergangs diese Zugeständnisse eröffnete, bereits seit zwei Tagen ausgehandelt. Wie Bahr später erklärte, sei sogar der „Wortlaut dessen, was Gromyko Scheel bei einer Einladung auf dem Lande vorschlagen solle“<sup>368</sup>, Teil der geheimen Absprachen gewesen.

Die Westmächte jedenfalls bezweifelten, dass ihre Interessen hinreichend berücksichtigt worden waren. Nachdem Scheel den Botschaftern berichtet und sie gebeten hatte, die Positionen ihrer Regierungen unverzüglich einzuholen,<sup>369</sup> plädierte der amerikanische Gesandte in einer Dreierberatung für einen erneuten Vorstoß, einen Absatz zu den Vorbehaltsrechten in den Text zu integrieren, was auch in die drei Hauptstädte kommuniziert wurde.<sup>370</sup> In Washington war man von der sowjetischen Weigerung, einer solchen Formulierung zuzustimmen, nicht überrascht. Das State Department fand dies auch nicht notwendig: „Die USA sehen, von einem strikt juristischen Standpunkt aus, keine Notwendigkeit einer Erwähnung der Alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten im [westdeutsch-sowjetischen] Vertrag. Eine schriftliche sowjetische Kenntnisnahme wäre sehr hilfreich aus politischer Sicht sowie als Präzedenzfall für spätere Verhandlungen mit den Sowjets, besonders über Themen wie einen DDR-Beitritt zu den UN.“<sup>371</sup> Zwar sei die Aufnahme in den Vertrag das Idealziel, doch könne man sich selbst mit einem durch Moskau mündlich zur Kenntnis genommenen Briefwechsel zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik zufrieden geben. Einem erneuten Änderungsversuch zum Vertragstext wolle man nur zustimmen, sofern Bonn dies für sinnvoll halte. Auch Frankreich entschied, die Verhandlungen nicht zu blockieren. Wie Botschafter Lucet Martin Hillenbrand vom State Department mitteilte, seien die Erfolgsaussichten zur Textänderung gering, hierfür sei es nun zu spät. Paris behalte sich vor, später eine Viermächteerklärung über die Vorbehalts- und Hoheitsrechte herbeizuführen. Hillenbrand bestätigte, dies sei auch für die USA akzeptabel, falls die Bundesrepublik keine Garantien von Moskau erhalte.<sup>372</sup> Dass sich die Westmächte mit minimalen Konzessionen zufriedengeben würden, nahm Willy Brandt schon länger an,

---

<sup>368</sup> Egon Bahr: Zu meiner Zeit, München 1996, S. 328f.; AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 352, Fußnote 4.

<sup>369</sup> Vgl. Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau, an Staatssekretär Freiherr von Braun, 1. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 350.

<sup>370</sup> Vgl. Telegramm BONN 8887, US-Botschaft Bonn an DoS: FRG-Soviet Negotiations: Three Power Demarche, 3. August 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [2 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>371</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 124957, DoS an US-Botschaft Bonn: FRG-Soviet Negotiations, 4. August 1970, ebd.

<sup>372</sup> Telegramm STATE 125714, DoS an US-Botschaft Bonn: FRG-Soviet Negotiations, 4. August 1970, ebd.

wie er Bahr am 3. August mitteilte: „Wenn die Reservation wegen der Vier-Mächte-Rechte in einem Notenwechsel zum Ausdruck gebracht werden könnte, wäre das sehr gut. Sonst Erwähnung im Optionsbrief oder gesonderter Brief.“<sup>373</sup> Dies handelte die deutsche Delegation in Moskau dann auch aus. Am 4. August unterrichtete Bahr die drei Botschafter, man werde den Sowjets einen Optionsbrief mit Begleitnote übergeben.<sup>374</sup> Gromyko werde dies mündlich bestätigen und im Protokoll festhalten. Dies stelle ein großes Entgegenkommen Moskaus dar: „Von der Sowjetunion ein Stück Papier zu bekommen zur Frage der Vier-Mächte-Rechte sei [...] mehr, als die Drei Mächte in den letzten Jahren erreicht hätten.“ Ein letzter Versuch von amerikanischer Seite, die Verhandlungen zu beeinflussen, erfolgte reichlich spät am Folgetag, als Rush aus Washington zurückkehrte und dem AA erklärte, man sei „im ganzen befriedigt“, wolle allerdings nahelegen, „noch einmal den Versuch zu unternehmen, die Erwähnung der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte im Vertragstext selbst durchzusetzen.“<sup>375</sup> Dass dieses Anliegen aussichtslos war, teilte Ministerialdirigent Lahn dem Botschafter mit: diesbezüglich seien „alle nur erdenklichen Versuche [...] gescheitert.“ Zudem fand die Intervention Rushs zeitgleich zu Scheels und Gromykos Gesprächen über den Wortlaut des Vorbehaltsbriefes und der sowjetischen Erklärung statt.<sup>376</sup> Das amerikanische Ansinnen wurde dann auch schlicht ignoriert. Um 23:45 Uhr am 5. August, vier Stunden nach dem Gespräch zwischen Rush und Lahn in Bonn, übermittelte Scheel den Vertragstext inklusive deutscher Erklärung zur Vier-Mächte-Verantwortung an die Botschaften in London, Paris und Washington und informierte, die Paraphierung werde am 7. August stattfinden.<sup>377</sup>

Die drei Mächte nahmen diese Nachricht mit gemischten Reaktionen entgegen. Die Briten bedankten sich für die rasche Information und begrüßten, dass Gromyko eine schriftliche Erklärung zu den Vier-Mächte-Rechten abgeben werde.<sup>378</sup> Der Generalsekretär des MAE, Hervé Alphand, brachte den deutschen Botschafter in Paris, Ruete, jedoch in Bedrängnis. Zwar gratulierte er zum Verhandlungserfolg, die Form der Wahrung der Vier-Mächte-Rechte

---

<sup>373</sup> Bundeskanzler Brandt an Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau, 3. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 358.

<sup>374</sup> Vgl. Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt, 4. August 1970, ebd., Dok. 364. Im Folgenden: ebd.

<sup>375</sup> Hier und im Folgenden: Drahterlaß des Ministerialdirigenten Lahn: Verhandlungen mit der Sowjetunion, hier: Konsultation der Drei Mächte, 5. August 1970, ebd., Dok. 366.

<sup>376</sup> Vgl. die Protokolle zu den Gesprächen zwischen Scheel und Gromyko am 5. August 1970, ebd., Dok. 367f.

<sup>377</sup> Vgl. Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau, an die Botschafter von Hase (London), Pauls (Washington) und Ruete (Paris): Deutsch-sowjetische Verhandlungen, hier: Unterrichtung der Drei Mächte, 5. August 1970, ebd., Dok. 370.

<sup>378</sup> Vgl. ebd., FN 7.

erscheine zufriedenstellend.<sup>379</sup> Für eine Zustimmung müsse man jedoch vorab den Text der sowjetischen Erklärung erhalten, sich mit London und Washington abstimmen und abwarten, bis Pompidou und Schumann, derzeit auf Reisen, wieder in Paris seien. Ruete fragte irritiert nach, ob dies bedeute, Herr Scheel solle den Vertrag bis zu diesem Zeitpunkt nicht paraphieren; Alphanand erläuterte, er habe zwar keine Instruktionen, diese Position zu vertreten, aber die Textkenntnis sei vor einer offiziellen Antwort der französischen Regierung wünschenswert. Ruete empfahl Bonn nach diesem Gespräch, den Wortlaut der Erklärung nach Paris zu senden und die Paraphierung „aus courtoisie“ um zwei Tage zu verzögern.<sup>380</sup> Zwar werde Frankreich zustimmen, „jedoch würde auch bei Präsident Pompidou eine erhebliche Verstimmung entstehen, wenn wir den Eindruck erweckten, daß wir die französische Regierung in einer die Vier Mächte betreffenden Frage vor ein *Fait accompli* stellen und ihr nicht einen gewissen Überlegungsspielraum einräumen.“ Auch in London und Washington kam in letzter Minute Widerstand auf. Am 6. August um 23:50 Uhr Moskauer Zeit teilte die britische Botschaft Walter Scheel im Namen der drei Mächte mit, „daß es gut sein würde, die Paraphierung zu verschieben, bis die alliierten Regierungen Gelegenheit gehabt hätten, den Vertragstext genau zu studieren.“<sup>381</sup> Nach Mitternacht, nach Ostküstenzeit jedoch noch am 6. August, teilte auch das State Department der deutschen Botschaft in Washington mit, „man sei überrascht, daß der Vertrag bereits morgen früh paraphiert werden sollte. So bleibe für amerikanische Kommentare nicht mehr viel Zeit.“<sup>382</sup> Der US-Botschafter in Moskau werde am kommenden Morgen seine Unterstützung für die britischen Forderungen verdeutlichen und „amerikanische Vorschläge zur Verbesserung der Formulierungen unserer Note an die Drei Mächte [...] übermitteln“. Vor allem fordere man wie Frankreich die Vorabkenntnis der sowjetischen Erklärung.

Die Bundesregierung geriet so in die Zwickmühle, entweder der Sowjetunion gegenüber wortbrüchig zu werden, mit der man die Paraphierung des Vertrags für den 7. August um 10:30 Uhr vereinbart hatte, oder die Forderungen ihrer drei Schutzmächte zu ignorieren. Man

---

<sup>379</sup> Hier und im Folgenden: *Compte rendu de l'entretien entre le secrétaire général et l'ambassadeur de la République Fédéral d'Allemagne*, Paris, 6. August 1970, AD, 180 QO, Box 1610.

<sup>380</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Ruete, Paris, an das Auswärtige Amt, 6. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 374.

<sup>381</sup> Paul Frank: *Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur*, 3. Aufl., Stuttgart 1982, S. 299, zit.n. AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 377, FN 1. Die Uhrzeit war laut Scheels offizieller Dokumentation 23:50 des 6.8., laut Franks späterer Erzählung fand es gegen 1 Uhr morgens des 7.8. statt.

<sup>382</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt: *Deutsch-sowjetische Verhandlungen*, 6. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 377.

entschied sich für Letzteres.<sup>383</sup> Eine halbe Stunde vor der Paraphierung ließ Scheel die britische Regierung wissen: „Die Bundesregierung hat von Anfang an den drei Westmächten gegenüber zugesagt, ihr Äußerstes zu versuchen, um zu einem befriedigenden Ergebnis zu kommen. Andererseits bestand Einverständnis darüber, daß der Vertrag selbst an der Erwähnung der Vier-Mächte-Rechte im Vertrag nicht scheitern solle. Ich bitte Sie daher zu verstehen, daß es unter diesen Umständen nicht möglich ist, die für heute 10:30 Ortszeit angesetzte Paraphierung des Vertrages zu verschieben.“<sup>384</sup> An alle drei Westmächte schrieb er wenig später, eine „in der Sache bessere Erklärung Gromykos zu den Vier-Mächte-Rechten [sei] ausgeschlossen. Auf keinen Fall kann sie durch die Bundesrepublik Deutschland herbeigeführt werden. Mehr denn je wird es jetzt darauf ankommen, daß die drei Westmächte und die Bundesrepublik in den Fragen der Beziehungen zur Sowjetunion Geschlossenheit zeigen.“<sup>385</sup> Noch während diese Telegramme verschickt wurden, setzten Gromyko und Scheel ihre Initialen unter den Moskauer Vertrag.<sup>386</sup> Die Regierung Brandt gedachte nicht, sich die Früchte solch langwieriger und bedeutsamer Verhandlungen durch eine reichlich kurzfristige Intervention der Westmächte zunichtemachen zu lassen. Aus westlicher Sicht stand diese Handlungsweise jedoch im Einklang mit der vor allem Bahr zugeschriebenen Tendenz, nur selektiv zu informieren und dann ohne Konsultationen vollendete Tatsachen zu schaffen. Dass Scheel, Bahr und Brandt allerdings niemals beabsichtigt hatten, die Paraphierung vom Einverständnis in Paris, London und Washington abhängig zu machen, geht daraus hervor, dass bewusst kein Zeitfenster für Konsultationen eingeplant war. Völkerrechtlich sah man sich nicht verpflichtet, den Vertrag absegnen zu lassen: erstens war man Regierung eines souveränen Staats, zweitens war man seinen Verpflichtungen gegenüber den Alliierten Vorbehaltsrechten nachgekommen. Bei aller Kritik schuf dieses Handeln daher im Westen auch Respekt.<sup>387</sup> Botschafter Pauls sah die Entscheidung gar als Befreiungsschlag an: „Unser Entschluß, den deutsch-sowjetischen Vertrag am Freitag, den 7. August, ohne den von der englischen und amerikanischen Regierung gewünschten Aufschub zu paraphieren, hat im

---

<sup>383</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau, 6. August 1970, ebd., Dok. 375.

<sup>384</sup> Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau, an die Botschaft in London, 7. August 1970, zit. n. ebd., Dok. 377, FN 4.

<sup>385</sup> Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau, an die Botschafter von Hase (London), Pauls (Washington) und Ruete (Paris), 7. August 1970, zit. n. ebd., Dok. 380, FN 2.

<sup>386</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau, 7. August 1970, ebd., Dok. 378.

<sup>387</sup> Vgl. Gesandter Wickert, London, an das Auswärtige Amt: Deutsch-sowjetischer Vertrag, 7. August 1970, ebd., Dok. 380.

State Department und Weißen Haus mehr imponiert als verstimmt und wird dazu beitragen, in Zukunft Gängeleien zu vermeiden.“<sup>388</sup>

Die Bundesregierung hatte den ersten, großen Schritt der Neuen Ostpolitik getan, von dem alle übrigen abhingen. Der Moskauer Vertrag regelte das westdeutsch-sowjetische Verhältnis auf der Basis eines beiderseitigen Gewaltverzichts und der Anerkennung der europäischen Grenzen, auch wenn die Bundesrepublik dies völkerrechtlich nur als Absichtserklärung zugestehen konnte. Durch den Brief zur deutschen Einheit wurde verhindert, dass dies von der Sowjetunion oder der DDR als Verbot einer friedlichen Wiedervereinigung aufgefasst werden konnte.<sup>389</sup> Noch an jenem Tag versandte Brandt inhaltsgleiche Briefe an die drei Mächte, in denen er die Ergebnisse des Vertrags erläuterte und die Einbindung in das westliche Bündnis als Vorbedingung für den Erfolg in Moskau und alle weiteren Anstrengungen bezeichnete. Sich der Relevanz seiner bevorstehenden Reise nach Moskau bewusst, regte Brandt gleichzeitig an, „daß im Herbst ein Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs der Drei Mächte und der Bundesrepublik Deutschland stattfindet, bei dem wir die Bedeutung unseres besonderen Verhältnisses bestätigen sollten.“<sup>390</sup> Im Nachspiel der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags durch Brandt sollte dieser Vorschlag zu einem Konflikt mit Paris führen, der auch in Washington Wellen schlug. Während die französische Regierung die Note der Bundesrepublik zum Moskauer Vertrag annahm und sich beehrte, festzustellen, dass bilaterale Verträge zwischen Bundesrepublik und Sowjetunion die Vorbehaltsrechte nicht berührten,<sup>391</sup> fielen Pompidous Kommentare bezüglich eines Gipfeltreffens kühl aus. Am 12. August, dem Tag der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags, äußerte er vor Pressevertretern, es sei immer gut, sich zu treffen, man müsse sich aber auch etwas zu sagen haben. Im Moment sehe er keinen besonderen Grund, sich zu sehen.<sup>392</sup> Wie Andreas Wilkens argumentiert, ging diese „glatte Ablehnung“ teils darauf zurück, dass Pompidou Brandt vor dem Hintergrund ostpolitischer Rivalität kein Forum gewähren wollte, um die Bedeutung des Vertrags zu unterstreichen.<sup>393</sup> Doch das brüske

---

<sup>388</sup> Botschafter Pauls, Washington, an das Auswärtige Amt, 10. August 1970, ebd., Dok 384.

<sup>389</sup> Vgl. für die Bedeutung des Moskauer Vertrags Manfred Görtemaker: *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999. S. 540ff.

<sup>390</sup> Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, 7. August 1970 (Memorandum in Washington auf den 8. August datiert), Folder Germany, Chancellor Willy Brandt, May – Dec 1970 [1 of 1]; Box 753; NSC Files; RNL.

<sup>391</sup> Note: Réponse du gouvernement français à la note du gouvernement fédéral, Paris, 11. August 1970, DD, 1970, Tome II, Dok. 76.

<sup>392</sup> Vgl. *Il n'y a pas de raison particulière d'organiser une rencontre à quatre*, ESTIME M. GEORGES POMPIDOU, *Le Monde*, 13. August 1970; vgl. zudem Wilkens: *Der unstete Nachbar*, a.a.O., S. 99.

<sup>393</sup> Wilkens: *Der unstete Nachbar*, a.a.O., S. 99.



Verhalten resultierte aus weiteren Faktoren. So war, wie man in Washington spöttisch beobachtete, in bester westdeutscher Tradition vor jeder Chance der Westmächte zur Reaktion der gesamte Vertragstext inklusive des Optionsbriefs zur deutschen Einheit und der Vier-Mächte-Kommunikation sowie der Vorschlag Brandts zu einem Gipfeltreffen in der Presse erschienen.<sup>394</sup> Dies irritierte auch die USA. Wie Hillenbrand Botschafter Pauls mitteilte: „Wenn man nicht wüßte, daß in Bonn nichts geheim bleiben kann, hätte der Eindruck entstehen können, als solle damit ein gewisser Druck ausgeübt werden.“ Da ein Gipfeltreffen von „vielen Bedingungen“ abhinge, sei solcher Druck unangemessen. Pauls machte seiner peinlichen Lage in einem Schreiben nach Bonn Luft: „Was Bonner Indiskretionen angeht, kann ich [...] nicht verhehlen, daß mit der heutigen Veröffentlichung der Vertrags- und Begleittexte in zwei Morgenzeitungen das Maß des für die Führung unserer Außenpolitik und für die Achtung vor der Bundesregierung Erträglichen drastisch überschritten ist.“ Dieser Eklat erklärt Pompidous Entscheidung, auf gleicher Ebene zu antworten und der Presse mitzuteilen, man habe mit Brandt derzeit nichts zu besprechen. Dass die Wut des französischen Präsidenten tiefer reichte, darauf deutet eine britische Information hin, die über die US-Botschaft an die Bundesregierung gelangte. Der Präsident fühle sich von Brandt verraten: „Pompidou dachte, er habe mit Brandt während ihres Treffens im Juli zwei Übereinkünfte erzielt: (A) die Deutschen würden den BRD-Sowjet-Vertrag nicht vor Pompidous Reise nach Moskau unterzeichnen und (B) die Deutschen würden von den Sowjets vor der Unterzeichnung des Vertrags etwas spezifisches, schriftliches zu den Alliierten Rechten und Verantwortlichkeiten erhalten. Das Versäumnis Brandts, zu ehren, was Pompidou als Übereinkünfte zu diesen Punkten verstand, trug zu Pompidous negativer Reaktion bei.“<sup>395</sup> Bei Lektüre der Protokolle jener deutsch-französischen Gipfelgespräche wird klar, dass Pompidous Interpretation gerechtfertigt war. Brandt hatte zugesichert, Scheel werde im Falle von Unsicherheiten aus Moskau abberufen werden, damit man sich mit den Westmächten abstimmen könne, erst nach einer Übereinkunft werde man paraphieren. Der Kanzler hatte zudem erklärt, er hoffe auf einen Abschluss des Vertrags vor dem Ende des Herbstes.<sup>396</sup> Pompidou war daher zwar davon ausgegangen, dass die Verhandlungen zum

---

<sup>394</sup> Vgl. Botschafter Pauls, Washington, an das Auwärtige Amt, 11. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 386, insbesondere FN 3; 5. Im Folgenden: ebd.

<sup>395</sup> Telegramm BONN 10199, US-Botschaft Bonn an DoS: Brandt Proposal for Western Meeting, 5. September 1970, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. VII 1 August 70 – Nov 70 [May 70 – Dec 70] [3 of 3]; Box 684; NSC Files; RNL.

<sup>396</sup> Vgl. Tête à tête entre M. le Président de la République et M. le Chancelier Willy Brandt, Bonn, 3. Juli 1970, 11:15 – 13 Uhr, AD, 180 QO, Box 1647.

Zeitpunkt seiner eigenen Moskau-Reise im Oktober fortgeschritten sein würden,<sup>397</sup> doch mit deren Abschluss Anfang August hatte er nicht gerechnet. Zuletzt hatte Bonn Gromyko zwar eine Erklärung zu den Vier-Mächte-Rechten abgerungen, doch wurde diese ohne Vorabkommunikation des Texts zu so später Stunde abgegeben, dass westlicher Einspruch vor Vertragsabschluss unmöglich wurde. Auch die Drei-Mächte-Demarche in der Nacht vor der Paraphierung war abgelehnt worden. Bei allem Verständnis für die Eigendynamik der Moskauer Verhandlungen entsprach dies nicht dem von Brandt zugesicherten Prozedere.<sup>398</sup> Die Forschungsansicht, man sei sich in Bonn der Sorgen der Alliierten jederzeit bewusst gewesen und habe sie umsichtig über alle Vorgänge der Ostpolitik informiert, muss daher deutlich eingeschränkt werden.<sup>399</sup> Dass das deutsche Vorgehen auch in den USA Bedenken hervorrief, berichtete im Oktober Horst Ehmke nach Gesprächen mit CIA und State Department:

- a) Erstens hatte man uns zwar immer zugeredet, mit der Entspannungspolitik voranzugehen. Man war dann aber überrascht, daß der Moskauer Vertrag zustande kam.
- b) Man möchte sich nicht gern von uns das Tempo der Entspannungspolitik vorschreiben lassen.
- c) Man fragt sich [...], was denn nach einem deutsch-russischen Übereinkommen die Position der Vereinigten Staaten in Europa sein wird.<sup>400</sup>

Henry Kissinger teilte diese Sorgen. Mit Blick auf Frankreich befand er, Pompidous Verhalten entspringe auch Prestigedenken: „Pompidou ist strikt gegen einen Gipfel der ‚Big Four‘. Er sagt, er will nicht den Eindruck eines Viererdirektoriums des Westens erwecken; er glaubt, ein Treffen sollte spezifische Ziele haben; und er wünscht nicht, es so aussehen zu lassen, als würden die Deutschen das Tempo vorgeben. Ich glaube, sein Widerstand wird teils auch davon erklärt, dass er Moskau vom 6.-13. Oktober besucht und nicht erscheinen will, als

---

<sup>397</sup> Vgl. *Tête à tête entre M. le Président de la République et M. le Chancelier Willy Brandt*, Bonn, 3. Juli 1970, 15:35 Uhr, ebd.

<sup>398</sup> Dieser Aspekt des Konflikts mit den Schutzmächten bleibt in der sehr verdienstvollen Untersuchung von Carsten Tessmer unerwähnt, vgl. ders.: „Thinking the Unthinkable“ to „Make the Impossible Possible“: Ostpolitik, Intra-German Policy, and the Moscow Treaty, 1969-1970, in: Geyer / Schaefer (Hrsg.): *American Détente and German Ostpolitik*, a.a.O., S. 53-66.

<sup>399</sup> Vgl. Niedhart: *Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives, and Grand Design*, a.a.O., S. 125: „the Western Allies were informed scrupulously about every move in Ostpolitik“; diese Einschränkung wurde jüngst auch von Niedhart selbst mit Blick auf den Moskauer Vertrag unternommen, vgl. ders.: *Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West*, in: Loth / Soutou (Hrsg.): *The Making of Détente*, a.a.O., S. 117-132, S. 123.

<sup>400</sup> Minister Ehmke: Vermerk für den Herrn Bundeskanzler über meine Reise in die Vereinigten Staaten vom 27.9. bis 3.10.1970, Bonn, den 13. Oktober 1970, PA AA, B 1, Bd. 343.

wäre er verpflichtet, sich vorab mit seinen westlichen Partnern zu konsultieren.“<sup>401</sup> Aufgrund des Widerstands Frankreichs lehnten schließlich auch Washington und London einen Gipfel ab. Die USA planten, sich zunächst ein Bild von der Lage nach dem Moskauer Vertrag zu machen, vor allem, was die eigenen Beziehungen zum Kreml anging. Willy Brandt, der seinen Vorschlag bald in einem zweiten Brief innerhalb einer Woche wiederholte,<sup>402</sup> erhielt Ablehnungen. Wie ihm die britische Botschaft in Übereinstimmung mit Paris und Washington mitteilte, „sollte die Angelegenheit zunächst in der Schwebe gehalten werden.“<sup>403</sup> Denn zunächst, dies war Konsequenz des Ratifikationsjunktims Bahrs, rückte nun das Berlinproblem auf die Tagesordnung. Einmal mehr, ein letztes Mal in diesem Ausmaß, sollte die besetzte Viermächtestadt ins Zentrum der Aufmerksamkeit des Ost-West-Verhältnisses rücken.

#### **I.2.1.2. Vom Berlinabkommen zur Ratifikation der Ostverträge. Die Finalisierung der Neuen Ostpolitik**

Die komplexen berlinpolitischen Verhandlungen, die das Schicksal der ehemaligen Hauptstadt Preußens und des Deutschen Reichs in Verbindung mit der deutschen, europäischen und globalen Entspannung setzten, habe ich an anderer Stelle ausführlich untersucht.<sup>404</sup> Im Folgenden seien daher nur die wesentlichen Aspekte des Wegs zum Viermächteabkommen und seiner Relevanz im Kontext der Fragestellung dieser Arbeit nachgezeichnet. Bedeutsam sind einige Kerneinsichten. Zum einen gelang es zwar Egon Bahr und Willy Brandt, die USA, Frankreich, Großbritannien und die Sowjetunion vermittels des Ratifikationsjunktims der Ostverträge mit dem Berlinabkommen an einen Tisch zu bringen und unter Kompromissdruck zu setzen. Andererseits aber verfehlte dieser Druck seine Wirkung insbesondere auf Henry Kissinger, der die Gespräche bis in den Januar 1971 blockierte, um der Sowjetunion weitergehende Zugeständnisse abzurufen; hierbei marginalisierte er das kooperativere State Department. Auch Paris zeigte sich weithin

---

<sup>401</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Reply to Chancellor Brandt's Letter on Western Powers Meeting, Washington, 29. August 1970, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. VII 1 August 70 – Nov 70 [May 70 – Dec 70] [2 of 3]; Box 684; NSC Files; RNL.

<sup>402</sup> Vgl. Bundeskanzler Brandt an Premierminister Heath, 14. August 1970, AAPD, 1970, Bd. 2, Dok. 391.

<sup>403</sup> Vgl. ebd., FN 5.

<sup>404</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Björn Grötzner: Angelpunkt der Entspannung. Die Entstehung des Viermächteabkommens über Berlin, 1969-1971, in: Berlin in Geschichte und Gegenwart. Jahrbuch des Landesarchivs Berlin, Jahrgang 2016, Berlin 2017, S. 239-278.

unbeeindruckt. Hatte die Regierung Brandt vermittels des Moskauer Vertrags und des Berlinjunktims den Nachweis erbracht, dass sie das Schicksal der Bundesrepublik in die eigene Hand zu nehmen wusste, auch gegen die Bedenken ihrer Schutzmächte, so zeichneten sich nun die noch immer geltenden Grenzen ihrer Macht ab. Hiermit jedoch gab sie sich nicht zufrieden. Konfrontiert mit zunehmendem sowjetischen Unmut über die Verzögerungen, entschlossen sich Brandt und Bahr Ende 1970 zu einer neuen Taktik. Vermittels Bahrs engem sowjetischen Vertrauten Valentin Falin überzeugte man Moskau, einen geheimen Vorstoß gen Washington zu unternehmen, um die Berlinproblematik hinter den Kulissen der starren diplomatischen Verhandlungen der Vier Mächte auf Ebene der Supermächte zu lösen – und der Bundesrepublik. Kissinger, von seinem engsten sowjetischen Kontakt Anatoli Dobrynin, Botschafter in Washington, darauf angesprochen, erklärte sich gemeinsam mit Nixon hierzu bereit. Dies resultierte aus seinem Interesse, die Fäden der globalen Ost-West-Politik in den eigenen Händen zu konzentrieren und abseits der diplomatischen Bürokratie zu operieren; auch ermöglichte ihm dies die Verbindung Berlins mit anderen Aspekten der globalen Politik der USA im Rahmen der Linkage. Das Weiße Haus übernahm daraufhin über geheime Kommunikationskanäle des NSC und der Navy die direkte Befehlsbefugnis über den amerikanischen Botschafter in Bonn, Kenneth Rush, ohne dessen Vorgesetzten, Secretary Rogers, oder das State Department hierüber zu informieren. In Bonn wurde ein geheimes Gremium aus Rush, Bahr und Falin gegründet, das, sich selbst vor der CIA verbergend, die Inhalte des Berlinabkommens zu dritt im Kontakt mit den Machtzentren ihrer Regierungen aushandelte, während Frankreich und Großbritannien, die am Berliner Kleistpark am Verhandlungstisch saßen und, anders als Bonn, auch völkerrechtlich für Berlinfragen zuständig waren, im Dunkeln gelassen wurden. Die insgeheim getroffenen Übereinkünfte wurden schließlich im Sommer 1971, nachdem Kissinger den Fortschritt absichtlich verzögert hatte, um zuvor am 15. Juli den großen Coup der außenpolitischen Öffnung der USA zur Volksrepublik China zu verkünden und Moskau so weiter unter Druck zu setzen, in einem ausgeklügelten Doppelspiel in die formellen Verhandlungen der Vier Mächte eingespeist: Der sowjetische und amerikanische Botschafter bezogen erst konträre Positionen und näherten sich dann schrittweise dem bereits vereinbarten Resultat an, um den Briten und Franzosen eine echte Verhandlung zu simulieren. Dieses Vorgehen war, obwohl die Alliierten bisweilen Skepsis zeigten, schlussendlich erfolgreich; das Viermächteabkommen über Berlin wurde am 18. August 1971 ad referendum und, nachdem Kissinger und Nixon ihren

Geheimbeauftragten Rush vor dem Zorn des ausgeschlossenen State Department errettet hatten, am 3. September offiziell unterzeichnet.<sup>405</sup>

Substanziell beruhte es auf der Übereinkunft, den völkerrechtlichen Status der Stadt unangetastet zu lassen, aber den faktischen Status quo in ihren vier Sektoren allseits zu akzeptieren und einen allgemeinen Gewaltverzicht auf Basis der UN-Charta zu erklären. Besuchsregelungen zwischen Ost und West wurden erleichtert, Moskau erkannte bundesrepublikanische Pässe für West-Berliner an und durfte im Gegenzug ein Generalkonsulat im Westteil der Stadt eröffnen. Die faktischen Bindungen der Westsektoren an die Bundesrepublik wurden akzeptiert und abgesichert, dafür terminierte diese mehr oder minder die Bundespräsenz. Zudem wurde die Situation isolierter Enklaven wie des winzigen Steinstückens, das mit 200 Einwohnern als eingemauerte Insel in der DDR existierte, durch Gebietsaustausch gelöst. Auf globaler Ebene bedeutete diese Übereinkunft, dass nun der Weg frei war für das innerdeutsche Transitabkommen und, im Anschluss, für die Unterzeichnung des Schlussprotokolls des Viermächteabkommens, mit dem gemeinsam das Gesamtpaket der Ostverträge ratifiziert werden sollte. Abseits dieser Resultate geht aus jenen Ereignissen aber vor allem eins hervor: der Gewinn außenpolitischen Handlungsspielraums und ergo die machtpolitische Emanzipation der Bundesrepublik, die sich hier, entgegen ihrer völkerrechtlichen Limitierungen, zu einem Partner in der Geheimdiplomatie der Supermächte aufschwang. Wie Gottfried Niedhart es formuliert hat: „The West German Chancellery was thereby involved in the deliberations on Berlin although the FRG had no competence whatsoever in this field.“<sup>406</sup> Dieser Machtzuwachs ging auf die geschickte Verhandlungstaktik des Kanzleramts zurück, das USA und Sowjetunion zur Kooperation hinter den Kulissen bewegte. Unilateral konnte man die Neue Ostpolitik nicht gestalten – doch gelang es durchaus, die auf rigiden Positionen beharrende französische Regierung ebenso wie die Administration in London aus den geheimen Kerngesprächen auszuklammern und in den Berlinverhandlungen hinters Licht zu führen.<sup>407</sup> Dies veranschaulicht, wie der von der Forschung einhellig bestätigte Aufstieg der Bundesrepublik zu gesteigerter internationaler Statur im Rahmen der Neuen Ostpolitik tatsächlich funktionierte.

---

<sup>405</sup> Vgl. ebd.

<sup>406</sup> Niedhart: Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West, a.a.O., S. 124.

<sup>407</sup> Vgl. übereinstimmend: David C. Geyer: The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin, in: ders. / Schaefer (Hrsg.): American Détente and German Ostpolitik, a.a.O., S. 80-97. S. 85.

Trotz dieser großen Würfe war die Ostpolitik jedoch nicht am Ziel. Das Berlinabkommen sollte erst mit Unterzeichnung des Schlussprotokolls in Kraft treten, das von der erfolgreichen Aushandlung des Transitabkommens abhing, die Bundesrepublik und DDR nun initiierten. Mit Rückendeckung der Westmächte und der Sowjetunion, die ihr Interesse an der Entspannung nun mit konkreten Vereinbarungen bekräftigt und der DDR Grenzen für innerdeutsche Verhandlungen vorgegeben hatte, sollten sich die Gespräche zwischen Egon Bahr und seinem ostdeutschen Verhandlungspartner Michael Kohl als zügig abschließbar erweisen. Sie fanden nicht unvorbereitet statt: bereits 1969 hatte man einen Vorstoß unternommen, war aber an der rigiden Haltung der SED und alliierten Vorbehalten gescheitert. Seitdem war jedoch beachtliche Vorarbeit geleistet worden. Zwischen dem ersten Positionspapier für die Bahr-Kohl-Gespräche, das das Kanzleramt der Vierergruppe am 8. September 1971 vorlegte,<sup>408</sup> und der Paraphierung des Transitabkommens am 4. Dezember lagen dann auch nur drei Monate. Auf dessen diverse technische Detailregelungen muss an dieser Stelle nicht eingegangen werden, zwei Aspekte waren aus alliierter Sicht allerdings bedeutsam. Zum einen galt es, Formulierungen der DDR abzuwehren, die ihren Status ungebührlich aufwerteten oder den Viermächtestatus angriffen. In der Tat versuchte sie, sich als denjenigen Staat zu bezeichnen, der die Transitrechte autorisiere, was nach westlicher Interpretation nicht den Tatsachen entsprach. Ebenso wie ihre Forderung, die Hoheit zur Visavergabe für Besucher Ost-Berlins zu erlangen, hätte dies ihre Souveränität über Territorien legitimiert, die theoretisch unter der Hoheit der Vier Mächte standen. Bei den Beratungen mit Bahr beharrten die drei Westmächte mit Erfolg auf ihrer Haltung.<sup>409</sup> Schließlich konnte man sich nicht nachträglich die mühsam erkämpften Errungenschaften des Viermächteabkommens zunichtemachen lassen. Der zweite wichtige Aspekt bestand in einem taktischen Manöver der Sowjetunion, das an die komplizierten Aspekte der Berlinverhandlungen erinnerte und im Westen Sorgen auslöste. Während Brandt, der Breschnew in Oreanda auf der Krim traf, erstaunt war, wie positiv und vertrauensvoll sich der Generalsekretär nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch den USA gegenüber gab,<sup>410</sup> kamen vonseiten Gromykos neue Störsignale. Bei einem Treffen mit Walter Scheel in New York am 27. September warf dieser plötzlich den vereinbarten Zusammenhang zwischen dem

---

<sup>408</sup> Vgl. Telegramm BONN 11137, US-Botschaft Bonn an DoS, Berlin Talks: Confidential Preliminary Talking Paper on FRG Approach to Bahr-Kohl Negotiations, 8. September 1971, Folder Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 71 (2 of 2); Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>409</sup> Vgl. Telegramm BONN 14937, US-Botschaft Bonn an DoS, Bahr Consultation with Allied Ambassadors, 2. Dezember 1971, ebd.

<sup>410</sup> Telegramm BONN 11676, US-Botschaft Bonn an DoS, Brandt Visit to Soviet Union. Advance Account by Bahr, 20. September 1971, ebd.

Schlussprotokoll des Berlinabkommens und der Ratifizierung der Ostverträge um und verkehrte ihn in sein Gegenteil: das Schlussprotokoll könne nur unterzeichnet werden, wenn vorab der Moskauer Vertrag ratifiziert werde.<sup>411</sup> Konsterniert hatte Außenminister Schumann bereits drei Tage zuvor von einem Gespräch mit Gromyko berichtet, in dem dieser die Sorge äußerte, die Bundesrepublik könne nach der Unterzeichnung des Schlussprotokolls die Ostverträge fallen lassen, da sie ja dann alles errungen habe, was sie von Sowjetunion und DDR benötige.<sup>412</sup> Daher hatte Gromyko darauf bestanden, dass man alle Verträge „am gleichen Tag, zur gleichen Stunde“ unterzeichne. Auf die Nachricht, dass er wenige Tage später ein inverses Junktum etabliert habe, reagierte man auch in Paris und London schockiert. Als sich die Bonner Vierergruppe am 1. Oktober traf, stand man der neuen Situation ratlos gegenüber – handelte es sich um ein taktisches Manöver, um Bonn in den Transitverhandlungen zu schwächen? In diesem Fall hielt man das Moskauer Kalkül für unklug. Wie der britische Vertreter bemerkte, stellte das inverse Junktum nicht nur die gesamte Neue Ostpolitik in Frage, sondern auch die global mit ihrem Erfolg verknüpften Détente-Projekte KSZE und MBFR. Die USA plädierten für Härte gegenüber sowjetischen Eskapaden, während Bonn Kompromisse suchte – ähnlich wie im Dezember 1970, als Moskau versucht hatte, eine rasche Ratifikation des Moskauer Vertrags ohne Abschluss des Berlinabkommens durchzusetzen und die Bundesrepublik mit ihren Bemühungen um eine Beschleunigung der Verhandlungen am Widerstand der USA gescheitert war.<sup>413</sup> Bei den Gipfelgesprächen in Oreanda behauptete Breschnew gar, das inverse Junktum sei Bestandteil des Moskauer Vertrags gewesen; nachdem Brandt widersprach, riefen die offenbar verunsicherten Berater Breschnews in Moskau an, um die Sachlage zu klären – und mussten feststellen, dass Brandt recht hatte. Breschnew gab zwar den Fehler zu, beharrte aber schlicht trotzdem auf seiner Position.<sup>414</sup> In der Tat erschien es westlichen Beobachtern wahrscheinlich, dass die Furcht der Sowjets, übervorteilt und um die Errungenschaften des Moskauer Vertrags gebracht zu werden, durchaus real war. Das inverse Junktum war vor diesem Hintergrund nicht einfach nutzenmaximierende Taktik, sondern Absicherungspolitik. Auch das Argument, dieses Taktieren gefährde KSZE und MBFR, das Scheel Gromyko präsentierte, verfehlte

---

<sup>411</sup> Vgl. Telegramm STATE 178844, DoS an US-Botschaft Bonn, Scheel / Gromyko Meeting, 29. September 1971, ebd.

<sup>412</sup> Vgl. Telegramm Nr. 4086/90, Maurice Schuman, New York, an das MAE, 25. September 1971, AD, 1929 INVA, Box 2981. Im Folgenden ebd.

<sup>413</sup> Vgl. Grötzner: Angelpunkt der Entspannung, a.a.O., S. 263f.

<sup>414</sup> Telegramm Nr. 7533/36, Französische Botschaft Moskau an das MAE, 18. Oktober 1971, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

seine Wirkung.<sup>415</sup> So musste sich die Bundesregierung schließlich auf den Kompromiss zurückziehen, dass die Vier Mächte nach Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen in offiziellen Erklärungen die Konformität von Transit- und Viermächteabkommen bestätigen und letzteres als „in der Substanz abgeschlossen“ erklären würden, so dass man im Moskauer Sinne die Ratifikation aller Verträge initiieren und abschließend das Schlussprotokoll des Viermächteabkommens unterzeichnen würde. Es war dem Kreml gelungen, die Spielregeln im eigenen Sinne zu modifizieren. Dieses neue Junktim verkomplizierte den Ratifikationsprozess der Ostverträge, zumal ob der innenpolitisch angespannten Lage in der Bundesrepublik. Das Transitabkommen wurde am 4. Dezember 1971 paraphiert.<sup>416</sup> Am 13. Dezember übermittelte die Bundesregierung die Vertragstexte des Moskauer und Warschauer Vertrags an die Westmächte, was in Moskau als Beginn des Ratifikationsprozesses interpretiert wurde.<sup>417</sup> In der Sowjetunion gratulierte man sich ob des Erfolgs. Das Transitabkommen zeichne sich durch alle Merkmale eines völkerrechtlichen Vertrags zwischen zwei souveränen Staaten aus; nun könne man an die Ratifikation der Ostverträge, die Inkraftsetzung des Berlinabkommens und schließlich die Eröffnung der KSZE gehen. Der gefundene Kompromiss wurde von allen Seiten akzeptiert; wie Scheel und Rogers sich mit der späteren Geschichte am 29. Dezember 1971 einig waren, war Juni 1972 für die Unterzeichnung des Schlussprotokolls „eine gute Vermutung.“<sup>418</sup> Danach würde Bonn an die Aushandlung des Grundlagenvertrags mit der DDR gehen, ab 1973 könne man sodann auch die KSZE-Verhandlungen eröffnen und die europäische Entspannung multilateralisieren.<sup>419</sup>

Tatsächlich sollte die veränderte Junktimsdefinition Moskaus nur in einem Sinne eine Hürde für den Ratifikationsprozess darstellen, nämlich als gefundene Zielscheibe für die westdeutsche Opposition. Frankreich und die USA beobachteten die Lage aufmerksam und suchten diskret, die Ereignisse in ihrem Sinne zu beeinflussen. In Washington konkurrierten verschiedene Interessen. Einerseits wünschte man den Abschluss der Verträge, von denen nun nicht nur das Berlinabkommen abhing, sondern auch die globale Détente. Andererseits durfte

---

<sup>415</sup> Vgl. Note: Rapport entre la ratification des traités de Moscou et de Varsovie et le règlement berlinois, MAE, Paris, 6. Dezember 1971, ebd. Im Folgenden ebd.

<sup>416</sup> Vgl. Telegramm BONN 14397, US-Botschaft Bonn an DoS, Bahr Consultation with Allied Ambassadors, 2. Dezember 1971, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 1971 [2 of 2]; Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>417</sup> Telegramm Nr. 9283/85, Französische Botschaft Moskau an das MAE, Accords interallemands et ratification, 13. Dezember 1971, AD, 1928 INVA, Box 2980. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>418</sup> Memcon Rogers / Scheel u.a., Teil 3/8: Berlin Agreement and Ratification, Miami, 28. Dezember 1971, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 1971 [1 of 2]; Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>419</sup> Ebd., Teil 4/8: Conference on European Security, ebd.



man keine offensive Einmischung zeigen. Mit Stellungnahmen zugunsten der Ostverträge hätte man das Verhältnis zur CDU/CSU beschädigt, was langfristig nicht wünschenswert war; auch galt es bündnispolitisch, das Bild eines interventionistischen Hegemon zu vermeiden. Vor allem aber hätte eine solche Positionierung amerikanische Verantwortung für die Ostverträge impliziert, anstatt diese bei der Regierung Brandt zu belassen. Diese schwierige Lage der USA wurde beim ersten Besuch Barzels bei Präsident Nixon 1972 deutlich. Kurz vor seiner Abreise hatte ihm Averell Harriman, nach dem Ende seines Dienstes für die Johnson-Administration als Berater für den Demokratischen Senator Edmund Muskie tätig, bei einem Treffen im Haus von Botschafter Pauls mitgeteilt, es wäre ein Debakel für die USA, sollte die CDU die Ostverträge scheitern lassen. Wie Sonnenfeldt an Kissinger berichtete, habe Harriman diese Position als die der Regierung ausgegeben und erklärt, in jenem Fall müssten die USA „ihre gesamte Europapolitik überdenken. Das Berlinabkommen wäre dahin [...] und die Détente würde einen Rückschlag erleiden.“<sup>420</sup> Die Demokraten, die bis dato die amerikanische Truppenpräsenz in Deutschland unterstützten, würden sich auf die Seite von Senator Mansfield schlagen und Reduktionen fordern. Die Aufregung um die Bemerkungen Harrimans unterstrich für den NSC die Notwendigkeit, sich aus der Debatte um die Ostverträge herauszuhalten. Dies empfahl Kissinger auch Nixon: jede Aussage des Präsidenten würde in Bonn ausgeschlachtet werden.<sup>421</sup> Da Brandts Regierungskoalition nur über eine knappe Mehrheit verfügte, hätte jede Bemerkung, die auch nur einen Abgeordneten von der Fraktionsdisziplin abweichen ließe, drastische Konsequenzen. Doch eine vorsichtige Stellungnahme im Sinne der Entspannung war unvermeidbar. So erklärte Nixon Barzel, er könne sich nicht einmischen, aber man habe sich sehr um das Berlinabkommen bemüht, das er für eine „bedeutende Verbesserung“ halte. Das von Moskau etablierte Junktim zwischen den Ostverträgen und Berlin war zu erwarten gewesen, nun müsse man die Verträge ratifizieren, um das Berlinabkommen in Kraft zu setzen. Für die innenpolitische Debatte werde man sich nicht vereinnahmen lassen, gleich welche Behauptungen auftauchten. Präsident Pompidou zeigte sich direkter. In einem Gespräch mit Brandt im Elysée-Palast am 10. Februar 1972 erklärte er, er wünsche sehr, dass der Bundesrat die Ratifizierung nicht verzögere; je schneller die Angelegenheit geregelt sei, desto besser wäre es für alle

---

<sup>420</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Re Barzel, Washington, 28. Januar 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (1 of 2); Box 686; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

<sup>421</sup> Vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon, Your Meeting with Rainer Barzel, Washington, 27. Januar 1972, ebd. Im Folgenden ebd.

Beteiligten.<sup>422</sup> Eine Verzögerung würde die politische Situation in Deutschland ebenso wie die internationale Lage strapazieren. Hatte man die Neue Ostpolitik trotz aller Skepsis unterstützt, so sollten nun auch die Dividenden der europäischen Entspannung erwirtschaftet werden; vor allem die Einberufung der KSZE war ein gemeinsames Interesse Frankreichs und der Bundesrepublik.

Während sich in Bonn nun über Monate hinweg ein scharfer parlamentarischer und politischer Konflikt entspann, hielten die beiden Verbündeten an ihrer Politik fest. Nachdem der Bundestag Anfang Februar mit knapper konservativer Mehrheit ein negatives Votum zu den Ostverträgen abgegeben hatte, echauffierte sich der NSC erstmals darüber, dass Brandt im Gespräch mit Helmut Kohl das Interesse der USA an einem Vertragsabschluss ins Feld geführt hatte: „er sagte, die Ostverträge hätten das Eis für das Berlinabkommen gebrochen, das Präsident Nixon jüngst als Meilenstein auf dem Weg zur Entspannung in Europa bezeichnet hat.“<sup>423</sup> Kohl hingegen beharrte nach Sonnenfeldts Sicht zu Recht darauf, das Weiße Haus habe verdeutlicht, die Ratifikationsentscheidung obliege allein der Bundesrepublik. Doch auch Sonnenfeldt gab in einem vertraulichen Gespräch mit Botschafter von Staden zu, ein Scheitern der Ostverträge könne „politische Schockwellen“ in Moskau auslösen, die die globale Entspannung gefährden könnten, was in Anbetracht der bevorstehenden SALT-Gespräche bedenklich sei.<sup>424</sup> Der Botschafter bat erneut um amerikanische Intervention, zumindest auf privater Basis. Dass Sonnenfeldt keine Antwort gab, ersparte ihm großen Ärger mit Kissinger, der über das freizügige Gespräch seines Mitarbeiters bereits zornig genug war. Handschriftlich notierte er auf dem Gesprächsmemorandum: „Ich will, dass wir keine Meinung zur Ratifikation ausdrücken.“<sup>425</sup> Die aktivere Position Frankreichs zeigte sich wenige Tage später, als Georges Pompidou Barzel seine Ansichten höchstpersönlich mitteilte. Nach den pflichtbewussten Ausführungen, Paris wolle die freie Entscheidung der Bundesrepublik nicht beeinflussen, hob er an: „Aber ich muss Ihnen sagen, dass ich sehr, sehr beunruhigt bin über die Situation, die eine

---

<sup>422</sup> Vgl. Premier tête-à-tête entre Monsieur le Président de la République et le Chancelier Brandt, Paris, 10. Februar 1972, AD, 1928 INVA, Box 3002. Im Folgenden ebd.

<sup>423</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: German Bundesrat Vote against the Eastern Treaties, Washington, 10. Februar 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (1 of 2); Box 686; NSC Files; RNL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>424</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Conversation with von Staden: Concern about Impact on US-Soviet Summit of Defeat of Moscow Treaty in Bundestag, Washington, 13. März 1972, ebd.

<sup>425</sup> Ebd. Handschriftliche Notiz m. Unterstreichung im Original.

Ablehnung der Verträge schaffen würde.“<sup>426</sup> Man könne einen Zug, der zu schnell fahre, vielleicht bremsen, doch eine Blockade würde ihn entgleisen lassen. Berlinabkommen, KSZE und europäische Entspannung wären in Gefahr, die DDR könnte womöglich ohne vertragliche Verpflichtung auf Zugeständnisse anerkannt werden. Pompidou schloss mit dem persönlichen Appell: „Sie sind der Oppositionsführer, womöglich sind Sie bald das deutsche Regierungsoberhaupt und ich spreche mit Ihnen, wie es sich gegenüber einem Verantwortlichen geziemt, der aktuell an der Macht ist. Sie tragen sehr große Verantwortung.“ Doch obwohl Pompidou die französischen Interessen, die, wie Gromyko dankbar bestätigte, sich mit den sowjetischen deckten,<sup>427</sup> sehr deutlich machte, ließ sich Barzel nicht beirren. Offen erklärte er, dass er um die langfristige Entwicklung der Bundesrepublik nach den Ostverträgen und um ihre Eignung als Partner des Westens bange. Es sei seine historische Verantwortung, diese Entwicklung im Zweifelsfall zu unterbinden.

Dass Stellungnahmen der Alliierten die Opposition kaum beeinflussten, wurde in den folgenden Monaten deutlich, in denen deren Chancen auf eine Ablehnung der Verträge, ein konstruktives Misstrauensvotum und die Übernahme der Regierung stiegen und sie reizten, den Kampf gegen die Ostpolitik fortzuführen. Anfang März erklärte der SPD-Bundestagsabgeordnete Herbert Hupka, bedeutende Stimme der Vertriebenenverbände, nicht für die Ratifikation stimmen zu wollen, woraufhin ihn der SPD-Parteivorstand aus dem Auswärtigen sowie dem Ausschuss für innerdeutsche Beziehungen ausschloss und Hupka als Reaktion die Partei verließ. Wie der NSC festhielt, hatte die Regierungskoalition im Bundestag nun nur noch eine Mehrheit von zwei Stimmen – 250 Abgeordnete bei einer nötigen Ratifikationsmehrheit von 249.<sup>428</sup> Diese Situation hatte der französische Botschafter noch vor Hupkas Positionierung vorausgesehen.<sup>429</sup> Sie bekümmerte nicht nur die Regierung Brandt, sondern auch Breschnew, wie Gromyko in Paris erklärt hatte. Mit Aussicht auf einen Erfolg bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg teilte Barzel bald der US-Botschaft mit, er schließe ein konstruktives Misstrauensvotum nach den Wahlen nicht aus. Ob eine neue Regierung unter ihm als Kanzler weiter über die Ostverträge verhandeln würde, hing ganz

---

<sup>426</sup> Hier und im Folgenden: Audience de Monsieur Barzel, Président du C.D.U., Paris, 22. März 1972, AD, 1928 INVA, Box 2997.

<sup>427</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2128/35, Französische Botschaft Moskau an das MAE: Entretien avec M. Gromyko. Ratification des Traités de Moscou et de Varsovie, Moskau, 24. März 1972, AD, 1928 INVA, Box 2981.

<sup>428</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Defection Cuts SPD Bundestag Majority for Eastern Treaties, Washington, 2. März 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (1 of 2); Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>429</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 1261/64, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 28. Februar 1972, AD, 1928 INVA, Box 2980.

davon ab, welche nachträglichen Verbesserungen Moskau zugestehen würde.<sup>430</sup> Bahr zeigte sich gegenüber den USA beunruhigt über das Abstimmungsverhalten einiger FDP-Abgeordneter, sollte ihre Partei bei den bevorstehenden Landtagswahlen abgestraft werden.<sup>431</sup> Vor diesem Hintergrund engagierten sich Brandt und er, um ihre Verbündeten sowie Moskau zu Druck auf die Opposition zu bewegen und die Ostverträge in der Öffentlichkeit zu bewerben. So wandte sich Brandt an Valentin Falin, während Bahr den neuen sowjetischen Botschafter in der DDR, Michail Jefremow, kontaktierte.<sup>432</sup> Moskau und Ost-Berlin ergriffen daraufhin eine ganze Reihe von Maßnahmen.<sup>433</sup> So schrieb Falin einen Brief an Brandt, in dem von der Opposition bemängelte sprachliche Unklarheiten des Moskauer Vertrags in Bezug auf die Unverletzlichkeit der Grenzen aufgeklärt wurden. Auch schlug er vor, nach der Ratifikation ein deutsch-sowjetisches Wirtschaftsabkommen zu unterzeichnen, das auch West-Berlin miteinbeziehen würde – ein lang ungelöster Streitpunkt. Zudem erkannte Breschnew die EG, die er Barzel gegenüber einmal als „Chinesische Mauer“ bezeichnet hatte, öffentlich an.<sup>434</sup> Die DDR kündigte an, den West-Berlinern zu Ostern und Pfingsten per Ausnahmegenehmigung Pässe auszustellen, damit sie ihre Familien in der DDR und in Ost-Berlin besuchen könnten; die Transitregelungen würden während dieser Zeit liberalisiert werden. Auch solle womöglich das Mindestalter ostdeutscher Pensionäre, die in den Westen reisen dürften, von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt werden. Zuletzt hielt gar Erich Honecker eine Rede im Sinne der friedlichen Koexistenz. Einmal mehr wird deutlich, über welchen beachtlichen Einfluss Brandt und Bahr in der kommunistischen Welt verfügten und wie hoch die westdeutsch-sowjetische Interessenskongruenz während der Neuen Ostpolitik war.

Zugleich reiste Bahr im März nach Washington, um erneut zu versuchen, die USA zur Intervention zu bewegen. Ein Treffen zu diesem kritischen Zeitpunkt hatte schon per se Potential, als Zeichen amerikanischer Unterstützung gewertet zu werden, wie Sonnenfeldt sorgenvoll anmerkte.<sup>435</sup> Seine Empfehlung an Kissinger war eindeutig: „[Sie] sollten in jeglicher Diskussion über die Konsequenzen einer Niederlage der Abkommen [...] nicht die

---

<sup>430</sup> Vgl. Telegramm BONN 3430, US-Botschaft Bonn an DoS, 11. März 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (2 of 2), Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>431</sup> Vgl. Telegramm BONN 3902, US-Botschaft Bonn an DoS, 21. März 1972, ebd.

<sup>432</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting with Bahr – Additional Information, Washington, 27. März 1972, ebd.

<sup>433</sup> Für einen Überblick aus französischer Warte vgl. Telegramm Nr. 1637/45, Französische Botschaft Bonn an das MAE, Bonn, 15. März 1972, AD, 1928 INVA, Box 2981.

<sup>434</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting with Egon Bahr, March 28, Washington, 24. März 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (2 of 2), Box 686; NSC Files; RNL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>435</sup> Vgl. hier und im Folgenden ebd.

Position einnehmen, dass die Hölle ausbrechen wird. Bahr ist kein diskreter Mann, was auch immer seine anderen Tugenden und Nützlichkeiten sein mögen, und ich denke nicht, dass es in unserem Interesse wäre, die Idee zu bestärken, dass das Schicksal des Präsidenten (oder der Welt) von der Fähigkeit, dem Glück oder der Langlebigkeit der gegenwärtigen deutschen Regierung abhängt.“ Bereits vorab hatte Bahr zweimal mit Dean Jock, Political Counselor der US-Regierung in Bonn, über eine Intervention gegenüber der CDU gesprochen. Gleichzeitig schien er sich mit Moskau koordiniert zu haben, da Dobrynin das Thema in einem Treffen mit Kissinger direkt vor dessen Luncheon mit Bahr ansprach und einen Brief übergab, in dem der Kreml Nixon in dieselbe Richtung drängte: „Wir [...] halten es für sehr wichtig für alle Teilnehmer des Viermächteabkommens über Berlin, inklusive der Vereinigten Staaten, die Ratifikation der genannten Verträge mit Westdeutschland aktiv zu begünstigen, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln.“<sup>436</sup> Zwar taucht die Thematik in den Protokollen des Bahr-Kissinger-Gesprächs nicht auf,<sup>437</sup> doch wandte sich Bahr nach dem Treffen per Backchannel an Kissinger: Der Kreml habe Brandt ein unterstützendes Memorandum zu den Ostverträgen übergeben, das der Kanzler unter Ausschluss der Öffentlichkeit im Auswärtigen Ausschuss des Bundestags habe nutzen können. Ein vergleichbares amerikanisches Dokument wäre für interne Gespräche Brandts mit Scheel, Barzel und dem Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses Gerhard Schröder überaus nützlich.<sup>438</sup> Dies konstituiere keine ungebührliche Einmischung: „Eine Erklärung der amerikanischen Position und Interessen ist so wichtig und notwendig wie immer für eine freie Entscheidung verantwortlicher Männer in der Opposition.“ Kissinger, der diesem Ansinnen sowieso schon negativ gegenüberstand, fand bald einen weiteren Grund, sich herauszuhalten. Wie er Dobrynin mitteilte, könne Nixon den sowjetisch-deutschen Bitten nicht entsprechen, da in Vietnam eine von Moskau unterstützte Offensive der Vietcong stattgefunden habe. Wiederum wurde die Ostpolitik in die globale Linkage integriert;<sup>439</sup> dies teilte er auch Bahr mit.<sup>440</sup> „What did you say to the son-of-a-bitch“, erkundigte sich Nixon wenig später über den Austausch, woraufhin Kissinger erklärte, er habe Bahr und Rogers die Verbindung mit Vietnam präsentiert, um maximalen Druck auf die

---

<sup>436</sup> Brief, Leonid Breschnew an Richard Nixon, zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 346.

<sup>437</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Egon Bahr, Henry Kissinger u.a.: Prospects for Ratification of Moscow Treaty, Washington, 28. März 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (1 of 2), Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>438</sup> Vgl. Message From the German State Secretary for Foreign, Defense, and German Policy (Bahr) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 1. April 1972, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 349. Im Folgenden ebd.

<sup>439</sup> Vgl. Editorial Note, ebd., Dok. 350.

<sup>440</sup> Vgl. Editorial Note, ebd., Dok. 352. Im Folgenden ebd.

Sowjets auszuüben. Dass die USA nicht zögern würden, das Gesamtpaket der Ostverträge bei unzureichender sowjetischer Kooperation platzen lassen, sollte im Kreml deutlich verstanden werden:

Kissinger: „Wenn die Sowjets mit uns [in Vietnam] eine größere Krise anfangen, landen ihre Berlinabkommen im Abfluss.“

[...]

Nixon: „Weiß Dobrynin, dass wir die Berlinabkommen ruinieren könnten—“

Kissinger: „Zwei Telefonate und ich werde sie ruinieren. Sehen Sie, Ken Rush und ich könnten diese Abkommen zusammen an einem Nachmittag ruinieren.“

Nixon: „Könnten Sie das wirklich, Henry?“

Kissinger: „Oh ja.“

Nixon: „Großartig.“

Dies brachte die Sowjetunion französischen Informationen zufolge in eine schwierige Lage, da der Kreml die Geschehnisse in Vietnam selbst nicht unter Kontrolle hatte.<sup>441</sup> Doch während die USA sich der Kooperation verweigerten, führten die sowjetischen und ostdeutschen Vorstöße, womöglich auch eine britische Intervention, dazu, dass Barzel sein Unterfangen kritischer zu betrachten begann.<sup>442</sup> Als die CDU jedoch am 23. April die Landtagswahlen in Baden-Württemberg mit 52,9 % der Stimmen gewann, stärkte dies die Angriffslust in der Partei.<sup>443</sup> Trotz Barzels Skepsis beschloss das CDU-Präsidium daher am Tag nach dem Wahlsieg ein konstruktives Misstrauensvotum, wie Barzel der US-Botschaft mitteilte.<sup>444</sup> Doch dieser Versuch scheiterte – wie später bekannt wurde, zumindest im Fall des CDU-Abgeordneten Julius Steiner durch Bestechung seitens des Ministeriums für

---

<sup>441</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3268/77, Französische Botschaft Moskau an das MAE: L'URSS, le Vietnam et l'Allemagne, 8. Mai 1972, AD, 1928 INVA, Box 2981.

<sup>442</sup> Vgl. Telegramm BONN 5272, US-Botschaft Bonn an DoS: CDU Leader Barzel on Present German Political Situation, 14. April 1972; Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (2 of 2); Box 686; NSC Files; RNL; Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: The FRG's Eastern Treaties -- Status Report, Washington, 19. April 1972; Folder National Security Council Files; Country Files Europe; Germany (Bonn) Vol. XII; 1 May 1972 - 31 Dec 72 [2 of 2]; Box 687; ebd.

<sup>443</sup> Vgl. für die Wahlergebnisse: <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/baden-wuerttemberg.htm>. Letzter Zugriff am 25.06.2016, 12:18 Uhr.

<sup>444</sup> Vgl. Telegramm BONN 5733, US-Botschaft Bonn an DoS: CDU Decides to Attempt to Unseat Brandt Government, 24. April 1972; Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (2 of 2); Box 686; NSC Files; RNL.

Staatssicherheit (MfS) sowie, mutmaßlich, vonseiten der SPD.<sup>445</sup> Unklar ist die exakte Rolle des CSU-Abgeordneten Leo Wagner, der nachweislich im Fokus des MfS stand und „offenbar bestechlich“ war; bis dato mangelt es trotz erhärtetem Verdacht an endgültigen Beweisen, dass seine Stimme die zweite war, die das Votum scheitern ließ.<sup>446</sup> Jüngst noch hatte Breschnew Kissinger gegenüber sein Unverständnis dafür gezeigt, dass die USA nicht bereit seien, direkter einzugreifen – nun wird klar, wie weit man in Moskau und Ost-Berlin gewillt war, zu gehen. Für Kissinger war dies nicht verwunderlich: „Breschnew wird erledigt sein, wenn die Abkommen nicht ratifiziert werden.“<sup>447</sup>

Abseits dieser Verstrickungen hatte sich Rainer Barzel nun damit zurechtzufinden, das erste konstruktive Misstrauensvotum in der Geschichte der Bundesrepublik initiiert und verloren zu haben. Da die Mehrheitsverhältnisse unberührt blieben, versuchte er nun, die Bundesregierung zur Nachverhandlung kleinerer sowjetischer Konzessionen zu bewegen, so dass er seiner Partei ein Votum für die Ostverträge schmackhaft machen könne. Vor allem forderte man die ausdrückliche Erklärung der Sowjets, nach der der Moskauer Vertrag kein abschließender Friedensvertrag sei und das deutsche Recht auf Selbstbestimmung nicht einschränke; hieran waren schon die Westmächte gescheitert. Zudem sollten DDR-Zugeständnisse in den Transitverhandlungen verbindlicher gemacht werden. Wie Barzel offen zugab, war es sein Ziel, sich als staatsmännischen Kandidaten des Ausgleichs zu präsentieren.<sup>448</sup> Auch diesmal bat er die USA um Rückendeckung: Washington solle ihm und Brandt eine diesbezügliche Kommunikation zukommen lassen. „Die deutsche Situation wird mit jeder Minute chaotischer“, kommentierte Sonnenfeldt und riet, sich herauszuhalten, auch wenn die FDP eine Kernschmelze erleide und Brandts Mehrheit so instabil werde, dass Neuwahlen nicht mehr auszuschließen seien.<sup>449</sup> Kissinger jedoch kontaktierte Dobrynin, um herauszufinden, ob Barzels Vorschläge aus Sicht des Kremls gangbar seien,<sup>450</sup> und fragte

---

<sup>445</sup> Vgl. Daniela Münkel: Kampagnen, Spione, geheime Kanäle. Die Stasi und Willy Brandt (= BF informiert, Bd. 32), Berlin 2013, S. 51-56.

<sup>446</sup> Vgl. ebd., S. 54; Georg Herbstritt: Bundesbürger im Dienst der DDR-Spionage. Eine analytische Studie (= Analysen und Dokumente, Bd. 29), Göttingen 2007, S. 136ff.; Margit Roth: Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969-1989. Neue Deutung, Wiesbaden 2014, S. 358f., die allerdings in weiten Teilen Herbstritt zitiert.

<sup>447</sup> Zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 358.

<sup>448</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 6023, US-Botschaft Bonn an DoS: CDU Leader Barzel on Current Situation in the FRG, 28. April 1972, Folder National Security Council Files; Country Files Europe; Germany (Bonn) Vol. XII; 1 May 1972 - 31 Dec 72 [2 of 2]; Box 687; NSC Files; RNL.

<sup>449</sup> Vgl. Nachricht, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, Washington, 28. April 1972, Folder Country Files Europe – Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 (1 of 2); Box 686; ebd.

<sup>450</sup> Transcript of Telephone Conversation, Anatoly Dobrynin / Henry Kissinger, Washington, 29. April 1972, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 360.

parallel im Kanzleramt an. Die Regierung Brandt schmetterte eine US-Intervention ab. Zwar wolle Brandt mit Barzel sprechen und Kompromisse eruieren, doch werde er die Regeln hierfür selbst gestalten. Da Barzel in seiner Partei an Boden verliere, versuche er nun, „eine Art Regierungsbeteiligung zu erreichen“, was illegitim sei.<sup>451</sup> Sollte die CDU unrealistische Forderungen stellen, würde man eine Kampfabstimmung wagen. Eine amerikanische Intervention sei inakzeptabel: „Jede identische Empfehlung des Präsidenten an den Kanzler und [Barzel] würde [letzteren] stärken und für den Kanzler nicht akzeptabel sein.“ Kissinger antwortete: „Unter den gegenwärtigen Umständen ist es das Beste, dass wir derzeit nicht mit der Nachricht intervenieren.“<sup>452</sup> Diese Linie vertrat er auch gegenüber John McCloy, der, ebenso wie Lucius D. Clay, von Barzel und Kurt Birrenbach zur Einmischung gedrängt wurde. Zwar war diese alte Garde der amerikanischen Deutschlandpolitik Brandts Ostpolitik gegenüber sehr kritisch eingestellt. McCloy hatte sich schon im Vorjahr mit Oppositionspolitikern getroffen und gegenüber Brandts Finanzminister Möller erklärt, die westdeutsche „Taktik gegenüber der Sowjetunion und in der Berlinfrage sei falsch“ und übe negativen Einfluss „auf das ganze Konzept des Westens und auf die Position der USA in Westeuropa“ aus.<sup>453</sup> Doch hielten sich Clay und McCloy an Kissingers Rat.<sup>454</sup> Dass Averell Harriman am 2. Mai ein Editorial in der New York Times veröffentlichte, in dem er unter dem Titel „Giving Brandt a Chance“<sup>455</sup> für eine Intervention plädierte, schockierte Kissinger nicht: „Niemand nimmt ihn allzu ernst.“<sup>456</sup> Auch Außenminister Rogers, der nach Informationen des Weißen Hauses informell mit Scheel eine Übereinkunft für die zeitliche Planung der Ratifikation gefunden hatte, wurde per Backchannel angewiesen, jede Involvierung zu unterlassen.<sup>457</sup>

Während die USA Distanz wahrten, begannen in Bonn die Gespräche mit der Opposition. Nach ersten Debatten stimmte Brandt zu, die Ratifikation zu verschieben, um einer

---

<sup>451</sup> Hier und im Folgenden: Message From the State Secretary for Foreign, Defense, and German Policy in the German Federal Chancellery (Bahr) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Bonn, undatiert, vermutlich 28. April 1972, ebd., Dok. 361.

<sup>452</sup> Backchannel-Nachricht, Henry Kissinger an Egon Bahr, Washington, 30. April 1972, zit. n. ebd., FN 2.

<sup>453</sup> Der Bundesminister der Finanzen: Vermerk über die Zusammenkunft mit den Herren McCloy und General Clay, Bonn, 19. April 1971, PA AA, B 1, Bd. 343.

<sup>454</sup> Vgl. Transcript of Telephone Conversation, Henry Kissinger / John J. McCloy, Washington, 3. Mai 1972, ebd., Dok. 363.

<sup>455</sup> Hier und im Folgenden: W. Averell Harriman, „Giving Brandt a Chance“, in: The New York Times, 2. Mai 1972, S. 43.

<sup>456</sup> Transcript of Telephone Conversation, Henry Kissinger / John J. McCloy, Washington, 3. Mai 1972, a.a.O.

<sup>457</sup> Backchannel-Botschaft, Richard Nixon an William Rogers, Washington, 3. Mai 1972, ebd., Dok. 364.



überparteilichen Einigung eine Chance einzuräumen.<sup>458</sup> Nach einer Woche schwieriger Verhandlungen erreichte man tatsächlich eine gemeinsame Resolution mit Hoffnung auf mehrheitliche Akzeptanz, die erklärte, dass die Deutsche Frage durch die Ostverträge nicht endgültig geklärt sei.<sup>459</sup> Für die Zustimmung seiner Fraktion verlangte Barzel jedoch vorab eine Note des Kremls, in dem dieser seine widerspruchslose Kenntnisnahme bestätige. Ohne diese Note werde er die Ostverträge blockieren. Barzel ging mit dem Eindruck aus dem letzten Gespräch mit der Regierung und Falin, dass Moskau zustimmen werde, und teilte dies der eigenen Fraktion mit. Doch erhielt Falin noch am selben Abend ablehnende Nachricht aus Moskau, woraufhin Barzels Position in der Fraktion destabilisiert wurde; laut eigener Aussage gegenüber der US-Botschaft hatte er nun kaum noch die Macht, die Disziplin bei einer Negativabstimmung zu gewährleisten.<sup>460</sup> Zudem hatte Außenminister Scheel in einem Brief an Barzel festgestellt, die gemeinsame Resolution sei nur Entschließung des Bundestags, nicht Position der Regierung. Infolge dieser Ereignisse eskalierte die Bundestagssitzung, in der über die Ratifikation abgestimmt werden sollte. Nachdem die Regierung Barzels Forderung, die Abstimmung zu verschieben, abgelehnt hatte, bekundete dieser, die CDU/CSU-Fraktion werde gegen die Verträge stimmen. Die Situation, die durch Scheels und Falins Verhalten zutage getreten sei, müsse erst analysiert werden, um eine fundierte Entscheidung gewährleisten zu können. Nach einem langen Schlagabtausch kam man schließlich überein, die finale Abstimmung auf den 17. Mai zu verlegen.<sup>461</sup> In dieser neuen Situation, die auch Kissinger nicht antizipiert hatte, kippte die Nichtinterventionspolitik der USA schließlich doch. Dies war allerdings nicht nur dem Kampf im Bundestag geschuldet, sondern auch der globalen Situation. Am 8. Mai, zwei Wochen vor dem SALT-Gipfel in Moskau, verkündete Nixon, man werde den vietnamesischen Hafen von Haiphong verminen und die Stadt bombardieren. Nun ging die Angst um, der Kreml könne als Reaktion die Ratifikation der Ostverträge platzen lassen. Um dies zu verhindern, kamen Nixon und Kissinger überein, ein öffentliches Statement zugunsten des überparteilichen Ansatzes und der Ratifizierung abzugeben.<sup>462</sup> Tatsächlich war es neben dieser Intervention die

---

<sup>458</sup> Vgl. Telegramm BONN 06198, US-Botschaft Bonn an DoS, 3. Mai 1972, Folder National Security Council Files; Country Files Europe; Germany (Bonn) Vol. XI 1 Jan – 31 Apr 1972 [2 of 2]; Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>459</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum for the Record: Dr. Kissinger's Meeting with Ambassador Pauls, Friday, May 5, 1972, Washington, 8. Mai 1972, Folder National Security Council Files; Country Files Europe; Germany (Bonn) Vol. XII; 1 May 1972 - 31 Dec 72 [2 of 2]; Box 687; ebd.

<sup>460</sup> Vgl. Telegramm BONN 06593, US-Botschaft Bonn an DoS: Bonn Ratification Situation, 10. Mai 1972, ebd.

<sup>461</sup> Vgl. Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags, 186. Sitzung, Bonn, 10. Mai 1972, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06186.pdf>. Letzter Zugriff am 9. Juli 2016, 17:25 Uhr.

<sup>462</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Volume XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 368.

Entscheidung Barzels, den Widerstand aufzugeben und sich für die Ratifizierung einzusetzen, die den Weg freimachte. Wie Barzel, davon ausgehend, diese Entscheidung würde ihn sein Amt und seine politische Zukunft kosten, der US-Botschaft mitteilte, handele er im Sinne der Stabilität des politischen Systems, das durch eine Spaltung über die Ostpolitik bis zur Funktionsunfähigkeit polarisiert werden würde. Tatsächlich sah die Botschaft dies ähnlich. „Barzels Entscheidung bezüglich der Verträge hat vermutlich die andauernde Spaltung der deutschen Wählerschaft über die Ostpolitik entlang der Parteilinien verhindert, aber zum Preis der Verlagerung des Ortes dieser Spaltung in die CDU.“<sup>463</sup> In dieser Entscheidung fühlte sich Barzel allein gelassen: „Barzel sagte mit einiger Bitterkeit, dass er fühle, dass seine Freunde in den USA ihn verlassen hätten, um ganz allein einen politischen Dreifrontenkrieg zu führen, mit Brandt und der Koalition, mit Falin und der sowjetischen Regierung und mit seiner eigenen Partei. Er hoffe, wenn das Resultat erfolgreich wäre und die Verträge ratifiziert wären, dass die USA ihn nicht länger meiden würden und etwas öffentliche Anerkennung für etwas gewähren würden, das er als konstruktive Bemühung sehe, unter erheblichen persönlichen Risiken und Opfern, um die Stabilität und die Kohäsion des deutschen politischen Systems zu bewahren.“ Nachdem die Akzeptanz der Ostverträge durch die Opposition öffentlich geworden war,<sup>464</sup> erklärte das Weiße Haus dann auch öffentlich: „[Präsident Nixon] ist informiert, dass die Anführer sowohl der Regierung als auch der Opposition in Bonn Anstrengungen unternommen haben, um einen gemeinsamen Ansatz zu finden, und das erscheint ihm als weiser Kurs.“<sup>465</sup> Doch Barzels Probleme waren nicht vorüber. Erneut stellte sich bald Strauß gegen ihn und verlangte, man solle nur für die gemeinsame Resolution, keinesfalls für die Ostverträge stimmen. Konfrontiert mit dieser Linie, die für ihn persönlichen Verrat konstituierte, entschied sich Barzel, die gesamte Fraktion zur Enthaltung zu veranlassen, so dass der Bundestag schließlich am 17. Mai 1972 mit einer einfachen Mehrheit von 248 Stimmen die Ostverträge annahm, die am 19. Mai vom Bundesrat ratifiziert wurden. Bundespräsident Heinemann unterzeichnete die Urkunden am 23. Mai, einen Tag, nachdem Richard Nixon in Moskau eintraf, um das SALT-Abkommen zu verhandeln. Am 3. Juni schließlich wurden die Ratifikationsinstrumente zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Sowjetunion und Polen ausgetauscht. Am selben Tag

---

<sup>463</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 06759, US-Botschaft Bonn an DoS: CDU Leader Barzel on Ratification Situation, 15. Mai 1972, Folder National Security Council Files; Country Files Europe; Germany (Bonn) Vol. XII; 1 May 1972 - 31 Dec 72 [2 of 2]; Box 687; NSC Files; RNL.

<sup>464</sup> Vgl. Pressemeldung Associated Press, Kopie National Security Files, Washington, 15. Mai 1972, ebd.

<sup>465</sup> Vgl. Hier und im Folgenden: Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XL, Germany and Berlin, 1969–1972, Dok. 368.

unterzeichneten die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs das Schlussprotokoll des Viermächteabkommens über Berlin. Hiermit war die Neue Ostpolitik am Tag ihres Erfolgs angelangt. Basierend auf diesen Errungenschaften konnten nun auch die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag zwischen Bundesrepublik und DDR initiiert werden, der am 8. November 1972 unterzeichnet wurde, womit ein bedeutender Schritt zur Normalisierung der deutsch-deutschen Beziehungen, der europäischen Entspannung und auch der Aufrechterhaltung der Hoffnung auf eine deutsche Wiedervereinigung getan worden war.

### **I.2.1.3. Die Multilateralisierung der Entspannung: MBFR und KSZE**

Dieser Erfolg der Neuen Ostpolitik verdankt sich nicht zuletzt einer limitierten Interessenskongruenz zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland. War Bonn bereit, seine Blockade der europäischen Entspannung im Gegenzug für eine Normalisierung der Lage in Berlin und der deutsch-deutschen Beziehungen aufzugeben, so war Moskau zu diesen Zugeständnissen bereit, da Breschnew einerseits angesichts des sino-sowjetischen Konflikts Entspannung im Westen suchte, andererseits vor allem die lang ersehnte abschließende Legitimierung der Nachkriegsordnung im Rahmen der KSZE. Doch nicht nur machte der Westen, der dies verhindern wollte, seine begrenzten Zugeständnisse vom Moskauer Entgegenkommen in Berlin und den Ostverträgen abhängig, auch hatte die NATO 1966 im Harmel-Bericht das KSZE-Gegenkonzept der MBFR (Mutual and Balanced Force Reductions) entwickelt. Abseits der großen ordnungspolitischen Debatten zielte dieses Format, das man dem Warschauer Pakt 1968 im Signal von Reykjavik als westliches Entspannungsangebot präsentiert hatte,<sup>466</sup> auf eine beiderseitige Reduktion der konventionellen Truppenballungen in Zentraleuropa ab, wo allein auf west- und ostdeutschem Boden im April 1970 1,3 Millionen Soldaten stationiert waren, wobei die östlichen Kontingente quantitativ um ein Vielfaches überlegen waren.<sup>467</sup> Die MBFR-Pläne, die zwar mit Konzepten wie dem Rapacki-Plan oder Bahrs Mitteleuropakonzept verwandt waren, aber deutlich westliche Zielvorstellungen verfolgten,<sup>468</sup> blieben, um mit Kissinger zu sprechen, bis

---

<sup>466</sup> Vgl. Note, MAE: Réduction mutuelle et équilibrée des forces, Paris, 31. Oktober 1970, AD, 180 QO, Box 1658.

<sup>467</sup> Vgl. Brief, Helmut Schmidt an Henry Kissinger, Bonn, 22. April 1970, im Anhang: Working Paper on MBFR and East-West-Negotiations, 16. April 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. V 10 April 70 – 31 July 70 [1 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>468</sup> Vgl. hierzu Loth: The road to Vienna, a.a.O., S. 157f.

in das Jahr 1971 hinein „größtenteils akademisch“.<sup>469</sup> Nun jedoch gerieten die Dinge ob einer Kombination historischer Wirkungsfaktoren in Bewegung. Breschnew, der zielstrebig auf die Eröffnung der KSZE, die Ratifizierung der Ostverträge und den Abschluss des Berlinabkommens hinarbeitete, signalisierte am 13. Mai in einer Rede in Tiflis die Bereitschaft, offizielle Verhandlungen aufzunehmen. Hierbei ließ er das ehemals vertretene Junktum von MBFR und KSZE fallen, ergo die Forderung, nur dann über Truppenreduktionen sprechen zu wollen, wenn die NATO hierfür die Anerkennung des geopolitischen Status quo in Europa zugestehe.<sup>470</sup>

Im Westen war man sich unsicher, woher dieser Sinneswandel rührte. Klar war, dass das Manöver des Generalsekretärs zeitlich kontextualisiert war. Einerseits verliefen die Viermächteverhandlungen in Berlin zu diesem Zeitpunkt mühselig, deren Erfolg von den Westmächten zur Prækondition für die KSZE erhoben worden war. Wie man in Bonn annahm, könnte Breschnew darauf abzielen, dieses Junktum auszuhebeln. Würde die NATO auf das MBFR-Angebot eingehen, ohne dies vom Viermächteabkommen abhängig zu machen, so könnte Breschnew womöglich nach dieser alternativen Vorleistung zur KSZE gelangen, ohne berlinpolitische Zugeständnisse machen zu müssen. Da man zudem die DDR, deren Territorium Truppenballungsraum war, nicht von den Gesprächen würde ausschließen können, hätte Breschnew zugleich deren Aufwertung vor Abschluss der innerdeutschen Verhandlungen erreichen können.<sup>471</sup> Andererseits aber sah man in dem Angebot einen Versuch zur Spaltung der NATO, da es nur an die Adresse Washingtons gerichtet war. Sollten die Supermächte MBFR, kurz vor dem SALT-Gipfel, zu einer weiteren bilateralen Angelegenheit machen, wären Entrüstung und Sorge der Europäer absehbar. Während man sich auch in Washington über Breschnews Intentionen unsicher war, stand außer Frage, dass er dem Weißen Haus einen innenpolitischen Dienst erwiesen hatte. Seit dem Mansfield-Amendment war der Druck hin zu unilateralen Truppenreduktionen öffentlich weiter gestiegen. Schon lange hatte die Bundesrepublik aus Sorge hiervor argumentiert, man solle eventuell notwendige Truppenreduktionen in das MBFR-Konzept einweben, so dass man aus der innenpolitischen Notlage zumindest einen Verhandlungsgegenstand gegenüber dem Osten

---

<sup>469</sup> Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, undatiert, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 79.

<sup>470</sup> Zur amerikanischen Rezeption der Rede Breschnews vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, 15. Mai 1971, ebd., Dok. 49.

<sup>471</sup> Vgl. die Analyse des AA: Staatssekretär Frank an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 21. Mai 1971, AAPD, 1971, Bd. 2, Dok. 181.

machen und die Sicherheitslage in Europa entspannen könne.<sup>472</sup> Tatsächlich deutet einiges darauf hin, dass Breschnew nicht zuletzt aus Gesprächen mit der Bundesregierung die Idee zu seiner Initiative gezogen hatte. Wie Sonnenfeldt im April 1970 nach Gesprächen mit Verteidigungsminister Helmut Schmidt berichtet hatte, hätten die Deutschen „recht komplexe taktische Motive“ auf diesem Feld: gen Moskau müssten sie Bereitschaft zur KSZE signalisieren, um zu Ergebnissen in der Neuen Ostpolitik zu gelangen, zugleich aber den USA ein konkretes Angebot unterbreiten, damit diese sich entgegen ihrer Abneigung gegen „große Konferenzen ohne konkreten Zweck“ zu einem Entgegenkommen entschlossen.<sup>473</sup> Da in Bonn klar war, dass die Abrüstungsfrage den Rahmen der KSZE sprengen würde, avancierte man die Idee einer „Kommission interessierter Staaten unter dem Dach der großen Konferenz“ und löste so die vormals geplante institutionelle Verbindung von MBFR und KSZE auf. In diese Richtung gingen 1971 auch die Vorschläge Breschnews. Die USA reagierten vorsichtig. Zwar liege es, wie Verteidigungsminister Laird Präsident Nixon erläuterte, in ihrem Interesse, die Sowjets zu solchen Abrüstungsverhandlungen zu bewegen, um über die von der KSZE zu erwartenden Allgemeinplätze hinauszukommen. Truppenreduktionen, nicht nur „Handel und kulturelle Dinge“, müssten Moskau abgerungen werden.<sup>474</sup> Da die MBFR aber ein komplexes Feld mit hohem Risiko für die Sicherheit Europas waren, verlangten sie nach umfassender Vorbereitung. Beim nächsten Treffen des NATO-Rats würden die Europäer vermutlich Druck hin zu einer raschen Entschließung aufbauen, doch deren bisher vorliegenden Überlegungen seien nicht belastbar. Man müsse die Eröffnung verzögern und die amerikanische Analyse einbringen: „Das ist essenziell, Mr. President, da dass, was sie haben, so oberflächlich ist.“ Dennoch nutzte man Breschnews Rede innenpolitisch aus. Wie Nixon in einem Treffen mit der Spitze der Republikanischen Fraktion im Kongress scherzte: „Ich weiß zumindest etwas, ich meine, Mike [Mansfield] hat gesagt, wir hätten das genau zum richtigen Zeitpunkt zustande gebracht [Gelächter].“<sup>475</sup>

Die französische Sicht auf MBFR wurde von der sicherheitspolitisch detachierten Lage des Landes geprägt. Bereits dem Signal von Reykjavik hatte man sich 1968 nicht angeschlossen.

---

<sup>472</sup> Vgl. Manfred Görtemaker: Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik, 1943-1979, München 1979. S. 121.

<sup>473</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting and/or Lunch with Helmut Schmidt, April 7, Washington, 2. April 1970, Folder Country Files Europe – Germany, Vol. IV 12/69 – 9. Apr. 70 [1 of 2]; Box 683; NSC Files; RNL.

<sup>474</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation Melvin Laird / Henry Kissinger / Richard Nixon, Washington, 19. Mai 1971, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 51.

<sup>475</sup> Memorandum of Conversation Richard Nixon / Henry Kissinger / U. Alexis Johnson and the Republican Congressional Leadership, Washington, 18. Mai 1971, ebd., Dok. 50.

Dies resultierte aus der gaullistischen Opposition gegen den bipolaren Status quo, der in der Analyse der französischen Regierung durch MBFR – also Gespräche von Block zu Block, die die beiderseitigen Truppenstärken bipolar aggregierten – perpetuiert wurde. Wie es in einer Note des MAE aus dem Oktober 1970 hieß, würde die NATO hiermit die ganze Détente an ein Problem knüpfen, „das sich notwendigerweise in Block-zu-Block-Termini präsentiert.“<sup>476</sup> Jedes denkbare MBFR-Resultat würde die Hegemonie der Supermächte bestärken: „Die Lösung [...] hätte die Qualität einer Übereinkunft zwischen den zwei Militärallianzen, ergo einer Entente zwischen der UdSSR und den Vereinigten Staaten.“ Die KSZE hingegen, die die europäische Entspannung multilateralisieren, von den Blöcken loslösen und der bipolaren Hegemonie entziehen würde, befürwortete man. Daher betrieb Paris ab Mai 1971 zunehmend die Priorisierung der KSZE, die Blockade der MBFR und die Entkopplung beider Felder; diese Haltung nahm man bereits einen Tag nach Breschnews Signal von Tiflis im Kreis der NATO-Botschafter ein.<sup>477</sup> Als Pompidou im Juli auf Willy Brandt traf, griff er zu dramatischen Mitteln, um Bonn auf seine Position einzuschwören. Wie es aus dem geheimen Protokoll der Sitzung, das ein ungenannter Abrüstungsexperte des AA an die US-Botschaft weitergab, hervorgeht, erklärte Pompidou, die USA hätten „definitiv entschieden“, ihre Truppenstärke in Europa zu reduzieren. Dies konstituiere einen tiefgreifenden Wandel der US-Sicherheitspolitik, über den sich Breschnew im Klaren sei und den er zur Beförderung des Neutralismus in Europa nutzen würde. „Frankreich sei ernsthaft besorgt und gehe davon aus, dass solche Truppenreduktionen, ob unilateral oder unter dem Schirm eines MBFR-Übereinkommens, gleich welche Intention die USA verfolgten, zwingend zu amerikanischer politischer Loslösung von Europa führen würde.“<sup>478</sup> Man müsse Washington von diesem Pfad abbringen. In der Tat unterstrich auch die Bundesrepublik in bilateralen Gesprächen mit Washington ihre Sorgen bezüglich des Tempos, mit dem die Nixon-Administration plötzlich voranschritt. In Anbetracht der bevorstehenden SALT-Gespräche und des amerikanischen Wahlkampfs befürchtete Bonn, das Weiße Haus könne über die Köpfe der Verbündeten hinweg ein bilaterales Einverständnis mit Moskau treffen. Es war Verteidigungsminister Schmidt, der diese Sorgen am deutlichsten formulierte, da er für die westdeutschen MBFR-Konzeptionen verantwortlich war. Diese sahen einen mehrphasigen Prozess vor, der über einen langen Zeitraum hinweg Bausteine der Abrüstung einführen würde („building-block

---

<sup>476</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Réduction mutuelle et équilibrée des forces, Paris, 31. Oktober 1970, AD, 180 QO, Box 1658.

<sup>477</sup> Vgl. Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 14. Mai 1971, AAPD, 1971, Bd. 2, Dok. 172.

<sup>478</sup> Telegramm BONN 8368, US-Botschaft Bonn an DoS, 8. Juli 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL.

model“). So sollte kurzfristige Signalwirkung zur innenpolitischen Konsumption mit langfristigen, konkreten Übereinkünften verbunden werden. Wie Botschafter Rush aus einem Gespräch mit Schmidt festhielt: „Schmidt sagte, er sei sehr besorgt, wie auch Kanzler Brandt, dass die [US-Regierung] es aufgrund hohen innenpolitischen Drucks für wünschenswert halten könnte, bilaterale Diskussionen der MBFR mit der Sowjetunion zu beginnen. [...] Deutsche nationale Interessen seien direkt betroffen, und die BRD fühle, eine Koordination aller NATO-Verbündeten wäre notwendig, andernfalls würde es schweren Schaden an der Allianz geben.“<sup>479</sup> Wie der Abrüstungsbeauftragte des AA, Ruth, hinzufügte, dürfe die Eröffnung der MBFR keinesfalls vor dem Abschluss des damals noch hängigen Berlinabkommens stattfinden, da man sonst Hebelwirkung verliere. Zwar kam man den USA bald entgegen, indem man zeitnahe symbolische Truppenreduktionen akzeptierte, jedoch nur unter der Bedingung, dass dies zwingend an die weiteren Bausteine des deutschen Modells gekoppelt wäre, europäische und deutsche Truppen miteinbeziehen würde und mit der KSZE gekoppelt bliebe.<sup>480</sup> Die Frage der Einbeziehung europäischer Truppen stellte einen transatlantischen Grundkonflikt dar – schließlich verlangten die USA unter Nixon erhöhte Verteidigungsanstrengungen der Westeuropäer, keine Reduktionen, wie Kissinger Egon Bahr im Juni erinnert hatte.<sup>481</sup>

Während sich Washington und Bonn vorsichtig annäherten, wies Paris die wiederholten deutschen Bitten um MBFR-Partizipation ab und warnte in den schärfsten Tönen vor Konsequenzen – in Pompidous Worten: „Ich muss Ihnen sagen, Herr Kanzler, Achtung! Achtung! Achtung!“<sup>482</sup> Da Frankreich allerdings kein Veto zukam, einigte sich die NATO im Oktober 1971 darauf, ihren Generalsekretär Brosio zu exploratischen Verhandlungen mit dem Warschauer Pakt zu berechtigen. Dies war aus deutscher Sicht tragbar, da Willy Brandt kurz zuvor in Oreanda von Breschnew die Garantie erhalten hatte, dass MBFR keine exklusive Angelegenheit der Supermächte sei und sich weder nur auf deutsches Territorium noch nur auf ausländische Truppen fokussieren würde.<sup>483</sup> Auch Washington und Bonn waren sich in entscheidenden Punkten näher gekommen. Im Kontext der NATO-Oktoberkonferenz akzeptierte die Bundesregierung eine limitierte Reduktion amerikanischer Truppen in der

---

<sup>479</sup> Telegramm BONN 7900, US-Botschaft Bonn an DoS, 28. Juni 1971, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>480</sup> Telegramm BONN 8521, US-Botschaft Bonn an DoS, 12. Juli 1971, ebd.

<sup>481</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 17. Juni 1971, Part I: MBFR, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [1 of 3]; ebd.

<sup>482</sup> Telegramm BONN 8368, US-Botschaft Bonn an DoS, 8. Juli 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; ebd.

<sup>483</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Oreanda, 17. September 1971, AAPD, 1971, Bd. 2, Dok. 311.

Bundesrepublik als ersten Abrüstungsschritt, während die USA dem deutschen Bausteinmodell entgegenkamen und weitere Fortschritte an die KSZE knüpften.<sup>484</sup> Wie Under Secretary Irwin nach Washington berichtete, zeigte sich die Bundesrepublik über das Aufgreifen des Bausteinmodells in einer geplanten NATO-Studie zu MBFR überaus erfreut.<sup>485</sup> Frustration kam allerdings ob der französischen Haltung auf, wie Irwin festhielt: „France continued both to want its cake and eat it.“ Paris lehne MBFR ab und unterstreiche stetig, die NATO besitze kein Verhandlungsmandat über das französische Territorium oder französische Truppen, bestand aber dennoch darauf, Brosio solle dem NATO-Rat berichten, so dass Frankreich informiert bleibe und sich die Hintertür für eine spätere Partizipation offenhalte.<sup>486</sup> Doch auch die Sorgen Schmidts waren nicht gänzlich beseitigt. Wie er seinem Kollegen Laird verriet, misstrauere er den Intentionen des Weißen Hauses und nehme weiterhin an, dass Nixon im Wahlkampf einen Handel mit Breschnew eingehen würde. Er rechne damit, dass die USA trotz anderslautender Zusicherung lediglich einen ersten, für sie opportunen Truppenschnitt durchführen und MBFR anschließend im Sand verlaufen lassen würden. Auch die Koppelung von KSZE und MBFR werde Nixon vermutlich aus der Hand geben. „Es gibt keinen Zweifel“, schrieb Laird nach Washington, „dass Minister Schmidt fürchtet, der Präsident werde eine unilaterale Übereinkunft mit den Sowjets treffen, wenn er Moskau im Mai 1972 besucht.“<sup>487</sup>

Schmidt sollte Recht behalten. Nachdem Kissinger bereits auf seiner geheimen Vorbereitungsreise nach Moskau im April die Zusage erhalten hatte, MBFR und KSZE voneinander zu trennen,<sup>488</sup> schlossen Nixon und Breschnew im Mai ein diesbezügliches Übereinkommen, wie Helga Haftendorn festgestellt hat.<sup>489</sup> Während die USA sich bereit erklärten, die KSZE 1973 zu eröffnen, gestand die Sowjetunion zu, MBFR aus der Konferenz auszuklammern und die Formate so zwar zeitlich, aber nicht substantiell oder institutionell zu

---

<sup>484</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Mertes, 14. Oktober 1971, ebd., Bd. 3, Dok. 348.

<sup>485</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 12486, US-Botschaft Bonn an DoS, 6. Oktober 1971, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 71 (2 of 2); Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>486</sup> Vgl. ebd.; Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrat I. Klasse Mertes, 14. Oktober 1971, AAPD, 1971, Bd. 3, Dok. 348.

<sup>487</sup> Memorandum of Conversation, Helmut Schmidt / Melvin Laird, Brüssel, 26. Oktober 1971, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 71 (1 of 2); Box 686; NSC Files; RNL.

<sup>488</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon, Washington, 24. April 1971, FRUS, 1969–1976, Vol. XIV, Soviet Union, October 1971–May 1972, Dok. 169.

<sup>489</sup> Vgl. Helga Haftendorn: The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb, in: Andreas Wenger / Vojtech Mastny / Christian Nuenlist (Hrsg.): Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965 – 75, London / New York 2008, S. 237 – 258. S. 250.



koppeln. In den MBFR-Kontext sollten auf Wunsch der USA nur solche Staaten einbezogen werden, die auch über relevante Truppenstärken verfügten.<sup>490</sup> Dieses Verhandlungsziel der USA basierte auf ihrem Interesse, die innenpolitisch wichtigen ersten Schritte der MBFR nicht von KSZE-Erfolgen abhängig zu machen. Über dieses Einvernehmen unterrichtete man die eigenen Verbündeten vorerst nicht. Als Außenminister Rogers am 30. Mai mit Brandt und Bahr konferierte, unterstrich er bezüglich der MBFR nach wie vor die „Notwendigkeit und die Schwierigkeit, sie mit einer KSZE zu koordinieren.“ Als Brandt betonte, er halte es „für unbedingt erforderlich, über MBFR auf der Sicherheitskonferenz zu sprechen“, erwiderte Rogers, die USA hätten dies den Sowjets erläutert, diese hätten „keinen Einwand dagegen erhoben.“<sup>491</sup> In der Tat waren es jedoch die USA gewesen, die Moskau von der Idee abbrachten, MBFR und KSZE zu koppeln.<sup>492</sup> Wenige Tage später offenbarten die USA in einer NATO-Ministersitzung in Bonn ihre Position und setzten sich durch, indem die protestierenden Bündnispartner durch Formelkompromisse abgespeist wurden. Wie Ministerialdirektor von Staden berichtete, einigten sich die Partner in Bezug auf diesen „umstrittensten Gegenstand der Verhandlungen“ auf die Formel:

„Die Minister waren der Auffassung, daß im Interesse der Sicherheit die auf einer [KSZE] vorzunehmende Prüfung geeigneter Maßnahmen – einschließlich militärischer Maßnahmen –, die dem Ziel dienen, das Vertrauen zu stärken und die Stabilität zu erhöhen, zu dem Prozeß der Verminderung der Gefahren militärischer Konfrontation beitragen würde.“<sup>493</sup>

Die deutsche Annahme, mit dieser Sprachregelung werde „eine sachliche Verbindung zwischen der MBFR-Thematik und der KSZE hergestellt, auch wenn MBFR nicht ausdrücklich genannt wird“, war kaum belastbar. Einzig Frankreich begrüßte die Entwicklung ob seiner Interessenslage. Wie im MAE festgehalten wurde, sei die deutsche Forderung nach der Verbindung von KSZE und MBFR zwar von den Niederlanden, Belgien und Italien unterstützt worden, doch habe sich die französische Delegation „mit dem stillschweigenden Einverständnis der Amerikaner und Briten“ in Opposition begeben.<sup>494</sup> Zwar lasse die Kompromissformel die Hoffnung zu, dass sicherheits- und militärpolitische Themen auf der

---

<sup>490</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Moskau, 24. Mai 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XIV, Soviet Union, October 1971–May 1972, Dok. 265.

<sup>491</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem amerikanischen Außenminister Rogers, 30. Mai 1972, AAPD, 1972, Bd. 1, Dok. 149.

<sup>492</sup> Vgl. die Gesprächsprotokolle in FRUS, 1969–1976, Vol. XIV, Soviet Union, October 1971–May 1972, Nixon at the Summit: May 13–May 31, 1972, Dok. 257–300. Zu MBFR insbes. Dok. 265.

<sup>493</sup> Hier und im Folgenden: Runderlaß des Ministerialdirektors von Staden, 2. Juni 1972, AAPD, 1972, Bd. 2, Dok. 159.

<sup>494</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: La RFA et les mesures de stabilisation, Paris, 20. Juni 1972, AD, 1928 INVA, Box 3003.

KSZE Erwähnung finden würden, doch müsse den Deutschen klar sein, dass es ihnen an Frankreichs Einverständnis dazu fehle, „die Untersuchung solcher Maßnahmen zur Vorbedingung der Konferenz zu machen.“ Da in der NATO-Erklärung MBFR zudem in einem von der KSZE separaten Paragraphen abgehandelt wurde, den Paris nicht unterschrieben hatte, wurde ein diplomatischer Sieg auf ganzer Linie verbucht. Der zutreffenden Analyse Helga Haftendorns, dass Washington diese Runde aufgrund der „Unfähigkeit der europäischen NATO-Mitglieder, eine gemeinsame MBFR-Position zu finden“, für sich entschied, ist daher hinzuzufügen, dass Frankreich als impliziter Verbündeter der USA ebenso als Gewinner zählen muss.<sup>495</sup>

Die weitere Route legte Kissinger im September 1972 in Moskau fest, wo er mit den Sowjets der prozeduralen und inhaltlichen Trennung beider Komplexe auch eine räumliche hinzufügte. Nicht länger sollte MBFR parallel zur KSZE in Helsinki stattfinden, sondern im Januar 1973 in einem anderen neutralen Staat eröffnet werden. Auch empfahl er einen Zeitplan, der auf den ersten Blick als Parallelismus erscheine, aber de facto die Trennung absicherte, wie er Breschnew erläuterte: „Tatsächlich wollen wir, um zu vermeiden, dass die MBFR-Themen in die KSZE eingeführt werden, das prozedurale Treffen über MBFR vor der eigentlichen KSZE.“<sup>496</sup> Im November 1972 sollten die Vorgespräche zur KSZE beginnen, im Januar 1973 die MBFR-Explorationen, im Juni 1973 dann die eigentlichen KSZE-Verhandlungen und im Oktober die MBFR-Gespräche.<sup>497</sup> Bonn gab sich mit der räumlichen Trennung zufrieden und nahm die zeitliche nicht als solche wahr. Für Spannung sorgte jedoch das amerikanische Ziel, die „Flankenstaaten“ der NATO, also solche ohne Streitkräfte in Zentraleuropa, aus den Gesprächen auszuschließen; Washington vertrat diese Position gegenüber den Sowjets, ohne sie in der NATO koordiniert zu haben.<sup>498</sup> Das Bonner Plädoyer für eine Ausweitung des Teilnehmerkreises entsprach der erhofften Verbindung von MBFR und KSZE im Sinne der gesamteuropäischen Détente und der Vermeidung von Konflikten mit den kleineren Bündnispartnern. In internen Gesprächen drängten die USA die Bundesregierung, ihre Position ob der Komplikationen, die diese in der Praxis generieren

---

<sup>495</sup> Vgl. Helga Haftendorn: The link between CSCE and MBFR, a.a.O.

<sup>496</sup> Memorandum of Conversation, Moskau, 12. September 1972, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 112.

<sup>497</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Kroneck, 3. November 1972, AAPD, 1972, Bd. 3, Dok. 359.

<sup>498</sup> Vgl. Telegramm BONN 12637, US-Botschaft Bonn an DoS, 15. September 1972, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XII, 1 May 1972 - 31 Dec 72 [2 of 2]; Box 687; NSC Files; RNL.

würde, zu verwerfen und die „Flankenstaaten“ von ihren Forderungen abzubringen.<sup>499</sup> Doch bald mussten die USA feststellen, dass sie ihre Karten in der Allianz allmählich überreizten. So teilte Secretary Laird Kissinger im November mit, er habe in der NPG „beinahe universal Unruhe und Misstrauen [...] im Hinblick auf unsere MBFR-Motive“ festgestellt. Dies deutete auf einen „breiten alliierten Konsens“ hin und werfe düstere Schatten voraus: „es ist gut möglich, dass wir eine Fragmentierung der Allianz erleben, die nichts Gutes für uns verheißt, während wir auf der MBFR-Straße voranschreiten.“<sup>500</sup> Vor allem Kissingers konsultationslose bilaterale Treffen mit den Sowjets bestärkten den Verdacht geheimer Abmachungen. Nur daher sei das Problem der Teilnehmerfrage überhaupt eskaliert, auch die per se trivial erscheinende Frage des Ortes der Verhandlungen gewann so symbolische Brisanz. Genf, der amerikanische Vorschlag, sorgte aus Bonner Sicht für eine Assoziation mit der rein bilateralen Sicherheitspolitik der Supermächte, da hier bereits die SALT-Delegationen tagten.<sup>501</sup> Durch den Einsatz Lairds kam es jedoch bald zu einer Kompromisslösung in der Teilnehmerfrage. Hierbei galten zwar nur die „Regierungen, die in Mitteleuropa Streitkräfte unterhalten (also Entsende- und Gastländer)“ als Teilnehmer, doch die „Flankenstaaten“ durften auf Rotationsbasis Vertreter als Beobachter mit Rederecht entsenden. Dieses Modell, das auf einen Vorschlag der Türkei zurückging, entspannte die Situation hinreichend. Gleichzeitig setzten sich die USA nach einem kurzen Schlagabtausch mit Bonn in der Tagungsortsdebatte durch.<sup>502</sup> Nach der Auflösung dieser Streitpunkte konnte auf der nächsten NATO-Ministerratstagung am 8. Dezember 1971 eine gemeinsame Einladung an die betroffenen fünf Staaten des Warschauer Pakts zur Eröffnung der Explorationsgespräche in Genf versandt werden.<sup>503</sup>

Wie Kissinger Außenminister Schumann erläutert hatte, war er mit diesen Ergebnissen überaus zufrieden: „Für uns sind die MBFR-Termine sehr nützlich mit dem Kongress. Sie kaufen uns ein Jahr oder sogar zwei und bringen uns durch eine ganze *Congressional Session*.

---

<sup>499</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Ruth, 18. September 1972, AAPD 1972, Bd. 2, Dok. 279, FN 10.

<sup>500</sup> Memorandum From Secretary of Defense Laird to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 1. November 1972, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 118.

<sup>501</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Kroneck, 3. November 1972, AAPD, 1972, Bd. 3, Dok. 359.

<sup>502</sup> Vgl. ebd., FN 17-18.

<sup>503</sup> Diese Einladung wurde vorab bereits von den einzelnen NATO-Staaten verschickt, hier noch einmal gemeinsam. Auf der NATO-Seite wurde sie verfasst von den Benelux-Staaten, Kanada, der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, den USA, Dänemark, Griechenland, Italien, Norwegen und der Türkei; eingeladen wurden die UdSSR, die CSSR, die DDR, Ungarn und Polen. Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 120.

Um das zu bekommen, sind wir bereit, für die Europäische Sicherheitskonferenz über den Juni zu sprechen.<sup>504</sup> Man verstehe die Bedenken Frankreichs, doch die Sorge, die USA suchten nur einen Vorwand für unilaterale Truppenreduktionen, sei unangebracht, vielmehr hoffe man, diese vermittels MBFR zu vermeiden. Auch seien die Verhandlungen eine „Erziehungsmaßnahme“ gegenüber den Europäern, die ihnen das reelle militärische Gleichgewicht sowie akzeptable Änderungen in ihm vermitteln und sicherheitspolitisch naive Entspannungskurse als solche offenbaren würde. Die USA wünschten, dass Paris seine Blockadehaltung aufgebe und sein Einverständnis zu MBFR gebe, ohne seine unabhängige Haltung aufzugeben. Schumann, der versprach, dies intern zu klären, präsentierte die französische Position auf der NATO-Ministerratstagung im Dezember. Zwar hielt Paris nominell an der Distanzierung fest; hinter den Kulissen aber hatte sich die Position zugunsten der USA verschoben. So argumentierte Schumann, die „Aufrechterhaltung der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa“ habe nach SALT an Bedeutung gewonnen, und unterstützte die von den USA ersehnte und von Bonn abgelehnte Idee einer Reduktion ausschließlich stationierter Truppen. Schumann gewährte der Nixon-Administration so Schützenhilfe, ohne die Beiträge der Bundesrepublik zur westeuropäischen Sicherheit in Frage zu stellen: „Eine proportionale Reduzierung von Stationierungsstreitkräften könne unter bestimmten Umständen sicherheitspolitisch tragbar sein; völlig anders sei es, wenn einheimische Truppen in MBFR einbezogen würden.“<sup>505</sup> Dieser Konflikt zwischen Paris und Bonn zog sich noch bis kurz vor den Beginn der multilateralen Vorbereitungsphase der MBFR hin und verhinderte eine Übereinkunft beider Regierungen.<sup>506</sup> Dennoch erschienen am 31. Januar 1973 neunzehn Delegationen zur ersten Explorationssitzung in Wien, einem Ort, den die Sowjets schließlich anstelle von Genf durchgesetzt hatten.<sup>507</sup> Der Zeitplan, der die Parallelität von KSZE und MBFR gewährleisten sollte, war eingehalten worden – auch wenn sich die erste Sitzung nach 32 Minuten ob prozeduraler Unstimmigkeiten vertagte, was den Grund vorzeichnet, aus dem sich diese Arbeit nur marginal mit MBFR befassen wird: Die hochkomplizierten Gespräche sollten sich über beinahe 16 Jahre hinziehen, um schließlich ergebnislos beendet zu werden. Erst am 9. November 1992, als die Ära des Kalten Kriegs mit

---

<sup>504</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 22. September 1972, Folder France, Vol. X [Aug 72 – Apr 73], [1 of 2]; Box 679; NSC Files, RNL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>505</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO) an das Auswärtige Amt, 8. Dezember 1972, AAPD, 1972, Bd. 3, Dok. 399.

<sup>506</sup> Vgl. den Disput zwischen Scheel und Schumann beim deutsch-französischen Gipfeltreffen im Januar: *Compte rendu des entretiens entre M. Schumann et M. Scheel*, Paris, 15. Februar 1973, AD, 1928 INVA, Box 3004.

<sup>507</sup> Für einen konzisen Überblick über den Verhandlungsweg bis zur Eröffnung der Gespräche in Wien, der dieses Kapitel ergänzt, vgl. Loth: *The road to Vienna*, a.a.O.

dem Zusammenbruch der Sowjetunion und des Warschauer Pakts an ihr Ende gekommen war, trat der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa in Kraft, der zwar die Inhalte der MBFR-Verhandlungen regelte, doch nicht direkt aus ihnen hervorging und nur durch den weltpolitischen Umbruch möglich wurde. Unterzeichnet wurde er am 19. November 1990 – auf dem Gipfeltreffen der KSZE, die das erfolgreichere Format der Détente in Europa darstellte.<sup>508</sup>

Nachdem die USA ihre Opposition gegen die KSZE aufgegeben hatten, stand der Eröffnung der Vorgespräche und schließlich der Konferenz in Helsinki nichts mehr im Wege. Kissinger selbst hatte den KSZE-Zeitplan mit Breschnew verhandelt. Zwar war der Sicherheitsberater, der ab 1973 zusätzlich das Amt des Secretary of State übernehmen sollte, weiterhin skeptisch bezüglich konkreter Resultate, die er bezüglich des europäischen Status quo auch nicht erwünschte. Doch die USA hatten sich festgelegt und betrachteten die KSZE auch ob des westeuropäischen Enthusiasmus als unausweichlich. Dieser Enthusiasmus war keineswegs naiver Natur. Auch in Bonn begriff man, dass die KSZE Breschnews Herzensprojekt war, und hatte dies auszunutzen gewusst. Wie Bernardini treffend formuliert: „Bonn supported the Warsaw Pact proposal with the intention of using it to complete its Ostpolitik and to recover, once and for all, the international status of the FRG.“<sup>509</sup> Gleichzeitig war der Bundesregierung klar, wie vorsichtig man mit völkerrechtlichen Formulierungen bezüglich der Anerkennung der europäischen Grenzen sein musste, um eine friedliche Wiedervereinigung nicht auszuschließen. Diesen Imperativ hatte die Administration Brandt bereits im Moskauer Vertrag zu wahren gewusst; sie würde sich nun nicht im Rahmen einer gesamteuropäischen Konferenz, an der die DDR teilnahm, zu solchen Fehlritten bewegen lassen. Nachdem die Ostpolitik 1972 vertraglich finalisiert worden war, hatte man in Bonn zwar weiterhin Reserven, sah in der KSZE aber eine Chance, wie es im AA hieß:

„Wir stehen vor der Aufgabe, auf dieser Konferenz eine politische Rolle zu spielen. Sie wird uns gewiß nicht allein Sicherheit bringen; Sicherheit gibt uns die NATO. Sie wird uns auch kaum mehr Zusammenarbeit bringen, als sich aus der bestehenden Interessenlage ohnehin ergibt. Und doch birgt sie für uns die Chance, erstmals auf großer internationaler Bühne gleichberechtigt und mit vollem Stimmrecht aufzutreten. Hier müssen wir zeigen, was unsere Ost-West-Politik an Positivem für Europa enthält und welche Leistungen die Bundesrepublik mit den Ostverträgen erbracht hat.“<sup>510</sup>

---

<sup>508</sup> Vgl. Haftendorn: CSCE and MBFR, a.a.O., S. 252.

<sup>509</sup> Bernardini: Forced to Cooperate, a.a.O., S. 94.

<sup>510</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Vergau, 2. November 1972, AAPD, 1972, Bd. 3, Dok. 355.

Hier zeigt sich die Emanzipation der Bundesrepublik, das Streben nach größerer internationaler Bedeutung, das ihre Außenpolitik in den 1970er-Jahren prägte. Abseits dieser Machtverschiebungen, die in Washington argwöhnisch beobachtet wurden, war die substanzielle KSZE-Position der Bundesregierung für die USA zunächst unproblematisch, zumal man selbst recht erwartungslos auf die Konferenz blickte. Wie Sonnenfeldt für Kissinger zusammenfasste: „Wir haben kein größeres Problem mit der BRD. Sie sind eher geneigt, in der Konferenz einen Wert in Bezug auf die Atmosphäre zu sehen.“ Als Sprachempfehlung zur KSZE schrieb Sonnenfeldt: „Wir werden die Alliierten Positionen in der KSZE unterstützen; wir haben keine besonderen eigenen Ziele.“<sup>511</sup> Washington stemmte sich lediglich gegen eine permanente Institutionalisierung der KSZE, die den Sowjets Mitspracherecht in westlichen Angelegenheiten zugesichert hätte. Während sich die USA und die Bundesrepublik so einmütig auf die Konferenz vorbereiteten, sang die französische Regierung das gleiche Lied von Neutralisierung und Kondominium wie schon im MBFR-Kontext. Wie die US-Botschaft in Bonn aus vertraulichen Quellen wusste, hatte Frankreich beim letzten deutsch-französischen Treffen rhetorisch aufgerüstet: „[Die] französische Delegation arbeitete sich in außergewöhnlich intensiver Art am Thema der ‚US/UdSSR‘-Kollusion ab, die zur Neutralisierung [der Bundesrepublik] führen werde.“<sup>512</sup> Insbesondere der Handel zwischen Kissinger und Gromyko zur zeitlichen Verbindung von KSZE und MBFR stieß Pompidou übel auf. Auf der KSZE werde man sich für die Rettung Europas vor der „bilateralen Hegemonie der Supermächte“ einsetzen, wachsam bezüglich aller Handel der USA mit den Sowjets bleiben und notfalls „europäische Interessen verteidigen.“

Doch die Eröffnungsphase der KSZE sollte nicht das Feld werden, auf dem das Dreieck die schwerste Probe des Jahres 1973 durchlaufen sollte. Hier gelang es, wie alle Beobachter nach der ersten Konferenzphase im Juli berichteten, eine einheitliche westliche Position zu vertreten und östlichen Versuchen, den Status quo völkerrechtlich zu perpetuieren, einen Riegel vorzuschieben. Zudem setzte man die Sowjets in Bezug auf Bürger- und Menschenrechte unter Druck.<sup>513</sup> Da die Verhandlungen in Helsinki sich über die

---

<sup>511</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting with Bahr, Washington, 5. Januar 1973, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XIII, Jan - Sep 73 [3 of 3]; Box 687; NSC Files; RNL.

<sup>512</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 0540, US-Botschaft Bonn an DoS, 12. Januar 1973; Folder France, Vol. X [Aug 72 – Apr 73], [1 of 2]; Box 679; ebd.

<sup>513</sup> Vgl. Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 10. Juli 1973, AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 221; Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Secretary Roger's Report on the European Security Conference, Washington, 10. Juli 1973, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 169.

Amtswechsel des Jahres 1974 hinaus erstrecken, werden ihre Ergebnisse an späterer Stelle besprochen. Für 1973 bleibt festzuhalten, dass die multilaterale Phase der europäischen Entspannungspolitik nach dem Abschluss der Ostverträge und des Berlinabkommens ihren Auftakt gefunden hatte. In den wenigen Jahren seit dem Amtsantritt Brandts waren Probleme vertraglich gelöst worden, die Deutschland, Europa und die Welt seit Beginn des Kalten Kriegs in Atem gehalten hatten; die Supermächte schlossen Rüstungskontrollverträge und in Europa bereitete man sich auf die erste gesamteuropäische Nachkriegskonferenz vor. Auch wenn kaum ein Beobachter davon ausging, der Kalte Krieg stünde vor seinem Ende, war der rigide Blockkonflikt der Nachkriegszeit doch erheblich abgemildert worden.<sup>514</sup> Zugleich jedoch wurde das westliche Bündnis mit einer umfassenden Wirtschafts-, Währungs- und Energiekrise konfrontiert, die in ihrer Vielschichtigkeit für die transatlantischen Beziehungen fast mehr noch als alle Diskussionen um das Schicksal Europas zwischen Ost und West eine Zerreißprobe bedeutete.

## **I.2.2. Europa und Amerika**

### **I.2.2.1. „The time has come [...] to compete as equals.“<sup>515</sup> Der Nixon-Schock**

Ging mit den Regierungswechseln in Bonn und Paris 1969 einher, dass das Projekt der europäischen Integration aus dem „dunklen Zeitalter“<sup>516</sup> der späten Jahre de Gaulles<sup>517</sup> durch die pragmatische Kooperation Brandts und Pompidous in eine „relance“ überführt wurde, ja wurden auf dem Gipfel in Den Haag im Dezember 1969 zukunftsweisend Vertiefung, Erweiterung und Vollendung der EG beschlossen,<sup>518</sup> so beeinflusste der Amtsantritt Nixons das Verhältnis der USA zur europäischen Integration negativ. Die USA waren seit der Ära

---

<sup>514</sup> Wie Raymond Aron 1973 schrieb, ging Anfang der 1970er „ein Abschnitt der diplomatischen Geschichte – eher die Nachkriegszeit als die Zeit des Kalten Krieges – zu Ende. In dieser Diagnose sind sich die Kommentatoren einig.“ Ders.: *Die Imperiale Republik. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die übrige Welt seit 1945*, Stuttgart u.a. 1975 (zuerst Paris 1973). S. 183.

<sup>515</sup> Richard Nixon: *Address to the Nation Outlining a New Economic Policy: „The Challenge of Peace.“* Washington, 15. August 1971. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3115>. Letzter Zugriff am 18. Januar 2018, 17:15 Uhr.

<sup>516</sup> Vgl. Robert O. Keohane / Stanley Hoffman: *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in: dies. (Hrsg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, CO u.a. 1991, S. 1-40. S. 8.

<sup>517</sup> Vgl. Jürgen Mittag / Wolfgang Wessels: *Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?* In: Franz Knipping / Matthias Schönwald (Hrsg.): *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die Europäische Einigung 1969-1984*, Trier 2004, S. 3-27. S. 6.

<sup>518</sup> Vgl. ebd., S. 5; Jan van der Harst: *Introduction*, in: ders. (Hrsg.): *Beyond the Customs Union: The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969-1975*, Brüssel u.a. 2007, S. 1-20. S. 3.

des Marshall-Plans entschiedene Unterstützer des Projekts, wobei sie teils auch über ökonomische Nachteile, die ihnen aus einem europäischen Binnenmarkt mit geeintem Außenhandelsregime entstanden, aus politischen Gründen hinwegsahen. Hierfür war vor allem der Imperativ der Wahrung von Freiheit und Wohlstand Westeuropas ausschlaggebend, was als einzige Garantie gegen die Ausbreitung des Kommunismus verstanden wurde.<sup>519</sup> Wie Geir Lundestad feststellt, währte diese Grundsatzpolitik von der Präsidentschaft Harry Trumans bis zum Ende derjenigen Lyndon Johnsons.<sup>520</sup> Eine Zäsur zeichnete sich erst 1969 ab. Zwar trat Nixon mit dem erklärten Ziel an, die Allianz zu revitalisieren und Westeuropa mehr Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Doch diese nominell proeuropäische Haltung trug von Anfang an die Last der ökonomischen Krise, in die die USA abdrifteten. Zum einen nahmen transatlantische Handelsstreitigkeiten zu, zum anderen kam das internationale Währungssystem, das nach dem Zweiten Weltkrieg in Bretton Woods etabliert worden war, unter Druck – und wurde am 15. August 1971 von Präsident Nixon unilateral aufgekündigt. Da diese Ereignisse systemprägenden Charakter hatten, steht ihre Analyse am Beginn dieses Kapitels.

Auf der Konferenz von Bretton Woods kamen im Juli 1944 in New Hampshire 44 Staaten zusammen, um ein neues Weltwährungs- und Handelssystem zu etablieren. Das Abkommen von Bretton Woods schuf die Institutionen der Weltbank<sup>521</sup>, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), das 1995 in die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) überführt wurde. Im Währungsbereich inaugurierte man ein System, das eine Wiederholung der strukturellen Verwerfungen nach dem Börsenkollaps 1929, die Teil des sozioökonomischen Nährbodens von Faschismus und Nationalsozialismus waren, verhindern sollte. Zu den Konsequenzen von 1929 hatten einerseits eine enorme Entwertung, also Inflation oder Hyperinflation, nationaler Währungen gehört, andererseits der Rekurs vieler Regierungen auf eine nach Adam Smith so bezeichnete „Beggary-thy-neighbour“-Politik, die durch kompetitive Währungsabwertungen, Einfuhrzölle oder Preiskontrollen konkurrierende Staaten attackierte.<sup>522</sup> Dieser

---

<sup>519</sup> Vgl. bspw. Lucia Coppolaro: *The United States and EEC Enlargement (1969-1973): Reaffirming the Atlantic Framework*, in: Jan van der Harst: *Beyond the Customs Union*, a.a.O., S. 135-162, hier S. 135ff.

<sup>520</sup> Vgl. Geir Lundestad: *„Empire“ by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford 1998. S. 99f; auch Coppolaro: *The United States and EEC Enlargement*, a.a.O., S. 139.

<sup>521</sup> Ursprünglich International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), die heutige Kerninstitution der Weltbankgruppe.

<sup>522</sup> Smith benutzte den Ausdruck „beggaring their neighbours“ im 18. Jahrhundert als Kritik am merkantilistischen Wirtschaftsmodell. Vgl. Adam Smith: *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, hrsg. v. Edwin Cannan, 5. Aufl., London 1904 (zuerst 1776), Buch 4, Kap. 3, Abs. 38.



Protektionismus hatte die wirtschaftliche Not weiter aggraviert und zur Verschärfung internationaler Konflikte beigetragen. Das System von Bretton Woods koppelte nun alle partizipierenden Währungen an den US-Dollar. Von ihren festgelegten Wechselkursen zu dieser Leitwährung durften sie künftig maximal einprozentige Schwankungen durchführen, so dass kompetitive Devaluierungen unmöglich wurden. Um darüber hinaus die Wertstabilität des Systems zu garantieren und inflationäre Spiralen zu vermeiden, wurde der Wert des Dollars direkt an die Goldvorräte der USA in Fort Knox gebunden. Zum Preis von 35 US-Dollar pro Unze Feingold konnte künftig jeder Mitgliedsstaat zwischen Dollar und Gold konvertieren. Dieses System trug in den folgenden Dekaden zur Abwehr von Währungsspekulationen bei und garantierte freie Kapitalflüsse. Zudem schmiedeten die Währungsbande die teilnehmenden Volkswirtschaften zusammen und leisteten so der Integration der westlichen Welt Vorschub. Doch aus dieser künstlichen Stabilität ergab sich eine problematische Abhängigkeit. Um die Wechselkurse zum Dollar stabil zu halten, mussten alle Teilnehmer auf dessen Mengenschwankungen reagieren. Wenn also die amerikanische Zentralbank, das Federal Reserve System (Fed), neue Dollars in die Währungsmärkte injizierte und damit deren Wert drückte, sahen sich die übrigen Notenbanken verpflichtet, Dollars aufzukaufen und ihre eigenen Währungen auf den Märkten zu verbreiten, um die Paritäten zu wahren. Dieses Phänomen nahm Regierungen und Notenbanken nicht nur währungspolitische Autonomie, es trug auch zu dem Problemkomplex bei, der schließlich das Ende des Systems herbeiführen sollte. Zunächst durch die Finanzierung des Wiederaufbaus Westeuropas nach dem Weltkrieg, dann zunehmend durch die globale Stationierung ihrer Truppen mussten die USA mehr und mehr Dollars in den internationalen Finanzkreislauf einspeisen. Dieses Geld wurde zumeist in die jeweiligen nationalen Währungen eingetauscht und lagerte daher in ausländischen Währungsreserven. Zwar lag dies in einem gewissen Rahmen im beiderseitigen Interesse. Die Alternative, die Dollars abzustößeln und gegen amerikanisches Gold einzutauschen, war weder im Sinne der USA, deren Goldreserven Konvertierungen solcher Geldmengen unter empfindlichen Druck gebracht hätten, noch der Europäer, da man auf Dollarreserven im Gegensatz zu Gold Zinsen erhielt.<sup>523</sup> Gleichzeitig aber verursachten diese kontinuierlichen Devisenabflüsse ein strukturelles Zahlungsbilanzdefizit der USA und inflationären Druck auf den Dollar – mehr und mehr Geld musste gedruckt werden, um die laufenden Verpflichtungen zu bedienen, welches wiederum von den Bretton-Woods-Staaten absorbiert werden musste, um die Kurse

---

<sup>523</sup> Vgl. Paul R. Viotti: *The Dollar and National Security. The Monetary Component of Hard Power*, Stanford 2014. S. 99.

stabil zu halten. So hatte sich in den 1960er Jahren, als der Vietnamkrieg dieses Defizit weiter verschärfte, ein Teufelskreis entwickelt, der Bretton Woods zusehends in Frage stellte. In dieser Situation entschied Präsident de Gaulle, die Leitwährung zu attackieren und alle französischen Dollarreserven in Gold zu konvertieren; er zielte darauf ab, den internationalen Goldstandard zu reetablieren, der vor dem Ersten Weltkrieg existiert hatte. Mit dem Ende des Dollars als Leitwährung und der Erschöpfung der amerikanischen Goldreserven wäre, wie Paul Viotti feststellt, die Finanzierung des globalen Engagements der USA verkompliziert geworden, so dass der Analyse beizupflichten ist, de Gaulles Politik habe das Ziel verfolgt, „die privilegierte amerikanische Position in monetären Angelegenheiten (und damit auch in Außenpolitik und nationaler Sicherheit) zu eliminieren.“<sup>524</sup> Obwohl diese Krise durch intensive Verhandlungen, auch in der EWG, vorerst beigelegt werden konnte, zeichneten sich Anfang der 1970er-Jahre weitere Brüche im System ab; tatsächlich befand man sich, wie Richard N. Cooper schreibt, am Beginn einer „traumatischen Periode finanzieller Unruhe“<sup>525</sup> Einerseits kam es zu einer Überbewertung des Dollars, die die amerikanische Binnenwirtschaft aufgrund niedriger Importkosten mit starker internationaler Konkurrenz konfrontierte und protektionistische Tendenzen verstärkte. Andererseits zeigten sich die Westeuropäer zunehmend unwillig, die enormen Dollarmengen auf den Währungsmärkten zu absorbieren, da hierdurch ihre eigenen Währungen inflationiert wurden. Bald wiesen die USA erstmals seit dem 19. Jahrhundert eine negative Handelsbilanz auf, was den Willen zum Festhalten an Bretton Woods und die Nachsicht gegenüber der kompetitiven europäischen Handels- und Währungspolitik schwächte.<sup>526</sup> Wie instabil das System war, zeigte sich anhand der Entscheidung der Bundesregierung im Oktober 1969, ihre Währungsmärkte ob eines massiven Dollarzuflusses temporär zu schließen und anschließend den Wechselkurs der Deutschen Mark (DM) vorerst freizugeben. Dass die USA zu diesem Zeitpunkt das paritätische System kritisch sahen, zeigt sich im Kommentar David Kennedys, Secretary of the Treasury: „Im Endeffekt werden sie die D-Mark freigeben. Unter den gegebenen

---

<sup>524</sup> Ebd., S. 109.

<sup>525</sup> Richard N. Cooper: Economic aspects of the Cold War, 1962-1975, in: Leffler / Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War, Vol. II, a.a.O., S. 44-64. S.60.

<sup>526</sup> Vgl. ebd., S. 114f.

Umständen ist dies eine wünschenswerte Entwicklung.<sup>527</sup> Auch Kissinger notierte, die Unterbewertung der DM sei das Hauptproblem des Währungssystems.<sup>528</sup>

In der ersten Hälfte des Jahres 1971 eskalierte die Krise. Allein am 3. und 4. Mai flossen eine Milliarde US-Dollar auf den Währungsmarkt der Bundesrepublik, die die nach dem ersten Floating von 1969 wieder stabilisierte DM erneut freigab. In wenigen Monaten stieg ihr Wert um sieben Prozent an.<sup>529</sup> Gleichzeitig geriet der Dollar in eine Vertrauenskrise, so dass Währungsspekulanten begannen, ihre Dollarvorräte gegen DM, Schweizer Franken oder Pound Sterling einzutauschen und so auf die Abwertung des Dollars zu wetten. Immer größere Dollarvorräte, die nicht länger durch die Goldreserven der USA gedeckt werden konnten, stapelten sich in europäischen Zentralbanken. Aus Sicht Washingtons stellte diese Situation die Chance dar, das belastende System von Bretton Woods aufzukündigen, zu einer positiven Zahlungsbilanz zurückzufinden und die Kosten der westlichen Sicherheit umzuverteilen.<sup>530</sup> Die New Economic Policy (NEP), die Präsident Nixon am 15. August 1971 verkündete, ging primär auf die Überlegungen Finanzminister David Connalys zurück.<sup>531</sup> Obwohl Nixon seine Rede vorab an alliierte Staats- und Regierungschefs schickte, kann von rechtzeitiger Information keine Rede sein: das Telegramm erreichte die Botschaft in Bonn am 16. August 1971 morgens um 3:45 Uhr, wurde also in Washington erst um 21:45 Uhr abgesandt – 45 Minuten, nachdem Nixon seine Rede an die Nation begonnen hatte.<sup>532</sup> Nixon erklärte, um Inflation, Arbeitslosigkeit und Zahlungsbilanzdefizit zu bekämpfen, werde er

---

<sup>527</sup> Vgl. Memorandum, Daniel M. Kennedy an Richard Nixon, Washington, 29. September 1969, Folder Country Files Europe – Germany Vol. III July 1969 – 11 – 69 [Jun 69 – Nov 69] [3 of 3]; Box 682; NSC Files; RNL.

<sup>528</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Germany floats the Mark, Washington, 3. Oktober 1969, ebd.

<sup>529</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Information Memorandum From Robert Hormats of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger): International Monetary Crisis, Washington, 13. August 1971, FRUS, 1969-1976, Vol. III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969-1972, Dok. 167.

<sup>530</sup> Vgl. Paper Prepared in the Department of the Treasury: Contingency, Washington, 8. Mai 1971, ebd., Dok. 152.

<sup>531</sup> Vgl. Editorial Note, ebd., Dok. 164.

<sup>532</sup> Vgl. Telegramm STATE 149439, DoS an US-Botschaft Bonn, 16. August 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL. Die Versandzeit wird als 0245Z, also militärischer Zulu Time angegeben, die der koordinierten Weltzeit UTC (Universal Time Coordinated) entspricht. Da 1971 keine Sommerzeitregelung in der Bundesrepublik aktiv war, entspricht dies 3:45 Uhr westdeutscher Zeit und 9:45 p.m. Eastern Standard Time bzw. UTC-5. Dass Richard Nixon die Rede um 21 Uhr hielt, geht hervor aus: Richard Nixon: Address to the Nation Outlining a New Economic Policy, a.a.O. Letzter Zugriff am 30. Juli 2016, 13:48 Uhr. Am Folgetag erklärte Außenminister Rogers, er habe von Nixon den Auftrag erhalten, den Kanzler telefonisch zu informieren, dies dann aber unterlassen, da er Brandt „nicht nach Mitternacht hätte wecken müssen, ohne ihm mehr sagen zu können, als was der Präsident kurz später im Fernsehen verkündete.“ Telegramm Nr. 1805, Deutsche Botschaft Washington an das AA, 16. August 1971, PA AA, B 1, Bd. 343.

nicht nur binnenwirtschaftliche Maßnahmen wie eine Preis- und Einkommenssperre von 90 Tagen anordnen, sondern auch in der Außenwirtschaftspolitik drastische Schritte unternehmen: „Ich verhängte zudem temporäre Aufschläge auf alle zu verzollenden Importe, die noch nicht quantitativen Begrenzungen durch die USA unterworfen sind, und ich habe angewiesen, dass die Konvertibilität des Dollars in Gold oder andere Reservebestände suspendiert wird.“<sup>533</sup> Diese Maßnahmen rechtfertigte er durch die Krise und die unverhältnismäßige Belastung der USA in der westlichen Allianz. Zentrale Negativbilder waren die internationalen Währungsspekulanten – er sei „entschlossen, dass der amerikanische Dollar nie wieder eine Geisel in den Händen internationaler Spekulanten werden darf“ – sowie die verbündeten Volkswirtschaften:

„Am Ende des Zweiten Weltkriegs lagen die Wirtschaften der großen Industrienationen Europas und Asiens in Scherben. [...] Heute, vor allem mit unserer Hilfe, haben sie ihre Vitalität zurückerlangt. Sie sind unsere starken Konkurrenten geworden und wir begrüßen ihren Erfolg. Doch nun, da [sie] wirtschaftlich erstarbt sind, ist die Zeit für sie gekommen, ihren gerechten Anteil an der Last zu tragen, die Freiheit in der ganzen Welt zu verteidigen. Die Zeit ist gekommen [...] für die großen Nationen, als Ebenbürtige zu konkurrieren.“

Dies stellte eine drastische Zäsur dar. Wie Willy Brandt an Nixon schrieb: „Sie werden verstehen, daß wir den Wirkungen der die internationalen Handelsbeziehungen belastenden Maßnahmen, insbesondere der von Ihnen eingeführten temporären Importsteuer, nicht ohne Sorge entgegensehen.“<sup>534</sup> Man habe in der Vergangenheit stets „zur Entlastung des US-Dollars“ beigetragen; nun werde man gemeinsam mit den EG-Partnern eine Reform des Währungssystems anstreben, „in der die Last der Währungsanpassung angemessen verteilt ist und die weitere Entfaltung des Welthandels gesichert bleibt.“ Auch Paris reagierte verstimmt. Außenminister Schumann erklärte dem US-Botschafter in Paris, dies alles besorge seine Regierung sehr.<sup>535</sup> Wenn die USA unilateral ihre Interessen verfolgten, ohne die globalen Konsequenzen ihrer Entscheidungen zu bedenken, werde man es ihnen gleichtun, nationale Interessen priorisieren und kein „Territorium aufgeben“. Im deutsch-französischen Verhältnis und in der EG kam es zu Konflikten um die angemessene Reaktion. Im Ministerrat konnte

---

<sup>533</sup> Hier und im Folgenden: Richard Nixon: Address to the Nation Outlining a New Economic Policy, a.a.O.

<sup>534</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 2. September 1971 (Datum des übermittelnden Dokuments 3. September 1971), Folder Germany, Chancellor Brandt, 1971 [1 of 1]; Box 753; NSC Files; RNL.

<sup>535</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Compte rendu de l'audience accordée par le Ministre à l'ambassadeur des Etats-Unis, Paris, 13. September 1971, AD, 91 QO, Box 725.

man sich nach „insgesamt sechzehnstündigen intensiven Beratungen“<sup>536</sup> auf keine gemeinsame Linie einigen, weitere Verhandlungen verliefen ähnlich desolat.<sup>537</sup> Im Kern stritt man um zwei monetäre Konzepte, die von Frankreich und Deutschland jeweils im eigenen Interesse vertreten wurden. Während Bonn, hier vor allem das Wirtschaftsministerium unter Karl Schiller, für ein koordiniertes Floating der EG-Währungen gegenüber dem Dollar, ergo die Schaffung eines europäischen Währungsblocks, plädierte, hielt Paris „am Dogma fester Wechselkurse und der Bindung an den Goldstandard“ fest, wodurch man sich, wie Claudia Hiepel konstatiert, „als Bewahrer der Prinzipien von Bretton Woods stilisieren“ konnte.<sup>538</sup> Hinter dieser Politik stand das Interesse an der eigenen Wettbewerbsfähigkeit, die durch den artifiziell niedrigen Kurs des Franc befördert wurde. Da man den Deutschen die Freigabe der DM, die gegen Vereinbarungen aus dem Jahr 1971 zur Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion in Europa verstieß, als Akt nationaler Interessenpolitik anrechnete, waren die Hemmnisse zu einer solchen Politik niedrig.<sup>539</sup> Im AA verstand man, dass Paris sich der deutschen Position nicht anschließen werde. Wie der Gesandte Blomeyer-Bartenstein aus Paris berichtete: „Die Franzosen werden sich bemühen, den politischen Weichenstellungen zu entgehen, die sich aus der Währungsfrage ergeben können und die nicht ihrem Interesse entsprechen. Hier spielen die ‚cauchemars‘ des deutschen und amerikanischen Übergewichts ihre Rolle.“<sup>540</sup> So sehr Brandt und Pompidou in ihren Briefwechseln des Restjahres 1971 Kooperation und Einheit betonten, so wenig ließ sich dieser Konflikt auflösen.<sup>541</sup> Bald machte Paris der Bundesrepublik über Geheimkanäle klar, dass sie von Schillers Zielen absehen müsse, wenn sie ein Einvernehmen wünsche – eine Drohung, der Brandt nachgab, wie Hiepel belegt.<sup>542</sup> Auch hielt Paris die Linie gegenüber Washington. Die USA, so hatte es Botschafter Watson dem Präsidenten der französischen Zentralbank, Wormser, zu verstehen gegeben, würden den Europäern in Währungsfragen nur entgegenkommen, so sich diese im Handelsbereich und vor allem auf dem Agrarmarkt kompromissbereit zeigten.<sup>543</sup> Das für den 11. Dezember erwartete Mandat der EG-Kommission zu solchen Verhandlungen scheiterte

---

<sup>536</sup> Vgl. Ministerialdirigent Bömcke, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt: EG-Ratstagung über die internationale Währungslage am 19./20.8.1971, 20. August 1971, AAPD, 1971, Bd. 2, Dok. 276.

<sup>537</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Robert, 25. August 1971, ebd., Dok. 280.

<sup>538</sup> Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 147.

<sup>539</sup> Vgl. ebd., S. 135-156.

<sup>540</sup> Gesandter Blomeyer-Bartenstein, Paris, an das Auswärtige Amt, 25. August 1971, AAPD, 1971, Bd. 2, Dok. 282.

<sup>541</sup> Vgl. Brief, Willy Brandt an Georges Pompidou, Bonn, 18. Oktober 1971; Brief, Georges Pompidou an Willy Brandt, Paris, 3. November 1971, beide AD, 1928 INVA, Box 2996.

<sup>542</sup> Vgl. Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 150f.

<sup>543</sup> Vgl. Telegram From the Embassy in France to the Department of State, Paris, 26. November 1971, FRUS, 1969–1976, Vol. III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969–1972, Dok. 208.

am französischen Veto, wie die US-Botschaft in Bonn schon am Vortag befürchtet hatte.<sup>544</sup> Pompidous Strategie basierte hierbei auf mehreren Erwägungen. Zum einen hatte seine harte Haltung bereits dazu geführt, dass Nixon ihm unter allen europäischen Gesprächspartnern oberste Priorität einräumte und ein Zweiergipfel auf den Azoren für Mitte Dezember einberufen worden war.<sup>545</sup> Die EG-Verhandlungen zu blockieren, verschaffte Pompidou Verhandlungsmasse für den Gipfel und ein Vorrecht auf das Prestige eventueller Übereinkünfte, wie Rush analysierte.<sup>546</sup> Andererseits konnte Pompidou so unliebsame deutsche Forderungen ausbremsen. Als sich Brandt und er Anfang Dezember zum Azorengipfel austauschten, ging der Bundeskanzler nicht davon aus, dass dort Entscheidungen getroffen würden. Er nahm lediglich an, Pompidou werde mit Nixon abklären können, ob man 1971 oder erst im Folgejahr zu einer Verständigung kommen werde.<sup>547</sup> Uneinigkeit herrschte in der Frage der künftigen Wechselkurse zwischen DM und Franc. Pompidou sah das Minimum für den künftigen Abstand bei sechs Prozent, während Brandt dies als zu hoch veranschlagtes Maximum definierte. Obwohl Kanzler und Präsident hierzu weitere Diskussionen vereinbarten, trafen Pompidou und Nixon auf den Azoren Entscheidungen, die die Neugestaltung des Währungssystems präjudizierten. Nach zweitägigen Diskussionen unterzeichneten sie ein Abkommen, das vorerst vertraulich blieb; die offizielle Erklärung bestand aus Allgemeinheiten.<sup>548</sup> Intern jedoch vereinbarten sie, dass der amerikanische Importzoll aufgehoben, der Goldpreis auf 38 Dollar pro Feinunze angehoben und der Dollar somit abgewertet werden solle. Unter diesen Bedingungen würde Frankreich die Parität des Francs stabil halten, während die DM um sechs Prozent und der japanische Yen um neun bis elf Prozent aufgewertet werden sollten. Diese Wechselkurse sollten künftig bis zu maximal 2,25 Prozent schwanken dürfen. Nixon sagte zu, die Stabilität dieses neuen Systems zu gewährleisten. Im Gegenzug versprach Pompidou, er werde seine Blockade der Handelsgespräche zwischen USA und EG aufheben.<sup>549</sup> Er hatte so im Nachspiel des Nixon-Schocks die französischen Interessen gewahrt: der Dollar wurde abgewertet, seine

---

<sup>544</sup> Vgl. Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, 10. Dezember 1971; Telegram From the Mission to the European Community to the Department of State, ebd., Dok. 217f.

<sup>545</sup> Vgl. Editorial Note, ebd., Dok. 191.

<sup>546</sup> Vgl. Telegram From the Embassy in Germany to the Department of State, 10. Dezember 1971, Bonn, 10. Dezember 1971, ebd., Dok. 217.

<sup>547</sup> Vgl. Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris, 3. Dezember 1971, AAPD, 1971, Bd. 3, Dok. 427.

<sup>548</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969–1972, Dok. 219.

<sup>549</sup> Vgl. Paper agreed by President Nixon and President Pompidou, Angra, the Azores, undatiert: Framework for Monetary and Trade Settlement, ebd., Dok. 220.

Goldbindung blieb bestehen, der Franc blieb auf niedrigem Niveau stabil, die Wechselkurse wurden nicht vollends freigegeben. Gleichzeitig ging diese Entscheidung zu Lasten der deutschen Wahrung, die mit einer Aufwertung von sechs Prozent zwar kunftig weniger Sorgen mit der Absorption uberschussiger Dollars haben wurde, jedoch gleichzeitig die Exportwirtschaft der Bundesrepublik schwachte. Gleiches galt fur Japan. Zusatzlich nahm der Franc den Charakter einer regionalen Leitwahrung an – das britische Pfund und die italienische Lira sollten an ihn gekoppelt werden.

Diese Ubereinkunft, uber die die Bundesregierung bald vertraulich informiert wurde, rief in Bonn gespaltene Reaktionen hervor.<sup>550</sup> Zwar riefen die Neuigkeiten in den Medien Erleichterung uber das Ende der Blockade der transatlantischen Wahrungs- und Handelsdebatten hervor. Auch zollte man Pompidou Respekt, wie die franzosische Botschaft festhielt – dieser Ausgang stelle einen „personlichen Erfolg“ des Prasidenten und die „Kronung eines franzosischen diplomatischen Spiels“ dar.<sup>551</sup> Ernste Kritik kam hingegen von Minister Schiller, der sich um seinen Einfluss betrogen sah. Die Relevanz der Azorenubereinkunft suchte er „zu minimieren“, die Wechselkurse seien keineswegs festgelegt. Schiller insistierte, die Neubewertung der DM musse auf ein realistisches Maß reduziert werden, vor allem gegenuber Nachbarwahrungen, die die Goldparitat aufrechterhielten, also dem Franc und den an ihm orientierten Wahrungen. Auch verurteilte der Minister die „dirigistische“ Kontrollpolitik bestimmter Industriestaaten, die den freien Markt nicht hinreichend schatzten, womit er deutlich auf Frankreich anspielte. Brandt selbst zeigte sich infolge von Pompidous Manover „dupiert“.<sup>552</sup> Allerdings sollte es Bonn gelingen, die Resultate des Azorengipfels auf der G10-Konferenz in Washington abzuschwachen; so reduzierte man die Aufwertung der DM auf 4,61%. Auch wurde die Option durchgesetzt, dass sich die Mitgliedsstaaten des IWF auf „Mittelkurse (Central Rates)“ festlegen konnten, die nach der Wiedereroffnung der Wechselmarkte groeren Spielraum gestatteten.<sup>553</sup> In der Sicht des AA war dies auf die „hartnackige Verhandlungsfuhrung“ Schillers zuruckzufuhren, der sich von franzosisch-amerikanischen Absprachen nicht habe beeindrucken lassen. Dies stellte eine Ehrenrettung dar; dennoch war die Partie eindeutig an Pompidou gegangen. Auch ob der weiteren Instabilitaten des Wahrungssystems in den 1970er-Jahren ist insofern die Analyse

---

<sup>550</sup> Vgl. Circulaire No. 446, Paris, 21. Dezember 1971, AD, 1928 INVA, Box 2996.

<sup>551</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 7407/17, Franzosische Botschaft Bonn an das MAE, 15. Dezember 1971, AD, 1928 INVA, Box 2996.

<sup>552</sup> Hiepel, Brandt und Pompidou, a.a.O., S.155.

<sup>553</sup> Vgl. Botschafter Pauls, Washington, an das Auswartige Amt, 19. Dezember 1971, AAPD, 1971, Bd. 3, Dok. 447. Im Folgenden ebd.

des AA mit Vorsicht zu betrachten: „Daß es überhaupt gelang, zu einem erfolgreichen Abschluß zu gelangen, ist ein Ereignis von historischem Rang; denn zum ersten Male in Friedenszeiten ist unter den großen Handelsnationen der Erde ein weltweites Realignement frei ausgehandelt worden. [Hierdurch] ist die Voraussetzung für eine Weiterentwicklung eines gesunden und möglichst unbeeinflußten Welthandels zum Nutzen aller Länder geschaffen worden.“<sup>554</sup>

Während der Nixon-Schock die Allianz so auf monetärem und ökonomischem Feld in Konflikt brachte, bedingte er zugleich eine sicherheitspolitische Auseinandersetzung. Schließlich waren das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit und die Inflation des Dollars Folgen des sicherheitspolitischen Engagements der USA in der Welt und in Europa, hier insbesondere durch Truppenstationierungen in der Bundesrepublik. Deren Aufrechterhaltung lag nicht nur im strategischen Interesse der USA, die vermittels des „Double Containment“ nach dem Zweiten Weltkrieg sowohl ein Ausgreifen der Sowjetunion nach Westen als auch ein revisionistisches Wiedererstarken Deutschlands zu verhindern suchten.<sup>555</sup> Sie konstituierte zudem ein vitales Interesse der Bundesrepublik, die sich in ihrer exponierten Lage mit der Übermacht der Sowjetarmee konfrontiert sah und die Westbindung zur Staatsdoktrin erhoben hatte. Selbst Frankreich, außerhalb der integrierten Kommandostruktur der NATO, betonte trotz aller Rhetorik über die Befreiung Europas von der Hegemonie der Supermächte gegenüber den Amerikanern intern stets, wie wichtig deren Präsenz für die europäische Sicherheit sei. Die Währungs- und Wirtschaftskrise und der Kollaps des Systems von Bretton Woods stellten zunehmend auch diesen Grundpfeiler der Nachkriegsordnung in Frage. Im amerikanischen Kongress wurden Stimmen laut, die die Pflicht der USA zur Verteidigung Westeuropas nicht länger als Selbstverständlichkeit hinnahmen. Am 11. Mai 1971 brachte Senator Mansfield erneut ein Amendment zum Selective Service Act ein, das darauf abzielte, die Truppenpräsenz in Europa um 150.000 – die Hälfte – zu reduzieren. Dieses bis dato in der Öffentlichkeit eher marginale Thema gewann ob der Währungskrise an Salienz, wie Daniel Sargent bestätigt.<sup>556</sup> Obwohl die Regierung Nixon selbst eine Neuverteilung der NATO-Lasten anstrebte, wäre ein Erfolg des Mansfield-Amendments aus ihrer Sicht katastrophal

---

<sup>554</sup> Ebd. Vgl. für die weitere Entwicklung des internationalen Währungssystems Viotti: *The Dollar and National Security*, a.a.O., S. 113-131; Ronald I. McKinnon: *The Unloved Dollar Standard. From Bretton Woods to the Rise of China*, Oxford / New York 2013. S. 48-60.

<sup>555</sup> Vgl. für das Konzept der „Doppelten Eindämmung“ bspw. Ruud van Dijk: *Den Frieden gewinnen: Die USA, Westdeutschland und die Ambivalenzen der doppelten Eindämmung, 1945-1950*, in: Detlef Junker (Hrsg.): *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges*, a.a.O., Bd. 1, S.132-142.

<sup>556</sup> Vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O, S. 58.



gewesen. Wie Kissinger in einem eigens anberaumten Treffen der Legislative Interdepartmental Group (LIG) ausführte, müssten alle Regierungsstellen zusammenarbeiten, um dies zu verhindern. Ein Erfolg würde bedeuten, dass „wir ein Grundprinzip unserer Nachkriegsaußenpolitik aufgeben, das von vier Administrationen unterstützt worden ist.“<sup>557</sup> Parlamentarische Kritik an Vietnam sei akzeptabel, die Verteidigung Europas aber müsse unantastbar bleiben. Zu den Maßnahmen des Weißen Hauses gehörte der Auftrag an das State Department, Bundeskanzler Brandt zu einer Stellungnahme zu bewegen. Verteidigungsministerium und Kanzleramt sagten rasch zu, Präsident Nixon öffentlich zu unterstützen, so dieser die Aufrechterhaltung der Truppenstärke in Europa verteidigte.<sup>558</sup> Brandt würde erklären, wie Bahr mitteilte, dass unilaterale Truppenreduktionen die Glaubwürdigkeit der USA untergrüben, denn Nixon hätte zugesichert, keine Reduktionen ohne Konsultationen durchzuführen.<sup>559</sup> Frankreich war ob seiner Rolle in der NATO geringer involviert, beobachtete die Entwicklung aber mit Sorge, zumal Mansfield seine Position auf die von Paris geprägte EWG-Wirtschaftspolitik zurückführte.<sup>560</sup> Das Amendment konnte zwar am 19. Mai mit 61 zu 36 Stimmen im Senat abgelehnt werden,<sup>561</sup> doch sollte die Thematik in den folgenden Jahren ein wiederkehrendes Motiv darstellen. Wie der französische Botschafter Lucet vor der Abstimmung festhielt, würde der Druck hin zu neuen Verteilungslösungen, insbesondere zwischen den USA und der Bundesrepublik, konstant bleiben oder zunehmen.<sup>562</sup> Nach der Abstimmung kabelte er nach Paris: „Der Senator aus Montana hat sicherlich eine Schlacht verloren, doch ist die Administration weit davon entfernt, den Krieg für sich zu entscheiden...“<sup>563</sup>

Dieser Verteilungskonflikt stellte einige Aspekte der Sicherheitsordnung in Frage. Im deutsch-amerikanischen Kontext galt dies zumal für die Offset-Zahlungen, eine deutsche Kompensation für die Stationierungskosten der US-Truppen in der Bundesrepublik. Anfangs waren diese in Form deutscher Aufträge an die amerikanische Rüstungsindustrie erfolgt, doch

---

<sup>557</sup> Hier und im Folgenden: Minutes of a Legislative Interdepartmental Group Meeting, Washington, 12. Mai 1971, FRUS, 1969-1976, Vol. XLI, Western Europe; NATO, 1969-1972, Dok. 62.

<sup>558</sup> Telegramm BONN 05801, US-Botschaft Bonn an DoS: Foreign Reaction to Mansfield Amendment, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL.

<sup>559</sup> Vgl. Telegramm BONN 05812, US-Botschaft Bonn an DoS: Chancellor Brandt to Make Statement on Mansfield Amendment, 14. Mai 1971, ebd.

<sup>560</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2781/94, Französische Botschaft Washington an das MAE: Amendment Mansfield sur la Reduction des Forces Américaines en Europe, 14. Mai 1971, AD, 91 QO, Box 977.

<sup>561</sup> Vgl. Sargent: A Superpower Transformed, a.a.O., S. 58.

<sup>562</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2891-2901, Französische Botschaft Washington an das MAE: Amendment Mansfield, Washington, 17. Mai 1971, AD, 91 QO, Box 977.

<sup>563</sup> Telegramm Nr. 2953-60, Französische Botschaft Washington an das MAE: Rejet de l'Amendment Mansfield au Senat, Washington, 20. Mai 1971, ebd.

nach einer gewissen Saturiertheit der Bundeswehr waren nun auch Barackenkostenübernahmen, Aufkauf von Staatsanleihen, günstige Kredite und Direktzahlungen im Gespräch. Ein deutsch-amerikanischer Konflikt auf diesem Feld hatte zum Ende der Regierung Ludwig Erhard beigetragen, dem Präsident Johnson jedes Entgegenkommen auf diesem Feld verweigerte.<sup>564</sup> Die Nixon-Administration plante nun, trotz ihrer Ablehnung des Mansfield-Amendments, den durch den Senator ausgelösten Druck als Hebel zu nutzen, um ein Entgegenkommen bei der nächsten Offset-Runde zu erwirken. So beauftragte Secretary Rogers Botschafter Rush, Minister Schiller klarzumachen, der deutsche Beitrag sei in seiner aktuellen Form ungenügend.<sup>565</sup> Er solle argumentieren, ein Entgegenkommen sei notwendig, um Mansfield zu stoppen und die isolationistischen Kräfte in den USA zu schwächen. Die Forderungen der USA und das Angebot der Bundesrepublik lagen zu diesem Zeitpunkt weit auseinander – um 498 Millionen US-Dollar.<sup>566</sup> Daher führten Rush und der eigens beauftragte Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs, Nathaniel Samuels, mit Karl Schiller, Ministerialdirektor Otto-Axel Herbst<sup>567</sup> und Walter Scheel in den nächsten Wochen intensive Gespräche, um die Deutschen zu höheren Kontributionen zu bewegen. Nachdem die erste Unterredung mit Schiller, der sich noch in die Thematik einarbeitete, an der Oberfläche geblieben war,<sup>568</sup> wurden Gespräche zwischen Herbst und Samuel am 24. Mai konkreter. Das Angebot Herbsts, den USA über die Bundesbank einen zweijährigen Kredit über zwei Milliarden Dollar einzuräumen, befand Samuel für unattraktiv – nur, falls dieser Kredit zinslos wäre, könne man ihn als Teil des Verhandlungspakets in Erwägung ziehen. Lediglich eine Lösung, in der die Deutschen zusätzlich zum Zahlungsausgleich die gesamte DM-Rechnung der USA zahlen würden, könne den Druck hin zu Truppenreduktionen dauerhaft unterbinden. Die alte Offset-Logik gelte nicht mehr, nun gehe es um „Lastenteilung“.<sup>569</sup> Herbst stockte – eine solch

---

<sup>564</sup> Für den Konflikt über Offset zwischen Erhard und Johnson vgl. deren Konversation: Memorandum of Conversation, Washington, 26. September 1966, FRUS, 1964-1968, Vol. XIII, Western Europe Region, Dok. 207.

<sup>565</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm STATE 084396, DoS an US-Botschaft Bonn, 14. Mai 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL.

<sup>566</sup> Vgl. Memorandum, Fred Bergsten an Henry Kissinger: German Offset, Washington, 29. April 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [2 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL. Die amerikanische Rechnung basierte darauf, dass die deutsche Seite einen Teil ihrer Verpflichtungen aus bereits in der Treasury gelagerten Rücklagen aus den Offset-Regelungen der Vorjahre zahlen wollte, was die Zahlungsbilanz der USA nicht positiv beeinflusst hätte. Washington bestand auf „neuem Geld“.

<sup>567</sup> Ministerialdirektor und Leiter der "Abteilung für Handelspolitik, Entwicklungspolitik und Europäische wirtschaftliche Integration" im AA, vgl. AAPD 1971, Bd. 3, S. 2045.

<sup>568</sup> Vgl. Telegramm BONN 5911, US-Botschaft Bonn an DoS: Offset, 17. Mai 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL.

<sup>569</sup> Telegramm MUNICH 0456, US-Konsulat München an DoS: Offset: Conversation with Herbst, 24. Mai 1971, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

umfangreiche Forderung würde entweder eine Krise auslösen, falls das Bundeskabinett ablehne, oder das deutsch-amerikanische Verhältnis tiefgreifend ändern. Auch Scheel protestierte wenig später. Man könne nicht einfach per Offset-Abkommen ein neues Lastenteilungsmodell etablieren, das ausschließlich für Deutschland gelte; ein solches müsse alle NATO-Mitgliedsstaaten inklusive Frankreichs einbeziehen.<sup>570</sup> Die amerikanischen Truppen auf deutschem Boden verteidigten ganz Europa, ihre Unterhaltskosten könne man nicht allein der Bundesrepublik auferlegen.

Über die nächsten Monate trugen beide Seiten diesen Konflikt mit maximalem Verhandlungsdruck aus, wobei sie mehrfach minimale Kompromisslösungen einbrachten und stets angaben, jedes weitere Abrücken würde eine innenpolitische Krise oder das Scheitern des Abkommens nach sich ziehen.<sup>571</sup> Im Juli teilte Herbst mit, die Bundesrepublik sei an der Grenze dessen angekommen, was sie ohne größere politische Konfrontation mit Washington leisten könne.<sup>572</sup> Bei der nächsten Verhandlungsrunde kam man sich näher, nachdem die USA ihre Forderungen soweit reduzierten, dass die Differenz nur noch 171 Millionen Dollar betrug.<sup>573</sup> Neun Tage später jedoch wurde mit dem Nixon-Schock die Grundlogik der Offset-Abkommen obsolet und das Vertrauen in die Berechenbarkeit der USA erschüttert. Dies wurde deutlich, als Helmut Schmidt die Offset-Problematik in die Hand nahm und seinem Amtskollegen Melvin Laird verdeutlichte, wie es um die bilateralen Beziehungen stünde. Schmidt, nirgends für seine Zurückhaltung bekannt, bereitete Laird einen unangenehmen Arbeitstag: „Minister Schmidt erreichte das Treffen entmutigt und aufgebracht. Er gab einen Ton an, der finster, freudlos und voll ungueter Vorahnungen für die Zukunft der NATO war.“<sup>574</sup> Alle Versuche Lairds, seinen Kollegen aufzuheitern, blieben erfolglos: „am Ende blieb noch immer eine Atmosphäre des Untergangs und des ungestillten Misstrauens in die jüngsten Handlungen der USA, zudem Sorge darüber, was sie als nächstes unternehmen würden.“ Empört erklärte Schmidt, wenn es nach ihm ginge, würden die USA keine Mark

---

<sup>570</sup> Vgl. Telegramm MUNICH 0467, US-Konsulat München an DoS: Offset – Discussion with Foreign Minister Scheel, 25. Mai 1971, ebd.

<sup>571</sup> Vgl. Memorandum, Theodore Eliot, Jr., an Henry Kissinger: US-FRG Offset Negotiations – Current Status, Washington, 29. Juli 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [1 of 3]; ebd.

<sup>572</sup> Vgl. Telegramm BONN 7974, US-Botschaft Bonn an DoS: Offset, 15. Juli 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. IX, Apr – Aug 71 1. [3 of 3]; ebd.

<sup>573</sup> Vgl. Telegramm STATE 143197, DoS an US-Botschaft Bonn: Offset – Herbst Visit, 6. August 1971, ebd.; Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: German Offset, Washington, 30. September 1971, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 71 (2 of 2); Box 686; ebd.

<sup>574</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Helmut Schmidt / Melvin Laird, Brüssel, 26. Oktober 1971, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. X Sep – Dec 71 (1 of 2); ebd.

mehr erhalten, erst recht nicht aus seinem Verteidigungsbudget. Die amerikanischen Unterhändler verstünden nichts von nationaler Sicherheit und steuerten einen Kurs, der die strategischen Interessen der USA gefährde. Inmitten dieses übellaunigen Exkurses jedoch brachte Schmidt einen Alternativvorschlag ein: man werde die Kosten für die Renovierung der US-Barracken auf deutschem Territorium übernehmen, hierfür könne er 300 Millionen DM pro Jahr aus seinem Haushalt freigeben. Solch ein Vorgehen sei öffentlich erklärbar und verbessere die Rüstungslage. Direktzahlungen hingegen würden die Verteidigungsfähigkeit schwächen. Am besten solle man unter Verteidigungsexperten eine Übereinkunft finden und diese an der Ministerialbürokratie vorbei an die Regierungsspitzen leiten. Schmidt hinterließ in Washington bleibenden Eindruck, wie Laird festhielt: „Schmidt verliert den Glauben an die USA. [...] Es ist offenkundig, dass die jüngsten abrupten und gänzlich unerwarteten Kehrtwenden der US-Politik diesen Vertrauensverlust [...] verursacht haben. Vor allem widert Schmidt die amerikanische Forderung an, dass Deutschland bares Geld für US-Truppen bezahlen solle.“ Wenig später machte sich Laird bei Rogers für die Ideen Schmidts stark. Eher werde Schmidt von seinem Amt zurücktreten, als die Forderungen zu erfüllen; dies müsse man verhindern: „Wir dürfen nicht in die Situation geraten, [...] dass wir verantwortlich gemacht werden können für den Niedergang eines bedeutenden deutschen Politikers und standhaften Freunds der USA.“<sup>575</sup> Infolge dieses Engagements schwenkte Rogers auf die neue Linie ein,<sup>576</sup> woraufhin Schmidt sogar noch höhere Zahlungen versprach, solange deren Form seinen Vorstellungen entspreche.<sup>577</sup> Ein kurz ausbrechendes bürokratisches Chaos in Washington, das mit Konkurrenzen zwischen Rogers und Secretary of the Treasury Connally zu tun hatte, konnte durch Lairds Vorsprechen bei Präsident Nixon aufgelöst werden, der anschließend gemeinsam mit Kissinger seine Ministerien disziplinierte.<sup>578</sup> Sonnenfeldt, der die Angelegenheit für den NSC analysierte, gab Laird Recht: die politischen Imperative seien wichtiger als die monetären, Schmidt dürfe man nicht verprellen. Auch aus militärischen Kreisen erhielt Schmidt Rückendeckung. Stabschef im Weißen Haus General Alexander M. Haig schrieb ein flammendes Memorandum an Kissinger, in dem er die seit Mansfield erkennbare Tendenz der USA, Sicherheitsgarantien an ökonomische Forderungen zu knüpfen, entschieden verurteilte: „Dies hat unsere Verbündeten

---

<sup>575</sup> Brief, Melvin Laird an William Rogers, Washington, 30. Oktober 1971, ebd.

<sup>576</sup> Vgl. Brief, William Rogers an Melvin Laird, Washington, 6. November 1971, ebd.

<sup>577</sup> Vgl. Brief, Melvin Laird an William Rogers, Washington, 10. November 1971, ebd.

<sup>578</sup> Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Offset: Status Report, Washington, 18. November 1971, ebd. Im Folgenden ebd.

nur verwirrt, besonders Schmidt, einen unserer letzten verbleibenden Freunde.“<sup>579</sup> Auch General Andrew J. Goodpaster, Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), ließ Kissinger wissen, er stünde auf der Seite Schmidts.<sup>580</sup> Ob dieser Interventionen war es möglich, die Verhandlungen am 10. Dezember 1971 zu einem „einvernehmlichen Abschluß“ zu bringen, wie Ministerialdirektor Herbst aus Brüssel nach Bonn berichtete: „Der auf beiden Seiten deutlich erkennbare politische Wille zur Einigung bewirkte insbesondere, daß die amerikanische Seite auf früher eingenommene Positionen schließlich verzichtete.“<sup>581</sup> Sämtliche Direktzahlungen waren aus dem Abkommen gestrichen worden – die Bundesrepublik würde Rüstungsgüter anschaffen, die Kasernen sanieren und einen niedrigverzinsten Kredit der Bundesbank bereitstellen. Helmut Schmidt, der einen Vorgeschmack seines Verhandlungsstils gegeben hatte, hatte sich durchgesetzt. Als Bundeskanzler sollte er in den Folgejahren schließlich die komplette Abkehr von den Offset-Zahlungen gegenüber der Administration Ford durchsetzen.<sup>582</sup>

Kaum hatte man so die größten Verwerfungen des Nixon-Schocks abgefangen, brach 1973 eine dreifache Krise über die Allianz herein, die sie auf weitere schwere Proben stellte. Es war der retrospektiv ironische Auftakt dieser Entwicklungen, dass Henry Kissinger in einer Rede im April das Jahr 1973 zum „Jahr Europas“ erklärte.

---

<sup>579</sup> Memorandum, Alexander Haig an Henry Kissinger, Washington, 6. November 1971, ebd.

<sup>580</sup> Telegramm SHP 2714, General Goodpaster, SACEUR, SHAPE, Belgium, an Dr. Henry Kissinger, White House: Barracks Rehabilitation, 18. November 1971, ebd.

<sup>581</sup> Ministerialdirektor Herbst, z.Z. Brüssel, an das Auswärtige Amt, 10. Dezember 1971, AAPD, 1971, Bd. 3, Dok. 438.

<sup>582</sup> Vgl. Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 29. Juli 1976, Folder Germany (1); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL; Brief, Gerald Ford an Helmut Schmidt, Washington, 30. August 1976, ebd; Barbara D. Heep: Helmut Schmidt und Amerika. Eine schwierige Partnerschaft, Bonn 1990. S. 47-54.

### I.2.2.2. Year of Europe

*„The United States has global interests and responsibilities. Our European allies have regional interests.“*<sup>583</sup>

*~ Henry A. Kissinger, Rede auf dem Jahrestreffen der Associated Press Editors, New York, 23. April 1973*

Nirgends wurde die im Zeitalter der Entspannungspolitik aufbrechende Schiefelage zwischen Westeuropa und den USA so sichtbar wie in dem von Kissinger ausgerufenen „Year of Europe“ 1973. Dies mag erstaunen, da es inhaltlich per se um weniger ging als auf anderen Feldern der Allianzpolitik, die man in ruhigerem Ton bearbeitete. Doch gerade hierin liegt der Schlüssel zum Verständnis des Konflikts: Man sprach nicht mehr über konkrete, mit Kärnerarbeit lösbare Probleme, sondern über eine Neudefinition der transatlantischen Identitäten. Das Ergebnis dieser kollektiven Introspektion wünschte Kissinger bis Ende des Jahres in einer neuen, von allen Bündnispartnern unterzeichneten Atlantikcharta festzuschreiben. Rhetorisch knüpfte Kissingers Rede vom 23. April 1973, in der er sein Projekt präsentierte, an Motive des Nixonschen Diskurses vom Ende der Nachkriegszeit an, der die Anpassung der US-Außenpolitik an neue Realitäten gefordert hatte.<sup>584</sup> Kissinger weitete dieses Postulat auf die gesamte Allianz aus. Der Wiederaufstieg Europas und Japans, die nukleare Parität zwischen Ost und West, die Konsequenzen der Détente für den Zusammenhalt des Bündnisses, der Generationenwechsel in Politik und Gesellschaft – „diese Faktoren haben eine dramatische Transformation des psychologischen Klimas im Westen produziert – ein Wandel, der die tiefgreifendste derzeitige Herausforderung für die westliche Staatskunst darstellt.“<sup>585</sup> Nachdem man in den vergangenen Jahren die Beziehungen zu Moskau und Peking reformiert hatte, gelte es nun, das westliche Bündnis „wiederzubeleben“. Dieses idealistisch angestrichene Projekt war jedoch motiviert durch realistische Interessen. Kissinger sah Handlungsbedarf auf den drei Problemfeldern Wirtschaft, Verteidigung und Diplomatie. Der erste Grund, aus dem die Rede in Europa mit wenig Wohlwollen aufgenommen wurde, war, dass Kissinger auf diesen Feldern unverhohlene Klagen und

---

<sup>583</sup> Address by the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger): The Year of Europe, New York, 23. April 1973, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVIII, Part 1, Foundations of Foreign Policy, 1973–1976, Dok. 8. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>584</sup> Vgl. Address by Richard M. Nixon to the Bohemian Club, San Francisco, 29. Juli 1969, a.a.O.

<sup>585</sup> Hier und im Folgenden: Address by Henry Kissinger: The Year of Europe, 23. April 1973, a.a.O.

Vorwürfe aussprach. Ökonomisch habe das von den USA seit 1945 geförderte europäische Projekt nicht die erhoffte politische Integration nach sich gezogen; die Gemeinschaft verhalte sich ihrem Schutzpatron gegenüber zudem zunehmend als Konkurrentin. Dies erhöhe den innenpolitischen Druck in den USA zu Truppenreduktionen und gefährde so die gemeinsame Verteidigung. Europa müsse seine Wirtschaftspolitik mäßigen und größere Verteidigungslast übernehmen. Mit Blick auf die Diplomatie, zumal gegenüber dem Warschauer Pakt, kritisierte Kissinger die europäische Tendenz, Washington unter den Generalverdacht des Ausverkaufs alliierter Interessen und der Verschwörung mit der UdSSR zu stellen. Man habe seine Partner stets konsultiert und die Gesamtinteressen des Westens vertreten. Die Europäer sollten den Amerikanern das Vertrauen entgegenbringen, das diese ihnen ebenso gewährten. Abgesehen davon, dass diese Ausführungen ob der tatsächlichen Ost-West-Diplomatie Kissingers etwas scheinheilig wirkten, hatten die Westeuropäer noch zwei weitere Gründe, das Jahr Europas vielmehr als Jahr der Rekonstruktion amerikanischer Hegemonie über Europa zu verstehen. Zunächst wandte Kissinger die Linkage-Taktik auf die innerwestlichen Beziehungen an. Zwar erklärte er, keine taktischen Junktims etablieren zu wollen, doch rechtfertigte sie als gegebene Fakten: „Die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Probleme in den Atlantischen Beziehungen sind durch die Wirklichkeit verknüpft, nicht durch unsere Wahl oder für den taktischen Zweck, sie gegeneinander handeln zu können.“ In Westeuropa wurde dies so verstanden, als wollten die USA ihre Unterstützung fortan an Gegenleistungen koppeln – ganz, wie man es mit der Sowjetunion bereits tat. Dies wurde als feindlicher Akt wahrgenommen. Zuletzt entrüstete ein Satz Kissingers die Alliierten, der die weltpolitische Bedeutung der Europäer degradierte: „Die Vereinigten Staaten haben globale Interessen und Verantwortlichkeiten. Unsere europäischen Verbündeten haben regionale Interessen.“

Der Botschafter der Bundesrepublik in Washington, Bernd von Staden, war von dieser Rede ebenso unvorbereitet getroffen worden wie alle anderen NATO-Regierungen und weite Teile der amerikanischen Administration. Noch drei Tage später fehlte es an einer offiziellen Sprachregelung – kein diplomatischer Kontakt in Washington sah sich in der Lage, den Text „verbindlich zu interpretieren“, wie von Staden nach Bonn kabelte.<sup>586</sup> Seinen acht EG-Kollegen sei es ebenso ergangen, was die Vermutung nahelege, dass Kissingers Rede „sehr kurzfristig formuliert“ und nicht mit dem State Department abgestimmt worden sei. Die Kritik an den Bündnispartnern und die als subtile Drohungen verstandenen Forderungen

---

<sup>586</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 26. April 1973, AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 118.

hinterließen derart unkommentiert einen äußerst negativen Eindruck. Von Staden schien die Rede „die Sehnsucht nach den Verhältnissen der 50er und 60er Jahre auszudrücken, als die USA die unbestrittene Vorherrschaft besaßen, Westeuropa nicht als Konkurrent auftrat, entsprechend unselbstständiger war und wenig Mitsprache beanspruchte, sondern den USA ohne Diskussion die Führungsrolle überließ.“ Die Degradierung zur Regionalmacht verdiene „Widerspruch, denn sie bewertet das wachsende Verantwortungsgefühl der Staaten Westeuropas [...] zu gering.“ Einen gravierenden Bruch stelle die Neubewertung der europäischen Integration dar: „Das sich einigende Europa soll [...] als Regionalmacht [...] in eine umfassendere atlantische Partnerschaft mit der Weltmacht USA eingeordnet werden. Der Prozeß der europäischen Einigung wird nicht als Selbstzweck verstanden, sondern als Mittel zur Stärkung des Westens.“ Auch Brandt gab sich dem neuen amerikanischen Botschafter in Bonn, Hillenbrand, gegenüber kritisch. Zwar sei die Initiative eine „interessante ‚Ouvertüre‘“, doch habe er Zweifel, „ob die gewählte Methode richtig sei.“<sup>587</sup> Ein solches Spektrum von Problemen und Themen in wenigen Monaten zu einer neuen Atlantikcharta schmieden zu wollen, „erscheine kaum machbar.“ Linkage dürfe zudem, was auch London schon geäußert hatte, zwischen Bündnispartnern keine Anwendung finden. Trotz öffentlicher Zurückhaltung war man hinter den Kulissen von Kissingers Projekt vor den Kopf gestoßen.

Dies galt auch für Frankreich. Dessen Botschafter in Washington, Kosciusko-Morizet, erklärte Kissinger gegenüber wenige Tage nach der Rede, die Unterteilung in Global- und Regionalmächte offenbare ein „Problem bezüglich der Rolle Europas“.<sup>588</sup> Im Rundtelegramm des MAE zu Kissingers Rede befand man sarkastisch, es sei doch angenehm, dass sich die USA einmal wieder mit Europa befassten.<sup>589</sup> Kissingers Ansicht, das transatlantische Verhältnis müsse auf Reziprozität beruhen, könne man nur zustimmen. Dessen Rede jedoch stellte für das MAE ein konfuse Amalgam offener Fragen und Probleme dar, wobei die Unterscheidung in Welt- und Regionalmacht, die Forderung nach einem höheren Beitrag der Europäer zur Verteidigung ohne Gegenangebot zu erweiterten Mitspracherechten, die Aufgabe des Selbstzwecks der europäischen Integration und die Anwendung des Linkage-Konzepts prominente Kritikpunkte waren. Auch in der Bonner Vierergruppe war man sich einig, wie Botschafter Sauvagnargues festhielt: „Mein britischer Kollege und Herr Frank

---

<sup>587</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem amerikanischen Botschafter Hillenbrand, 26. April 1973, ebd., Dok. 115.

<sup>588</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 26. April 1973, Folder French Memcons 1973, Jan.-May (originals), Eyes only, Peter Rodman [2 of 2]; Box 55; NSC Files; RNL.

<sup>589</sup> Vgl. Telegramm Circulaire Nr. 260: Discours de M. Kissinger sur les relations Europe-Etats-Unis, Paris, 28. April 1973, AD, 1928 INVA, Box 2986.



haben, ebenso deutlich wie ich, bestimmte Aspekte der Rede kritisiert.“<sup>590</sup> Die Europäer fühlten sich nicht nur in ihren Interessen angegriffen, sondern auch beleidigt. Der britische Premierminister Heath brachte es in seinen Memoiren indigniert auf den Punkt: „Henry Kissinger, der, ohne einen von uns zu konsultieren, ein Jahr Europas ausruft, das war, als hätte ich mich zwischen die Löwen am Trafalgar Square gestellt und bekanntgegeben, dass wir in ein Jahr zur Rettung Amerikas aufbrechen!“<sup>591</sup>

Wie Kissinger später zugab, hatte er den Text in der Tat kaum zwei Nächte vor der Rede fertig gestellt.<sup>592</sup> Es muss allerdings ebenso betont werden, dass er zwar niemanden konkret informiert hatte, allerdings sehr wohl mit Frankreich und der Bundesrepublik, hier mit Egon Bahr, in einen Gedankenaustausch über das euro-atlantische Verhältnis eingetreten war. Hierbei verfolgte er das Ziel, „die Natur der US-europäischen Beziehungen für ungefähr die nächste Dekade zu definieren.“<sup>593</sup> Die deutsche Sichtweise hatte Bahr am 14. April auf vier Seiten dargelegt und hierbei viele Punkte der kommenden Debatte vorweggenommen.<sup>594</sup> Auch begann Washington nach der Rede einen intensiven Austausch mit den Verbündeten, um Missverständnisse auszuräumen und das Projekt trotz des unglücklichen Starts auf einen guten Weg zu bringen. Als erster hatte Brandt die Gelegenheit, das Thema in Washington zu besprechen.<sup>595</sup> Er stellte dar, in welchen Kritikpunkten die Europäer übereinstimmten, und erhielt von Nixon, wie Brandt es sah, eine Absage an den Begriff der „neue[n] Atlantik-Charta“ und die Anwendung der Linkage-Taktik. Brandt vermutete nach den Gesprächen, dass das Projekt auf Nixons Interesse an einer öffentlichkeitswirksamen Deklaration zum Abschluss seiner im Herbst geplanten Europareise zurückging. Zugleich erklärte er Nixon, die EG orientiere sich zunehmend global. Die USA sollten künftig, und dies stellte in der Tat eine Revolution dar, nicht länger bilateral mit nationalen Regierungen verhandeln, sondern mit den inter- und supranationalen Institutionen der EG. An Pompidou berichtete der Kanzler: „Ich habe in Washington, wo ich konnte, als Europäer gesprochen. In diesem Sinne habe ich

---

<sup>590</sup> Vgl. Telegramm Nr.2023/25, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Dejeuner Quadripartite – Discours Kissinger, 30. April 1973, ebd.

<sup>591</sup> Edward Heath: *The Course of My Life. My Autobiography*, London 1998. S. 493.

<sup>592</sup> Memorandum of Conversation, Georges Pompidou / Henry Kissinger, Paris, 18. Mai 1973, Folder French Memcons 1973, Jan.-May (originals), Eyes only, Peter Rodman [1 of 2]; Folder „French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL. An spätere Stelle ausführlicher zitiert.

<sup>593</sup> Backchannel-Message, Henry Kissinger an Egon Bahr, Washington, 20. April 1973, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 3 of 3]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>594</sup> Backchannel-Message, Egon Bahr an Henry Kissinger, Bonn, 14. April 1983, ebd.

<sup>595</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Bundeskanzlers Brandt, 1. Mai 1973, AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 124; Memorandum for the President’s File by the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 1. Mai 1973, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Pt. 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 265.

betont, dass die sich zu einer Union entwickelnde [EG] in einer ausgewogenen, gleichberechtigten Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten zusammenarbeit[en] will.“<sup>596</sup> Er habe Nixon überzeugt, bei seiner Europareise nicht nur bilateral und in der NATO, sondern auch auf Ebene der EG aktiv zu werden. Diese solle nun eine einheitliche Position erarbeiten. Pompidou lehnte diesen Vorschlag Brandts jedoch ab. Er teile dessen Perspektive bezüglich des „inopportunen Charakters einer Globaldiskussion mit den USA“.<sup>597</sup> Jedes Thema müsse in den zuständigen Gremien behandelt werden: Der Handel in der GATT, Währungsfragen im IWF, Sicherheitspolitik in der NATO. Gerade daher sei ein Treffen Nixons mit der EG nicht anzuraten, da dieses „wie der erste Teil genau jener Globalverhandlung erscheinen würde, die wir eben vermeiden wollen.“ Auch berge solch ein Treffen das Risiko, westeuropäische Staaten zu antagonisieren, die nicht Mitglied der EG waren. Brandt hatte seine Initiative offenbar ebenso wenig abgestimmt wie Kissinger.

In den nächsten Wochen entwickelte sich das Year of Europe zu einem immer größeren Problem der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Hauptgrund hierfür war die westdeutsche Pressereaktion auf Brandts Gespräche mit Nixon, insbesondere ein SPIEGEL-Artikel, der aus Sicht des Weißen Hauses auf Regierungsinformationen basieren musste und selbstherrliche, anti-amerikanische Töne anschlug.<sup>598</sup> Dies traf auf empfindliche Nerven, da die seit Juni 1972 schwelende Watergate-Affäre eine kritische Phase erreicht hatte und Nixon am 30. April zwei seiner engsten Berater entließ, deren Verwicklung in die Ereignisse nachgewiesen worden war. Diese Krise des Präsidenten, den, so der SPIEGEL, „nur die Eigenart der amerikanischen Verfassung vor dem Verlust seines Amtes bewahrt“, wurde in jenem Artikel ebenso schadenfroh ausgeweidet wie bereits im Leitartikel der vorigen Ausgabe des Magazins, in der es hieß, Watergate stufe den „mühselig Staatsmann gewordenen Nixon wieder [zurück] auf jenen Typ, von dem man, wie die Kennedy-Brüder im Wahlkampf von 1960 höhnten, keinen Gebrauchtwagen kaufen möchte.“<sup>599</sup> Wie es in einem NSC-Memorandum hieß, war jedoch nicht die Polemik das Hauptproblem, sondern, „dass sie eindeutig auf Hintergrundinformationen beruht.“<sup>600</sup> Die Narrative, nach der Brandt im Alleingang Nixon

---

<sup>596</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Willy Brandt an Georges Pompidou, Bonn, 4. Mai 1973, AD, 1928 INVA, Box 2997. Für eine detaillierte französische Evaluierung der Ergebnisse des Brandt-Nixon-Gipfels vgl. Note, MAE: Visite du Chancelier Brandt aux Etats-Unis, Paris, 4. Juni 1973, AD, 1928 INVA, Box 3005.

<sup>597</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Georges Pompidou an Willy Brandt, Paris, 22. Mai 1973, ebd.

<sup>598</sup> Vgl. „Wir haben sie an die Brust genommen.“ In: DER SPIEGEL, 19/1973, S. 19-21. Im Folgenden ebd.

<sup>599</sup> War Nixon eingeweiht? In: DER SPIEGEL, 18/1973, S. 90-104.

<sup>600</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, Washington, 12. Mai 1973, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XIII, Jan - Sep 73 [3 of 3]; Box 687; NSC Files; RNL.

zur Akzeptanz der europäischen Gleichberechtigung getrieben und die Initiative Kissingers abgeschmettert habe, sei „völliger Unfug“, aber unbotmäßig, falls von der Bundesregierung befördert. Die Behauptung Brandts, Nixons habe ihm ein Treffen auf EG-Ebene zugesichert, sorgte im NSC für noch größeres Befremden als im Elysée-Palast, man habe gerade ob der bekannten französischen Haltung nicht zugestimmt. Dementsprechend direkt wurde die US-Regierung dem deutschen Botschafter gegenüber. Kissinger zog mitten im Gespräch den Artikel aus der Tasche und erklärte: „Hier [...] ist eins der Dinge, die uns wütend gemacht haben. Ich habe mit dem Präsidenten gesprochen und kann Ihnen versichern, dass er ebenfalls nicht amüsiert ist. Das meiste ist völliger Unfug, es ist nicht einmal geschehen. Es ist eine komplette Lüge.“<sup>601</sup> Vertrauliche Konsultationen seien nach diesem Eklat „beinahe unmöglich.“ Die Gespräche seien völlig unkontrovers verlaufen, nur in gutem Vertrauen sei man deutschen Bitten im Abschlusskommuniqué entgegengekommen. Dass hieraus nun in den Medien ein deutscher Sieg über die USA konstruiert werde, ändere das Grundverhältnis beider Länder: „Dies ist die Art von Sieg, der es nicht wert ist. Sie werden wie Gromyko behandelt werden.“ Von Staden erwiderte, ohne Kissinger zu überzeugen, die Presse habe sich zwar alles zusammengereimt, man sei jedoch in der Tat nicht mit der Degradierung zur Regionalmacht einverstanden. Kissinger erklärte, er habe deskriptiv, nicht normativ gesprochen; man sei sehr für eine globale Rolle Europas. Auch den Briten habe man immer nahegelegt, „East of Suez“ aktiv zu bleiben, anstatt sich aus ihrer globalen Verantwortung zurückzuziehen. Es mangle vielmehr den Europäern selbst am Willen und an den Ressourcen, sich global zu engagieren. Europa habe nun zwei Möglichkeiten: man könne die USA in einen „endlosen Guerillakrieg über Teilaspekte meiner Rede verwickeln“<sup>602</sup>, worin das AA ja geübt sei, oder man könne gemeinsam erkunden, „ob wir ein positives neues Verhältnis beginnen können[.] Das ist unsere Grundintention.“ Dass die US-Regierung so allergisch reagierte, führte auch von Staden auf Watergate zurück, zumal amerikanische Medien die Narrative von Brandts Sieg über Nixon übernahmen; so schrieb die Newsweek, der Kanzler sei nach seiner Rückkehr als „Champion der ‚Gleichberechtigung Westeuropas in der Atlantischen Partnerschaft‘“ bejubelt worden.<sup>603</sup> Von Staden schrieb nach Bonn, er Sorge sich um die Beziehungen und mahne zur Zurückhaltung: „Man kann sich gegenüber unserem

---

<sup>601</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, 12. Mai 1973, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 3 of 3]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>602</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, 12. Mai 1973, a.a.O.

<sup>603</sup> „Diplomacy: Speaking for Europe“, in: NEWSWEEK, 14. Mai 1973, S. 19; zit.n. AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 139, FN 5.

hiesigen Verbündeten in dieser schwierigen Phase gar nicht korrekt und umsichtig genug verhalten.“<sup>604</sup> Im AA sah man jedoch keinen Handlungsbedarf.<sup>605</sup>

Zeitgleich drangen auch aus dem Umfeld der französischen Regierung Polemiken an die Öffentlichkeit, die das Year of Europe als Beginn eines „Super-Yalta“ klassifizierten.<sup>606</sup> Kissinger wies diese Wahrnehmung Botschafter Kosciusko-Morizet gegenüber zurück und stellte klar, dass seine Kommentare aus dem Kontext gerissen worden seien. „Wenn Europa eine globale Rolle will, begrüßen wir das.“ Die Junktims seien keine „Erpressung“, sondern sollten ökonomische Konflikte durch politische Einwirkung abmildern – wollte er die Europäer erpressen, so bemerkte er lakonisch, müsse er das nur dem Kongress überlassen. Dem von Brandt in die Welt gesetzten EG-Gipfeltreffen stimme Nixon nicht zu. Am 17. Mai traf Kissinger in Paris den neuen Außenminister Michel Jobert, dem gegenüber er erneut seine pro-europäischen Motive erläuterte und über die misstrauischen Reaktionen klagte: „Wann immer wir Europa ein Angebot unterbreiten, werden wir angeklagt, Europa dominieren zu wollen. Wenn wir kein Angebot unterbreiten, werden wir angeklagt, Europa zu vernachlässigen. Wenn wir mit Europa verhandeln, werden wir angeklagt, Europa auseinanderbrechen zu wollen.“<sup>607</sup> Jobert gab sich verständnisvoll, meinte aber, die Rede habe ganz anders geklungen: „Wenn Sie mir einen persönlichen Tadel gestatten, das [...] kam in Ihrer New Yorker Rede nicht durch. Sie sind hier überzeugender als in Ihrer Rede.“ Diese habe gewirkt, als hätte Kissinger eine neue Atlantikcharta in der Schublade, die die regionale Bedeutung Europas festschreiben und die man den Verbündeten bei Nixons Besuch konsultationslos vorlegen würde. „Wir hatten keine Vorabinformation. Es war in der Tat ein Schock.“ Reumütig gab Kissinger, dem die unintendierten Konsequenzen seiner Initiative inmitten der Watergate-Krise allmählich über den Kopf wuchsen, zu, dass er sie zu kurzfristig geschrieben, ungenügend vorbereitet und taktisch unklug präsentiert habe: „Ich akzeptiere das.“ Die innenpolitische Lage binde einfach zu viele Ressourcen. Nachdem das Gespräch versöhnlich beendet wurde, traf er sich am Folgetag mit Pompidou, der sich unaufgeregert gab. „Wenn Sie in Ihrer Rede von der regionalen Position Europas sprechen, bin ich nicht

---

<sup>604</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Staden, Washington, an Staatssekretär Frank, 12. Mai 1973, ebd.

<sup>605</sup> Vgl. ebd., FN 13.

<sup>606</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 14. Mai 1973, Folder „French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL. Die Äußerungen stammten von Alain Peyrefitte, dem damaligen Minister für Verwaltungsreformen.

<sup>607</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Paris, 17. Mai 1973, ebd.

besonders schockiert [...].<sup>608</sup> Anders als manche Kollegen wisse er, dass der Einfluss Europas auf den Kontinent, das Mittelmeer und Nordafrika beschränkt sei; solange die USA nicht postulierten, Europa dürfe keine eigene Meinung haben, gäbe es keinen Grund zur Aufregung. Auch der Zusammenhang verschiedener Problembereiche sei natürlich, solange dies nicht als Verhandlungstaktik gemeint sei. Auch hier unterstrich Kissinger ironisch, die USA wünschten ein global engagiertes Europa: „Wir finden unsere Involvierung in Südostasien nicht so attraktiv, dass wir sie nicht gern mit anderen teilen würden.“

Auch in franko-amerikanischen Gesprächen in Reykjavik gab sich Nixon Mühe, negativen Wahrnehmungen entgegenzutreten, und erklärte, es ginge ihm weniger um materielle Inhalte als um den „emotionalen Gehalt“ der atlantischen Gemeinschaft.<sup>609</sup> Er wünsche eine gemeinsame Deklaration, die die USA auch nach seiner Amtszeit an Europa binden würde. Hierüber solle man zunächst im Kreis der „big four“ sprechen, also zwischen London, Bonn, Paris und Washington. Bei positiven Resultaten könne man ein umfassenderes Gipfeltreffen avisieren. Pompidou war diesem Grundgedanken nicht abgeneigt, mahnte aber an, dies könne das Misstrauen kleinerer EG-Staaten hervorrufen, weswegen man vereinbarte, die Konversationen geheim zwischen Kissinger, Jobert, Bahr und dem britischen Secretary of the Cabinet Sir Burke Trend durchzuführen.<sup>610</sup> Zwar könne die EG, so Pompidou, eine solche Deklaration nicht abgeben, da die Gemeinschaft noch nicht politische Realität sei. Allerdings könne man das Thema nach den Viererberatungen auf Ebene der Vizeaußenminister im Nordatlantikrat multilateralisieren und dies auch in der Abschlusserklärung von Reykjavik ankündigen. Aus amerikanischer Sicht schien dies wie ein großer Fortschritt. Doch noch auf dem Rückflug aus Island sollte die Hoffnung sich trüben. Der neue Generalsekretär im MAE, Chodron de Courcel, teilte dem amerikanischen Botschafter in Paris, Irwin, im Flugzeug mit, globale Fragen in einem multilateralen Forum zu diskutieren, wäre eine fundamentale Kehrtwende der französischen Außenpolitik, deren Imperativ es sei, außerhalb von Blockstrukturen zu agieren. Weder er noch der Rest der Regierung „wünschten, an einem solch fundamentalen Politikwechsel teilzuhaben. [...] Frankreich schwebe keine Atlantische Gemeinschaft vor.“<sup>611</sup> Zudem erfuhr Irwin in Paris, dass Außenminister Jobert sich weigerte,

---

<sup>608</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Georges Pompidou / Henry Kissinger, Paris, 18. Mai 1973, Folder French Memcons 1973, Jan.-May (originals), Eyes only, Peter Rodman [1 of 2]; ebd.

<sup>609</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Reykjavik, 31. Mai 1973, FRUS, 1969–1976, Volume E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 20.

<sup>610</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Reykjavik, 31. Mai 1973, ebd., Dok. 21.

<sup>611</sup> Telegramm PARIS 15299, US-Botschaft Paris an DoS, 2. Juni 1973, Folder France, Vol. X [Aug 72 – Apr 73], [2 of 2]; Box 679; NSC Files; RNL.

das Thema in einer „elitären“ Vierergruppe zu verhandeln, was der EG schaden würde.<sup>612</sup> Dies alles erweckte den Eindruck, als habe man Pompidous Kooperationswillen in Reykjavik falsch eingeschätzt. Andernfalls hätte er solche Äußerungen zentraler außenpolitischer Akteure zu verhindern gewusst. Der Verdacht griff um sich, dass der Präsident abseits des Gipfeltreffens am traditionellen Ziel festhielt, ein „von den USA ‚differenziertes‘ Europa zu entwickeln.“<sup>613</sup>

Dies waren die ersten Anzeichen franko-amerikanischer Konfrontation, die nun ebenso rasch eskalierte wie die deutsch-amerikanische nach Brandts Besuch in Washington. Nachdem die US-Delegation im NATO-Hauptquartier ihren französischen Kollegen den Entwurf der gemeinsamen Abschlusserklärung von Reykjavik hatte zukommen lassen, unterzog diese das Dokument drastischen Korrekturen. Paris strich jeden Bezug auf „umfassende Überprüfung des Zustands der Atlantischen Allianz“, „Deklaration Atlantischer Prinzipien“, „Jahr Europas“ sowie die Aussage, dass „keine Seite das Treffen im Geiste der Konfrontation angegangen“ sei.<sup>614</sup> Zudem behauptete man, es habe in Reykjavik kein Einverständnis über ein Treffen der NATO-Vizeaußenminister gegeben. Im Weißen Haus war man äußerst irritiert, zumal auch die französische Presse informiert war und negative Kommentare publizierte. „[Das] deckt sich einfach nicht damit, was Sie bei dem Treffen gehört haben“, schrieb Sonnenfeldt an Kissinger.<sup>615</sup> Paris warf den USA nach seinen gemäßigten Tönen plötzlich wieder Hegemonialverhalten vor; hochrangige Regierungsmitglieder kommentierten öffentlich Meinungsverschiedenheiten. Der NSC konnte dies nicht nachvollziehen. Ebenso, wie das Gespräch mit Brandt vor dessen Nachspiel harmonisch verlaufen sei, habe man sich auch in Island einvernehmlich getrennt. Sonnenfeldt empfahl Kissinger, Jobert gegenüber einen „konfrontativen Kurs“ einzuschlagen. Diese Absicht verfestigte sich, als Jobert am nächsten Tag beim EG-Außenministertreffen schwere Kritik an der amerikanischen Wirtschafts- und Währungspolitik übte.<sup>616</sup>

---

<sup>612</sup> Telegramm, teils geschwärzt, US-Botschaft Paris an das Weiße Haus, 2. Juni 1973, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 1 of 3]; Box 55; ebd.

<sup>613</sup> Vgl. Telegramm PARIS 13409, US-Botschaft Paris an DoS, 15. Mai 1973, Folder France, Vol. X [Aug 72 – Apr 73], [2 of 2]; Box 679; ebd.

<sup>614</sup> Telegramm USNATO 2756, US Mission NATO an DoS, Brüssel, 4. Juni 1973, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 1 of 3]; Box 55; ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>615</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting with Jobert, Washington, 4. Juni 1973, ebd.

<sup>616</sup> Vgl. Memorandum, Theodore S. Eliot, Jr., an Henry Kissinger, Washington, 27. Juni 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [1 of 2]; Box 679; ebd.

Wie sich jedoch herausstellen sollte, hatte Paris guten Grund, seine Zusagen zurückzunehmen. Mehrfach hatte Pompidou in Reykjavik darauf hingewiesen, dass er nur zu Vierergesprächen bereit sei, so diese geheim blieben. Diese Bedingung hatten die USA nicht erfüllt. Wie Jobert Kissinger in Paris eröffnete, hatte die US-Botschafterin in Luxemburg Premierminister Thorne über die Pläne informiert.<sup>617</sup> Auch habe das Weiße Haus den französischen Botschafter in Washington gebeten, seine NATO-Kollegen vorerst nicht über die Ergebnisse von Reykjavik zu informieren, diese dann aber an das State Department weitergegeben, welches stante pede alle US-Botschaften weltweit informiert hatte. Auf Kissingers Hinweis: „Ich habe all Ihre erbitterten Stellungnahmen gelesen, Herr Außenminister“, replizierte Jobert daher: „Wenn ich erbittert war, dann deshalb. Ich musste mich verteidigen.“ Die Argumentationsstruktur, die der NSC für das Gespräch vorbereitet hatte, brach angesichts dieses Kissinger unbekanntem bürokratischen Debakels in sich zusammen. Er bekannte, die Botschafterin in Luxemburg nicht einmal zu kennen, und entschuldigte sich für diese „unverzeihlichen“ Fehler. Jobert nahm die desolante Stimmung Kissingers zum Anlass, nachzutreten: „Dürfte ich eine Bemerkung machen, um etwas zu klarifizieren? Sie sind ein großartiger Stratege, aber Sie wissen, dass Taktik ebenfalls existiert.“ Dennoch konnte Jobert nur mit Ausflüchten erklären, woher der inhaltliche Umschwung bezüglich des NATO-Vizeaußenministertreffens nach Reykjavik kam. Die Aussagen Pompidous auf Island seien, wie er erklärte, vage und unter Vorbehalt gemeint gewesen. „Wir konnten das nicht aus dem Tonfall folgern“, bemerkte der verärgerte Kissinger und fuhr fort, das Year of Europe sei durch proeuropäische Motive und westliche Gesamtinteressen motiviert, die Haltung der Europäer könne die USA aber umstimmen und schade nur Europa selbst. Nun sei der Zeitpunkt, um gemeinsam strategische Fragen zu beantworten, bevor es zu spät sei. Jobert unterbrach Kissingers Ausführungen:

Jobert: Ich sehe zwei Erklärungen, [entweder], dass Sie wünschen, Europa zu teilen, um Ihre eigene Herrschaft zu stärken, oder dass sie dies alles aus internen oder budgetären Gründen tun. Zudem denke ich, dass Sie nach Ihren Kontakten mit den Russen ein wenig zu den Europäern zurückkehren, um sie rückzuversichern [...], um Ihre Position gegenüber den Sowjets zu stärken. Ich denke, das ist nicht völlig falsch.

Kissinger: Nein, Sie haben Recht. Aber ich denke, es stärkt die Position aller gegenüber den Sowjets.“

---

<sup>617</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Paris, 8. Juni 1973, Folder French Exchanges – Sensitive – 1973 (RN); Box 55; ebd.

Offenbar hatte Kissinger in Jobert einen Kollegen gefunden, der seine Sprache sprach. Unter der Bedingung, dass man den Europäern Zeit ließe, sich abzustimmen, erklärte sich Jobert zur Fortsetzung der Gespräche zum Jahr Europas bereit, zumal Kissinger eine „deutliche Bestätigung der europäischen Identität“ in der geplanten Deklaration zugestand. Diesen Teil könne Europa entwerfen, während die USA etwas zu den transatlantischen Beziehungen ausarbeiten würden. Größter Streitpunkt blieb die Multilateralisierung. Jobert lehnte weiterhin die Vizeaußenministerebene des Nordatlantikrats ab und meinte lapidar, man solle sehen, was die Zukunft bringe. Die geäußerte Sorge Kissingers, Jobert könne „versuchen, [das Projekt] zu absorbieren, um es zu vernichten“, brachte ihn ebenso wenig aus der Ruhe wie die Androhung eines drastischen Vertrauensverlusts im Falle neuerlichen Wortbruchs. Jobert werde alles dem Präsidenten vorlegen, sich an den bilateralen Gesprächen beteiligen und dann schauen, wohin dies führe.

Paris folgte nach diesem Gespräch weiterhin einem nebulösen Kurs. So opponierte man öffentlich gegen eine gemeinsame Deklaration, wie Jobert auf dem NATO-Ministerrat in Kopenhagen im Juni 1973 erklärte. Gleichzeitig nahm man nach bilateralen Konsultationen den Satz ins Abschlusskommuniqué von Reykjavik auf, die Allianz werde ihre internen Beziehungen „im Geist der Solidarität und in gemeinsamer Anstrengung“ analysieren, was von den USA als Zugeständnis gewertet wurde.<sup>618</sup> Frankreich, so sah es in Washington, war durch die Initiative in ein Dilemma gebracht worden. Im Sinne der französischen Unabhängigkeit und der Stärkung Europas zwischen den Supermächten müsse man das Year of Europe ablehnen, da es die amerikanische Rolle in Europa stärken könne. Gleichzeitig aber war Paris mit dieser Haltung innerhalb der EG trotz aller Skepsis der anderen acht Regierungen so isoliert, dass eine Mäßigung unvermeidbar war. So sah es auch Walter Scheel, der sich im Juli mit Botschafter Hillenbrand austauschte.<sup>619</sup> Die Bundesrepublik verstehe das Projekt, nach 25 Jahren NATO sei es an der Zeit, den gewandelten Umständen Rechnung zu tragen. Eine Atlantikcharta bis Ende des Jahres zu unterzeichnen sei zwar kaum realisierbar, doch würde sich die Bundesregierung dafür einsetzen, zumindest ein gemeinsames Kommuniqué nach Nixons Besuch zu ermöglichen, das Elemente des Projekts aufgreifen würde. Dies sei in der NATO leichter möglich als in der EG, wo Frankreich

---

<sup>618</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Theodore S. Eliot, Jr., an Henry Kissinger, Washington, 27. Juni 1973, a.a.O.

<sup>619</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 09485, US-Botschaft Bonn an DoS, 2. Juli 1973, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XIII, Jan - Sep 73 [1 of 3]; Box 687; ebd.



Gespräche mit den USA ablehne. Doch selbst hier bewege sich Jobert, Frankreich könnte sich beizeiten durchaus dem deutschen Standpunkt annähern. In einem Gespräch mit Nixon und Kissinger in San Clemente schien Jobert diese Annahme zu bestätigen.<sup>620</sup> In einer Geheimkommunikation an Brandt erklärte Nixon, die Gespräche hätten Hinweise darauf geliefert, „dass unsere französischen Freunde bereit sind, aktiv an der Formulierung einer Reihe von Prinzipien mitzuwirken, die die Atlantischen Beziehungen über die nächsten Jahre hinweg leiten sollen.“<sup>621</sup> Nun müsse man sich gut abstimmen, um Paris nicht zu isolieren und multilaterale Gespräche initiieren zu können. Tatsächlich erhielt Washington bald sogar die Nachricht, dass die EG bei einem Treffen der politischen Direktoren in Helsinki einen „intellektuellen Durchbruch“ erzielt habe und Frankreich nun bereit sei, das Projekt im EG-Rahmen zu diskutieren.<sup>622</sup> Sofern die EG eine einheitliche Position finde, sei Paris bereit, ein Arbeitstreffen mit den USA einzuberufen; auch die Möglichkeit einer oder mehrerer gemeinsamer Erklärungen werde nicht länger grundsätzlich abgelehnt. Die US-Regierung reagiert auf diese guten Nachrichten damit, alle EG-Staaten mit denselben internen Dokumenten auszustatten, die Jobert bereits erhalten hatte, damit sie die Deklaration bis zu Nixons Reise erarbeiten könnten.<sup>623</sup> Sofort fand das nächste französische Revirement statt. Jobert ließ Kissinger – Wochen, nachdem er die Entwürfe erhalten hatte – mitteilen, diese seien inakzeptabel. Seit ihrem letzten Treffen, so Jobert vage, habe es „neue Ereignisse“ gegeben, die seine Perspektive auf Kissingers Motive geändert habe. Nur aus Freundschaft und Respekt sehe er von einer Eskalation ab: „[Ich] war zunächst versucht, mir die, wie Sie gesagt hätten, erbitterten Kommentare zu erlauben, die Sie erwarten, doch tue ich es nicht, da ich Sie nicht beschämen will zu einem Zeitpunkt, wo ich weiß, dass Sie diese Dokumente der Mehrzahl unserer Partner übersandt haben.“<sup>624</sup> Er rate dringend davon ab, die Konsultationen mit jenen Dokumenten fortzusetzen, die keine EG-Regierung akzeptieren würde. Er empfehle,

---

<sup>620</sup> Es wurde nur ein auf den letzten Breschnew-Besuch in den USA limitiertes Konversationsmemorandum des Gesprächs gefunden, was auf Joberts expliziten Wunsch zurückgehen mag, dass keine Mitschriften zirkuliert würden. Diesem Wunsch entsprach das Weiße Haus größtenteils, nur das erwähnte Fragment wurde im State Department zu den Akten gegeben. Vgl. Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, Washington, 7. Juli 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [1 of 2]; Box 679; ebd.

<sup>621</sup> Message, Richard Nixon an Willy Brandt, undatiert, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 2 of 3]; Box 61; ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>622</sup> Telegramm BRUSSELS 415, Botschafter Strausz-Hupé an Henry Kissinger, White House, via COS channels, 11. Juli 1973, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XIII, Jan - Sep 73 [2 of 3]; Box 687; ebd.

<sup>623</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Additional Points for Scheel – Message from Davignon, Washington, 11. Juli 1973, ebd.

<sup>624</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Michel Jobert an Henry Kissinger, undatiert, im Anhang an: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, 16. Juli 1973, Folder „French Exchanges – Sensitive – 1973 (RN)“; Box 55; ebd.

„endlich die bilateralen Dialoge zu beginnen, die Sie sich wünschen, mit realistischeren Dokumenten.“ Was Frankreich bereit sei, zu akzeptieren, könnte er festhalten, doch halte er es für weiser, zu schweigen. Dieses vernichtende und gleichzeitig nebulöse Urteil hinterließ Kissinger vor dem französischen Chargé d'Affaires, der ihm den Brief übergab, ratlos. „Wird er mich wissen lassen, was akzeptabel ist? Er hat mir gesagt, was es nicht ist“, bemerkte er nach einem Randkompliment über das schöne Französisch, das Jobert in seinem Brandbrief nutzte. Auch der Chargé fischte jedoch im Trüben:

„Courcel: Es gibt diese Anspielung auf „neue Ereignisse“.

Kissinger: Ja, was meint er damit?

Courcel: Ich weiß es nicht. Wir haben keinen Kommentar – nur den Text.“

In der Tat war dies schwer nachvollziehbar. Seit dem Treffen in San Clemente war nichts geschehen, was aus amerikanischer Sicht die Beziehungen belastet hatte. Zwar fühlten sich die Franzosen durch das am 22. Juni zwischen Washington und Moskau abgeschlossene Abkommen über die Verhinderung eines Atomkriegs antagonisiert, das in ihren Augen das Kondominium der Supermächte bekräftigte und die Sicherheit Europas weiter von den USA abkoppelte.<sup>625</sup> Doch war dieses Abkommen schon vor Joberts Besuch bekannt gewesen. Kissinger sah sich außerstande, dessen Motive nachzuvollziehen. Da aus Paris keine Erklärung kam, wandte er sich selbst an Jobert. Mehrfach, so Kissinger, habe er den Brief gelesen, um sicherzustellen, dass er die „Bedeutung und Intention seiner subtilen Sätze“ begriffen habe.<sup>626</sup> Er sei nicht erstaunt, dass Jobert die Dokumente „zu optimistisch“ fand, da diese lediglich den Beginn einer gemeinsamen Positionsfindung darstellten, kein Endergebnis. Es sei enttäuschend, dass Frankreich sich weigere, seine Position zu kommunizieren. Zudem bat Kissinger um Identifikation der unbenannten „Ereignisse“. Er habe die Entwürfe den übrigen EG-Regierungen nur übermittelt, nachdem er viele Wochen keine Reaktion von Jobert erhalten habe, und unterstrichen, es handele sich um Arbeitsdokumente. Abschließend mahnte er, „mit einer womöglich ähnlich pessimistischen Note, wie ich sie in Ihrem Brief wahrgenommen habe“, dass der gesamte Westen, vor allem aber Europa leiden würde, wenn die USA mit der Sowjetunion, aber nicht mit den eigenen

---

<sup>625</sup> Vgl. FRUS, 1969-1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972 – August 1974, Dok. 129. Zum Vertragstext s. Agreement between the United States and the Union of Soviet Socialist Republics on the Prevention of Nuclear War, ebd., Dok. 122 (draft agreement, aber Text mit dem Vertrag identisch).

<sup>626</sup> Hier und im Folgenden: Vgl. Message, Henry Kissinger an Michel Jobert, in: Telegramm WH31863, General Scowcroft, White House Situation Room, an General Guay, 19. Juli 1973, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 1 of 3]; Box 55; NSC Files; RNL.

Verbündeten Verhandlungsergebnisse erzielen könnten: „Ich sage dies mehr als Historiker als als jemand, der mit aktuellen Geschehnissen befasst ist, denn in letzterer Rolle kann man stets einen Weg finden, sich durchzuschlagen. Doch das, so scheint mir, ist nicht, was heute erforderlich ist, wenn wir damit befasst sind, gemeinsam die Zukunft zu gestalten.“

Bis auf Weiteres sollte Kissinger aus Paris keine Reaktionen mehr erhalten. Vielmehr geschah nun in Europa etwas, das die USA antagonisierte und den Bruch zwischen den Kontinenten deutlich zu Tage treten ließ. Beim nächsten EG-Ministerratstreffen entschieden die Neun auf französisches Ansinnen hin, eine Position zum transatlantischen Verhältnis zu erarbeiten – bis Mitte September 1973 und ohne Konsultationen mit den USA. Da Nixons Reise für September geplant war, war dieses Prozedere für Washington inakzeptabel und so konfrontativ, dass man sämtliche Arbeiten am Projekt einstellte und mit einer Absage der Reise drohte. Die Frustration Kissingers und Nixons spiegelt sich in der Korrespondenz mit Scheel und Brandt, in deren Kooperation man große Hoffnung gesetzt hatte. Scheel, mit der Federführung für das Jahr Europas betraut, war dem Projekt gegenüber zwar positiver eingestellt als die meisten seiner europäischen Kollegen, konnte sich aber ebenso wenig gegen diese durchsetzen wie gegen den Bundeskanzler, der nun gemeinsam mit Paris die europäischen Karte spielte. Wie Scheel Kissinger nach dem Kopenhagener Gipfel mitteilte: „Es überwiegt [...] die Meinung, daß es nicht möglich sein wird, bis zum Europabesuch des Präsidenten eine Atlantische Deklaration von historischer Tragweite fertigzustellen.“<sup>627</sup> Man solle stattdessen zwei Kommuniqués erarbeiten: eines für den NATO-Rat, eines für das Treffen mit der EG. Dieser Ansatz entsprach dem französischen Interesse, NATO und EG auseinanderzuhalten und so die Trennschärfe zwischen europäischer Identität und transatlantischer Gemeinschaft aufrecht zu erhalten. Die EG dürfe nicht in ein von Washington dominiertes atlantisches Rahmenwerk eingebunden werden, daher dürfe es auch keinen Gipfel geben, der beide Institutionen vermengte – eine Argumentation, die Scheel auf Irland zurückführte, den einzigen EG-Staat ohne NATO-Mitgliedschaft. Auf den internen Abstimmungsprozess sollten die USA keinen Einfluss nehmen: „Es sollte jetzt alles unterbleiben, was diesen Meinungsbildungs- und Redaktionsprozess stören könnte.“ Auch bilaterale Gespräche sollten ausgesetzt werden, weswegen Scheel die deutschen Entwürfe ebenso wenig wie Jobert die französischen an Washington übermittelte. Kissingers Projekt hatte einen unintendierten Effekt produziert: das Jahr Europas ließ die Europäer erstmals

---

<sup>627</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Walter Scheel an Henry Kissinger, Bonn, 25. Juli 1973, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 1 of 3]; Box 61; ebd.

geent gegenüber den USA agieren. Dass Scheel Kissinger zudem anhielt, sich öffentlich positiv über die Haltung der EG und deren globale Bedeutung zu äußern, während er ihm im folgenden Absatz vorhielt, die amerikanische Truppenpräsenz in Europa sei in den US-Entwürfen nicht bedingungslos genug formuliert, trug dazu bei, dass man im Weißen Haus in Erwägung zog, das Projekt zu begraben. In Kissingers Antwort hieß es: „Ich muss Ihnen sehr ehrlich mitteilen, [...] dass es hier wachsenden Zweifel daran gibt, ob das Tempo und der Kurs der europäischen Diskussionen den neuen Schub und die Wiederbelebung der Atlantischen Beziehungen produzieren werden, die wir verfolgen, und, in Konsequenz, ob es sinnvoll und realistisch ist, weiterhin einen Europabesuch des Präsidenten zu planen.“<sup>628</sup> Dass die Europäer amerikanischen Zeitdruck für den etwaigen Misserfolg des Projekts verantwortlich machten, gehe an den Tatsachen vorbei: die Zeit wäre kein Problem geworden, wenn die EG das Year of Europe nicht monatelang torpediert hätte. Das europäische Verhalten sei erstaunlich, da in bilateralen Gesprächen stets Übereinstimmung suggeriert worden war: „Nahezu alle europäischen Führungsfiguren, mit denen der Präsident sich getroffen hat [...], stimmten unserer Analyse der Probleme [...] ebenso zu wie dem Bedarf eines dramatischen Akts gemeinsamer Staatskunst.“ Dass dem Präsidenten der USA vorgeschlagen werde, sich in Foren mit rangniedrigeren Kollegen zu begeben, sei „zumindest seltsam und womöglich erniedrigend.“ Dass die US-Entwürfe derart kritisiert wurden, sei unverständlich, da man diese schließlich gemeinsam hatte ausarbeiten wollen, wogegen sich die Europäer verweigert hätten. Dass Scheel schließlich die Sprachregelung zur Truppenpräsenz kritisierte, sei „frappierend“ – die Europäer könnten doch nicht verpasst haben, dass das Jahr Europas gerade dem innenpolitischen Druck zu unilateralen Truppenreduktionen entgegenwirken solle. Er wisse nach den Reivirements der Europäer nicht mehr, „was wir derzeit noch tun oder sagen können.“ Dass die Reise Nixons unrealistisch wurde, bestätigte der Präsident Brandt persönlich. Nachdem der Kanzler ihn ohne ein Wort des Bedauerns über die Ergebnisse des EG-Gipfels informiert hatte, erhielt er den wohl negativsten Brief Nixons gesamter Amtszeit, in dem es hieß: „Ich muss Ihnen gegenüber in aller Freimütigkeit meine Überraschung über das Vorgehen äußern, dass aus den europäischen Deliberationen erwachsen ist.“<sup>629</sup> Drei Monate nach der Initiative und nach all den Gesprächen, die man auf europäischen Wunsch hin bilateral geführt habe, weigere man

---

<sup>628</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Henry Kissinger an Walter Scheel, Washington, undatiert, laut späterer Korrespondenz vom 27. Juli 1973, ebd.

<sup>629</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 30. Juli 1973, Folder NSC Files, Presidential Correspondence 1969 – 1974, Germany, Willy Brandt, 1972 [1 of 3]; Box 754; ebd.

sich nun, bis Mitte September mit den USA über substanzielle Fragen zu sprechen. Er finde es erstaunlich, dass „ein Unterfangen, dessen Zweck es war, einen neuen Geist Atlantischer Solidarität zu schaffen [...], nun beinahe in eine europäisch-amerikanische Konfrontation verwandelt wird.“ Die Entscheidung über seinen Besuch mache er von den Resultaten der EG-Diskussionen abhängig, keinesfalls werde er in Foren unterhalb der Ebene seiner Amtskollegen auftreten. Diese Stellungnahme teilte die US-Regierung förmlich London, Bonn und Rom mit. Die Franzosen informierte man zwar, enthielt ihnen allerdings die Gunst einer offiziellen Mitteilung vor; schließlich habe Jobert den USA bis dato „nicht die Höflichkeit angeeignet lassen, ausstehende Nachrichten zu beantworten.“<sup>630</sup>

Zwar war nachvollziehbar, dass sich die USA über die Haltung der Neun echauffierten. Zugleich muss angemerkt werden, dass sich die EG in einer schwierigen Evolutionsphase befand, in der einfache Antworten auf Kissingers Projekt kaum möglich waren. Die Ablehnung amerikanischer Konsultationswünsche beruhte auch auf dem institutionalisierten Prozedere der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ); die Sorge, kleinere Staaten durch Übereinkünfte der mächtigeren Regierungen mit den USA zu verprellen, war hierbei Kernbedenken in Bonn und Paris. Innerhalb der EG war es dennoch die Bundesregierung, die nun auf eine Kompromisslösung hinarbeitete. Hierüber informierte man Botschafter von Staden nach Nixons empörtem Brief an Brandt. Scheel kämpfte „energisch“ für eine atlantische Erklärung, die die Möglichkeit biete, „die amerikanische Präsenz in Europa stärker zu verwurzeln.“<sup>631</sup> Einen Durchbruch könne man aber nur im Rahmen der EPZ erreichen, die Frankreich blockiere: „Französischerseits wird das Ganze ohnehin unter die Überschrift ‚europäische Identität in alle Himmelsrichtungen‘ gesetzt und damit sehr langfristig interpretiert. Es ist [...] nur mit größter Mühe gelungen, Frankreich zu einer Beteiligung an Vorbereitungs- und Formulierungsarbeiten für Texte zu bewegen, die schon beim Besuch von Präsident Nixon gemeinsam verabschiedet werden könnten.“ Die Schwerfälligkeit der EG sei bedauerlich, aber nicht zu ändern. In diesem Sinne antwortete auch Brandt Nixon. Es sei doch angesichts der Tatsache, dass die USA die Initiative vor wenigen Monaten unilateral unternommen hätten, eine Errungenschaft, dass man sich in Konsultationen befinde. Der Kanzler bat um Verständnis für den EG-„Lernprozess“, wie man „trotz der vorhandenen nationalen Interessen zu einer gemeinsamen Linie in wichtigen politischen Fragen finden“

---

<sup>630</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon, Washington, undatiert, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 1 of 3]; Box 61; ebd.

<sup>631</sup> Hier und im Folgenden: Staatssekretär Frank an Botschafter von Staden, Washington, 31. Juli 1973, AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 234.

könne.<sup>632</sup> Die USA, die „sich so lange dafür eingesetzt haben, dass Europa mit einer Stimme spricht“, sollten kein „falsches Gefühl des Ausgeschlossenenseins haben“, wenn man dies nun versuche. Gleichzeitig drängte er Nixon zu dessen Besuch und der Verabschiedung einer Deklaration beim NATO-Gipfeltreffen, denn dies wäre vor der entscheidenden Phase von KSZE und MBFR ein wichtiges Zeichen des Zusammenhalts. Auf EG-Ebene könne man separat hiervon ein Kommuniqué mit „bescheidenere[m] gemeinsamen Nenner“ avisieren.

Das nächste EPZ-Ministertreffen zeichnete sich in der Tat durch mühsame Kompromissfindung aus. Schlussendlich wurde das Politische Komitee beauftragt, kurzfristige Themen zur Verhandlung mit den USA einerseits und langfristige zur Aufnahme in ein Dokument zur europäischen Identität andererseits zu erarbeiten.<sup>633</sup> Dies stellte einen Kompromiss zwischen Jobert, der das Projekt bekämpfte, und seinen acht Kollegen dar. Dass es trotz französischer Antipathie gelang, einen EG-Gipfel mit Nixon zu avisieren und die Arbeit an den Dokumenten zu beginnen, stellte aus deutscher Sicht einen „erfreuliche[n] Schritt auf dem Wege zu einer Abstimmung europäischer Haltungen im ‚konstruktiven Dialog‘ Europa/USA“ dar. In der folgenden Zeit koordinierte sich Brandt insbesondere mit Heath.<sup>634</sup> Zugleich unterteilte die Bundesregierung ihren Entwurf der Deklaration in zwei Abschnitte und speiste den für die NATO bestimmten Part in den Rat der Allianz ein. Hierbei achtete man darauf, sowohl für Washington als auch für Paris akzeptable Formulierungen zu finden.<sup>635</sup> Nachdem Kissinger sich abermals bei Scheel über den Gang der Dinge beschwert hatte, gelang es diesem, die deutsche Position so zu vermitteln, dass sie vom NSC als „konzilient“ eingestuft wurde. Ob der französischen Blockade habe man es in Bonn schwer, folgerte Sonnenfeldt, und empfahl Kissinger, Resultate abzuwarten.<sup>636</sup> Zeitgleich entsandte Brandt Staatssekretär Frank zur schwierigen Abstimmung mit Jobert nach Paris.<sup>637</sup> Franks Argument, man dürfe die USA im Sinne der europäischen Sicherheit nicht antagonisieren, schmettete Jobert ab. Washington wolle die Europäer in Sicherheit zu wiegen, „damit in einem weiteren Schritt mit der Sowjetunion die Vorherrschaft der beiden Supermächte über

---

<sup>632</sup> Hier und im Folgenden: Message, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 4. August 1973, Folder German Exchange [3 of 3], [Folder 1 of 3]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>633</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 24. Juli 1973, AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 229.

<sup>634</sup> Bundeskanzler Brandt an Premierminister Heath, 7. August 1973, ebd., Dok. 242.

<sup>635</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 13. August 1973, ebd., Dok. 245.

<sup>636</sup> Vgl. Brief, Walter Scheel an Henry Kissinger, Bonn, 27. August 1973, Folder German Exchange [2 of 3], [Folder 2 of 3]; Box 61; NSC Files; RNL; Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Message from Scheel, Washington 29. August 1973, ebd.

<sup>637</sup> Vgl. Bundeskanzler Brandt an Staatspräsident Pompidou, 15. August 1973, AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 250.

Europa noch weiter befestigt werden könne.“<sup>638</sup> Die Truppen der USA stünden nur ob amerikanischer Interessen in Europa, was sich jederzeit ändern könne. Er begreife nicht, weshalb Bonn die europäische Einigung nur „unter einem amerikanischen Schirm“ für machbar halte, vielmehr gelte: „Europa werde sich nur in dem Maße zusammenfinden, wie es sich von den Vereinigten Staaten emanzipiere.“ Auch Generalsekretär de Courcel und der Politische Direktor Puaux, mit denen Frank zusammentraf, vertraten harte Linien. Man wolle Nixon nicht auf Ebene der Staats- und Regierungschefs empfangen, weder in NATO noch EG, da dies das „Satellitenverhältnis“ Europas zu den USA unterstreiche. Kein Dialog zwischen EG und USA dürfe institutionalisiert werden; der EG-Entscheidungsprozess müsse ohne amerikanische Einflussnahme vonstattengehen. An der deutschen Kompromisshaltung übten sie „heftige Kritik“. Nach anfänglichen französischen Hoffnungen in die Europapolitik Brandts sei nun alles wie unter Erhard: „Die Deutschen ließen es gegenüber den Amerikanern an Zivilcourage fehlen. [...] Die Bundesrepublik habe den Mut gehabt, ihre Ostpolitik gegen die USA durchzuführen, aber sie habe nicht den Mut, die Europa-Politik gegen die USA zu verwirklichen.“ Der amerikanische Nuklearschirm sei für die europäische Sicherheit irrelevant, da die französischen und britischen Waffen ausreichten, um „2/3 der Sowjetunion zu zerstören.“ Die USA planten die „Zerstörung der europäischen Einigung“, man dürfe nicht nachgeben. „Nur Stärke werde respektiert. ‚Dies habe schon Bismarck gewußt‘“, postulierte Puaux. Angesichts dieser Tiraden und der Behauptung, dass London, Rom und Paris sich hierüber einig seien, empfahl Frank dem AA, man solle sich in den Verhandlungen „stark zurückhalten“, einen Minimalkonsens akzeptieren, unterstreichen, dass man „eine stärkere Erklärung und die Fortsetzung des Dialogs mit den Amerikanern begrüßt“ hätte – und jede „Verantwortung für das Nichtzustandekommen ablehnen.“

So fand sich die Bundesrepublik in der ungünstigen Position des Vermittlers zwischen den Antagonisten Washington und Paris, unter beiderseitigem diplomatischem Druck. Kenneth Rush, der mittlerweile zum Äquivalent eines Staatssekretärs im State Department avanciert war, machte Botschafter von Staden bald deutlich, es sei inakzeptabel, „daß Europa sich [gegenüber den USA] als Block verhielte“, was es nicht einmal gegenüber der Sowjetunion tue.<sup>639</sup> Die EG habe keine Regierung, also mache es keinen Sinn, den Kontakt mit den USA über ihren Vorsitzenden abzuwickeln und sie von Beratungen, die die Allianz betreffen, auszuschließen: „Man habe nichts dagegen, daß die Neun gemeinsam berieten und wolle die

---

<sup>638</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Staatssekretärs Frank, 31. August 1973, ebd., Dok. 267.

<sup>639</sup> Vgl. Botschafter von Staden, Washington, an Bundesminister Scheel, 7. September 1973, ebd., Dok. 277.

europäischen Einigungsbestrebungen auch unterstützen, aber man wolle vollständig unterrichtet sein und als Partner behandelt werden.“ Die Positionen Frankreichs und der USA schienen unversöhnlich. Um bis zum nächsten EG-Gipfel, auf dem die europäische Position verabschiedet werden sollte, zu Resultaten zu kommen, betrieben die Bundesrepublik, Dänemark, Italien und Großbritannien intensive Vermittlungsdiplomatie, wobei vor allem London für Beiträge verantwortlich zeichnete, die darauf bedacht waren, Paris nicht in die Isolierung zu treiben und zu Minimalkonsensen zu bewegen.<sup>640</sup> Dies sollte tatsächlich gelingen. Hierfür war zunächst die Abkopplung von NATO-Deklaration und EG-US-Kommuniqué nötig. Dem Kommuniqué würde zudem eine Erklärung über die europäische Identität beigefügt werden, um alle Bedenken auszuräumen, „daß die Beziehungen [...] im Sinne einer einseitigen Abhängigkeit Europas [...] definiert werden könnten.“<sup>641</sup> Die transatlantischen Beziehungen könnten „nur auf der Grundlage der Gleichberechtigung und [...] fortschreitenden politischen Einigung Europas auf dem Wege zur Europäischen Union bestimmt werden“. Unter diesen Bedingungen wurde das „begrenzte französische Einlenken“ ermöglicht.

Da Dänemark zu diesem Zeitpunkt den EG-Ratsvorsitz innehatte, beauftragte man den dänischen Außenminister Andersen, Kissinger diese Resultate zu präsentieren und eine gemeinsame Vorbereitungsprozedur auf Ebene der politischen Direktoren zu entwickeln. Den Gipfel könne man dann zwischen Nixon, den Staats- und Regierungschefs der EG und ihren Außenministern abhalten. Dieser Vorschlag, den das AA als „Fortschritt sowohl für die Beziehungen Europa – USA wie für die politische Einigung Europas“ sah, traf bei Kissinger auf Widerwillen. Die Vorzeichen für das Gespräch mit Andersen standen denkbar schlecht, nachdem der Deklarationsentwurf der EG in die Presse gelangt und am Vortag des Treffens in der New York Times erschienen war, die prompt über transatlantische Konflikte referierte.<sup>642</sup> Kissinger eröffnete das Gespräch daher mit dem Kommentar, er freue sich, dass Europa erstmals mit einer gemeinsamen Stimme spreche, fände es aber überraschend, dass er dies aus der Zeitung erfahre.<sup>643</sup> Nachdem Andersen die Erklärung der EG verlesen hatte, würdigte Kissinger die „historische Errungenschaft“ einer gemeinsamen europäischen Positionsfindung

---

<sup>640</sup> Vgl. Runderlaß des Hilfsreferenten Hiesl, 12. September 1973, ebd., Dok. 280.

<sup>641</sup> Hier und im Folgenden: Ebd.

<sup>642</sup> Vgl. „Text of the European Economic Community's Proposal on Relations with U.S.; General Principles“, in: The New York Times, 24. September 1973. Für die Übergabe des Texts an die US-Regierung vgl. AAPD, 1973, Bd. 2., Dok. 280, FN 6; vgl. zudem „The Atlantic Gap; Response by Europe Stresses a 'We' and 'You' Split“, in: The New York Times, 24. September 1973.

<sup>643</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, New York, 25. September 1973, FRUS, 1969–1976, Volume E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 34.



nur knapp. Im Kern des einstündigen Gesprächs stand massive Kritik am Verhalten der EG. Erst werde man nicht konsultiert, dann mit einem unabänderlichen Dokument konfrontiert, das der Presse bekannt sei. Zu allem Übel schicke man ihm nun auch noch einen Außenminister ohne Verhandlungsmacht, der nur ein Dokument verlesen, die Reaktionen notieren und zurück nach Europa fliegen solle: „Wir scheinen mit jenen zu sprechen, die nicht verhandeln können, und die, die verhandeln können, wünschen nicht, mit uns zu sprechen.“ Bereits im Juli hatte Kissinger sich bei den Briten beschwert, dass die EG sich nur über den dänischen Außenminister mit ihm verständige, dessen Namen er nicht einmal kenne und der den bedeutenderen Akteuren als „Botenjunge“ diene.<sup>644</sup> Sein Verdikt über die politischen Einigungsbestrebungen Europas brachte Kissinger auf den Punkt: „[Das] ist eine beachtliche Errungenschaft für Europa, aber nicht für die Atlantischen Beziehungen.“<sup>645</sup> Die USA sagten lediglich zu, ein Gespräch mit den politischen Direktoren sei denkbar.

„Der arme Andersen; er ist sehr unglücklich nach seinem Gespräch mit Ihnen“, bemitleidete Jobert den verunglimpften Außenminister wenig später Kissinger gegenüber in New York.<sup>646</sup> Frankreich selbst hatte natürlich zu dessen Lage beigetragen. Kissinger beschwerte sich lang und deutlich über Frankreichs EG-Politik und Wortbrüche. Nach dem Schlagabtausch ließ sich Jobert erstmals in die Karten schauen. Paris hatte eine NATO-Deklaration ausgearbeitet, die er Kissinger mit der Bitte um vertrauliche Kommentare übergab. Nach geheimer franko-amerikanischer Abstimmung würde er den Text in die NATO einbringen. So könne man die Reise Nixons noch realisieren. Das Gipfeltreffen auf EG-Ebene solle man hingegen auf das zweite Halbjahr 1974 verschieben, wenn Frankreich den Ratsvorsitz von Dänemark übernommen haben werde. So würde Pompidou als Gastgeber fungieren, woran der Präsident ob des damit verbundenen Prestiges großes Interesse habe. Frankreich hinterging ergo seine EG-Partnern, um den dänischen Ratsvorsitz ohne Gipfel verstreichen zu lassen und den Ruhm selbst zu ernten. Kissinger fand diese Idee „konstruktiv“. Er beauftragte Sonnenfeldt und Walter Stoessel im NSC mit der Überarbeitung des französischen Entwurfs, damit Jobert noch vor seiner Abreise ein abgestimmtes Dokument erhalte. Paris hatte es abermals vollbracht, die Verhandlungsmacht in seinen Händen zu konzentrieren – mit ähnlichen Methoden, wie sie einst Kissinger und Bahr genutzt hatten. Eine sarkastische Spitze gegen

---

<sup>644</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 30. Juli 1973, ebd., Dok. 27.

<sup>645</sup> Memorandum of Conversation, New York, 25. September 1973, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 34.

<sup>646</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, New York, 26. September 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [1 of 2]; Box 679; NSC Files; RNL.

Kissinger konnte sich der triumphierende Jobert nicht verkneifen – für die Pressekonferenz nach ihrem Treffen schlug er vor: „Sie könnten ja ein ‚Year of the World‘ ausrufen.“

Der NSC entschied rasch, den französischen Entwurf mit einigen Modifikationen zu unterstützen, da man sich so die größte Erfolgchance ausrechnete. Das französische Papier sei gründlicher und strukturierter als die bisherigen Entwürfe, vor allem aber komme es vom „primären NATO-Dissidenten und wird als außergewöhnliche Anstrengung der Franzosen anerkannt werden, so viel gemeinsamen Boden mit der Allianz zu finden, wie es die französische Politik gestattet.“<sup>647</sup> Zwar verfolge Jobert nationale Interessen; auch könne franko-amerikanischer Bilateralismus das Misstrauen der übrigen NATO-Staaten schüren. Dennoch erschien dies als einzig gangbarer Weg. Zu sehr müsse man sowieso nicht auf die Details achten: „Der Präsident will sehen, das Geschichte geschrieben wird, nicht Nachrichten.“ Doch dem Jahr Europas war keine Hoffnung, kein Moment der Ruhe vergönnt. Am 6. Oktober 1973 brach durch den Überraschungsangriff einer Koalition arabischer Staaten unter der Führung Ägyptens und Syriens auf Israel der Jom-Kippur-Krieg aus. Obwohl dieser Konflikt nach anfänglichen Erfolgen der von der UdSSR unterstützten arabischen Staaten schließlich in 19 Tagen von Israel, seinerseits massiv mit amerikanischen Waffen versorgt, gewonnen wurde, sollten seine Konsequenzen die Welt noch lang beschäftigen. Dieser Konflikt beeinflusste die laufenden transatlantischen Verhandlungen. Zwar zeigte sich Paris nach Kriegsausbruch zunächst zurückhaltend, auch wenn man Washington gegenüber eine diplomatische Lösung unter Einbezug der UdSSR und der arabischen Staaten anmahnte.<sup>648</sup> Doch vor der französischen Nationalversammlung äußerte Jobert bald vernichtende Kritik an Kissinger, die das Verhältnis schwer belastete und zur Einberufung des französischen Botschafters in Washington führte. Seit Jahren, so Jobert, mahne Paris die Supermächte zur Kooperation im Nahen Osten; wenn es in der Suez-Krise durch sowjetisch-amerikanische Zusammenarbeit möglich gewesen war, Großbritannien und Frankreich zum Frieden zu zwingen, müsse dies nun auch machbar sein. Stattdessen böte sich der Weltöffentlichkeit ein zynisches Bild: „Wir sehen Herrn Breschnew, Apostel der Entspannungspolitik, und Herrn Kissinger, mittlerweile Nobelpreisträger, sich die Hand unter Luftbrücken von Waffen

---

<sup>647</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Jobert's NATO Declaration – How to Proceed, Washington, 3. Oktober 1973, ebd.

<sup>648</sup> Vgl. Telegramm PARIS 26481, US-Botschaft Paris an DoS, 10. Oktober 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [2 of 2]; ebd.; Memorandum of Conversation, 11. Oktober 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [1 of 2]; ebd.

reichen.“<sup>649</sup> Auf diese Darstellung reagierte Kissinger indigniert. „Der Secretary findet des Herrn Außenministers persönlichen Referenzen auf ihn offensiv und unnötig“, informierte Kissingers Stellvertreter im State Department, Springsteen, den französischen Botschafter.<sup>650</sup> In Anbetracht seiner Bemühungen um eine Übereinkunft mit der Sowjetunion, die an Moskau gescheitert seien, sei es unangebracht, ihn auf eine Ebene mit Breschnew zu stellen. Auch habe Jobert in den letzten Gesprächen mit Kissinger auf dessen Frage, was er den USA im Nahen Osten anrate, erklärt, man solle die Parteien Krieg führen lassen – die Fakten würden den Konflikt entscheiden, für politische Lösungen sei die Zeit nicht reif.<sup>651</sup> In ihrem Zorn über diese Janusköpfigkeit Frankreichs legten die USA militärische Kooperationsprojekte auf Eis;<sup>652</sup> Kissinger weigerte sich noch Tage später, den französischen Botschafter zu empfangen.<sup>653</sup> Der Konflikt wurde noch verschärft, als Pompidou am 31. Oktober erklärte, der Ausschluss Europas von der Konfliktlösung im Nahen Osten sei ein gefährlicher Kurs der Supermächte, der zu einem „generalisierten Konflikt“ führen könne.<sup>654</sup>

Die amerikanische Haltung im Nahostkonflikt sorgte auch in den Beziehungen zu Bonn für Zündstoff. So erging am 16. Oktober auf Anfrage General Goodpasters, neben seiner Funktion als SACEUR automatisch auch U.S. Commander-in-Chief Europe (USCINCEUR), die Order, aus amerikanischen Depots in der Bundesrepublik eine umfangreiche Ladung von Panzern, Howitzern und Munition in Bremerhaven auf israelische Schiffe zu verladen, um sie in die Konfliktzone zu liefern.<sup>655</sup> Dies wurde initiiert, ohne die Bundesregierung formell in Kenntnis zu setzen, allerdings wurde Scheel am selben Tag über die bereits angelaufenen Operationen vertraulich informiert. Der Außenminister sicherte zu: „Die USA könnten wie in der Vergangenheit auf die Unterstützung und das Verständnis der BRD zählen.“<sup>656</sup> Was man Scheel nicht mitteilte, war, dass die Waffen unter israelischer Flagge transportiert werden

---

<sup>649</sup> Assemblée Nationale – Sitzung vom 17. Oktober 1973, in: Journal Officiel de la République Française, Débats Parlementaires, Assemblée Nationale, Compte Rendu Intégral des Séances, Nr. 74/1973-74, Donnerstag, 18. Oktober 1973, S. 4489.

<sup>650</sup> Telegramm STATE 206601, DoS an US-Botschaft Paris, 18. Oktober 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [2 of 2]; Box 679; NSC Files, RNL.

<sup>651</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, 11. Oktober 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [1 of 2]; ebd.

<sup>652</sup> Vgl. Telegramm WH32580, Brent Scowcroft, White House Situation Room, an General Guay, Paris, 20. Oktober 1973, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 2 of 3]; Box 55; ebd.

<sup>653</sup> Vgl. Message, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, Washington, 25. Oktober 1973, ebd.

<sup>654</sup> Vgl. Statement by Georges Pompidou, President of the French Republic, Before the Council of Ministers, 31. Oktober 1973, ebd.

<sup>655</sup> Vgl. Telegramm BONN 14999, US-Botschaft Bonn an DoS, 16. Oktober 1973, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XIII, Jan - Sep 73 [2 of 3]; Box 687; ebd.

<sup>656</sup> Telegramm BONN 15007, US-Botschaft Bonn an DoS, 16. Oktober 1973, ebd.

sollten. Dies ließ aus arabischer Sicht keinen Zweifel daran zu, dass Bonn Israel direkt militärisch unterstütze, was zu enormen Verstimmungen in den deutsch-arabischen Beziehungen und der Androhung eines Ölembargos führte. Als die Bundesregierung hiermit konfrontiert wurde, realisierte sie nach eigener Aussage erstmals, dass aus Bremerhaven israelische Schiffe mit Panzern an Bord ablegten, unterband die Waffenlieferungen, verweigerte den Schiffen die Ausfahrt und durchkreuzte damit die US-Operationen im Nahen Osten. Dies teilte man am 25. Oktober dem amerikanischen Botschafter mit und veröffentlichte zudem eine Presseerklärung, was gegenüber Washington ob der drastischen öffentlichen Wirkung entschuldigend als bürokratisches Versehen dargestellt wurde.<sup>657</sup> Obwohl die militärischen Auswirkungen dieser deutschen Entscheidung – am Tag des Kriegsendes – überschaubar blieben, verursachte sie politischen Schaden. Wie Brandt an Nixon schrieb, wies er dessen Vorwürfe mangelhafter Bündnissolidarität von sich.<sup>658</sup> Der Nahostkonflikt sei keine Angelegenheit der NATO, er finde außerhalb ihres Territoriums statt. Man habe stets bewiesen, dass man die USA als obersten Alliierten wertschätze. „Doch es ist eine andere Angelegenheit, wenn – ohne dass die Bundesregierung gänzlich informiert worden ist, geschweige denn vorab konsultiert – amerikanische Materialien vom Territorium der Bundesrepublik für Zwecke umgeschlagen werden, die nicht Teil der Bündnisverantwortung sind.“ Dies zeige, wie wichtig die derzeitigen Bemühungen um die Neudefinition der Allianz seien – nur im Dialog könne man solche „Missverständnisse“ vermeiden. Nixons Antwort fiel deutlich aus. Es sei ihm bewusst, dass die Europäer im Nahen Osten eigene wirtschaftliche Interessen verträten und habe daher nicht erwartet, dass sie sich mit den USA gegen die Sowjetunion und ihre arabischen Verbündeten stellen würden. Dass aber Waffenlieferungen aus Depots in der Bundesrepublik machbar wären, habe man auch nach Gesprächen mit Bonn angenommen.<sup>659</sup> Der erzwungene Stopp habe daher einen „Schock“ dargestellt, dessen Veröffentlichung in der Presse vor jeder Reaktionsmöglichkeit der USA „noch überraschender“. Es habe sich ein Problem offenbart, das die Substanz der Allianz berühre. Da Moskau den Konflikt im Nahen Osten beeinflusse, könne er die Ansicht, dies sei kein NATO-Problem, nicht nachvollziehen: „Ich glaube nicht, dass wir eine solch feine Linie ziehen können, wenn die UdSSR so tief involviert ist und die Krise drohte, sich

---

<sup>657</sup> Telegramm BONN 15456, US-Botschaft Bonn an DoS, 25. Oktober 1973, Folder Germany (Bonn) Oct 73 – Dec 31, 73 [Feb 73 – Dec 31, 73], [1 of 1]; Box 688; ebd.; zur Presseerklärung vgl. Telegramm STATE 212635, DoS an US-Botschaft Bonn, 29. Oktober 1973, ebd.

<sup>658</sup> Vgl. Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 28. Oktober 1973, in: Telegramm STATE 214369, DoS an US-Botschaft Bonn, 31. Oktober 1973, ebd. Im Folgenden ebd.

<sup>659</sup> Vgl.: Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 31. Oktober 1973, ebd. Im Folgenden ebd.

auf die gesamten Ost-West-Beziehungen auszuweiten.“ Die Verbündeten erkaufte sich den Schutz ihrer Wirtschaftsinteressen „nur unter großen langfristigen Kosten.“ Der Hoffnung Brandts, dass man diese Probleme im Austausch über das Year of Europe beheben könne, stand der Präsident skeptisch gegenüber, zumal die EG-Regierungen sich derzeit weigerten, „auch nur das Wort ‚Partnerschaft‘ in einem gemeinsamen Dokument mit den USA zu erwähnen.“

Dies ging natürlich auf französischen Druck zurück.<sup>660</sup> Kurz zuvor hatte der US-Botschafter bei der NATO, Donald Rumsfeld, versucht, die Allianz auf eine Linie gegenüber der Sowjetunion und den arabischen Staaten einzuschwören. Man erwarte „Verständnis und Unterstützung“ von den Verbündeten“, deren Haltung im Nahostkonflikt „nicht ohne Wirkung auf das zukünftige gegenseitige Verhältnis bleiben“ könnten.<sup>661</sup> Die Europäer, insbesondere Paris, sollten dem Kreml bilateral verdeutlichen, dass sie an der Seite der USA stünden. Dies hielt man in Frankreich für unzumutbar. Vielmehr verabschiedeten die Neun unter französischer Einflussnahme eine Erklärung zum Nahostkonflikt, die sich gegen die USA richtete.<sup>662</sup> Während das Deklarationsprojekt von den Politischen Direktoren weiterverfolgt wurde und das AA annahm, es werde vom Nahoststreit nicht negativ berührt werden,<sup>663</sup> griff Kissinger zu drastischen Mitteln. Nach einer weiteren Brandrede Joberts teilte er dem Botschafter Frankreichs mit, die Glaubwürdigkeit der USA sei durch das Verhalten der Europäer beschädigt worden.<sup>664</sup> Es sei, unterbrach er den beschwichtigenden Diplomaten, nicht länger möglich, „uns weiterhin anzugreifen und dennoch auf enger Kooperation zu beharren.“ Im jetzigen Klima sei eine NATO-Deklaration im Dezember nicht denkbar; einer Deklaration mit der EG sprach er beinahe das Todesurteil aus: „Der Secretary sagte, es ist unsere Position, dass wir kein Wort mehr über die US-EG-Deklaration sprechen werden. [...] Es gilt nun nur noch zu entscheiden, ob es schadvoller wäre, die Überlegungen zu den Deklarationen einzustellen oder zu vollenden.“ Über die letzten Monate zog er ein bitteres Fazit: „Europa hat sich blamiert [...]. Wenn Europa nicht stark genug oder nicht nahe genug

---

<sup>660</sup> Vgl. Runderlaß des Ministerialdirektors van Well, 22. Oktober 1973, AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 333.

<sup>661</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 16. Oktober 1973, ebd., Dok. 324, FN 3.

<sup>662</sup> Vgl. Telegramm BONN 16145, US-Botschaft Bonn an DoS, 7. November 1973, Folder Germany (Bonn) Oct 73 – Dec 31, 73 [Feb 73 – Dec 31, 73], [1 of 1]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>663</sup> Vgl. Runderlaß des Ministerialdirektors van Well, 22. Oktober 1973, AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 333; Runderlaß des Ministerialdirektors van Well, 15. November 1973, ebd., Dok. 377; Telegramm BONN 16734, US-Botschaft Bonn an DoS, 19. November 1973, Folder Germany (Bonn) Oct 73 – Dec 31, 73 [Feb 73 – Dec 31, 73], [1 of 1]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>664</sup> Vgl. Telegramm STATE 238178, DoS an US-Botschaft Paris, 5. Dezember 1973, Folder “French Exchanges [2 of 2], [Folder 2 of 3]; Box 55; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

an einer der Supermächte ist, um seine Interessen zu vermitteln, ist es daran nur selbst schuld. [...] Das Year of Europe ist als Streitverfahren behandelt worden, wodurch es unmöglich geworden ist, fortzufahren.“

So ging das Jahr 1973 ohne Gipfeltreffen und Deklarationen, ohne Nixons Reise nach Europa zu Ende. In einem Treffen zwischen EG und USA am Rande der NATO-Ministerratstagung im Dezember bemühten sich die Partner zwar, ihre Solidarität zu unterstreichen; Kissinger schlug für die Zukunft eine vereinfachte, weniger politisierte Deklaration vor.<sup>665</sup> Doch auf dem EG-Gipfeltreffen erklärte man, ohne die transatlantische Partnerschaft zu erwähnen, rasch eine politische Union anstreben und eine eigenständige Nahostpolitik entwickeln zu wollen.<sup>666</sup> Auch wurde die auf französische Initiative entworfene Deklaration zur europäischen Identität verabschiedet, die sich wie ein Gegenentwurf zu Kissingers Year of Europe las. Sie betonte die „weltpolitischen Verantwortungen“ Europas und unterstrich, die „bestehenden engen Bande“ mit den USA beeinträchtigen „nicht die Entschlossenheit der Neun, als ein eigenständiges, unverwechselbares Ganzes aufzutreten.“ Die transatlantische Zusammenarbeit müsse „auf der Grundlage der Gleichberechtigung“ weiterentwickelt werden.<sup>667</sup> Das Year of Europe 1973 war gescheitert, wie Botschafter Irwin in Paris festhielt: „In den Sieben Monaten, seitdem Secretary Kissinger zu einer Bekräftigung unserer gemeinsamen Ideale und Bestimmungen mit Europa aufgerufen hat, war die EG, hauptsächlich dank französischer Intransigenz, unwillens, einer Deklaration in diesem Sinne zuzustimmen.“<sup>668</sup> Frankreich, das die EG nach seinen Vorstellungen gestalten sollte, stehe jedoch nicht allein in seiner Opposition zum Charakter der transatlantischen Partnerschaft, dessen Machtungleichgewicht den sich emanzipierenden Europäern immer bitterer aufstieß: „Europas Bedenken sind teils von der Tatsache inspiriert, dass eine wirkliche Partnerschaft zwischen den Vereinigten Staaten und Europa niemals existiert hat.“

Nach dieser amerikanischen Kehrtwende begriff man in Bonn jedoch, dass die Antagonisierung zu weit gegangen war. Dies erklärte van Well in „überaus düsterer und depressiver Stimmung“ Botschafter Hillenbrand.<sup>669</sup> Das AA hoffe sehr, dass Washington das

---

<sup>665</sup> Vgl. hier und im Folgenden Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 11. Dezember 1973, AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 414.

<sup>666</sup> Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 18. Dezember 1973, ebd., Dok. 422.

<sup>667</sup> Vgl. "Die Europäische Identität", Europa-Archiv 1974, D 52f.; zit. n. ebd., FN 13.

<sup>668</sup> Telegramm PARIS 31450/1, US-Botschaft Paris an DoS, 8. Dezember 1973, Folder France, Vol. XI [Apr 73 – 31 Dec 1973], [2 of 2]; Box 679; NSC Files; RNL.

<sup>669</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 18116, US-Botschaft Bonn an DoS, 17. Dezember 1973, Folder Germany (Bonn) Oct 73 – Dec 31, 73 [Feb 73 – Dec 31, 73], [1 of 1]; Box 688; ebd.

Projekt der Deklarationen nicht aufgeben werde; dies könne den Konflikt weiter verschärfen und die gemeinsame Sicherheit schädigen. Mit Übernahme der EG-Ratspräsidentschaft im ersten Semester 1974 werde Bonn alles tun, um diesen Trend zu stoppen. Walter Scheel persönlich verfolgte, wie der NSC bald erfuhr, das Ziel, eine neue EG-Konsultationspraxis mit den USA zu etablieren. Diese solle so konstruiert sein, dass Frankreich sie im zweiten Halbjahr 1974, wenn es die Präsidentschaft übernahm, nicht untergraben könne.<sup>670</sup> Hierfür müssten die USA mit proamerikanischen Kräften der Bundesregierung kooperieren: „[Es] ist wichtig, dass dies primär mit dem Auswärtigen Amt geschieht (sowie mit Schmidt und Leber, wo relevant), das die höchste Kontinuität gewährleisten kann und in dem viele Proamerikaner arbeiten.“ Nachdem Bonn die Ratspräsidentschaft übernommen hatte und Frankreich auf Kissingers Vorschlag einer depolitisierten EG-US-Deklaration eingegangen war, wurde in der Tat die Arbeit wieder aufgenommen; selbst Kissinger und Jobert tauschten recht zivile Telegramme aus. Bis zum März hatten diese Anstrengungen einen neuen Entwurf produziert.<sup>671</sup> Nach diesen letzten Bemühungen aber brachte ein Konflikt um den euro-arabischen Dialog (EAD) und die Washingtoner Energiekonferenz (WEC), der im nächsten Kapitel analysiert wird, das Projekt endgültig zu Fall. Nachdem Scheel Kissinger mitteilte, die EG habe ein neues Kooperationsprogramm mit den arabischen Staaten beschlossen, schrieb Nixon an Brandt, die EG gefährde den Friedensprozess im Nahen Osten und konterkarriere konsultationslos amerikanische Interessen. „Im Lichte dieses jüngsten Beispiels unserer Unfähigkeit, ein sinnvolles konsultatives Verhältnis mit den Neun zu erreichen, habe ich den Secretary of State instruiert, den Status unserer Diskussionen über eine Deklaration mit der EG zu überprüfen.“<sup>672</sup> Ohne die Etablierung eines neuen Konsultationssystems mache eine Deklaration keinen Sinn. Brandt sicherte zu, sich darum zu bemühen, zeigte sich aber „überrascht“ über diese heftige Reaktion.<sup>673</sup> Seine Hoffnung, die Deklaration doch noch zu realisieren und mit ihr „eine Beruhigung der Diskussion über das europäisch-amerikanische Verhältnis“ zu erreichen, schmetterte Nixon ab: aufgrund der „politischen Aktionen der Neun

---

<sup>670</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Your Meeting with the German Ambassador, January 4, 1974, Washington, 3. Januar 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; ebd.

<sup>671</sup> Vgl. zur Korrespondenz Kissinger / Jobert: Telegramm PARIS 0508, US-Botschaft Paris an DoS, 9. Januar 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; ebd.; Telegramm STATE 015512, DoS an US-Botschaft Paris, 24. Januar 1973, ebd.; zu den Treffen der politischen Direktoren: Telegramm BONN 01947, US-Botschaft Bonn an DoS, 5. Februar 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; ebd.; Telegramm BONN 02178, US-Botschaft Bonn an DoS, 8. Februar 1974, ebd.; zum neuen Deklarationsentwurf vgl. Telegramm BONN 03539, US-Botschaft Bonn an DoS, 5. März 1974, ebd.

<sup>672</sup> Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 6. März 1974, in: Telegramm STATE 044480, DoS an US-Botschaft Bonn, 5. März 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 2 of 4]; Box 61; ebd.

<sup>673</sup> Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 8. März 1974, ebd.

im Laufe der letzten Monate“ fehle das partnerschaftliche Fundament hierfür.<sup>674</sup> Dem euro-amerikanischen Konflikt müsse „früher oder später auf beiden Seiten des Atlantik begegnet werden“, er könne sonst „die Beziehungen in Muster fallen lassen, die wir uns für die Zukunft nicht wünschen würden.“ Der Druck auf Bonn war so maximal gesteigert worden, die euro-amerikanische Kluft schien im Frühjahr 1974 nur durch einen ernsthaften Kurswechsel überbrückbar. In Paris suchte man, dem entgegenzuwirken. Kissingers Verhalten, so teilte das MAE dem AA mit, zielt darauf ab, die EG zu spalten.<sup>675</sup> Doch die „Amerikaner könnten ihre Konfrontationspolitik nur noch beschränkt intensivieren.“ Schließlich könnten sie eine drastische Schwächung ihrer Position in Westeuropa nicht in Kauf nehmen. Daher empfahl man Brandt, Kissinger „mit möglichster Ruhe, Gelassenheit und Freundschaftsbeteuerungen [zu] begegnen.“ Dass der Bundeskanzler Nixon gegenüber von einem ausgeweiteten Konsultationsverfahren zwischen EG und USA sprach, sorgte für Irritationen: die Zeichen, dass Bonn nicht länger gewillt war, die Beziehungen zu Washington aufgrund französischer Interessen zu gefährden, mehrten sich. Auf den Punkt brachten es Helmut Schmidt und Staatssekretär Frank, wobei letzterer in einem Gespräch mit Botschafter Sauvagnargues Schmidt zitierte: „Wenn man die Bundesrepublik in die Enge treibe bezüglich einer Wahl zwischen Europa und der amerikanischen Freundschaft, die seit 25 Jahren die beiden Säulen der deutschen Politik darstellen, so wäre sie verpflichtet, die Vereinigten Staaten zu wählen.“<sup>676</sup>

Die transatlantische Allianz war beschädigt, die europäische Integration durch den Konflikt mit den USA und den Widerspruch zwischen französischer Unabhängigkeitspolitik und westdeutscher Bündnistreue gelähmt. Das Jahr Europas war ohne Ergebnisse verstrichen, auch zum 25-jährigen Jubiläum der NATO im April 1974 gelang es nicht, die geplante Deklaration zu verabschieden. Hinter den Kulissen begannen die pro-amerikanischen Kräfte in der Bundesrepublik, eine Kehrtwende in der Außenpolitik einzuleiten, die das Verhältnis zu Washington konsolidieren und den von Schmidt erklärten Imperativ der Bindung an die USA wahren würde. Diese Prozesse sollten allerdings erst nach den beiden unvorhersehbaren Regierungswechseln in Paris und Bonn im Jahr 1974 zu Resultaten führen. Für ihr Verständnis ist neben jenen Regierungswechseln die aus dem Jom-Kippur-Krieg entstehende

---

<sup>674</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Bonn, 14. März 1974, ebd.

<sup>675</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Freiherr von Braun, Paris, an das Auswärtige Amt, 8. März 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 82.

<sup>676</sup> Telegramm 860/67, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 28. Februar 1974, AD, 1928 INVA, Box 2998.



Ölpreiskrise und der Konflikt um den EAD und die Washingtoner Energiekonferenz zentral, die daher im letzten Kapitel über die Jahre 1969-1974 behandelt werden.

### **I.2.2.3. Die Energiekrise**

*„[It] is morally disgraceful that great nations should be beholden to the Arabs.“<sup>677</sup>*

*~ Henry Kissinger zu Michel Jobert, 19.  
Dezember 1973*

Im Nahostkonflikt konvergierte 1973 ein Spektrum von Faktoren, das zum transatlantischen Zerwürfnis um die Pole Paris und Washington herum führte: der Konflikt um die künftige Form der EG und ihr Verhältnis zu den USA, das Ringen um Einfluss im arabischen und nordafrikanischen Raum, schließlich die entspannungspolitischen Differenzen im Verhältnis zu Moskau. Was den Konflikt für die industriellen Demokratien des Westens jedoch besonders kritisch werden ließ, war die Frage des Öls. Denn in Reaktion auf die westliche Unterstützung Israels setzte die 1960 gegründete, von den arabischen Staaten dominierte Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) erstmals ihre Kartellmacht ein – mittels Produktionskürzungen, einer kurzfristigen Preiserhöhung um 400% und Komplettembargos gegen die USA und die Niederlande. Kissinger vertritt in seinen Memoiren die These, dem Kartell sei beachtlicher Erfolg beschieden gewesen: „Die kombinierten Auswirkungen dieser Entscheidungen lösten eine Energiekrise aus, die weit über eine Dekade andauerte.“<sup>678</sup> Die jüngere Forschung widerspricht dieser Ansicht – wie Jens Hohensee schreibt, hatten der „Einsatz der Ölwanne und die darauffolgende Ölpreiskrise [...] lediglich eine katalysatorische Wirkung auf die Weltwirtschaft, [da] sie eine bereits zu Beginn der siebziger Jahre einsetzende Rezession verstärkten.“<sup>679</sup> Es ist jedoch unstrittig, dass diese Entwicklungen aus Sicht der politischen Akteure eine schwere Krise darstellten. Mit deren volkswirtschaftlichen Konsequenzen sollten die Administrationen Schmidt, Giscard d'Estaing, Ford und Carter noch lange befasst sein; im Herbst 1973 war es zunächst die Frage

---

<sup>677</sup> Memorandum of Conversation: Secretary's conversation with Foreign Minister Jobert, Paris, 19. Dezember 1973, Folder French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL.

<sup>678</sup> Kissinger: *Years of Renewal*, a.a.O., S. 666.

<sup>679</sup> Jens Hohensee: *Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*, Stuttgart 1996. S. 251.

einer koordinierten politischen Reaktion gegenüber der arabischen Welt, die die bereits desolaten transatlantischen Beziehungen vor eine weitere Herausforderung stellte.

Die USA waren zu diesem Zeitpunkt weniger abhängig von arabischem Öl als ihre westeuropäischen Verbündeten. Erst in den 1970er-Jahren begannen sie überhaupt, die Ressource vermehrt zu importieren, zuvor war das Land autark. Die Europäer hingegen, die nicht über hinreichende Vorkommen verfügten, waren verwundbar gegenüber der Preispolitik der OPEC, die unter Führung von König Faisal Al Saud<sup>680</sup> die Rückkehr zur Normalisierung an eine politische Lösung des Nahostkonflikts in ihrem Sinne koppelte.<sup>681</sup> Die EG-Staaten waren somit anfälliger für arabischen Druck als die USA, die eine deutlich pro-israelische Haltung einnahmen und sich gegen die von Moskau unterstützte arabische Koalition wandten. Nach einem Gespräch mit dem Chief Executive Officer (CEO) des Ölunternehmens Exxon berichtete Botschafter Hillenbrand aus Bonn dann auch nach Washington, die europäische Reaktion auf die arabischen Forderungen konstituiere „eine nachgiebige politische Antwort [...] und einen angestregten Versuch, die Konsequenzen der Ölkürzungen zu vermeiden.“ Während Paris und London sich unaufgeregt gäben und annähmen, die Krise würde andere EG-Staaten schwerer treffen als sie, bestünde andernorts die Gefahr einer „Kettenreaktion unkoordinierter und [...] unsinniger nationaler Maßnahmen der Export- und Konsumkontrolle.“ Im Vertrauen habe ihm Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt Lahnstein mitgeteilt, er würde den Ausbruch einer „beggar-thy-neighbour“-Politik begrüßen, da Europa nur durch schmerzvolle Lektionen zu einer „koordinierten, harten Linie, die arabischen ökonomischen Druck auf gleiche Weise zu kontern drohe“ finden könne. Eine solch deutliche europäische Reaktion hielt Hillenbrand für denkbar, so die OPEC die Versorgung dauerhaft einschränken und „untolerierbare ökonomische Disruption und soziale Verwerfungen“ verursachen würde. Ende 1973 kam es zu ersten Maßnahmen in der EG, wie einem Umschwung der deutschen Energiepolitik vom Marktliberalismus hin zur Schaffung einer staatlichen Ölgesellschaft, einer Annäherung an die dirigistischere Position Frankreichs, die einen regulierten europäischen Energiemarkt wünschte.<sup>682</sup> Auch ging man die Erschließung aller Ölreserven Europas an, ebenfalls zur Freude des auf energiepolitische Unabhängigkeit zielenden Frankreichs. Die für die transatlantischen Beziehungen

---

<sup>680</sup> Faisal ibn Abd Al-Aziz Al Saud regierte von 1964 bis 1975 Saudi-Arabien.

<sup>681</sup> Vgl. Telegramm BONN 15825, US-Botschaft Bonn an DoS, 1. November 1973, Folder Germany (Bonn) Oct 73 – Dec 31, 73 [Feb 73 – Dec 31, 73], [1 of 1]; Box 688; NSC Files; RNL. Im Folgenden ebd.

<sup>682</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: Sommet franco-allemande, Problèmes pétroliers, Paris, 21. November 1973, AD, 1928 INVA, Box 3006.

bedeutsamste Entscheidung war die bereits erwähnte Positionierung der EG zum Nahostkonflikt in zwei Deklarationen vom 13. Oktober und 6. November. Das unilaterale Vorgehen der USA trug zu ihnen ebenso bei wie die Furcht vor einem Ölembargo.<sup>683</sup> Obwohl bereits das erste Dokument keinerlei Kritik an den arabischen Regierungen beinhaltetete, ging die EG diesen nicht weit genug, da sie keinen Rückzug der mittlerweile in arabisches Gebiet vorgedrungenen Armee Israels forderte. Dies wurde in der zweiten Deklaration korrigiert, in der man die Rechte der Palästinenser betonte und insistierte, Israel müsse sich auf die Linien des 22. Oktober zurückziehen. Diese Haltung korrespondierte, wie das MAE festhielt, „beinahe gänzlich mit unserer Sicht.“ Infolge dieser Positionierung entschieden die USA, das Deklarationsprojekt des Year of Europe auszusetzen, und die OPEC, keine weiteren Maßnahmen gegen die EG zu verhängen – mit Ausnahme der Niederlande.<sup>684</sup> Somit war die westliche Allianz gespalten: Europa war nicht willens, im Zeichen der Bündnissolidarität eine energiewirtschaftliche Krise zu riskieren.

Dennoch bemühte man sich, gemeinsame Lösungen zu finden. Schließlich konstituierten die westlichen Staaten nicht nur eine sicherheitspolitische Allianz, sondern bildeten zugleich mit Japan den Club der industriellen Demokratien und der größten erdölkonsumierenden Nationen des Planeten. Wie Jobert und Kissinger sich einig waren, war deren Abhängigkeit von den Arabern inakzeptabel. „Wir wollen nicht aussehen, als ob wir die Araber anflehten“, erklärte Jobert im Dezember, dies würde französischem Prestige schaden.<sup>685</sup> Kissinger zeigte Verständnis: „Sie sollten sich in eine stärkere Position begeben. [...E]s ist moralisch schmachvoll, dass große Nationen von den Arabern abhängig sein sollten.“ Uneins war man sich jedoch über das angemessene Vorgehen. Den Startschuss für eine diesbezügliche transatlantische Debatte hatte Kissinger wenige Tage zuvor, am 12. Dezember, in seiner „Pilgrim's Speech“ vor der Pilgrim Society of Great Britain in London gegeben. Hier schlug er die Gründung einer Energy Action Group (EAG) vor, die dem Ölpreisproblem durch Konservationsmechanismen, die Erforschung neuer Energietechnologien und Anreize zur Produktionssteigerung in erdölreichen Ländern begegnen sollte. Die EAG solle Konsumenten und Produzenten in Dialog bringen; Amerika sei bereit, „einen überaus bedeutenden

---

<sup>683</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: Rôle et conséquence pour l'Europe du conflit du Proche-Orient (rencontre franco-allemand), Paris, 21. November 1973, ebd.

<sup>684</sup> Vgl. Note, MAE: Effets des mesures restrictives prises par les pays arabes exportateurs de pétrole, Paris, 20. November 1973, ebd. Die Niederlande standen die weiterhin unter einem Komplettembargo.

<sup>685</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation (verbatim): Secretary's conversation with Foreign Minister Jobert, Paris, 19. Dezember 1973, Folder French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL.

finanziellen und intellektuellen Beitrag“ hierfür zu leisten.<sup>686</sup> Die Reaktion der EG war verhalten. In einer Erklärung vom 15. Dezember bekundete sie nur die Absicht, ihrerseits direkte Verhandlungen mit der OPEC zu führen. Kissingers Vorschlag sei „nützlich“, solle aber in der OECD umgesetzt werden, die Neugründung einer EAG lehnte man ab. Wie Kissinger enttäuscht an Nixon schrieb: „Der Ton der Botschaft [...] offenbart die derzeitige Determiniertheit der EG, ihre Distanz von den Vereinigten Staaten zu wahren.“<sup>687</sup> Hinter dieser Haltung stand vor allem Frankreich, dessen Delegation sich auch im Oil Committee der OECD „verhalten“ zeigte, während alle anderen Staaten sich für Kissingers Plan aussprachen.<sup>688</sup> Bald wurde Kissinger im Gespräch mit Jobert deutlich, dass Paris ein Kooperationsprogramm zwischen EG und OPEC unter Ausschluss der USA anstrebte. Dies war für Paris eine Frage der Macht und des Prestiges in der arabischen Region, aus der man sich von den USA verdrängt fühlte:

Jobert: [Es] ist notwendig, den Anschein unserer Interessen in der Region aufrecht zu erhalten. Schließlich haben Sie uns aus der Region verdrängt.

Kissinger: Wir haben Sie nicht verdrängt. [...]

Jobert: [...] Doch, wir wurden verdrängt. Und all unsere Freunde wollen, dass wir zurückkehren.

Kissinger: Welche Freunde?

Jobert: Nun, nicht Ägypten. Aber Quaddafi und die Syrer bitten uns zurück in die Region.

Kissinger: Sie haben charmante Freunde.

Jobert: Wir haben viele Freunde.<sup>689</sup>

Kissinger erklärte, Washington wolle Frankreich nicht schwächen, man brauche Paris als starken Partner – „selbst so schwierig, wie Sie sind.“ Nun aber bringe sich Paris in Konkurrenz zu Washington, wodurch eine Seite Schaden nehmen würde. Jobert war sich sicher: „Wir werden die sein, die Schaden nehmen.“ Statt dieses Konfrontationskurses schlug Kissinger eine gemeinsame Positionsfindung aller Konsumentenstaaten im Rahmen des EAG-Projekts vor. Nachdem Jobert erklärte, er lehne dies nicht prinzipiell ab, warnte Kissinger vor

---

<sup>686</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVI, Energy Crisis, 1969–1974, Dok. 264; die Rede ist abgedruckt in: Department of State Bulletin, December 31, 1973, S. 777–782.

<sup>687</sup> Zit.n. ebd.

<sup>688</sup> Vgl. ebd.

<sup>689</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation (verbatim): Secretary's conversation with Foreign Minister Jobert, Paris, 19. Dezember 1973, Folder French Memcons & Exchanges 1973, June – Dec 1973 (Originals); Box 55; NSC Files; RNL.

einer Wiederholung der Erfahrungen des Year of Europe: „Ich möchte nicht sechs Monate lang über Begrifflichkeiten streiten. Wir sollten bald etwas organisieren, damit die Nationen das Gefühl haben, dass sie ihr Schicksal mitbestimmen.“ Die Produzentennationen sollten hierbei, wie Jobert es wünschte, eine bedeutende Rolle einnehmen. Neben der institutionellen Verortung der EAG war es diese Frage der Beteiligung der Produzentenstaaten, an der sich der franko-amerikanische Konflikt entzünden sollte. Wie Pompidou Kissinger am Folgetag erläuterte, könne er es aufgrund der Abhängigkeit von arabischem Öl auf keine Konfrontation ankommen lassen: „Ich würde der Etablierung eines Konsumentenkonsortiums, das den Produzenten eine Lösung aufzuzwingen sucht, nicht zustimmen. Sie stützen sich nur für ca. ein Zehntel Ihrer Konsumtion auf die Araber. [...] Ich werde [...] keine Situation akzeptieren können, die von uns verlangt, auf arabisches Öl zu verzichten, nicht einmal für ein Jahr.“<sup>690</sup> Laut Kissinger war man sich einig: „[Wir] würden gern einen effektiven Dialog zwischen Konsumenten und Produzenten etablieren. Aber kein Syndikat.“

Frankreich hatte der EAG keine Absage erteilt, doch ebenso wenig garantiert, sein Projekt einer EG-Kooperation mit den arabischen Staaten auszusetzen. Während der volatilen Ölpreissituation und dem Ansturm auf die Tankstellen in der Bundesrepublik bereits durch autofreie Sonntage und allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkungen begegnet wurde,<sup>691</sup> liefen daher zwischen 1973 und 1974 die Vorbereitungen auf jenen euro-arabischen Dialog parallel zu den Anstrengungen des Weißen Hauses, die westliche Position zu koordinieren. Der latente Interessenskonflikt eskalierte, als Kissinger entgegen seiner Absicht, die Fehler des Year of Europe nicht zu wiederholen, einmal mehr unilateral handelte. Nach einer vagen Vorwarnung an den Elysée-Palast vom 2. Januar 1974, Nixon werde sich zeitnah an Pompidou wenden, um die Gründung der EAG zu besprechen, folgte am 9. Januar die offizielle Einladung zu einer Energiekonferenz ausgewählter Konsumentenstaaten in Washington.<sup>692</sup> Im Stil der Administration Nixon-Kissinger wurde nicht an Pathos gespart. Ölproduzenten und -konsumenten befänden sich an einer „historischen Wegscheide“: „Die Nationen der Welt stehen vor einer fundamentalen Entscheidung, die die Struktur der internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen für den Rest dieses Jahrhunderts

---

<sup>690</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Paris, 20. Dezember 1973, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 3 of 3], ebd.

<sup>691</sup> Vgl. *Projet du compte-rendu des entretiens entre le Ministre et M. Scheel, le 26 novembre (séance elargi)*, Paris, 14. Dezember 1973, AD, 1928 INVA, Box 3006.

<sup>692</sup> Vgl. Telegramm No. 2, Französische Botschaft Washington an das MAE, 2. Januar 1974, AD, 91 QO, Box 722; zur Einladung vgl. hier und im Folgenden: *Letter to Heads of Government of Major Oil-Consuming Nations Inviting Their Participation in a Meeting on International Energy Problems*, Washington, 10. Januar 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVI, Energy Crisis, 1969–1974, Dok. 280.

tiefgreifend beeinflussen kann.“ Es bedürfe einer gemeinsamen Lösung „zum Wohle der ganzen Menschheit.“ Wiederum basierte der Vorschlag jedoch auf einem realpolitischen Ansatz. So sollten sich zunächst nur die Konsumentenstaaten treffen, um eine gemeinsame Position zu entwickeln; die Produzenten sollten erst nach 90 Tagen in diesen Prozess eingebunden werden. Trotz aller diplomatischen Formulierungen über die „legitimen Interessen der ölproduzierenden Staaten“ war dies eben jene Schaffung eines Konsumentenkonsortiums, vor der Pompidou gewarnt hatte.<sup>693</sup> Zudem wurden nur die Außenminister der mächtigsten Ölkonsumenten nach Washington geladen: Frankreich, die Bundesrepublik, Kanada, Italien, Japan, die Niederlande und Norwegen. Alle übrigen EG-Staaten sollten durch den Repräsentanten der Ratspräsidentschaft, Walter Scheel, vertreten werden, weshalb Nixon diesen in doppelter Funktion einlud.<sup>694</sup> Das Kanzleramt reagierte positiv. Wie Brandt an Nixon schrieb, teile er dessen „Sorge um die Entwicklung der internationalen Energiesituation“ und begrüße die Idee.<sup>695</sup> Allerdings sei seine Regierung nur unter der Bedingung hierzu bereit, dass „die von Ihnen vorgeschlagene Konferenz nur als erster Schritt in Richtung auf einen umfassenderen Dialog mit den Förderländern zu verstehen ist, an dem zu gegebener Zeit auch andere interessierte Länder teilnehmen sollten.“ Der Vorbehalt gegen den Ausschluss der OPEC und der übrigen EG-Regierungen war zur Kenntnis gegeben, auch wenn sich die EG-Partner mit ihrer Vertretung durch Bonn einverstanden erklärten.<sup>696</sup> Für Unverständnis sorgte die Einladung hingegen in Paris. „Dieser Vorschlag überraschte uns nach unseren Gesprächen“, schrieb Jobert an Kissinger.<sup>697</sup> Er habe mehrfach unterstrichen, die Verhandlungen müssten von Anfang an mit den Produzenten stattfinden. Auch hätte ein Treffen der OECD-Experten ausgereicht, wofür deren Hauptquartier in Paris der angemessene Ort gewesen wäre. „Wieso Washington? Wieso die Außenminister? Ich bezweifle sicherlich nicht, dass die Probleme politisch sein mögen, aber müssen Sie es so aussehen lassen?“ Auch der Ausschluss kleinerer EG-Staaten sei mit gemischten Gefühlen aufgenommen worden, eine Konferenz aller betroffenen Staaten wäre besser gewesen. Daher habe Paris entschieden, eine alternative UN-Konferenz einzuberufen, auf der alle Interessen zur Sprache kämen. Der Brief an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim,

---

<sup>693</sup> Memorandum of Conversation, Paris, 20. Dezember 1973, a.a.O.

<sup>694</sup> Vgl. Letter to Heads of Government of Major Oil-Consuming Nations, Washington, 10. Januar 1974, a.a.O.

<sup>695</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 18. Januar 1974, Folder German Exchange [2 of 3], [Folder 1 of 3]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>696</sup> Vgl. Brief, Willy Brandt an Richard Nixon, Bonn, 18. Januar 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 1 of 4], ebd.

<sup>697</sup> Brief, Michel Jobert an Henry Kissinger, Paris, 18. Januar 1974, Folder French Exchanges [2 of 2], [Folder 3 of 3]; Box 55; NSC Files; RNL.

der die Einberufung einer solchen „Weltenergiekonferenz“ vorschlug, wurde zeitgleich versandt.<sup>698</sup> Diesen Weg habe man nur ob des amerikanischen Unilateralismus gewählt: „Ich hätte das nicht getan, wäre ich nicht vor eine Entscheidung gestellt worden, die Sie für uns geschaffen haben.“<sup>699</sup>

Kissinger erklärte daraufhin öffentlich, Frankreichs Haltung sei kontraproduktiv, man werde die Washingtoner Konferenz im Zweifelsfall auch ohne Paris abhalten.<sup>700</sup> Um Frankreich zu integrieren und dem Projekt zum Erfolg zu verhelfen, schrieb Kissinger konzilient an Jobert, man sei inhaltlich nicht weit voneinander entfernt und würde sich einer UN-Konferenz nicht verweigern; diese sei aber ein inadäquates Forum für den Prozess der innerwestlichen Entscheidungsfindung.<sup>701</sup> Man habe die Ebene der Außenminister gewählt, da man hochpolitische Probleme, nicht nur prozedurale Fragen zu lösen hätte, was in der OECD nicht möglich sei. Er hoffe sehr, dass eine französische Teilnahme möglich wäre. Obwohl Pompidou bald in der Tat beschloss, Jobert auf die Konferenz zu entsenden,<sup>702</sup> konnte Kissinger hinter den Kulissen kaum fassen, dass ihm Paris schon wieder einen Strich durch die Rechnung zu machen drohte. Wie er David Rockefeller, neben seinen Bankgeschäften auch Chairman des Council on Foreign Relations und Gründer der Trilateralen Kommission, telefonisch mitteilte: „Ich denke wirklich, dass wir einen Blick auf unsere Beziehungen zu Europa werfen müssen. Es ist nun dasselbe mit dem Energiethema wie mit der Atlantischen Deklaration [...] Ich sage Ihnen, wenn diese Konferenz nächste Woche so verläuft, wie die Franzosen versuchen, sie zu steuern, und die übrigen acht erneut den Franzosen nachgegeben haben, dann müssen wir unsere Politik überdenken. So können wir nicht weitermachen.“<sup>703</sup> Deutlich wurde Kissinger auch Scheel gegenüber: das „Verhalten der Franzosen stelle die Frage nach ihren wirklichen Motiven. [...] Wenn [...] die derzeitige Politik der Gemeinschaft fortgesetzt werde [...], müßten die Grundlagen überprüft werden, auf denen die seit

---

<sup>698</sup> Brief, Michel Jobert an UN-Generalsekretär Kurt Waldheim, Paris, 18. Januar 1974, Folder French Exchanges – Sensitive – 1973 (RN)“, ebd.

<sup>699</sup> Brief, Michel Jobert an Henry Kissinger, Paris, 18. Januar 1974, a.a.O.

<sup>700</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm No. 492-99, Französische Botschaft Washington an das MAE, 22. Januar 1974, AD, 91 QO, Box 722; Telegramm No. 508-09, Französische Botschaft Washington an das MAE, 23. Januar 1974, ebd.

<sup>701</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Brief, Henry Kissinger an Michel Jobert, in: Telegramm STATE 020651, DoS an US-Botschaft Paris, 31. Januar 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; NSC Files; RNL.

<sup>702</sup> Translation of Message from Georges Pompidou, Washington, undatiert, nach dem 6. und vor dem 11. Februar 1974, Folder French Exchanges [1 of 2], [Folder 1 of 2]; Box 55; ebd.

<sup>703</sup> Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and David Rockefeller, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVI, Energy Crisis, 1969–1974, Dok. 311.

Kriegsende verfolgte Politik beruhe.“<sup>704</sup> Dass die EG kurz vor der Konferenz ankündigte, sie werde wenige Tage nach ihrem Ende zu einem ersten Dialog mit den arabischen Staaten ohne die USA zusammenfinden, antagonisierte Washington weiter. Man beschloss daraufhin, einzelne EG-Mitglieder vermittelt diplomatischer und sicherheitspolitischer Druckmaßnahmen auf die amerikanische Linie zu bringen.<sup>705</sup> „Die Europäer, besonders die Franzosen, spielen ein faules Spiel“, befand Nixon in einem Vorbereitungstreffen am 9. Februar. Im sicherheitspolitischen und finanziellen Bereich verlangten sie amerikanische Unterstützung, „aber in Bezug auf Energie und die Araber wollen sie uns herumschubsen.“ Kissinger pflichtete bei: die euro-arabische Agenda sei „erschreckend“, die EG werde der OPEC zu weit entgegenkommen und die amerikanische Strategie konterkarieren. Man müsse bilateralen Druck auf deren Delegationen ausüben, vor allem auf die technischen Experten, da die Außenminister einerseits ihren politischen Rollen verhaftet waren und andererseits, wie Kissinger befand, mit Ausnahme von Sir Douglas-Homes „Idioten“ seien. Besonders träfe dies auf Scheel, Jobert und den italienischen Außen- und späteren Premierminister Aldo Moro zu. Auf Nachfrage Nixons, ob man den Europäern wirklich direkt drohen solle, sie hätten sich den USA unterzuordnen, replizierte Kissinger: „Ich bin Atlantiker. Aber wenn wir keine harten Maßnahmen ergreifen, verlieren wir die Pro-amerikaner in Europa, da sie die negativen Konsequenzen anti-amerikanischer Handlungen nicht mehr herausstellen können.“ In der Tat sollten die USA diese Strategie kompromisslos verfolgen. Neben dem zitierten Gespräch mit Scheel übte Kissinger auch Druck auf London aus, sich offen gegen Frankreich zu stellen. Im Gespräch mit Douglas-Homes erläuterte er, die Konkurrenzstrategie der EG im Nahen Osten unter Führung Frankreichs sei „suizidal“.<sup>706</sup> Als der britische Außenminister bedrängt erklärte, das Problem sei, dass man ohne Frankreich keine Einigkeit in der EG herstellen könne, brachte Kissinger sein Anliegen auf den Punkt:

„Secretary: Der Punkt ist, dass, so, wie die Gemeinschaft derzeit konstituiert ist, Frankreich bestimmt, was EG-Politik ist. Die wirkliche Frage ist, wie man Frankreich isoliert, so dass sie zur Vernunft kommen.

Sir Alec: Wenn das möglich ist, dann sollten wir in diese Richtung agieren.“

---

<sup>704</sup> Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Washington, 10. Februar 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 42.

<sup>705</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, San Clemente, 9. Februar 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVI, Energy Crisis, 1969–1974, Dok. 314.

<sup>706</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 10. Februar 1974, ebd., Dok. 315.



London werde helfen, so einigte man sich, Jobert auf der Konferenz zu isolieren und zu überstimmen – in der Hoffnung, er werde sich den anderen acht EG-Regierungen und den USA beugen. Hierbei könne auch die Bundesregierung helfen, die, wie Homes erläuterte, allmählich ihre „unterwürfige“ Haltung gegenüber Frankreich aufgab.

Dieser Plan sollte aufgehen. Jobert stand den amerikanischen Vorschlägen wie erwartet weniger kompromissbereit gegenüber als seine Partner. Vom amerikanischen Textentwurf zu einer gemeinsamen Position blockierte Frankreich vier von 17 Punkten. Diese umfassten die Etablierung der Energy Coordinating Group (ECG), die die Arbeit der Konferenz fortführen sollte, die Intensivierung der Kooperation in IWF und Weltbank, ein Folgetreffen der Konsumentennationen vor Beginn des Dialogs mit der OPEC und ein „umfassendes Aktionsprogramm“, das auf der Basis der Arbeit der OECD alle Aspekte der globalen Energiesituation behandeln sollte.<sup>707</sup> Im Kern widersetzte sich Frankreich allen Plänen, die dem Prinzip amerikanischer Anführerschaft und westlicher Blockbildung entsprachen.<sup>708</sup> In Kissingers Analyse opponierte Paris daher auch nicht gegen Inhalte, sondern einzig gegen die Tatsache, „dass diese Initiative unter US-Führung begonnen wurde.“<sup>709</sup> Vermittels intensiven Drucks auf die EG-Staaten sollte es Kissinger schließlich gelingen, die Europäer dazu zu bringen, jeden Versuch einer gemeinsamen Positionierung mit Jobert aufzugeben und nicht länger einstimmig zu agieren. Alle EG-Regierungen bis auf Frankreich gaben dem US-Dokument ihre volle Unterstützung; Jobert fand sich der Rückendeckung seiner Partner beraubt. Frankreich war machtpolitisch geschlagen worden. Wie Kissinger am 12. Februar Präsident Nixon und seinem NSC-Vertrauten Brent Scowcroft mitteilte: „Wir haben die Gemeinschaft auseinandergebrochen, ganz, wie ich immer dachte, es zu wollen. [...] Ich denke, das wird den Franzosen eine gute Lektion sein, keine Spielchen mit uns zu treiben.“<sup>710</sup>

Dieser Vorgang beschwor für die Bundesregierung die Situation herauf, die sie um jeden Preis zu vermeiden suchte: sich zwischen Washington und Paris entscheiden zu müssen. Wie Helmut Schmidt gewarnt hatte, musste diese Wahl schon aus sicherheitspolitischen Gründen zugunsten der USA ausfallen. Doch ein Zerwürfnis mit Paris war ebenfalls kaum verkraftbar;

---

<sup>707</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and President Nixon, Washington, 13. Februar 1974, ebd., Dok. 322, FN 2; für das Kommuniké s.: Final Communiqué of the Washington Conference, 13. Februar 1974, in: Bulletin of the European Communities, Nr. 2/ Februar 1974, S. 19-22, online unter: [http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publishable_en.pdf), letzter Zugriff am 21. Oktober 2016, 15:46 Uhr.

<sup>708</sup> Vgl. übereinstimmend Hiepel: Willy Brandt und Georges Pompidou, a.a.O., S. 301.

<sup>709</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 10. Februar 1974, ebd., Dok. 315.

<sup>710</sup> Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Scowcroft), Washington, 12. Februar 1974, ebd., Dok. 321.

die europäische Einigung und die deutsch-französische Zusammenarbeit waren tragende Säulen der Außenpolitik Bonns. Daher wurden Kanzleramt und AA nach der Konferenz, und trotz geheimen Danks Kissingers für die Kooperation,<sup>711</sup> aktiv, um das antagonisierte Frankreich zu beruhigen und die von Kissinger verfolgte Spaltung der EG zu verhindern. Nachdem man von den USA die kurzfristige Einladung zur konstituierenden Sitzung der ECG für den 25. Februar in Washington erhalten hatte, erwiderte das AA, die Energiedebatte müsse entpolitisiert werden.<sup>712</sup> Der 25. Februar sei ein zu frühes Datum, da die EG-Staaten erst zu einer gemeinsamen Position zurückfinden müssten; auch dürfe der Ort der Zusammenkunft nicht politisch konnotiert sein. Frankreich müsse man zur Teilnahme bewegen, gleichwohl die Chancen schlecht stünden. Auch die Vertretung der USA bei der OECD teilte die Auffassung, dass die Ereignisse auf der Washingtoner Konferenz zwar Ausdruck europäischer Uneinigkeit gewesen seien, jedoch keinen historischen Bruch konstituierten – die EG sei solche „Ausbrüche“ gewohnt und werde bald wieder eine „normale Arbeitsatmosphäre“ herstellen.<sup>713</sup> Kissinger jedoch versuchte, die EG über Scheel zu einer raschen Annahme der Einladung zu bewegen. Der westdeutsche Außenminister solle seinen „großen Einfluss“ in der Gemeinschaft geltend machen.<sup>714</sup> Wie sehr man Paris indes vor den Kopf gestoßen hatte, geht aus Berichten aus dem Umfeld Joberts hervor, die der US-Botschaft in Paris bekannt waren. In einer geschlossenen Sitzung der Commission des Affaires étrangères der Nationalversammlung am 21. Februar zeigte sich der Außenminister „bitter und ‚verletzt‘“ über seine Behandlung in Washington, die vor allem vonseiten Kissingers „missbräuchlich“ gewesen sei.<sup>715</sup> Die Unterwürfigkeit der übrigen EG-Staaten sei „ekelerregend“. Hochrangige Regierungsvertreter bestätigten die französische Indignation, wie Botschafter Irwin an Kissinger schrieb: „Sie sagen, dass Sie ‚brutal‘ waren in Ihrem bilateralen Umgang mit den Europäern. [...] Es wird auch gesagt, dass die USA die Deutschen vermittels Drohungen mit dem Abzug amerikanischer Truppen aus Europa eingeschüchtert habe, damit sie unsere Position akzeptierten.“ Paris kenne zwei Gesichter Amerikas, eines „großzügig und aufrichtig darin, eine Partnerschaft mit einem starken, geeinten Europa zu wollen; das andere tyrannisch

---

<sup>711</sup> Vgl. Telegramm STATE 032719, DoS an US-Botschaft Bonn, 19. Februar 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>712</sup> Telegramm BONN 02866, US-Botschaft Bonn an DoS, 21. Februar 1974, ebd.

<sup>713</sup> Telegramm OECD PARIS 4463, 21. Februar 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; ebd.

<sup>714</sup> Telegramm STATE 034430, DoS an US-Botschaft Bonn, 21. Februar 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 2 of 4]; Box 61; ebd.

<sup>715</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 4642, US-Botschaft Paris an Secretary of State Henry Kissinger, 22. Februar 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; ebd.

und gnadenlos im Wirtschafts- und Handelssektor, im Kern gleichgültig gegenüber den Problemen der übrigen Welt.“ Unter Kissingers Ägide dominiere das finstere Gesicht der USA: er setze alles daran, „Europa entweder zu dominieren oder die Gemeinschaft zu zerbrechen.“ Diese Wehklagen Joberts entsprängen nicht nur taktischen Motiven: „Die Konferenz war offenbar eine schwierige persönliche Erfahrung für Jobert, und in ihrem Nachspiel gibt es eine Menge Bitterkeit gegenüber den USA“ – im „gesamten außenpolitischen Establishment Frankreichs“. Hiervon konnte sich Irwin überzeugen, als Jobert bei einem Dinner, das der Botschafter für ihn ausrichtete, in einem Toast feststellte, „dass die ‚Große Amerikanische Nation‘, die traditionell tolerant sei und die Entscheidungsfreiheit unterstütze, nicht immer praktiziere, was sie predigt. Mit gewaltiger Stärke ausgestattet, setzten die USA ihre Macht bisweilen unvernünftig ein, um ihre eigenen Ansichten durchzusetzen.“

Doch neigte man in Paris keineswegs zum Defätismus. Vielmehr nutzte man die Hegemonialpolitik Kissingers, um die eigene Position zu legitimieren und die europäischen Partner, geplagt von „Schuldgefühlen“, wieder auf die eigene Seite zu ziehen.<sup>716</sup> So traf Jobert am 1. März mit Scheel zusammen und erklärte, nun sei klar: „Kissinger wolle Europa nicht. Jede Aktion in Richtung auf ein (einiges) Europa hin werde von Kissinger als feindliche Geste gegenüber seiner Person gewertet.“<sup>717</sup> Die Verwerfungen in den transatlantischen Beziehungen gingen nur auf dessen „Agitation“ zurück; statt einer integrierten EG schwebte ihm eine Politik privilegierter Geheimkontakte zwischen Washington, London, Paris und Bonn vor. Beide waren sich einig, dies sei „die bekannte Metternichsche Kabinettpolitik“, die Kissinger in seiner Dissertation analysiert und gepriesen hatte.<sup>718</sup> Die hegemoniale „Schiedsrichterrolle“, die die USA sich herausnahmen, toleriere Frankreich nicht. Zwar „bedeute dies nicht, daß man den USA den Krieg erklären [...] sollte. Aber es müsse zum Ausdruck gebracht werden, daß Europa sich gegen eine amerikanische Einmischung abschirmen werde.“ Scheel unterstrich vorsichtig, die USA seien der EG einige Schritte entgegengekommen: mit der Verlegung des Tagungsorts der ECG nach Europa, der Ernennung des belgischen Diplomaten Ockrent zu ihrem Vorsitzenden und der Verlagerung von Kompetenzen auf die OECD. Auch sei das amerikanische Verhalten teils eher Reaktion auf die Uneinigkeit und Ohnmacht der EG als intentionale Spaltungspolitik.

---

<sup>716</sup> Vgl. Telegramm PARIS 5668, US-Botschaft Paris an das DoS, 6. März 1974, ebd.

<sup>717</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Jobert, 1. März 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 65.

<sup>718</sup> Vgl. Kissinger: A World Restored, a.a.O.

Allerdings war dies auch aus Scheels Sicht nur ein Grund mehr, die politische Integration weiterzuverfolgen. Besonders bezüglich des euro-arabischen Dialogs habe man in Washington am guten Willen der USA zweifeln müssen, da Kissinger gegenüber den französischen, italienischen und deutschen Delegationen „eine Szene“ gemacht und erklärt habe: „diese Konferenz [...] wird nicht stattfinden, solange ich lebe.“ Dieses Verhalten sei inakzeptabel, Scheel und Jobert waren sich einig, den EAD zeitnah zu eröffnen. EG-interne Gegenstimmen, vor allem seitens der Niederlande, sah Jobert als Folge amerikanischen Drucks; er werde sich nicht irritieren lassen und im Zweifelsfall allein mit der arabischen Welt verhandeln. Uneins war man sich in der Frage der Konsultationen mit den USA. Scheel erklärte, man dürfe Washington nicht einfach ausschließen; Jobert war der Ansicht, man könne sich Konsultationen sparen, da Washington eh über alles informiert sei. Ein formeller Konsultationsmechanismus würde nur Kissingers Vision bedienen, „wonach Europa keine gemeinsame Position einnehmen sollte, ohne vorher mit den USA gesprochen und deren Zustimmung eingeholt zu haben.“ Da Jobert aber, wie er erklärte, „realistisch“ genug war, um Deutschland nicht vor die Wahl zwischen Paris und Washington zu stellen, setzte sich Bonn hier schlussendlich durch. Direkt nach dem EG-Beschluss zum EAD informierte Scheel dann auch Kissinger und unterstrich, dass der Dialog „nicht die laufenden Friedensbemühungen [...] und auch nicht die internationalen Bemühungen in der Energiefrage beeinträchtigen sollte.“<sup>719</sup> Die „offizielle Reaktion der amerikanischen Regierung“, die Kissinger darlegte, war vernichtend. Man sei ungenügend unterrichtet worden, die EG stelle sich direkt gegen die Nahost- und Energiepolitik der USA. Das „Verfahren, das zu dieser Entscheidung geführt habe“, sei inakzeptabel und könne nicht „ohne ernste Gefährdung der Allianz beibehalten werden“. Würde die EG ihre Außenpolitik von den USA abkoppeln, so werde man es ihr gleichtun. Auch Beteuerungen van Wells gegenüber der US-Botschaft, die EG verfolge gute Intentionen und Bonn habe heikle Passagen im EAD-Dokument unterbunden,<sup>720</sup> besänftigten die USA nicht. Am 6. März schrieb Nixon im selben Geist an Brandt.<sup>721</sup> Bald sagte er das

---

<sup>719</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Brüssel, 4. März 1974, AAPD 1974, Bd. 1, Dok. 69.

<sup>720</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 03537, US-Botschaft Bonn an DoS, 5. März 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>721</sup> Vgl. Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 6. März 1974, in: Telegramm STATE 044480, DoS an US-Botschaft Bonn, 5. März 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 2 of 4]; Box 61; ebd.

nächste Treffen der ECG ab und setzte die Arbeiten an der EG-US-Deklaration aus.<sup>722</sup> Nur die Etablierung fester Konsultationsmechanismen könne diesen Bruch kitten.<sup>723</sup>

Hatte Kissinger Frankreich in Washington isoliert und die EG in die Krise gestürzt, so war es nun Paris gelungen, die Europäer zu einer gemeinsamen Nahostpolitik anzutreiben. Während die Bundesregierung sich bemühte, mit keinem Partner in einen Konflikt zu geraten, schlachtete die französische Regierung ihre Erfolge ebenso ungeniert aus, wie es Kissinger zuvor getan hatte. So stellte Jobert die EG-Entscheidung zum EAD, kurz, nachdem Scheel den USA noch versichert hatte, es handele sich um keinen feindlichen Akt, in den Medien als „Unabhängigkeitserklärung Europas von den Vereinigten Staaten“ dar. Botschafter Irwin betrachtete den Stolz des aufsässigen Bündnispartners mit Sarkasmus und unterstellte Paris ein „David-und-Goliath-Syndrom“.<sup>724</sup> Als er jedoch erfuhr, dass Nixon das ECG-Treffen abzusagen plante, warnte er, hiermit würde man Frankreich in die Hände spielen.<sup>725</sup> Auch war unsicher, wie die Bundesrepublik auf den rabiaten Druck reagieren würde. Wie die französische Botschaft in Bonn festhielt, Sorge die amerikanische „Brutalität“ für eine „Verstärkung deutscher Unsicherheiten“.<sup>726</sup> Im AA zeigte sich zudem Frustration. Wie Staatssekretär Frank dem französischen Botschafter mitteilte, sei er vom „imperialen Ton“ Kissingers „persönlich verletzt“ worden.<sup>727</sup> Frank stimmte Sauvagnargues zu: Kissingers Verhalten bewiese, dass die USA Europa unter ihre Vormundschaft zwingen wollten; sie nutzten die Lage nur als Vorwand, um sich ein „permanentes Mitspracherecht im gemeinschaftlichen Entscheidungsfindungsprozess“ zu sichern. Dem könne die Bundesrepublik niemals zustimmen. Sauvagnargues hielt nach dem Gespräch fest, die Situation biete die Chance, die „europäische Erziehung“ der Bundesrepublik zu befördern. Tatsächlich hatte Frank seinem Frust auch gegenüber dem amerikanischen Botschafter Luft gemacht, den er einberief und befragte, wie Kissingers Verhalten zu erklären sei: „Er stellte die rhetorische Frage, ob die USA schlicht alles missverstanden hätten, was Scheel und er bezüglich des Vorschlags zur euro-arabischen Kooperation gesagt hätten.“<sup>728</sup> Mehrfach habe

---

<sup>722</sup> Vgl. Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 14. März 1974, ebd.

<sup>723</sup> Brief, Richard Nixon an Willy Brandt, Washington, 6. März 1974, a.a.O.

<sup>724</sup> Telegramm PARIS 5668, US-Botschaft Paris an DoS, 6. März 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; ebd.

<sup>725</sup> Vgl. Telegramm PARIS 5557, US-Botschaft Paris an DoS, 5. März 1974, ebd.

<sup>726</sup> Telegramm No. 879/79, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 6. März 1974, AD, 1928 INVA, Box 2983.

<sup>727</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm No. 978/79, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 7. März 1974, ebd.

<sup>728</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 03564, US-Botschaft Bonn an DoS, 6. März 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

man erklärt, der EAD sei nicht gegen die Nahostpolitik der USA gerichtet. Kissingers Eskalation des Themas werde dessen Bedeutung in den Augen der Araber nur verstärken; man solle sich dringend beruhigen.

Doch Kissinger sollte abermals gewinnen. Unter hohem Druck schwenkte Bonn auf dessen Forderungen ein und vertrat diese in der EG. Wie eine „verlässliche Quelle aus dem Auswärtigen Amt“ der US-Botschaft am 15. März mitteilte, habe van Well den Politischen Direktoren der EG am 12. März einen Vorschlag zu einem neuen Konsultationskonzept mit den USA vorgelegt, den man bald Washington präsentieren wolle.<sup>729</sup> Das Konzept sehe vor, dass die EPZ-Präsidentschaft die USA künftig über EG-Entscheidungen informieren werde, sobald diese intern feststünden, aber bevor sie formell initiiert würden. Diese Forderung sei für Bonn nicht verhandelbar. Sollte es Widerstand geben, würde man die Position einnehmen, dass die Bundesrepublik es als nationales Interesse erachte, die USA vor finalen Entscheidungen bilateral zu konsultieren. Man hoffe, dieser Mechanismus werde den USA die Möglichkeit geben, ihre eigene Sichtweise so zu präsentieren, dass sie „in der deutschen nationalen Position integriert oder zumindest berücksichtigt werde.“ Die harte Haltung der USA hatte ihre Wirkung somit nicht verfehlt; insbesondere zwei öffentliche Kommentare Nixons, in denen er erklärte, das europäische Verhalten bedrohe die Aufrechterhaltung der US-Truppenstärke in Europa, sorgten in Bonn für Umdenken.<sup>730</sup> Am 21. März traf Hillenbrand erneut auf Staatssekretär Frank, der ihn offiziell über das Konsultationsmodell informierte und hinzufügte, man bedaure die Missverständnisse der letzten Zeit und wolle deren Wiederholung vermeiden.<sup>731</sup> Mit Blick auf ein geplantes Zusammentreffen Kissingers mit Scheel auf Schloss Gymnich am 24. März teilte Hillenbrand diesem mit, er werde Scheel und Frank in „geläuterter und etwas bestürzter Stimmung“ antreffen; sie seien sich nun der „Schwierigkeiten des umständlichen Entscheidungsfindungsprozesses der [EG] und der Launen französischer Politik“ bewusst geworden. Dies sei auch eine Folge der kippenden öffentlichen Meinung und oppositioneller Attacken gegen den Bundeskanzler, dem der transatlantische Konflikt angelastet wurde. Dass Bonn nicht weiter zu verhandeln bereit war, verdeutlichte van Well am 20. März auch seinem französischen Kollegen Piaux, dem er bestätigte: sollte ein EG-Partner die Konsultationen blockieren, werde man sich auf das

---

<sup>729</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 04120, US-Botschaft Bonn an DoS, 15. März 1974, ebd.

<sup>730</sup> Hierzu sprach Nixon vor Vertretern der Presse am 15. März in Chicago und am 19. März in Houston, vgl. Telegramm BONN 04497, US-Botschaft Bonn an DoS, 21. März 1974, ebd.

<sup>731</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 4497, US-Botschaft Bonn an DoS, 21. März 1974, ebd.

nationale Interesse berufen und bilateral mit Washington arbeiten.<sup>732</sup> Vor allem aber wurde Bonns Einschwenken in Gymnich zwischen Kissinger und Scheel deutlich. Hier war die bürokratische Spitze der deutsch-amerikanischen Beziehungen vertreten: Botschafter Hillenbrand, Helmut Sonnenfeldt und Assistant Secretary for European Affairs Arthur A. Hartmann, Günther van Well und die Staatssekretäre Paul Frank und Peter Hermes; darüber hinaus stieß unangekündigt der Bundeskanzler hinzu.<sup>733</sup> Zu Beginn versicherte Kissinger etwas scheinheilig, er sei stets Befürworter eines zweiten westlichen, europäischen Entscheidungszentrums gewesen; den USA tue es nicht gut, alles allein zu beschließen. Die Form dieser Entscheidungsfindung sei nicht das Problem, sondern „diese konstante Opposition der Franzosen“. Im arabischen Raum verhalte sich Paris offen feindlich gegenüber den USA – „schlimmer als die Sowjets. [Wenn] Gromyko solche Sachen sagen würde, würden wir die Détente für beendet erklären.“ Kissinger zeigte sich informiert, dass Paris die arabischen Regierungen wiederholt davor gewarnt hatte, ihr Ölembargo gegen die USA aufzuheben; deutsche Zweifel an diesen Nachrichten wischte er vom Tisch, er kenne die Fakten. Joberts Geschichten über die WEC seien zudem größtenteils an den Haaren herbeigezogen. Er habe diesen in Washington nur fünf Minuten gesprochen und ihn gefragt, an welchen Aspekten des Energieprogramms sich Paris störe, woraufhin er geantwortet habe: „Amerikanische Führung.“ Über Drinks, Lunch und Kaffee stellten die amerikanische und die deutsche Seite in lockerer Atmosphäre weitgehende Übereinstimmung bei aktuellen Themen fest; auch die NATO-Deklaration des Year of Europe wollte man nun wieder ins Auge fassen. Zwar bevorzugte Kissinger bilaterale Konsultationen gegenüber dem geplanten mechanistischen EG-Verfahren, doch stimmte er ob der Situation zu, Bonn solle mit dem Plan voranschreiten. Sorgen vor weiterer französischer Intransigenz tat Scheel ab: „Nicht nur die Franzosen haben ein Veto; wir haben auch eines.“

Nach dem Treffen traten Kissinger und Scheel vor die Presse – Brandt hatte das Treffen nach sehr knappen Beiträgen früh verlassen – und präsentierten sich in harmonischer Übereinstimmung. Wie Kissinger ausführte, begrüße man die Ideen der Bundesrepublik zur Stärkung der euro-amerikanischen Konsultationen und ermutige sie, diese in der EG zu verfolgen. Aus Sicht der USA sei „das Atlantische Verhältnis stets der Eckpfeiler der

---

<sup>732</sup> Vgl. Telegramm BONN 04570, US-Botschaft Bonn an DoS, 22. März 1974, ebd.

<sup>733</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Bonn, 24. März 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 3 of 4]; Box 61; ebd.

amerikanischen Außenpolitik gewesen und werde es auch immer bleiben.“<sup>734</sup> Er danke seinem „Freund Walter“ für den angenehmen Empfang und die konstruktiven Gespräche. Der Minister gab den Dank an „Henry“ zurück und unterstrich, der Konsultationsmechanismus an sich sei weniger bedeutsam sei als die inhaltliche Übereinstimmung: „die Außenpolitik der USA und [...] Europas muss von gemeinsamen und übergeordneten Interessen geleitet werden.“ Die Botschaft an Paris war deutlich: Amerika und die Bundesrepublik hatten den Schulterschluss gesucht. Von den Journalisten gefragt, weshalb es zuvor zu so großen Missverständnissen gekommen sei, meinte Kissinger jovial: „Ich muss wohl Deutsch gesprochen haben.“

Natürlich war das Umschwenken der Bundesregierung Folge des enormen diplomatischen Drucks, den Kissinger aufgebaut hatte, um eine den USA missliebige EG-Außenpolitik zu verhindern. Die Schuldzuweisungen an Frankreich und die Dementis Kissingers bezüglich seiner brachialen Politik auf der WEC sind bei Kenntnis der Quellenlage als Taktik zu werten, unter den Mächten der EG eine Koalition gegen Paris zu schmieden und die Entwicklung im amerikanischen Sinne zu beeinflussen. Im Fall der Bundesrepublik zeigte sich nun, was Helmut Schmidt unterstrichen hatte: Wurde man vor die Entscheidung zwischen Paris und Washington gestellt, fiel die Entscheidung für Washington aus, selbst, wenn dies Konflikt mit Paris bedeutete. Dass die USA mit der Abhängigkeit der Bundesrepublik kalkuliert hatten, geht aus dem Memorandum hervor, das Kissinger nach dem Treffen auf Schloss Gymnich an Nixon schrieb: „Es wurde deutlich, dass Ihre jüngsten Äußerungen einen bedeutenden Einfluss auf die Deutschen hatten. Sie realisieren jetzt, dass sie für die Weiterverfolgung ihres bisherigen Kurses hohe Strafen gezahlt hätten.“<sup>735</sup> Brandt und Scheel seien nun der Ansicht, „dass Europa sich im Kontext enger Atlantischer Beziehungen einigen muss, ergo in enger Übereinstimmung mit uns.“ Und obwohl Kissinger auf der Pressenkonferenz in Bonn behauptete, die Tatsache, dass er auf seiner Reise durch Europa nur Bonn und London, nicht aber Paris besuche, sei nur zeitlichen Faktoren geschuldet,<sup>736</sup> hielt er fest: „Ich denke, das war

---

<sup>734</sup> DoS Press Release: Remarks of the Honorable Henry A. Kissinger, Secretary of State, and Foreign Minister Walter Scheel, Following their Meeting at Schloss Gymnich, March 24, 1974, Washington, 25. März 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 2 of 4]; ebd.

<sup>735</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Brent Scowcroft an Präsident Nixon, Washington, 24. März 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 3 of 4]; ebd.

<sup>736</sup> Vgl. Department of State Press Release, Washington, 25. März 1974, a.a.O.



eine wertvolle Zwischenlandung. Dass ich auch in London verweilen werde, wird den Franzosen nicht entgehen.“<sup>737</sup>

In der Tat ging diese erzwungene Verbesserung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses einher mit der Verschärfung des franko-amerikanischen Konflikts. Zwei Tage vor dem Treffen in Gymnich empfing Kissinger Botschafter Kosciusko-Morizet in Washington zu einem Streitgespräch, wo er ihn mit den bekannten Vorwürfen zur Nahostpolitik konfrontierte.<sup>738</sup> Diese feindselige Politik werde ergänzt durch französische Agitation in Lateinamerika, wo man vor einem Kondominium der Supermächte warnte und Blockfreiheit propagierte. Alle Dementis des Botschafters wischte Kissinger vom Tisch. Die Regierung Nixon sei eingangs profranzösisch gewesen, doch die französische Haltung seit dem Year of Europe habe dies geändert. Pompidou habe Kissingers Projekt ausgenutzt, um die EG in seinem Sinne zu beeinflussen. Nur aufgrund dieses Verhaltens gebe es Bedarf an einem Konsultationssystem mit der EG. Europa könne nur an der Seite der USA Entscheidungszentrum der Weltpolitik werden. Sonst, so Kissinger, befände man sich in einem Verhältnis wie mit der Sowjetunion. Abseits inhaltlicher Kompromisse bedürfe es vor allem eines Tonwechsels, derzeit habe man ein „Problem der Feindschaft“. Dass in den nächsten Tagen Polemiken gegen die französische Nahostpolitik in den US-Medien auftauchten und öffentliche Kritik an Paris auslösten, die den Botschafter zu mehrfacher Intervention bewegte, unterstrich: das Verhältnis war an einem Tiefpunkt angelangt.<sup>739</sup>

In dieser disharmonischen Lage erlag Präsident Pompidou am 2. April den Folgen seiner seit einiger Zeit vom Elysée-Palast verharmlosten Erkrankung an Morbus Waldenström. Drei Wochen später wurde Willy Brandts persönlicher Referent Günter Guillaume als DDR-Spion enttarnt, was am 7. Mai zum Rücktritt des Bundeskanzlers führte. Drei Monate später, am 8. August, führte die Watergate-Affäre und das drohende Impeachment-Verfahren zum Rücktritt Präsident Nixons. In allen drei Staaten fand somit in kurzem Zeitraum ein irregulärer Regierungswechsel statt, was einen Scheidepunkt für die trilateralen Beziehungen darstellen sollte.

---

<sup>737</sup> Memorandum, Brent Scowcroft an Präsident Nixon, Washington, 24. März 1974, a.a.O.

<sup>738</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 2488/500 und 2501/99, Französische Botschaft Washington an das MAE, 22. März 1974, AD, 91 QO, Box 722.

<sup>739</sup> Vgl. hierzu bspw. Brief, Botschafter Kosciusko-Morizet an die Redaktion der Washington Post, Washington, 24. März 1974; Telegramm LE 2578-83, Französische Botschaft Washington an das MAE, 25. März 1974; Telegramm No. 2588, Französische Botschaft Washington an das MAE, 26. März 1974; Telegramm 2633/34, Französische Botschaft Washington an das MAE, 28. März 1974; Telegramm 2732/36, Französische Botschaft Washington an das MAE, 30. März 1974, ebd.

### I.2.3. Umbruch. Paris, Washington und Bonn, 1969-1974

Für die trilateralen Beziehungen zwischen Bonn, Paris und Washington ergibt sich für die Jahre 1969-1974 in der Gesamtschau ein Bild, das mit großer Diskontinuität begann, sich über jahrelange Verwerfungen hin verkomplizierte und schließlich aufzeigte, wie aufgrund ausbrechender Konflikte jede Regierung zu traditionellen Interpretationen des nationalen Interesses und den Kontinuitätslinien einer historisch pfadabhängigen Außenpolitik zurückfand, die aus den strukturellen Gegebenheiten resultierte. So begann die Amtszeit Willy Brandts mit der Neugestaltung der Ost- und Deutschlandpolitik, womit eine deutliche Distanzierung und Emanzipation von den drei Westmächten einherging. Sowohl Washington als auch Paris standen der Neuen Ostpolitik höchst kritisch gegenüber und verdeutlichten ihre Opposition zum Vorgehen Bonns kontinuierlich.<sup>740</sup> Die Bundesregierung blockte hierbei im Rahmen ihres unilateralen Vorgehens gegen Moskau selbst offizielle Demarchen ihrer Schutzmächte ab. Die von Egon Bahr zumal in Traditionsquellen vertretene Narrative, es habe „eine fortdauernde enge [...] Zusammenarbeit zwischen Bonn und Washington“ gegeben, in der „intern [nie] ernste Bedenken zu Inhalt und Tempo unserer Politik geltend gemacht oder auch nur ein Versuch unternommen worden [sei], Bonn in den Arm zu fallen“, muss somit deutlich differenziert werden.<sup>741</sup> Bonn setzte ab 1969 eine Politik um, die der zentraleuropäischen Entspannung mit dem Fernziel der Überwindung des bipolaren Status quo und der deutschen Wiedervereinigung Priorität einräumte und hierfür eine Belastung des Verhältnisses zu den Bündnispartnern bewusst in Kauf nahm.<sup>742</sup> Auch war man bereit, die völkerrechtlichen Sonderbefugnisse der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs zu umgehen und zu beugen, wie im Kontext des Viermächteabkommens über Berlin deutlich wurde.

---

<sup>740</sup> Für die Skepsis und Feindschaft seitens des Weißen Hauses und des NSC vgl. übereinstimmend Steck: Neue Ostpolitik, a.a.O., S. 317-334; auch S. 360: „die tiefgehende Angst vor einem neuen deutschen Nationalismus und einer Wiederholung der deutschen Schaukelpolitik zwischen West und Ost schürten negative Erwartungen“; für die franko-amerikanischen Sorgen Gottfried Niedhart: Ost-West-Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht, in: Chantal Metzger / Hartmut Kaelble (Hrsg.): Deutschland – Frankreich – Nordamerika: Transfers, Imaginationen, Beziehungen, Stuttgart 2006, S. 35-50. S. 50.

<sup>741</sup> Bahr: Zu meiner Zeit, a.a.O., S. 278.

<sup>742</sup> Wie auch Jussi M. Hanhimäki argumentiert, handelte es sich sowohl bei Charles de Gaulles *Politique à l'Est* als auch bei Willy Brandts Neuer Ostpolitik um eine „European challenge to the excesses of bipolarity [...] in the form of nationalistic needs“, vgl. ders.: *Détente in Europe, 1962-1975*, a.a.O., S. 198; an der verdienstreichen Brandt-Biographie Peter Merseburgers muss hier bemängelt werden, dass die Untersuchung bei außenpolitischen Themen den Komplexitäten nationaler Interessenskonflikte nicht immer mit hinreichendem historischem Bemühen gegenübertritt. Eine Äußerung wie „Pompidou, der zynische Realist, und Brandt, der moralische Realist, das will eben nicht nahtlos zusammenpassen – so wenig wie Brandt, der Moralist, und Nixon, der Amoralist“, sind in ihrem Wesen unwissenschaftlicher und hagiographischer Natur; zudem beruhen sie größtenteils auf anekdotischer Evidenz. Vgl. Peter Merseburger: *Willy Brandt, 1913-1992. Visionär und Realist*, Stuttgart / München 2013 (zuerst 2002). S. 629.

Gleichzeitig waren dieser Emanzipation aber Grenzen gesetzt, die Henry Kissinger nach der Etablierung des Ratifikationsjunktims zwischen dem Berlinabkommen und den Ostverträgen durch Egon Bahr mit aller Härte durchzusetzen begann. Während Großbritannien und Frankreich ob der Geheimdiplomatie zwischen Washington, Bonn und Moskau an deutschlandpolitischem Einfluss verloren, gelang es dem Weißen Haus, die Kontrolle über die Bundesrepublik auf diesem Feld wiederzuerlangen und die Resultate der Ostpolitik mitzubestimmen. Parallel zu dieser Entwicklung verlief der Konflikt auf europapolitischem Feld, wie anhand des Year of Europe und der Ölpreiskrise deutlich wird. War Bonn hier auch mehr um euro-amerikanischen Interessensausgleich bemüht als Paris, so kommunizierte Brandt doch gen Washington, die EG solle als politische Einheit behandelt werden: Washington sei kein Teil der internen Entscheidungsstrukturen und habe auf diese keinen Einfluss zu nehmen. Man stimmte dem französischen Vorschlag zu, statt der von Kissinger vorgesehenen Deklaration von EG und USA eine konfrontative Erklärung über die europäische Identität abzugeben. Im zeitgleich aufbrechenden Nahostkonflikt entschied die Bundesregierung, die Lieferung amerikanischen Waffenmaterials aus deutschen Depots an Israel zu unterbinden und auf EG-Ebene unter Ägide Frankreichs eine Position einzunehmen, die die Interessen der USA konterkarierte. Nachdem es Kissinger gelang, die EG auf der Washingtoner Energiekonferenz zu spalten und Frankreich zu isolieren, war Bonn im Nachspiel darum bemüht, Paris entgegenzukommen und die Gemeinschaft zu einer gemeinsamen Position zu bewegen. Hier muss den Forschungsansichten Robert Keohanes und Daniel Sargents, Kissinger habe auf der WEC „vorgeschlagen, Hegemonie durch multilaterale Kooperation zu ersetzen“, widersprochen werden:<sup>743</sup> Zwar plante Kissinger in der Tat, eine einheitliche westliche Haltung in der Ölkrise zu entwickeln, doch war die Wahrung der eigenen Hegemonialstellung hierbei oberste Direktive. Im Widerstand gegen diese Bestrebungen der USA wurde europäischerseits das Projekt des EAD, aus Sicht des Weißen Hauses Kern der antagonistischen Haltung der EG, entwickelt und weiterverfolgt. Doch aufgrund hohen amerikanischen Drucks, der auch Drohungen mit Truppenreduktionen beinhaltete, wurde Bonn schlussendlich zum Einlenken gezwungen. Dies resultierte in dem deutschen Konzept eines neuen euro-amerikanischen Konsultationsmechanismus, der zum Zeitpunkt des Rücktritts Willy Brandts in die Verhandlungsphase eintrat. Diesem Entwurf zufolge könne künftig jeder Mitgliedsstaat vor einer gemeinsamen Entscheidung der EG die

---

<sup>743</sup> So gibt Sargent Keohane in dessen Analyse recht, vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 161; Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ 1984, S. 217-40.

USA konsultieren, insofern er dies für geboten hielt. Auf europapolitischem wie auf ostpolitischem Gebiet beschritt die Regierung Brandt somit eingangs die USA antagonisierende Wege, wurde aber durch Kissingers machtpolitische Maßnahmen und ihre sicherheitspolitische Abhängigkeit von Washington schlussendlich in beiden Fällen auf eine kooperative Linie gezwungen<sup>744</sup> – auch wenn im Bereich der Ostpolitik ihre blocktranszendierende, transformative Entspannungspolitik längerfristige historische Konsequenzen zeitigen sollte als der stabilitätspolitische Ansatz, den Weißes Haus und NSC vertraten, wie Irwin Wall<sup>745</sup> und Stephan Kieninger<sup>746</sup> argumentiert haben.

Ein gegenläufiger Entwicklungsbogen zeichnete die französische Außenpolitik mit Bezug auf die USA aus. Begann die Regierung Pompidou mit einer graduellen Abkehr von den konfrontativen Positionen de Gaulles und einer Öffnung gen Washington, die eingangs durch die Europapolitik Nixons rezipiert wurde, so wurden schon angesichts der bilateralen Détente zwischen Washington und Moskau Stimmen laut, die vor einem Kondominium der Supermächte warnten und das alte Ziel einer Überwindung der Blockstrukturen und der Schaffung eines eigenständigen Europas unter französischer Führung propagierten. Auch in der Deutschlandpolitik wich die initiale Begeisterung über Brandts pro-europäische und

---

<sup>744</sup> Hier ist Gottfried Niedhart prinzipiell in seiner Analyse zuzustimmen, dass die USA kein Veto gegen die Ostpolitik einlegten, da sie im Kontext der sicherheitspolitischen Machtstrukturen in der NATO stets die Mittel sahen, um gegen etwaige westdeutsche Alleingänge vorzugehen und Bonn zurück unter die eigene Ägide zu zwingen. Aufgrund unserer Analyse wirkt aber Niedharts Rückschluss, dass es „no real crisis“ gegeben habe und dass Kissingers und Nixons interne Analysen zwar dramatisch klangen, aber außenpolitisch substanz- und konsequenzlos waren, zu kurz gegriffen – zwischen den Regierungen in Bonn und Washington herrschte eine Vertrauenskrise, die bis zu Überlegungen des Sturzes der sozial-liberalen Koalition reichten und amerikanisches Bedauern darüber auslösten, dass Brandt nicht an Krebs sterben würde. Die Neue Ostpolitik definierte die westlichen Machtstrukturen neu, und auch, wenn dies den Westen nicht in einen offenen Bruch führte, waren die Beben dieser tektonischen Verschiebungen der Nachkriegszeit deutlich zu spüren. Vgl. Gottfried Niedhart: U.S. Détente and West German Ostpolitik. Parallels and Frictions, in: Matthias Schulz / Thomas A. Schwartz (Hrsg.): *The Strained Alliance*, a.a.O., S. 23-44, hier S. 43f. Recht zu geben ist Bernd Schaefer in seiner Argumentation, dass Kissinger ein realpolitisches Gegengewicht zu dem emotionalen und impulsiven Nixon darstellte und der Präsident schlicht nicht die Mittel hatte, gegen Brandts Ostpolitik vorzugehen, obwohl er Mann und Politik keinerlei Sympathie entgegenbrachte; gleichzeitig geht Schaefer zu weit, wenn er die historischen Bedenken des Weißen Hauses und des NSC vor deutschem Nationalismus und Bonner Schaukelpolitik als bloße Reden abtut. Gerade die Politik Washingtons zur Kontrolle der Ostpolitik belegt, dass, auch wenn solche Interpretationsmuster retrospektiv inakkurat gewesen sein mögen, sie dennoch zur Entscheidungsfindung in der amerikanischen und im Übrigen auch französischen Außenpolitik beitrugen. Vgl. Bernd Schaefer: *The Nixon Administration and West German Ostpolitik, 1969-1973*, in: ebd., S. 45-64, hier S. 60ff.; zuzustimmen ist der Analyse Robert Dalleks, dass in der Kritik an der Regierung Brandt bisweilen auch ein persönlich-innenpolitisches Element des Neids um die Schlagzeilen eine Rolle spielte, Robert Dallek: *Nixon and Kissinger. Partners in Power*, New York 2007, S. 214ff.

<sup>745</sup> Irwin M. Wall: *The United States and two Ostpolitiks*, in: Loth / Soutou: *The Making of Détente*, a.a.O., S. 133-150, hier S. 147, wo es heißt: „Kissinger's détente did not last long [...]. Brandt's détente proved more lasting: the Ostpolitik became a permanent fixture of German foreign policy thereafter.“

<sup>746</sup> Stephan Kieninger: *Transformation versus Status quo*, a.a.O.

ostpolitische Ausrichtung bald der Sorge vor westdeutschem Unilateralismus, der die Erweiterung des Bonner Handlungsspielraums und die Überwindung der Resultate des Zweiten Weltkriegs zum Ziel habe und somit französische Interessen bedrohe.<sup>747</sup> Ähnlich wie die USA kalkulierte auch Frankreich hier notfalls mit einer machtpolitischen Blockade der Ostpolitik vermittels seiner Vorbehalts- und Hoheitsrechte zumal in Berlin, doch war es Paris gerade hier ob der Geheimdiplomatie zwischen USA, UdSSR und Bundesrepublik schließlich nicht möglich, die Resultate entscheidend zu beeinflussen. Insofern trifft Laurent Cesaris Aussage, dass unter Pompidou „die geteilten Verdachtsmomente gegenüber der westdeutschen Ostpolitik eine [...] starke Verbindung zwischen Frankreich und der Administration Nixon darstellten“, nur unter Hinweis auf diese Limitierungen zu;<sup>748</sup> auch erklärt es das „Misstrauen der Franzosen gegenüber der Ostpolitik zwischen 1969 und 1974“, über die sich Ange Thierry Alouko am Ende seiner detaillierten Untersuchung der Außenpolitik Willy Brandts verwundert.<sup>749</sup> Gegenüber Washington sowie Bonn fand sodann im Jahr 1973 eine Wende statt, die mit dem Wechsel an der Spitze des MAE von Maurice Schumann zu Michel Jobert einherging. Sie wurde charakterisiert durch eine Refokussierung auf das im gaullistischen Sinne verstandene nationale Interesse, die Konfrontation mit den USA und den Versuch, die Bundesrepublik auf eine antiamerikanische EG-Position einzuschwören.<sup>750</sup> Dies wurde bezüglich des Year of Europe, des Nahostkonflikts und der Energiefrage deutlich. Dass Paris hierbei bis zu einem gewissen Punkt Erfolg hatte, lag nicht zuletzt an der hegemonialen Politik Kissingers, der spätestens nach dem Scheitern des Year of Europe rigorose Methoden zur Kontrolle der europäischen Staaten anwandte und diese zunehmend antagonisierte. Doch ähnlich, wie Frankreich im Rahmen der Neuen Ostpolitik an die Grenzen seines Einflusses stieß, sollte auch seine Europapolitik 1974 scheitern, da die mühsam hergestellte Einheit der EG schließlich unter Druck der USA zerbrach – erst auf der

---

<sup>747</sup> Vgl. hierzu übereinstimmend Hélène Miard-Delacroix: Willy Brandt, Paris 2013. S. 177f.

<sup>748</sup> Laurent Cesari: France and NATO from 1966 to 1976, in: Loth / Soutou (Hrsg.): The Making of Détente, a.a.O., S. 91-102, S. 94.

<sup>749</sup> Ange Thierry Alouko: La politique étrangère de Willy Brandt, Paris 2014. S. 589.

<sup>750</sup> An dieser Stelle ist Sabrina Tricauds Ansicht zu kritisieren, dass die Jahre Pompidous im strikten Kontrast zu de Gaulles antiamerikanischem Handeln standen und dass Pompidou „ne chercha jamais la rupture avec les Etats-Unis et se montra favorable à des formules de compromis.“ Zwar ist es richtig, dass der franko-amerikanische Konflikt struktureller Natur war und Washingtons imperialer Gestus Frankreich oftmals in Zugzwang brachte, doch in Anbetracht der Erkenntnisse dieser Untersuchung kann dem Doppelgespann Pompidou-Jobert ein anti-amerikanischer Impetus, der seinen Ausdruck in aggressiver Diplomatie fand, nicht abgesprochen werden. Vgl. Tricaud: Les Années Pompidou, a.a.O., S. 278-282, Zitat auf S. 281.

WEC, dann im Rahmen der Debatten um einen permanenten Konsultationsmechanismus mit den USA.<sup>751</sup>

Dass die europäischen Zentrifugalkräfte derart unterbunden wurden, war direkte Konsequenz der Außenpolitik des Weißen Hauses – und das Endergebnis der Geschichte des Dreiecks von 1969-1974. Hatte Richard Nixon seine Amtszeit mit dem Projekt begonnen, der Allianz neues Leben einzuhauchen und sie den gewandelten Umständen der 1970er anzupassen, das Verhältnis zu Frankreich zu entspannen und die Westbindung der Bundesrepublik durch eine Gleichberechtigungspolitik abzusichern, so trieben die Konflikte über die Détente, die Deutsche Frage und Berlin, über die Währungskrise, den Nahostkonflikt und die Energiepolitik, gebündelt im Streit um das künftige euro-amerikanische Verhältnis im Year of Europe, die realpolitischen Imperative der westlichen Supermacht in den Vordergrund.

## **II. 1974-1977**

### **II.1. Regierungswechsel**

#### **II.1.1. „He has returned.“<sup>752</sup> Helmut Schmidt im Kanzleramt**

Man kommt bei der Lektüre der Berichte über den Rücktritt Willy Brandts in amerikanischen Archiven nicht um den Eindruck herum, dass dieser begrüßt wurde. Vor dem Hintergrund der konfliktreichen deutsch-amerikanischen Beziehungen seit 1969 ist dies nicht verwunderlich. Dass Nixon und Kissinger Brandt und Bahr nicht viel Wertschätzung entgegenbrachten und sie intern mit Beschimpfungen bedachten, dass Nixon zudem 1971 darüber sinnierte, ob man die sozial-liberale Koalition nicht stürzen könne, ist bereits nachgewiesen worden. Im Dezember 1972, als die geheimdienstliche Information das Weiße Haus erreichte, dass Willy Brandt vermutlich an einer Krebserkrankung des Halses litt, wurde Helmut Schmidt bereits

---

<sup>751</sup> Hier ist der Analyse Daniel Möcklis zuzustimmen, die die hegemoniale Politik Kissingers gegenüber den Alliierten, die Bedeutung der strukturellen Schwäche europäischer Volkswirtschaften in der Energiekrise und die Auswirkungen des dreifachen Regierungswechsels 1974 als ursächlich dafür begreift, dass „the Nine's high political aspirations collapsed“ und die USA mit aller Macht die Integrität der NATO sowie die eigene politische Präponderanz bewahrten, vgl. Daniel Möckli: Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe, in: Schulz / Schwarz (Hrsg.): The Strained Alliance, a.a.O., S. 195-220, hier S. 219.

<sup>752</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Helmut Schmidt is in the US, Washington, 6. August 1970, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. VII 1 August 70 – Nov 70 [May 70 – Dec 70] [2 of 3]; Box 684; NSC Files; RNL. Handschriftliche Notiz Kissingers auf dem Dokument.

als vielversprechender Nachfolger gehandelt.<sup>753</sup> Als im Februar 1974 klar wurde, dass der Tumor gutartiger Natur war, herrschte im Weißen Haus Enttäuschung:

„Nixon: Was ist die Situation mit Brandts Hals?

Kissinger: Es ist leider nicht bösartig. Nun, das ist schrecklich, so etwas zu sagen —

[...]

Nixon: Sie meinen, leider ist er bei sehr guter Gesundheit.

Kissinger: Leider wird er wahrscheinlich weitermachen, ja.

Nixon: Er ist ein Dummkopf. [...]

Kissinger: — und er ist gefährlich.“<sup>754</sup>

Dass es um Brandt innenpolitisch trotz seines relativen gesundheitlichen Wohlergehens nicht gut stand, war in den USA seit Januar 1974 aktenkundig, ebenso, dass sich der Kanzler bereits länger mit dem Gedanken eines Rücktritts trug.<sup>755</sup> Gegenüber Bahr, dessen Position in der Koalition geschwächt worden war, schraubte man die Kontakte zurück, um sich nicht die Arbeitsgrundlage mit Innenminister Hans-Dietrich Genscher, der bald Walter Scheels Nachfolger an der Spitze des AA werden sollte, Finanzminister Helmut Schmidt und Verteidigungsminister Georg Leber zu verderben. „Es ist zweifelhaft, dass Bahr für uns irgendeinen Nutzen hat in seiner derzeitigen erodierten politischen Position“, fasste Sonnenfeldt zusammen.<sup>756</sup> So wenig, wie man Brandt und Bahr vertraute, so sehr sah man einer etwaigen Kanzlerschaft Helmut Schmidts mit großen Erwartungen entgegen. Denn obwohl Schmidt bereits als Verteidigungs- und Finanzminister für seine zwar stets in diskretem Rahmen, aber überaus deutlich geäußerte Kritik an den USA bekannt war, stand seine grundlegende Orientierung zu keinem Zeitpunkt in Frage: Schmidt galt als Archetyp des Atlantikers. Wie es Botschafter Hillenbrand beschrieb: „Außenpolitisch ist Schmidt ein solide

---

<sup>753</sup> Vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Brandt May Have Throat Cancer, Washington 16. Dezember 1972, Folder National Security Council Files, Country Files Europe, Germany (Bonn) Vol. XII, 1 May 1972 - 31 Dec 72 [1 of 2]; Box 687; NSC Files; RNL.

<sup>754</sup> Conversation between President Nixon and the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 3. Februar 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 6. „Dummkopf“ im Original: „dolt“.

<sup>755</sup> Vgl. Telegram 7304 From the Embassy in the Federal Republic of Germany to the Department of State, 7. Mai 1974, ebd., Dok. 279.

<sup>756</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Personal Letter to the President from Brandt, Washington, 30. Januar 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 1 of 4]; Box 61; NSC Files; RNL.

pro-amerikanischer und pro-NATO-Politiker, kühl gegenüber der EG und Frankreich.“<sup>757</sup> Bereits im Februar 1971 hatte der NSC ihn als pro-westlichsten Politiker der sozial-liberalen Koalition bezeichnet und war darum bemüht, Schmidt zu stützen. Wie Sonnenfeldt an Kissinger schrieb: „Wenn wir uns einig sind, dass wir nicht dabei ertappt oder in die Lage gebracht werden sollten, die SPD/FDP-Koalition zu stürzen, dann sollten wir uns auch einig sein, nicht den einen Mann in ihr zu stürzen, der, trotz seines Ehrgeizes und anderer Fehler, dem Westen am engsten verbunden ist und unter allen Optionen das beste künftige Haupt der SPD.“<sup>758</sup> Diese früh etablierten amerikanischen Bande Schmidts, die er während der Regierungszeit Brandts ausbaute, hatten jedoch ob seines scharfen Tons, der in der Bundesrepublik als „Schmidt-Schnauze“ berühmt wurde, in den USA stets auch einen angestregten Beigeschmack – Schmidt war Atlantiker, aber schwieriger Atlantiker. Als Sonnenfeldt Kissinger im August 1970 mitteilte, Schmidt befinde sich in den USA und sei „sehr aufgebracht“ über Berichte, nach denen Washington eine Reduktion seiner mediterranen Flottenpräsenz erwäge, versah Kissinger das Memorandum mit einer einzigen handschriftlichen Notiz: „He has returned.“<sup>759</sup> Die Härte und Bestimmtheit, mit der Schmidt den USA gegenüber deutsche Interessen sowie seine Lesart westlicher Gesamtinteressen vertrat, wurde aber auch als Vorteil gesehen, da man annahm, er werde diese stets ebenso deutlich gen Osten und in Europa vertreten. Schmidt wie Genscher sei Durchsetzungsfähigkeit und Effizienz zuzutrauen, wie die amerikanische Botschaft annahm, nachdem die neue Regierung in Bonn feststand: „Schmidt wird, einmal an der Macht, rasch handeln, um die Regierung wieder zu stärken, [und] das Resultat könnte eine schlagkräftigere und effektivere BRD-Führung sein.“<sup>760</sup> Dass man Brandt nicht missen würde, teilte man auch der französischen Botschaft in Washington recht offen mit. So brachte der Director for German Affairs des DoS, George, zwar eine „Hommage an die Persönlichkeit Herrn Brandts“ zum Ausdruck, äußerte jedoch „keinerlei Bedauern über seinen Rücktritt.“<sup>761</sup> Ebenso wenig verbarg er, „dass man in Washington äußerst zufrieden mit der Designation Herrn Schmidts

---

<sup>757</sup> Telegram 7304 From the Embassy in the Federal Republic of Germany to the Department of State, 7. Mai 1974, a.a.O.

<sup>758</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Helmut Schmidt's Visit and Associated Problems, Washington, 5. Februar 1971, Folder Country Files Europe, Germany, Vol. VIII 1. Dec 70 –Mar 71 [1 of 3]; Box 685; NSC Files; RNL.

<sup>759</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger: Helmut Schmidt is in the US, Washington, 6. August 1970, a.a.O.

<sup>760</sup> Telegram 7304 From the Embassy in the Federal Republic of Germany to the Department of State, 7. Mai 1974, a.a.O.

<sup>761</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 3869-74, Französische Botschaft Washington an das MAE, 10. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 2974.



sei.“ Ihm attribuiere man Pro-Amerikanismus und „autoritären“ Charakter, der sich positiv auf den Regierungsstil übertragen werde. Im Verhältnis zu den kommunistischen Staaten werde er „vorsichtig“ sein; zwar müsse er Bahr aus parteitaktischen Gründen im Kabinett halten, doch werde Schmidt deutschlandpolitisch im Gegensatz zu diesem „große Festigkeit“ beweisen. Für die USA war der Rücktritt Brandts, von dem intern berichtet wurde, er sei wohl eher auf Guillaumes Wissen über Brandts Affären als über sensitive Regierungsdokumente zurückzuführen, begrüßenswert.<sup>762</sup>

Auch in Paris beobachtete man den Verfall der Popularität Brandts und der SPD schon seit längerer Zeit. Im Februar 1974 kam die Botschaft in Bonn zu dem Schluss, Brandts einziger verbleibender Vorteil sei die noch niedrigere Popularität Helmut Kohls, seit 1973 CDU-Parteivorsitzender.<sup>763</sup> Die hohe Inflation, die hinter den Erwartungen zurückgebliebenen praktischen Resultate der Ostpolitik und das Bild eines „laxen“ Führungsstils führten zu massiven Zustimmungsverlusten der Koalition seit den letzten Wahlen.<sup>764</sup> Dieser Trend trug dazu bei, dass Brandt, in der eigenen Partei zunehmend isoliert, schon vor der Guillaume-Affäre einen Rücktritt erwog. Im März kam die Botschaft zu dem Urteil: „Die Meinung wendet sich von der [SPD] ab. Die Autorität Herrn Brandts ist angeschlagen.“<sup>765</sup> Zwar versuchte der Kanzler bis in den April recht erfolgreich, sich in der innerparteilichen Debatte, in der sich Schmidt als sein schärfster Kritiker profilierte, wieder Autorität zu verschaffen.<sup>766</sup> Nach schwierigen Verhandlungen einigte sich die SPD-Führung am 2. April auf einen Kompromiss, der sich programmatisch gen Zentrismus neigte und die Solidarität mit Brandt garantierte; Schmidt verzichtete auf seinen Anspruch auf Kanzlerschaftsnachfolge.<sup>767</sup> Über diesen Konsolidierungsversuch brach jedoch die Guillaume-Affäre herein und machte die mühselige Arbeit zunichte. Der öffentlich ausgeschlachtete Skandal untergrub nicht nur Brandts Ansehen, sondern schien auch dessen Ostpolitik ob der rücksichtslosen Spionage der DDR rückwirkend zu delegitimieren.<sup>768</sup> Dennoch sorgte die Nachricht von Brandts Resignation am 7. Mai in der Bundesrepublik für „Fassungslosigkeit“, wofür Botschafter

---

<sup>762</sup> Zu den Berichten über Brandts „potential sex scandal“ vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon, Outside the System, Washington, undatiert, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 4 of 4]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>763</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 875/78, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 28. Februar 1974, AD, 1928 INVA, Box 2947.

<sup>764</sup> Laut einer Allensbach-Umfrage im Dezember/Januar 1974 verfügte die Regierung nur noch über 35 % der Wählerzustimmung; im November 1972 waren es noch 57 % gewesen. Vgl. ebd.

<sup>765</sup> Frz. Botschaft Bonn an Michel Jobert, MAE, Note: Situation intérieure, 20. März 1974, ebd.

<sup>766</sup> Vgl. Telegramm Nr. 1108/10, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 13. März 1974, ebd.

<sup>767</sup> Vgl. Telegramm Nr. 1567/77, Französische Botschaft Bonn an das MAE,, 8. April 1974, ebd.

<sup>768</sup> Vgl. Telegramm Nr. 1803/09, Französische Botschaft Bonn an das MAE,, 26. April 1974, ebd.

Sauvagnargues Verständnis zeigte – wer hätte geahnt, so schrieb er nach Paris, dass Brandt, der vor 18 Monaten den größten sozialdemokratischen Wahlsieg in der Geschichte der Bundesrepublik errungen hatte, global respektierter Staatsmann der Entspannungspolitik und Friedensnobelpreisträger, so „brutal ausgelöscht“ werden könne.<sup>769</sup>

Gleichzeitig blickte die französische Diplomatie nach vorn und auf die Auswirkungen dieses Umbruchs, auch, wenn Paris sich selbst noch in der Übergangsadministration von Alain Poher befand und die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen abwarten musste, bevor die eigene Außenpolitik definiert werden konnte. Der Rücktritt Brandts, so sah es Sauvagnargues, sei eine Chance zum politischen Kurswechsel bezüglich der umfassenden Krise der Bundesrepublik, doch nicht deren Ende. Die „objektiven Faktoren“ der hohen Inflation, der Sorge um die ökonomische Prosperität, des desolaten Zustands der NATO sowie der Unzufriedenheit mit der Ostpolitik stellten die neue Regierung vor erhebliche Herausforderungen. Helmut Schmidts Antwort hierauf sei zunächst eine „radikale Erneuerung“ des Kabinetts. Als „Mann von politischem Verstand und nicht zu verleugnender Energie“ werde er diesem „neuen Elan“ einhauchen. Gegenüber den „linksextremen Abweichungen“ in der SPD werde er kompromisslos handeln und so auch zentristische Wähler, die zur CDU tendierten, hinter sich vereinen können. Das kühle, konkurrenzlastige Verhältnis zwischen Außenminister Genscher und Bundeskanzler Schmidt sei jedoch ein potenzielles Zukunftsproblem. Auf außenpolitischer Ebene stand nach der Erfahrung der letzten Jahre fest, dass Schmidt für Frankreich zwar einen „direkten, pragmatischen und offenen Gesprächspartner“ darstellen werde, dass aber seine bündnispolitische Orientierung in Stein gemeißelt war: „seine europäischen Überzeugungen werden strikt den nationalen Interessen der Bundesrepublik [...] und der Bewahrung der privilegierten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten untergeordnet bleiben.“ Eine biographische Analyse der Botschaft unterstützte diese Prognose – obwohl wie Brandt „Hanseat“, sei Schmidt von „Charakter und Temperament her das Gegenteil seines Vorgängers“: „Dynamisch, entschlossen, ehrgeizig, wird es dem neuen Kanzler nicht an Autorität mangeln. Er ist ein Mann des Handelns, ein Techniker der Macht.“<sup>770</sup> Als Schmidt am 15. Mai, einen Tag nach seiner Wahl zum Bundeskanzler, sein Regierungsprogramm vorstellte, bestätigte sich diese Analyse. Schmidt lenkte, so die französische Botschaft, allen Tendenzen des linken SPD-Flügels entschlossen

---

<sup>769</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 1999/2011, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 7. Mai 1974, ebd.

<sup>770</sup> Frz. Botschaft Bonn: Dépêche d'Actualité: Helmut Schmidt, 15. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

entgegen.<sup>771</sup> Da die ostpolitischen Verträge vom Warschauer Pakt in eigenem Sinn ausgelegt wurden und dessen Regierungen Entspannungswillen vermissen ließen, werde Schmidt eine „realistischere“ Haltung auf politischem und ökonomischem Feld einnehmen; schon als Finanzminister hatte er sich gegen vergünstigte Ostkredite gestellt. In Westeuropa fokussierte sich Schmidt auf die makroökonomischen Verwerfungen der Energiekrise und lenkte unilaterale Maßnahmen der EG-Mitgliedsstaaten entgegen. Schmidt zielte darauf ab, gemeinsame Lösungen zu finden – insofern die Partner sich kooperativ zeigten auch mithilfe erheblicher deutscher Kontributionen. Deutlich unterstrich er seine Westorientierung und die Notwendigkeit einer Stärkung der NATO. Es war nun, in dieser „besonders offenen Situation“<sup>772</sup> nach den Amtswechseln in Bonn und Paris, ein Glücksfall für die deutsch-französischen Beziehungen, die EG und die westliche Allianz, dass die französische Präsidentschaft zeitgleich an Valéry Giscard d'Estaing überging, als ehemaliger Finanzminister Schmidt als Amtskollege freundschaftlich verbunden, der den gaullistisch-konfrontativen Kurs, den Pompidou und Jobert seit spätestens 1973 verfolgt hatten, zu korrigieren gedachte.

### **II.1.2. Öffnung, Kooperation, Abhängigkeiten. Valéry Giscard d'Estaing und der Staat de Gaulles**

„Die Sache des Weltfriedens hat einen wertvollen Verbündeten verloren“, schrieb Nixon nach dem Tod Georges Pompidous an Interimspräsident Poher und Madame Pompidou.<sup>773</sup> Wenig später reiste er persönlich zur Beerdigungszeremonie nach Frankreich. Im Anschluss traf er zu Gesprächen mit Poher zusammen, der, obwohl selbst nicht Präsidentschaftskandidat, prognostizierte, es werde einen pro-atlantischen Umschwung in der französischen Außenpolitik geben.<sup>774</sup> Die europäische Identität müsse in Assoziation, nicht in Konfrontation mit den USA entwickelt werden, die gemeinsame Sicherheit stünde über allen anderen „nationalen Empfindlichkeiten“. Poher erklärte, Nixon sei der frankophilste US-Präsident seit Eisenhower, Frankreich und Europa schuldeten den USA viel für deren Hilfe seit dem

---

<sup>771</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: La situation intérieure en République Fédérale et le programme gouvernemental de M. Helmut Schmidt, Paris, 28. Mai 1974, ebd.

<sup>772</sup> Note, MAE, pour le Ministre: Relations franco-allemandes, Paris, 18. Mai 1974, ebd., Box 2998.

<sup>773</sup> Brief, Richard Nixon an Alain Poher, Washington, 3. April 1974, Folder "French Exchanges [1 of 2], [Folder 2 of 2]"; Box 55; NSC Files; RNL; Brief, Richard Nixon an Madame Pompidou, Washington, 3. April 1974, ebd.

<sup>774</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm WHP-0007-74, Brent Scowcroft an Henry Kissinger, White House Situation Room, 6. April 1974, ebd.

Zweiten Weltkrieg. Die Reibungen der letzten Jahre resultierten aus der psychologisch mühsamen Akzeptanz der neuen Weltordnung durch die Europäer: „Poher [...] wies darauf hin, dass die Europäer sich an die Entwicklung einer europäischen Identität herantasteten und von der Tatsache getroffen seien, dass die Machtzentren nicht wie noch vor fünfzig Jahren in Europa lägen.“ Poher habe mit allen Präsidentschaftskandidaten gesprochen: jeder sehe die Notwendigkeit enger Kooperation mit den USA und der Aufrechterhaltung der sicherheitspolitischen Prioritäten.<sup>775</sup> Die US-Botschaft in Paris stimmte dieser Analyse zu. Der Regierungswechsel sei für die USA eine große Chance, da „Giscard, Chaban und sogar Mitterand derzeit willens scheinen, den Stil und womöglich mit der Zeit einige Aspekte der Substanz französischer Außenpolitik zu ändern.“<sup>776</sup> Um diese Chance nicht zu verlieren, dürfe Washington jedoch keinesfalls das temporäre Machtvakuum ausnutzen, um Einfluss auf die Entwicklung zu nehmen. Den Anschein der Unabhängigkeit müsse jeder Präsident aufrecht erhalten: „Alle drei [...] haben bereits ihre Verpflichtung gegenüber zumindest einem wichtigen Aspekt der jüngeren französischen Außenpolitik hervorgehoben, nämlich dem Widerstand gegenüber jeglichen Übergriffen auf Frankreichs Fähigkeit, seine nationalen Interessen im internationalen Kontext zu verfolgen.“ Mit solchen Versuchen würde man die Kandidaten auf Konfrontationskurs zwingen. Andernfalls sei eine Verbesserung des franko-amerikanischen Verhältnisses absehbar. Etwas gefühlkalt formulierte die Botschaft dies in einer Analyse des transatlantischen Verhältnisses: „Der Tod Präsident Pompidou und die französischen Wahlen bieten eine Gelegenheit, amerikanische Interessen zu befördern, indem wir die Beziehungen zu Frankreich und Europa auf eine bessere Basis stellen.“<sup>777</sup> Pompidou selbst sei, mit Unterstützung Joberts, im letzten Jahr seiner Amtszeit für die zunehmende Konfrontation mit den USA verantwortlich gewesen: „Vor allem trug die französische Politik gegenüber den USA und Europa während dieser Periode das persönliche Siegel Präsident Pompidou, der von dem Verlangen besessen schien, sicherzustellen, dass sein verbleibendes Lebenswerk dem Vergleich mit de Gaulle gut standhalten würde.“ Zwar stünden nun die Chancen zur Entspannung gut, doch bliebe ein „Europa der Zehn“ mit einer Vetomacht USA auch nach Pompidou inakzeptabel. Auch überschatte das Vertrauensproblem gegenüber Kissinger die Beziehungen, dessen Verhalten man nicht vergessen hatte. Wie Botschafter Irwin erläuterte, glaube man in Frankreich mittlerweile eher negativen Pressemeldungen aus

---

<sup>775</sup> Die „realistischen“ Kandidaten waren „Messmer, Chaban, Giscard, Faure and Mitterand“. Ebd.

<sup>776</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 09605, US-Botschaft Paris an DoS, 19. April 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; NSC Files; RNL.

<sup>777</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 11128, US-Botschaft Paris an DoS, 8. Mai 1974, ebd.

den USA als offiziellen diplomatischen Erklärungen, da man annehme, diese „reflektierten Secretary Kissingers Ansichten, die niedrigere Autoritäten oft nicht kennen.“ Kissinger selbst sah im Übrigen kaum Potenzial für einen substanziellen Wandel der französischen Außenpolitik. Zwar kam mit Giscard, der sich schließlich als Kandidat der konservativen Parteienallianz *Républicains Indépendants* gegen den Sozialisten Mitterrand durchsetzte, der erste nicht-gaullistische Präsident der Fünften Republik ins Amt, was Kissinger als historische Wegscheide interpretierte: „Giscard's Regierungsantritt markiert eine neue Phase der Fünften Republik und eine Schwächung gaullistischer Kontrolle.“<sup>778</sup> Da jedoch Giscard's eigene Partei mit 55 Sitzen in der Nationalversammlung eine Minderheit in der Regierungskoalition darstellte und der Hauptanteil der Sitze weiterhin den Gaullisten gehörte, die Giscard widerwillig unterstützten, begann er sein Amt in komplizierten Abhängigkeitsstrukturen. Trotz der „umfassenden Befugnisse seines Amtes“ war sein Manövrierraum begrenzt, weshalb die Konflikte nicht verschwinden würden: „Es ist unwahrscheinlich, dass Giscard die zentralen Linien der französischen Außen- und Verteidigungspolitik ändert. Die franko-amerikanischen Beziehungen mögen sich in der Atmosphäre ändern, doch substanzielle Änderungen werden, wenn es sie überhaupt gibt, minimal sein.“

Helmut Schmidt ließ, ebenso wie das AA, bei Beurteilungen des Amtswechsels in Paris Vorsicht walten. Zwar äußerte er früh, dass „VGE“ ein verlässlicher und gen Bundesrepublik wie NATO unvoreingenommener Kandidat sei, doch war auch Schmidt klar, dass Frankreichs nationale Interessen und die innenpolitische Beharrungskraft des Gaullismus wirkmächtige Faktoren waren. Kontinuität und Wandel konnten erst an konkreter Politik gemessen werden. Zeitweise war die Lage unüberschaubar, da der spontan anberaumte Wahlkampf eine Vielzahl von Kandidaten auf den Plan rief und das bürgerlich-konservative Lager zwischen dem Gaullisten Chaban-Delmas und Giscard gespalten war. Die Unterstützung Giscard's durch den gaullistischen Innenminister Jacques Chirac wirkte wahlentscheidend, brachte jedoch zugleich Giscard's Abhängigkeit von den Gaullisten mit sich, denen er für ihre Unterstützung eine relevante Regierungsbeteiligung zugesichert hatte.<sup>779</sup> Was genau unter dem von Giscard im Wahlkampf vertretenen „Wandel ohne Risiko“<sup>780</sup> zu verstehen sein würde, war unklar. Diese Unsicherheit konnte eingegrenzt werden, als Schmidt und Giscard am 31. Mai in Paris

---

<sup>778</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: *The New French President*, Washington, 24. Mai 1974, ebd.

<sup>779</sup> Vgl. Pierre Bréchon (Hrsg.): *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, Paris 2008, S. 31-35.

<sup>780</sup> Zit. n. ebd.

zusammentrafen – eine Zusammenkunft, die außerhalb regulärer Konsultationstreffen stattfand, jedoch beiderseits anders dargestellt wurde, um den Anschein einer deutsch-französischen „Achse“ zu vermeiden.<sup>781</sup> Die zweitägigen Gespräche stimmten Schmidt optimistisch. Obwohl Giscard auf manchen Themenfeldern „noch etwas schwimme und die Dossiers studieren müsse“, wie Schmidt Botschafter Freiherr von Braun auf der Fahrt zum Flughafen mitteilte, sei es alles in allem „ein ganz hervorragendes, offenes und herzliches Gespräch gewesen. Er habe sich mit Giscard erstklassig verstanden [und] werde dafür sorgen, daß bei späteren Treffen Vier-Augen-Gespräche breiteren Raum einnehmen.“ Auf den beiden zentralen Problemgebieten, dem transatlantischen Konflikt und der ökonomischen Krise, habe Giscard vielversprechende Positionen vertreten, selbst zum „Problem Kissinger“ habe er „eine sehr viel positivere Einstellung [...] als sein Vorgänger.“ Auf ökonomischem Gebiet hatte Schmidt protektionistische Tendenzen befürchtet, wie sie gerade im bankrotten Italien auftraten, doch konnte Giscard seine Sorgen widerlegen: trotz negativer französischer Handelsbilanz garantierte er, „keine Handelsbeschränkungen zu erlassen“ und „gemeinsame Stabilitätsprogramme“ zu entwickeln. Auch atmosphärisch sei ein Wandel spürbar: „es sei wie Tag und Nacht im Vergleich zu früheren Gelegenheiten, wo in pingeliger Weise an den Texten herumkorrigiert worden sei.“ In Zukunft sei „weniger protokollarischer Klimbim“ zu erhoffen. Diese Eindrücke Schmidts verbreiteten sich nach seiner Rückkehr im öffentlichen Diskurs, wie die französische Botschaft vermerkte.<sup>782</sup> Vor dem Bundestag führte Schmidt aus, es gebe wirtschaftspolitisch eine „sehr weitgehende Übereinstimmung“, europapolitisch sei man „sich völlig einig“ gewesen.<sup>783</sup> Die deutsche Hoffnung auf „vertrauliche“<sup>784</sup> persönliche Beziehungen zwischen Giscard und Schmidt, die das deutsch-französische Tandem zur treibenden Kraft der EG machen könnten, schien sich zu bestätigen. Naturgemäß konnte dies nicht mit Sicherheit abgesehen werden. Auch der Antritt Pompidous war schließlich einst als Chance auf Abkehr von de Gaulles Außenpolitik gesehen worden, was sich als Trugschluss erwiesen hatte. Doch die Grundausrichtung Giscard schien vielversprechend. In der Tat sollte das Verhältnis zu Schmidt auch mit gesteigener Verantwortung exzellent bleiben, wie Matthias Waechter mit dem korrekten Hinweis bestätigt, dass beide Akteure abseits der historiographischen Überhöhung ihrer persönlichen Freundschaft „als Repräsentanten zweier

---

<sup>781</sup> Vgl. Botschafter Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Genscher, 4. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 157. Im Folgenden: ebd.

<sup>782</sup> Telegramm Nr. 2369/76: Französische Botschaft Bonn an das MAE, 4. Juni 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>783</sup> Telegramm Nr. 2431/41; Französische Botschaft Bonn an das MAE, 6. Juni 1974, ebd.

<sup>784</sup> Note de Synthèse: Entretien du Président de la République avec le Chancelier Fédéral, Paris, 29. Mai 1974, ebd.

Nationalstaaten auch divergierende Interessen vertraten und sich ihre Länder in einem friedlichen Wettstreit um ökonomische Macht und politischen Einfluss befanden“.<sup>785</sup> Seine positive Einschätzung teilte Schmidt auch Richard Nixon mit und führte aus, „wie zufrieden [er] über die sich abzeichnenden Möglichkeiten einer engeren deutsch-französischen Zusammenarbeit in europäischen und atlantischen Angelegenheiten [sei].“ Im „Verhältnis Europas zu den Vereinigten Staaten“ sehe er bei Giscard „kooperative Bereitschaft“. Nach den Konfrontationen, die das Verhältnis Frankreichs mit den USA und bisweilen auch der Bundesrepublik jüngst geprägt hatten, deutete vieles darauf hin, dass 1974 ein nachhaltigerer Klimawechsel bevorstand als 1969.

### II.1.3. „I am a Ford, not a Lincoln.“<sup>786</sup> Gerald R. Ford und die Heilung der Nation

*„My fellow Americans, our long national nightmare is over.“<sup>787</sup>*

*~ Gerald R. Ford, Antrittsrede, 9. August 1974*

Es entsprang dem Wesen des Machtwechsels von Nixon zu Gerald R. Ford drei Monate nach diesen Ereignissen in Bonn und Paris, dass mit ihm kein radikaler Wandel verbunden sein konnte. Zum einen kam der Rücktritt Nixons, trotz des Watergate-Skandals, für viele Beobachter inmitten der laufenden Amtsperiode überraschend – auch, wenn Ford dem Newsweek-Reporter DeFrank zufolge schon Monate zuvor absah, dass er bald Präsident werden würde.<sup>788</sup> Es gab keine Neuwahlen, das Präsidentenamt ging verfassungsgemäß an den Vizepräsidenten über. Ford, der bei den Wahlen 1968 nicht einmal offizieller Vizepräsidentenskandidat gewesen war, sondern erst aufgrund des späteren Rücktritts Spiro Agnews<sup>789</sup> berufen wurde, fehlte daher das demokratische Mandat zu einer deutlichen politischen Neuorientierung, was ihm bewusst war. Er setzte daher auf Kontinuität und bat Henry Kissinger, weiterhin als oberster Beamter für Außenpolitik und nationale Sicherheit zu

---

<sup>785</sup> Vgl. Matthias Waechter: Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing. Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre, Bremen 2011, S. 154.

<sup>786</sup> Remarks of Gerald R. Ford After Taking the Oath of Office as Vice President, 6. Dezember 1973, online unter: <https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/731206.htm>, letzter Zugriff 30. Januar 2018.

<sup>787</sup> Gerald R. Ford: „Remarks on Taking the Oath of Office“, Washington, 9. August 1974. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4409>, letzter Zugriff am 31. Oktober 2016, 15:52 Uhr.

<sup>788</sup> Thomas M. DeFrank: *Write It When I'm Gone. Remarkable Off-the-record Conversations with Gerald R. Ford*, New York 2007. S. 13-17.

<sup>789</sup> Zu Spiro Agnew und seinem Rücktritt vgl. John R. Greene: *The Nixon-Ford Years (Presidential Profiles Series)*, New York 2006. S. 7-12.

fungieren, worüber Außenminister Hans-Dietrich Genscher seine Freude mitteilte.<sup>790</sup> Der Wandel, der sich dennoch mit Ford verband, war nach innen gerichtet und inspirierte den Titel seiner späteren Autobiographie: „A Time to Heal“.<sup>791</sup> Das untergrabene Vertrauen in die Institutionen, das zerrüttete Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative, die darbende Wirtschaft mussten konsolidiert werden. Die USA waren auf absehbare Zeit mit sich selbst beschäftigt. Fords Amtszeit sollte in diesem Sinne eine temporäre Abkehr von der „Imperial Presidency“, wie Arthur Schlesinger die Ära zunehmender Macht der Präsidentschaft 1973 bezeichnet hatte,<sup>792</sup> darstellen und, wie Mary Graham belegt, die „größte Expansion an Regierungstransparenz und die bedeutendsten Limitierungen präsidentieller Geheimhaltung in der Geschichte der Nation“ mit sich bringen.<sup>793</sup> Da die globale Verantwortung der USA jedoch nicht abgelegt werden konnte, war es nur schlüssig, sicherheits- und allianzpolitische Kontinuität auf inhaltlicher wie personeller Ebene zu gewährleisten. Der dennoch spürbare Umschwung in den Allianzbeziehungen war, wie zu zeigen sein wird, atmosphärischer Natur. Ford sollte sich als bescheidener, mit hoher Arbeitsethik ausgezeichnet, intelligenter und vertrauenswürdiger Präsident herausstellen, worin er einen deutlichen Kontrast zum späten Nixon darstellte. Selbst Kissingers harte Linie moderierte oder unterband er bisweilen. Die ältere Ford-Historiographie, die den Michigander ausschließlich als Zwischenverwalter oder Appendix der Ära Nixons sieht, sowie die üble Nachrede, die dem Präsidenten ob seines körperlichen Ungeschicks folgte, ist daher aus Fachperspektive unseriös, wie auch Yanek Mieczkowski betont hat.<sup>794</sup> In der aktuellen Forschung herrscht ein ausgeglicheneres Bild, dass Kontinuitäten ebenso deutlich sieht wie die kreativen Qualitäten der abrupt ins Amt getaumelten Regierung Ford;<sup>795</sup> andererseits stammen aus den Federn amerikanischer Präsidentschaftshistoriker auch hagiographische Werke, die in ihrer steten Wiederholung der Metapher von der Heilung der Nation den Diskurs in etwas überbemühter Weise zu prägen suchen.<sup>796</sup> Zur Veranschaulichung des tatsächlichen atmosphärischen Wandels mag ein

---

<sup>790</sup> Brief, Hans-Dietrich Genscher an Henry Kissinger, Bonn, 9. August 1974, PA AA, B 1, Bd. 178568.

<sup>791</sup> Gerald R. Ford: A Time to Heal. The Autobiography of Gerald R. Ford, New York 1979.

<sup>792</sup> Arthur M. Schlesinger: The Imperial Presidency, Boston 1973.

<sup>793</sup> Mary Graham: Presidents' Secrets. The Use and Abuse of Hidden Power, New Haven / London 2017. S. 133.

<sup>794</sup> Wie Mieczkowski schreibt: „Ford ameliorated the decade's problems. Keeping a steady hand on the tiller, he led a country confronting perhaps its greatest challenges of the postwar era. Domestically, he restored economic stability; overseas, he projected power confidently; on a personal level, his White House radiated a civility and openness, replacing earlier attitudes. [...] In the end, he left a lighter burden for the country to bear.“ Yanek Mieczkowski: Gerald Ford and the Challenges of the 1970s, Lexington, KY 2005. S. 358f. Für die Presseberichte über Fords Ungeschicklichkeit vgl. ebd., S. 352f.

<sup>795</sup> Vgl. Sargent: A Superpower Transformed, a.a.o., S. 166f.

<sup>796</sup> Vgl. Andrew Downer Crain: The Ford Presidency. A History, Jefferson, NC 2009. S. 282; Douglas Brinkley: Gerald R. Ford, New York 2007. S. 160: „The long healing process was finally complete“; James Cannon: Gerald



Bericht aus dem ersten State Dinner Gerald Fords im Weißen Haus zitiert werden: „Dieses erste State Dinner unter Ford markierte eine seismische Korrektur des Stils der arroganten, geheimnistuerischen, oppressiven Attitüde der Nixon-Jahre. In nur wenigen Stunden schien die Kameradschaft und Geselligkeit jenes Dinners viel der Angst und des Grolls zu zerstreuen, die das Haus des Präsidenten in den vorigen vier Jahren in eine Festung verwandelt hatten. Der Wandel war bemerkenswert.“<sup>797</sup> Ein ähnlicher Umbruch sollte sich auch in den transatlantischen Beziehungen bemerkbar machen.

Kontinuität und Freundschaft versicherte Ford Helmut Schmidt in seinem Antrittsschreiben: „[I]ch möchte Ihnen versichern, dass für meine Administration wie für diejenige von Präsident Nixon die festen Bande der Freundschaft und Allianz, die unsere Länder verbinden, zentral für die Außenpolitik dieses Landes bleiben.“<sup>798</sup> Secretary Kissinger werde im Amt bleiben, „um die Kontinuität der Umsetzung unserer Außenpolitik zu gewährleisten.“ Besonders wichtig sei Ford die ökonomische Kooperation in Krisenzeiten: „Ich bin mir Ihrer eigenen Sorgen über die ernsten Probleme auf unserer gemeinsamen Agenda, inklusive derer auf ökonomischem Gebiet, bewusst. Unsere Kooperation bei ihrer Bewältigung wird für unsere gemeinsame Wohlfahrt essenziell bleiben.“ Er werde in diesem Sinne vertraulichen, regelmäßigen Austausch mit Schmidt suchen. Hiermit stieß der Präsident auf offene Ohren. Der Bundeskanzler zeigte sich erfreut, dass „beide Regierungen in grundlegenden Fragen voll übereinstimmen“,<sup>799</sup> und betonte den Imperativ der Aufrechterhaltung der militärischen Stärke des Westens, die Grundlage der Entspannungspolitik sein müsse. Die Bundesrepublik werde hierzu „auch weiterhin ihren Beitrag [...] leisten.“ Fords wirtschaftspolitische Ausführungen machten ihm Hoffnung: „Mit besonderer Genugtuung habe ich vermerkt, dass sie den wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen große Aufmerksamkeit schenken. Wie Sie wissen, betrachte ich gemeinsame Fortschritte auf diesem Gebiet als unerlässlich für die Erhaltung des Wohlstands und sozialen Friedens.“ Diese positive Stimmung setzte sich im ersten Gespräch des Präsidenten mit Außenminister Genscher am 26. September fort, auch wenn dieser Wandel zum Teil bereits auf die Monate seit dem Abtritt Brandts zurückging.

---

R. Ford. *An Honorable Life*, Ann Arbor, MI 2013. S. 452: „He healed the nation after the deep wounds of Vietnam and Watergate“. In letzterem Werk von einem Ford nahe stehenden Autoren existiert kein wissenschaftlicher Apparat, kein einziges Zitat ist belegt.

<sup>797</sup> DeFrank: *Write It When I'm Gone*, a.a.O., S. 41.

<sup>798</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Gerald Ford an Helmut Schmidt, Washington, 9. August 1974, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser's (NSA) Files – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

<sup>799</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 20. August 1974, ebd.; dt. Version in PA AA, B 1, Bd. 178568.

Kissinger schrieb zur Vorbereitung des Treffens an Ford: „Es gibt keine signifikanten Probleme zwischen uns [...]. Wir wünschen, die amerikanische Unterstützung für die Atlantische Allianz zu bekräftigen und besonders unsere Verpflichtung gegenüber der Bundesrepublik, die unser stärkster und wichtigster Verbündeter geworden ist.“<sup>800</sup> Ford erklärte Genscher auf dieser Basis, er „habe zur Bundesregierung volles Vertrauen und begrüße das ausgezeichnete Arbeitsverhältnis [...], das im Interesse beider Länder und des Bündnisses liege.“<sup>801</sup> Dass zu Beginn von Fords Amtszeit viele der Konflikte, die noch vor wenigen Monaten eine Krise des Westens konstituiert hatten, vom Tisch waren, lag auch an der Auflösung europäischer Blockaden infolge des doppelten Regierungswechsels, wie zu zeigen sein wird. Ford selbst schien voll positiver Intentionen, war aber, wie Kissinger Genscher erklärte, im außenpolitischen Bereich noch „nicht in alle Details eingearbeitet“ und ob seiner bisher untergeordneten Rolle noch nicht persönlich mit seinen Kollegen bekannt.<sup>802</sup> Doch eines konnte Schmidt früh feststellen. Als Ford wenige Wochen nach seiner Amtsübernahme Richard Nixon begnadigte und damit jeden Gerichtsprozess verhinderte, um die „Ruhe, zu der diese Nation zurückgefunden hat“, nicht zu schädigen und eine „spaltende Debatte“ zu verhindern,<sup>803</sup> fand Schmidt: „Donnerwetter, der Ford hat Courage.“<sup>804</sup>

Auch in den franko-amerikanischen Beziehungen machten sich die Kontinuität der US-Außenpolitik einerseits, der positive Wandel der Beziehungen andererseits bemerkbar. In Fords Antrittsbrief an Giscard betonte er die Allianz als „Eckstein“ der Außenpolitik, die historische Verbundenheit beider Länder und ihre gemeinsamen Verpflichtung auf die Freiheit.<sup>805</sup> Ford unterstrich seine Hoffnung auf eine Stärkung der atlantischen Kooperation und die „Bande, die zwischen uns und der EG entwickelt werden“, ein Thema, das vor wenigen Monaten noch großen Streit verursacht hatte. Er zeigte sich zufrieden über den „neuen Geist des Vertrauens“ und die Konsultationen, die mit der französischen EG-Präsidentschaft unter Giscard d'Estaing stattfänden. Allerdings war der Konflikt Frankreichs

---

<sup>800</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Meeting With West German Foreign Minister Genscher, Washington, undatiert, vor dem 26. September 1974, Folder CO53-2 German Federal Republic (West Germany), 12.4.74 (Exec); Box 19; Subject File; White House Central Files (WHCF); GRFL.

<sup>801</sup> Ministerialdirektor van Well, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 27. September 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 284.

<sup>802</sup> Ministerialdirektor van Well, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 25. September 1974, ebd., Dok. 276.

<sup>803</sup> Gerald Ford, Remarks on Signing a Proclamation Granting Pardon to Richard Nixon, Washington, 8. September 1974. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4695>. Letzter Zugriff am 21. Januar 2018, 10:59 Uhr.

<sup>804</sup> Helmut Schmidt: *Menschen und Mächte*, München 2011, S. 235.

<sup>805</sup> Vgl. Brief, Gerald Ford an Valéry Giscard d'Estaing, Washington, 10. August 1974, AD, 91 QO, Box 722. Im Folgenden ebd.

zwischen der „Suche notwendiger Kooperation und der Verweigerung der Unterordnung“<sup>806</sup> gegenüber den USA nicht verschwunden. So sah man das Antrittsschreiben Fords im MAE kritisch. Es sei von den Agenturen Kissingers verfasst worden, Skepsis sei angebracht. Im ersten Entwurf einer Antwort an Ford ließ man vorsichtshalber jeden Bezug auf die EG und transatlantische Konsultationsmechanismen außen vor.<sup>807</sup> Dass sich dennoch ein Aufwärtstrend abzeichnete, wird anhand der Korrespondenz zwischen Kissinger und Sauvagnargues, dem neuen Außenminister, deutlich. Wie der Secretary, wohl erleichtert über Joberts Abtritt, schrieb: „Ich lege großen Wert auf unser persönliches Verhältnis und freue mich in den kommenden Monaten darauf, enge Kontakte mit Ihnen zu wahren.“<sup>808</sup> Sauvagnargues antwortete in gleichem Geist – er „preise sich glücklich“ ob der „Beziehungen, die wir jüngst geknüpft haben“ und hoffe, „dass wir viele Gelegenheiten haben werden, uns zu unterhalten.“<sup>809</sup> Dieses verbesserte Klima spiegelte sich ebenso im ersten Gespräch Botschafter Kosciusko-Morizets mit Kissinger nach dem Antritt Fords wieder;<sup>810</sup> der ehemalige Verteidigungsminister Melvin Laird, nun enger Berater des Präsidenten, teilte dem Botschafter zudem mit, Ford werde eine verlässlichere Linie in der Außenpolitik umsetzen, Autorität über Kissinger erlangen und das Bündnis über die Entspannung mit der Sowjetunion stellen; er „liebe“ Frankreich.<sup>811</sup> Der dreifache Regierungswechsel sei ein Glücksfall für den Westen: „Die Präsenz Herrn Giscard d’Estaings an der Spitze Frankreichs, Herrn Helmut Schmidts – eines persönlichen Freundes Herrn Lairds – an der Spitze Deutschlands – das gute Einvernehmen zwischen diesen beiden großen Führungsfiguren eröffneten der freien Welt eine außergewöhnliche Chance des Friedens und Wohlstands.“<sup>812</sup> Zieht man ein wenig vorausblickend den Jahresbericht des MAE über die franko-amerikanischen Beziehungen 1974 in Betracht, so bestätigt sich, dass zwischen den Regierungswechseln in Paris und Washington eine „Entschärfung“ der Beziehungen zwischen den beiden Ländern“ stattfand, die manche Spannungen der Pompidou-Nixon-Jahre

---

<sup>806</sup> Telegramm Nr. 5185/5204, Französische Botschaft Washington an das MAE, 3. Juli 1974, ebd.

<sup>807</sup> Vgl. Note, MAE: Message en date du 10 août du Président des Etats-Unis à M. Giscard d’Estaing, Projet de réponse du Président de la République, Paris, 24. August 1974, ebd.

<sup>808</sup> Telegramm Nr. 970-71, MAE an die französische Botschaft Washington, 10. August 1974, ebd.

<sup>809</sup> Telegramm Nr. 972-73, MAE an die französische Botschaft Washington, 10. August 1974, ebd.

<sup>810</sup> Telegramm Nr. 6791-801, Französische Botschaft Washington an das MAE, 24. August 1974, ebd.

<sup>811</sup> Vgl. hier und im Folgenden Telegramm Nr. 6695-701, Französische Botschaft Washington an das MAE, 22. August 1974, ebd.

<sup>812</sup> „Helmut Schmidt“ korrigiert aus „Helmunt Schmidt“ im Original.

löste.<sup>813</sup> Wie exakt dies vonstattenging und an welche Grenzen diese Entwicklung bald stieß, wird im Folgenden untersucht.

## **II.2. Der koordinierte Westen. Die trilateralen Beziehungen, 1974-1977**

### **II.2.1. Europa und Amerika**

#### **II.2.1.1. Tabula Rasa? Die Deklaration von Ottawa**

Henry Kissinger hatte im Konflikt mit der EG kurz vor den Regierungswechseln in Paris und Bonn mit dem Gymnicher „gentleman’s agreement“ einen durchschlagenden Erfolg erzielt, demzufolge die USA vor jeder finalen europäischen Entscheidungsfindung konsultiert würden, sobald dies ein Mitgliedsstaat wünschte. Dies war zwar keine formelle Konsultationsgarantie, aber das Ende des zuvor avisierten Systems abgeschirmter EG-Entscheidungsfindung. Dieser von Bonn getragene Kompromiss wurde in Frankreich mit gemischten Gefühlen gesehen, doch auf einem informellen EG-Außenministertreffen in Gymnich unter Vorbehalt akzeptiert.<sup>814</sup> Paris begrüßte, dass Bonn keine schriftlichen Garantien abgegeben hatte, doch verstand, dass Kissinger seinen Kontrollbedarf offenbar als befriedigt betrachtete. Zugeständnisse, die Washington in diesem Kontext gemacht hatte, waren in französischer Sicht nur „Fassade“: „Herr Kissinger hat im Vorhinein Sorge getragen, die volle Entscheidungsfreiheit seiner Regierung zu wahren.“<sup>815</sup> Nach dem Antritt Giscard zeigte man sich zwar bereit, diesen Kompromiss in Form eines EG-Berichts schriftlich zu fixieren, insistierte jedoch, er sei rechtlich nicht bindend.<sup>816</sup> Außenminister Sauvagnargues stimmte nur unter der Anmerkung zu, die Debatte habe einen „künstlichen Charakter erhalten, da es unter Verbündeten oder Freunden normal sei, daß man vor, während und nach wichtigen Ereignissen miteinander spreche.“ Der Gymnicher Kompromiss gehe nicht über diese Praxis hinaus: „Frankreich sehe in diesem Gentleman's Agreement nichts, was als eine Verpflichtung zu vorherigen Konsultationen ausgelegt werden könne oder was die autonome Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft oder eines ihrer Mitglieder berühre.“ Die

---

<sup>813</sup> Note, MAE: Relations franco-américaines, Paris, 20. Dezember 1974, ebd.

<sup>814</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22. April 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 128.

<sup>815</sup> Hier und im Folgenden: Entretien du Président de la République avec le Chancelier Fédéral, Note de Synthèse, Paris, 29. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>816</sup> Hier und im Folgenden: Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, 12. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 168.

Blockadepolitik Joberts gab man auf, doch das Beharren auf der Unabhängigkeit der EG blieb konstant, ganz, wie Kissinger es vorausgesehen hatte.

Zu dieser Entwicklung kam die Altlast des Year of Europe hinzu, also die Frage der gemeinsamen Deklarationen von EG und USA sowie der NATO. Bezüglich ersterer fasste das MAE Ende Mai in Vorbereitung auf Gespräche zwischen Giscard und Schmidt zusammen, Washington wünsche nichts mehr von dieser Erklärung zu hören, „die die europäische Identität anerkennt und ihm nicht den Konsultationsmechanismus gibt, denn er wünscht.“<sup>817</sup> Das letzte EG-Dokument war seit dem 4. März ohne Reaktion der USA geblieben. Interesse zeige Washington lediglich noch an der NATO-Deklaration, deren Verabschiedung man für die nächste Ministerratstagung am 18. Juni in Ottawa ins Gespräch brachte. Hierfür hatte Frankreich selbst, unter Lob der USA und der Bundesrepublik, einen Entwurf ausgearbeitet. Nun aber stellte Paris ungehalten fest, dass London ohne EG-Konsultation, dafür aber „mit den Amerikanern arrangiert“, einen Alternativentwurf im Atlantikrat einbrachte, der keinen Bezug auf die politische Einheit und Union Europas nahm. Helmut Schmidt sei, so wusste das MAE, bereit, beide Texte parallel zu bearbeiten, da er „jede Konfrontation mit den Vereinigten Staaten in einer Institution wie der NATO“ vermeiden wolle. Ein Kompromiss sei schwer zu finden; womöglich müsse man die Deklaration verschieben. Den britischen Entwurf konnte Paris aber aus Prestige Gründen und ob dessen Inhalts nicht akzeptieren. Dies teilte man auch dem amerikanischen Botschafter mit.<sup>818</sup> Die Franzosen, so kabelte dieser nach Washington, seien aus dem Konzept gebracht worden und vermuteten amerikanische Agitation hinter dieser Wendung. Dieses Wiederaufflackern des alten Konflikts fand inmitten des Regierungsumbruchs in Paris statt. Die weitere Entwicklung, so sah es der Botschafter in Paris, würde von Giscard abhängen, der gerade erst sein Amt antrat: „Unter dem vorigen Pompidou-Jobert-Regime könnten wir akkurat eine feindliche und standhafte französische Reaktion auf die jüngsten Entwicklungen bezüglich der NATO-Deklaration vorhersagen. Wir können allerdings nicht mit Überzeugung voraussagen, ob die neue Giscard-Regierung unter diesen Umständen anders reagieren wird, sobald sie die Gelegenheit gehabt hat, die Situation zu prüfen.“

---

<sup>817</sup> Hier und im Folgenden: Entretien du Président de la République avec le Chancelier Fédéral, Note de Synthèse, MAE, Paris, 29. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>818</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Paris 12648, US-Botschaft Paris an DoS, 24. Mai 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; NSC Files; RNL.

Das britische Revirement sorgte auch in Bonn für Empörung. Wie die US-Botschaft in der Bundesrepublik am 7. Juni, elf Tage vor dem Gipfel in Ottawa, berichtete: „Callaghans Ablehnung einer Referenz zur Europäischen Union in der Atlantischen Deklaration ist in hohen deutschen Regierungskreisen wie eine Bombe eingeschlagen.“<sup>819</sup> Schmidt und Genscher seien ungehalten über dieses Beispiel „uneuropäischen Verhaltens“ der Labor-Regierung. Da die Zeit drängte und es Bonn wichtig war, in Ottawa endlich eine Deklaration zu verabschieden, kam es gelegen, dass am 11. Juni die EG-Außenminister in Bonn zusammentrafen. In einem informellen Treffen am Rande des Gipfels wurde das Thema diskutiert; wie immer zeigten sich die USA von „verlässlichen Vertretern“ des AA sowie Quellen in der britischen Botschaft akkurat informiert.<sup>820</sup> In einer erbitterten Debatte wiesen alle EG-Minister Callaghan darauf hin, dass seine Regierung alle vorigen EG-Kommuniqués sowie die Erklärung zur Europäischen Identität unterzeichnet habe, „die allesamt die Neun feierlich auf das Ziel festgelegt haben, den Status einer ‚Europäischen Union‘ bis 1980 zu erreichen.“ Bei allem Verständnis für innenpolitische Probleme, die London in eine anti-europäische Richtung trieben, war die Streichung dieses Bezugs inakzeptabel. Callaghan antwortete trocken, es sei noch niemandem gelungen, „Europäische Union“ zu definieren. Er verstehe den Wert von „eingänglichen, wenn auch undefinierbaren Slogans, die langfristige Ziele symbolisieren könnten“; doch sei er außerstande, den Begriff im House of Commons durchzusetzen. In dieser Phase, in der politische Kräfte in London nach dem Regierungswechsel zu Harold Wilson die EG-Mitgliedschaft nur ein Jahr nach dem britischen Beitritt neu zu verhandeln suchten, habe er Mühe, seine pro-europäische Politik zu retten. Nach langer Debatte kam die EG überein, die Entspannung auf Ebene der „großen Worte“ zu suchen. Man beauftragte die politischen Direktoren, einen Kompromisstext auszuarbeiten, der den Begriff der Europäischen Union vermied, aber deren Idee nicht aufgab. Hierbei half, dass die Atlantische Deklaration kein EG-Dokument war und nicht zwingend deren Ziele wiedergeben musste. Am Folgeabend fand man eine Formel, die von „weiterem Fortschritt in Richtung der Einheit“ sprach.<sup>821</sup> Kaum hatte man sich so in der EG geeinigt, gerieten Paris und Washington in Streit über künftige EG-US-Konsultationen, denen Washington einen Paragraphen der Deklaration widmen wollte. Der textliche Unterschied zwischen beiden Entwürfen war minimal. So lautete die französische Version, man wolle sich gegenseitig

---

<sup>819</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm 09055, US-Botschaft Bonn an DoS, 7. Juni 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; Box 688; ebd.

<sup>820</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 09397, US-Botschaft Bonn an DoS, 12. Juni 1974, ebd.

<sup>821</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, 11. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 164.

informieren und offene und zeitnahe Konsultationen mit Hinblick „auf die Interessen der Allianz“ stärken. Der amerikanische Entwurf sprach hingegen von „ihren gemeinsamen Interessen“ und Konsultationen „unter Nutzung aller angemessenen Mittel“. <sup>822</sup> Alle Einigungsversuche scheiterten am französischen Widerstand. Bald wurde deutlich, wie der französische Botschafter bei der NATO, de Tricornot de Rose, erklärte, dass es nicht um „eine Formulierung, sondern um die Konsultation selbst“ ging. Die Blockade fand aus Prinzip statt, der Textkonflikt war Mittel zum Zweck. Wie Sauvagnargues Genscher mitteilte, käme es darauf an, „klarzustellen, daß Konsultationen eine normale Staatenpraxis seien, aber keinen obligatorischen Charakter haben könnten.“ Dieser Konflikt sollte sich erst in Ottawa klären lassen.

Die Lösung, die die Vorschläge textlich zusammenbrachte, war eine Fusion beider Entwürfe. So hieß es in der Deklaration, die Alliierten seien „fest entschlossen, sich gegenseitig komplett zu unterrichten und die Praxis offener und zeitnaher Konsultationen bezüglich Angelegenheiten, die ihre gemeinsamen Interessen als Allianzmitglieder betreffen, mit allen angemessenen Mitteln zu stärken.“ <sup>823</sup> Dass dies nicht die Substanz, sondern das Resultat der Lösung war, lag auf der Hand. Kissinger hatte sich tatsächlich bereitgefunden, die Formel mit Sauvagnargues übereinstimmend so zu interpretieren, dass diese „keinen rechtsverbindlichen Charakter habe, sondern eine Absichtserklärung entsprechend dem Bündnisgeist darstelle.“ Dass dies möglich wurde, lag an der Qualität der Beziehungen seit dem Regierungswechsel. Wie Botschafter Irwin Kissinger vorab mitgeteilt hatten, könne man auf die Kooperation der neuen Regierung rechnen, so man sie nicht desavouiere: „Sauvagnargues und Giscard sind einer Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten vermutlich zugeneigter als jede Kombination von Präsident und Außenminister seit der Vierten Republik.“ <sup>824</sup> Sauvagnargues sei „direkt und unpräzise“, er werde Kissinger nicht mit den „irreführenden Metaphern und Illusionen und ironischem Witz“ Joberts „verwöhnen“. In Sauvagnargues Augen waren die Probleme der letzten Jahre „artifizial“, er wolle ein „direktes, produktives und höfliches Verhältnis“ aufbauen. Die Allianz mit den USA sei für ihn alternativlos, müsse aber auf dem Prinzip der Gleichheit beruhen. Da die Opposition in Frankreich auf jeden Fehler lauerte, um Giscard des Ausverkaufs französischer Interessen anzuklagen, müsse man „mit

---

<sup>822</sup> Vgl. hier und im Folgenden Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 13. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 169, insbes. FN 11.

<sup>823</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Keller, Ottawa, an das Auswärtige Amt, 19. Juni 1974, ebd., Dok. 183, insbes. FN 11.

<sup>824</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 14541, US-Botschaft Paris an DoS, 14. Juni 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; NSC Files; RNL. Übersetzung des Autors.

Zurückhaltung und Verständnis“ vorgehen. In Ottawa hielt sich Kissinger an diese Empfehlung, was ihm von den neuen französischen, deutschen und britischen Außenministern leicht gemacht wurde. Wie er an Nixon schrieb, sei die Konferenz harmonisch verlaufen: „Das NATO-Treffen hier in Ottawa ist extrem gut verlaufen, die neuen Außenminister aus Britannien, Frankreich und Deutschland haben alle zu einer weitaus konstruktiveren Stimmung als im letzten Dezember beigetragen.“<sup>825</sup> Auch die deutsche Berichterstattung pries den neuen Geist: „Die Diskussion über die Atlantische Erklärung wurde in großer Harmonie geführt. Die USA und Frankreich schlugen von vornherein einen versöhnlichen Ton an.“<sup>826</sup> Die Konflikte der vergangenen Jahre schienen der Vergangenheit anzugehören. Nach all dem Gift und der Galle, die die transatlantischen Beziehungen verdorben hatten, nach den Spannungen der Ostpolitik, dem Debakel des Year of Europe und des Nahostkonflikts mag es vielen als heilsam erschienen sein, dass es gelang, diese Deklaration zu verabschieden, in der es hieß: „Die Mitglieder des Nordatlantischen Bündnisses erklären, dass der Vertrag, der vor 25 Jahren unterzeichnet wurde, um ihre Freiheit und Unabhängigkeit zu schützen, ihre gemeinsame Bestimmung bestätigt hat. Unter dem Schild des Pakts haben die Alliierten ihre Sicherheit aufrecht erhalten, was es ihnen die Wahrung der Werte gestattete, die das Erbe ihrer Zivilisation sind, und was es Westeuropa ermöglichte, sich aus den Ruinen erneut aufzubauen und das Fundament seiner Einheit zu legen.“<sup>827</sup>

#### **II.2.1.2. *Tertius concilians*. Bonn, der Westen und die Energiekrise**

Als Gradmesser der transatlantischen Beziehungen stellte diese Deklaration ein positives Zeichen dar; substanzielle Konsequenzen hatte sie nicht. Die Frage war, ob sich auch abseits der Atmosphäre ein Wandel abzeichnen würde. Der erste große Testfall hierfür war die Energiekrise. Zwar war das Konsultationsproblem, dass sich aus diesem Kontext ergeben hatte, beigelegt worden, nicht aber der seit der Washingtoner Energiekonferenz schwelende Konflikt. Immer noch war unklar, ob die industriellen Demokratien eine einheitliche Reaktion gegenüber der OPEC finden würden. Zuletzt hatte die EG unter Führung Frankreichs die

---

<sup>825</sup> Message HAKTO 2 From Secretary of State Kissinger to President Nixon, Ottawa, 19. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 60.

<sup>826</sup> Botschafter von Keller, Ottawa, an das Auswärtige Amt, 19. Juni 1974, a.a.O.

<sup>827</sup> Declaration on Atlantic Relations approved by the NAC, Ottawa, 19. Juni 1974, online unter: <https://archives.nato.int/declaration-on-atlantic-relations-approved-by-nac-ottawa-19-june-1974>. Letzter Zugriff am 29. Januar 2018, 16:35 Uhr.



Aufnahme des euro-arabischen Dialogs trotz Einspruchs der USA erklärt, während die von den USA gegründete Energy Coordinating Group unter Abwesenheit Frankreichs eine gemeinsame westliche Positionsfindung vor Gesprächen mit den Erdölproduzenten verfolgte. Aufgrund amerikanischen Widerstands war die Eröffnung des EAD im März zunächst bis zum Gymnicher Kompromiss ausgesetzt worden. Nun sollte sich zeigen, ob der neue Konsultationsmechanismus funktionierte.

Ende Mai empfahl das Politische Komitee der EPZ den EG-Außenministern, den EAD offiziell zu initiieren; idealerweise vor dem 2. Juni, wenn die OAPEC (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries) tagen würde, um deren Entscheidung über Embargomaßnahmen zu beeinflussen.<sup>828</sup> Paris begrüßte dies und befand, die USA müssten nach dem Gymnicher Kompromiss erst informiert werden, wenn die EG offiziell entschieden habe, ein Aide-mémoire an die Arabische Liga zu übermitteln. Schon im Politischen Komitee zeigte sich jedoch, dass Bonn nun enger mit Washington kooperierte als zuvor. Van Well gab zu Protokoll, die EAD-Entscheidung könne rückgängig gemacht werden, falls die von den USA moderierten Nahostverhandlungen scheitern würden. Europäisches Entgegenkommen wurde so an das Verhalten der Arabischen Liga geknüpft, eine Taktik, die die Handschrift Kissingers trug. Frankreich äußerte, noch unter Alain Poher, vehemente Opposition: ein solches Verhalten würde die arabischen Partner irritieren und ihnen Grund geben, „jedes Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der europäischen Politik zu verlieren.“ Dies konnte jedoch vermieden werden, da die Nahostverhandlungen von Erfolg gekrönt waren, worüber Botschafter Hillenbrand van Well am 30. Mai informierte. Dieser zeigte sich „enthusiastisch“ und bezeichnete Kissingers Errungenschaft als „historisches Ereignis von großer Bedeutung, auch für Europa.“<sup>829</sup> Anschließend berichtete er über den EAD und bat kurzfristig um Kommentare, da Bonn als Repräsentant der EG am 1. Juni die Arabische Liga unterrichten sollte. Gegen eine arabische Ausnutzung des Dialogs, der erst zu späterem Zeitpunkt zu einem offiziellen Zusammentreffen der Außenminister von EG und Arabischer Liga führen sollte, habe man sich abgesichert: „die Neun hätten den Arabern bereits verdeutlicht, dass ihr Dialog nicht zur Diskussion des Nahostkonflikts gedacht sei und keinesfalls mit den amerikanischen Friedensbemühungen interferieren könne.“

---

<sup>828</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Dialogue euro-arabe, Paris, 29. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>829</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 08580, US-Botschaft Bonn an DoS, 30. Mai 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

Diese Haltung und die umfassende Konsultation, die belegte, dass Bonn den Gymnicher Kompromiss ernst nahm, stießen bei Kissinger auf Wohlgefallen, auch wenn er den EAD weiter skeptisch sah. Binnen eines Tages gab er Bonn unter der Bedingung grünes Licht, dass die USA detailliert und zeitnah informiert würden, was die Bundesregierung ihm zusicherte.<sup>830</sup> Wenig später wies er die Botschaft in Bonn an, alle relevanten deutschen Regierungsbeamten zu informieren, dass die US-Regierung „detaillierte Unterrichtung über das Denken der EG-9 bezüglich zeitlicher und inhaltlicher Aspekte“ des EAD ebenso wertschätze wie „fortgesetztes Interesse der EG an Konsultationen mit der USA.“<sup>831</sup> Es sei problematisch, dass die EG selbst nicht wisse, wohin der EAD führe. Einen Blankoscheck werde man nicht ausstellen. Solange Konsultationen gewährleistet blieben, habe man jedoch gegen die Kooperation zwischen EG und Arabischer Liga nichts einzuwenden, diese könne im ökonomischen Bereich sogar zu einer Abwendung arabischer Regierungen von der UdSSR führen. Als die EG am 10. und 11. Juni tagte, um den EAD offiziell zu initiieren, betonte Genscher in diesem Sinne die „Notwendigkeit enger Konsultationen mit der US-Regierung“.<sup>832</sup> Alle Mitgliedsstaaten, auch Frankreich, stimmten zu. Aus amerikanischer Sicht war dieser Fortschritt das Resultat des Regierungswechsels in Paris. Dass Sauvagnargues Jobert ersetzt hatte, schien die EG-Blockade aufzulösen, wie die US-Botschaft, informiert von der Bundesregierung, festhielt: „Sauvagnargues nahm zudem eine ‚sehr viel vernünftigeren und pragmatischen Haltung‘ zu Konsultationen ein, als Jobert es getan hatte“. Der EAD sollte ein zähes Format europäischer Außenpolitik werden, das sich im Verlauf der 1970er-Jahre mühsam entwickelte, um schließlich wieder zu kollabieren, wie Verena Sattler in einer kürzlich erschienenen Promotionsschrift nachzeichnet.<sup>833</sup> Auf seine Details muss hier nicht eingegangen werden. Es genügt, auszuführen, dass die essenziellen Fragen der westlichen Reaktion auf die Energiekrise in ihm ebenso wenig gelöst wurden wie die Sorge der USA über seinen negativen Einfluss auf ihre Nahostpolitik zutraf. Wichtig ist hier, dass die Regierungswechsel in Paris und Bonn eine kooperative Linie gegenüber Washington mit sich brachten, die die dortigen Bedenken zwar nicht gänzlich ausräumte, aber ob verbesserter Konsultationen die amerikanische Blockade beendeten. Wie die USA intern

---

<sup>830</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 08705, US-Botschaft Bonn an DoS, 31. Mai 1974, ebd.

<sup>831</sup> Telegramm STATE 119120, DoS an US-Botschaft Bonn, 6. Juni 1974; Telegramm BONN 08580, US-Botschaft Bonn an DoS, 30. Mai 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; ebd.

<sup>832</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 09315, US-Botschaft Bonn an DoS, 11. Juni 1974, ebd.

<sup>833</sup> Vgl. Verena Sattler: Die Institutionalisierung europäischer Nahostpolitik. Frankreich in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit 1969/70-1980, Wiesbaden 2017.

resümierten, war dieses wiederhergestellte Vertrauen allerdings auch auf den Erfolg der Nahostverhandlungen Kissingers zurückzuführen, der europäische Sorgen beruhigte.<sup>834</sup>

Doch der EAD-Konflikt war nur eines der Symptome der Spaltung des Westens in der Energiekrise. Ein weiteres Feld voller Unstimmigkeiten war die ECG, auch Group of Twelve genannt, der Frankreich nicht beigetreten war, sondern darauf bestanden hatte, die Thematik sei Aufgabe der OECD. Doch war die ECG mittlerweile mehrfach zusammengetreten und auf gutem Weg, umwälzende Lösungen zu finden, die alle industriellen Demokratien betrafen. Auf ihrer vierten Sitzung im Mai 1974 hatte sie ein Integrated Emergency Program (IEP) beschlossen, dass alle Mitgliedsstaaten vor Preiserhöhungen und Rohstoffverknappungen schützen sollte. In Paris war man verärgert, da dies der Idee einer unabhängigen EG-Energiepolitik widersprach. Die Bundesregierung lehnte sich jedoch aus bündnis- und energiepolitischen Interessen an Washington an, wie das MAE festhielt: „Die Bundesrepublik hat auf ihre Stromversorgung dieselbe liberale Doktrin angewandt wie auf ihre gesamte Wirtschaft [...]. Anstelle einer europäischen Politik, der sie dirigistische Tendenzen vorwirft [...], scheint sie die umfassendere Konzertation der Gruppe der Zwölf beziehungsweise die bilaterale Kooperation mit den Vereinigten Staaten vorzuziehen.“<sup>835</sup> Als die USA am 19. Juni einen umfassenden Vorschlag zum IEP vorlegten, stieg der Druck auf Paris, sich aus der Isolation zu begeben.<sup>836</sup> Das Konzept beinhaltete drei Notfallmaßnahmen: Energiesparmechanismen, die Anlage von Ölvorräten und Ressourcenteilung zwischen den Mitgliedsstaaten. Dieses System, das durch die Entwicklung alternativer Energiequellen ergänzt werden sollte, stellte eine gewaltige kollektive Anstrengung der Erdölkonsumenten dar, wurde jedoch in Paris kritisch betrachtet. Es verschärfte das Denken in politischen Blöcken, zolle der Existenz der EG keinerlei Respekt und provoziere die Erdölproduzenten, hieß es in einem Memorandum des MAE.<sup>837</sup> Kurz vor dem Antritt Giscard's galten am Quai d'Orsay weiterhin die alten Imperative. Der IEP-Vorschlag solle in der OECD behandelt werden, wo die EG geeint auftreten müsse; bis zu diesem Punkt solle sich die EG nicht äußern. Nur, wenn die Partnerregierungen dem zustimmten, könne man an der Debatte

---

<sup>834</sup> Vgl. DoS Briefing Paper: European Attitudes on the Middle East, Washington, 24. Juni 1974, Folder NAC summit – Brussels June 1974 V.1 of 2 NSC – Mr. Rodman; Box 53; NSC Files; RNL.

<sup>835</sup> Note, MAE: problèmes pétroliers, Paris, 29. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>836</sup> Vgl. im Folgenden: Telegramm STATE 124240, DoS an US-Botschaft Bonn, 12. Juni 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>837</sup> Note: ‚Programme intégré des mesures d'urgence‘, présenté le 17 juin par la délégation des Etats-Unis au Groupe des Douze, AN, 5/AG/3, Box 885.

teilnehmen – obwohl das Programm letztlich inakzeptabel sei.<sup>838</sup> Paris suchte so zwar einen Weg aus der Isolierung, allerdings mit dem Hintergedanken einer IEP-Blockade und erneuter Konsolidierung der EG unter eigener Führung. Dieses Verhalten war durch die Furcht bedingt, das amerikanische System würde die Arbeit von EG und OECD auf dem Energiesektor „aller Substanz entleeren“.<sup>839</sup> Eine Kooperation mit den USA sei zwar prinzipiell politisch und ökonomisch auch für Paris sinnvoll, doch das IEP beschneide die eigene Souveränität, denn es „würde riskieren, uns in ein inakzeptables Maß an Solidarität und daher an Abhängigkeiten zu treiben“.

Bis zum Eintreffen Kissingers am 4. Juli in Paris modifizierte sich diese Haltung aufgrund des politischen Wechsels im Elysée-Palast. Im letztgültigen Memorandum des neuen präsidentiellen Conseiller Diplomatique, Robin, unterstrich dieser, Frankreich habe sich aus Prestige Gründen der Kooperation verweigert, die derzeitige Isolation sei jedoch nachteilig. Man schließe sich von einem Prozess aus, der die eigenen Interessen direkt berühre, verhindere eine Abstimmung der EG und untergrabe deren Energiepolitik. Vor allem aber schade die Situation dem westlichen Bündnis: „Die Affäre, je länger sie andauert, riskiert die Schaffung eines neuen Konflikts zwischen Frankreich und seinen Partnern der Gemeinschaft, ebenso wie zwischen Frankreich und den USA.“<sup>840</sup> Diese „artifizialen“ Verwerfungen müsse man überwinden und den Dialog mit den USA suchen. Zwar solle man weiterhin auf einer Umsiedlung der Aktivitäten in die OECD beharren, „hauptsächlich aus Gründen der Gesichtswahrung, die Herr KISSINGER verstehen kann“, doch zugleich das US-Programm zu OECD-Reformen unterstützen, um diese effizienter zu gestalten. Zudem schlug Paris vor, das Modell informeller Gipfelkonsultationen der wichtigsten westlichen Regierungen, das sich seit April 1973 in der „Library Group“ der Finanzminister der USA, Frankreichs, Großbritanniens, der Bundesrepublik und später Japans bewährt hatte, auf den Energiesektor auszudehnen. In eben dieser Library Group, der Kernzelle der späteren G7, hatten Schmidt und Giscard den Wert solch vertraulicher Gespräche zu schätzen gelernt. Schmidt hatte die Neuaufgabe der Gruppe bereits im Juni angeregt,<sup>841</sup> dass der Vorschlag der Ausweitung auf den Energiesektor von Frankreich kam, wo man ähnliche Konzepte Kissingers noch vor

---

<sup>838</sup> Telegramm MAE an Französische Botschaft Brüssel, 25. Juni 1974, ebd.

<sup>839</sup> Hier und im Folgenden: Note sur la Concertation Internationale en Matière d'Énergie, Groupe des Douze, Paris, 2. Juli 1974, ebd.

<sup>840</sup> Hier und im Folgenden: Note: Groupe de coordination en matière d'énergie (Groupe des Douze), Paris, 4. Juli 1974, ebd.

<sup>841</sup> Vgl. Telegramm BONN 09921, US-Botschaft Bonn an DoS, 21. Juni 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

kurzem als Metternichsche Kabinettpolitik verurteilt hatte, bewies, dass Giscard mit anderem Geist regierte als seine Vorgänger. Für die Antrittsbesuche Schmidts und Kissingers bei Giscard waren das gute Voraussetzungen.

In Vorbereitung auf die Reise Kissingers empfahl auch das State Department eine kompromissbereite Haltung: “[Die] Reaktion Frankreichs zu jedweden ECG-Unternehmungen wird für deren ultimativen Erfolg wichtig sein, und die europäischen Mitglieder sind bestrebt, den Franzosen eine Gelegenheit zur Partizipation zu geben.“<sup>842</sup> Paris könne mit der Übertragung an die OECD beschwichtigt werden, wogegen nach dem Abschluss der ECG-Vorarbeiten nichts spreche. Als Kissinger am 4. Juli auf Sauvagnargues traf, näherte man sich an, auch wenn die Vorbehalte nicht gänzlich verschwanden. So unterstrich Kissinger, eine Kooperation der wichtigsten Ölkonsumenten, auch Frankreichs, sei notwendig, um der OPEC die Stirn zu bieten.<sup>843</sup> Sauvagnargues stimmte prinzipiell zu, sorgte sich aber um den westlich-arabischen Konflikt, der aus der offenen Bildung eines Verbraucherkartells entstehen könnte und Europa hart treffen würde. Auf die ECG angesprochen, meinte Kissinger, man könne auch eine andere Organisation etablieren, dies sei keine „Prinzipienfrage“. Dieses Entgegenkommen erklärte er deutlich: „Washington sei bereit, eine Anstrengung zu unternehmen, damit Frankreich sich dem sich entwickelnden Kooperationsprozess anschließt.“ Die Verstimmungen im bilateralen Verhältnis seien nur eine „Eskalation von Missverständnissen.“ Auch Sauvagnargues signalisierte, Paris wünsche keine „theologische Querele“ mehr. Wie er dem US-Botschafter bereits im Juni signalisiert hatte, wolle er „das Kriegsbeil begraben.“<sup>844</sup> Diesen letzten Stand der Dinge teilte Kissinger Genscher am 7. Juli in Miesbach mit; in Paris habe alles auf ein „verstärktes Interesse“ an Kooperation hingedeutet.<sup>845</sup> Ob der innenpolitischen Lage habe Sauvagnargues zwar die „bekannten französischen Bedenken [...] vorgetragen, um zu zeigen, daß auch er die französischen Interessen energisch vertrete.“ Doch sei der Unterschied zu Jobert deutlich geworden, der Außenminister habe „Möglichkeiten der Zusammenarbeit [...] zur Erwägung gestellt.“ Die USA seien bereit, die „Energiezusammenarbeit im Rahmen der OECD“ weiterlaufen zu lassen, insofern die Arbeit nicht „auf verschiedene Institutionen verteilt werde

---

<sup>842</sup> Hier und im Folgenden: DoS Briefing Paper: Energy, Washington, 24. Juni 1974, Folder NAC summit – Brussels June 1974 V.1 of 2 NSC – Mr. Rodman; Box 53; ebd.

<sup>843</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 841/81, MAE an Französische Botschaft Washington u.a.: Entretien de M. Kissinger avec le Ministre (4 juillet 1974), 9. Juli 1974, AD, 91 QO, Box 725.

<sup>844</sup> Note, MAE: Entretien entre le Ministre et l'Ambassadeur des Etats-Unis, Paris, 7. Juni 1974, ebd.

<sup>845</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, z.Z. München, 7. Juli 1974, AAPD, Bd. 2, Dok. 203.

und [...] kein einzelnes Land ein Vetorecht erhalte.“ Giscard sei hiermit einverstanden. „Die Franzosen“, so Kissinger „hätten offenbar eingesehen, daß man die Energieprobleme nicht im nationalen Alleingang lösen könne.“ Da Giscard sich innenpolitisch noch etablierte, werde Washington jedoch „nicht drängen.“ So teilte Kissinger Botschafter Kosciuszko-Morizet in der Folgeweche mit, es stehe Frankreich frei, eine eigene Entscheidung zu treffen.<sup>846</sup> Gleichzeitig zeichnete sich in der ECG der Beschluss der Zusammenarbeit in der OECD ab.<sup>847</sup> Die Hoffnung auf einen positiven Wandel der euro-atlantischen Beziehungen stieg, wie Kissinger an Nixon schrieb: „Einer meiner übergeordneten Eindrücke, da meine Reise sich ihrem Ende zuneigt, ist der einer starken Wiederbelebung des europäischen Wunsches nach engen Banden mit uns.“<sup>848</sup> Genscher zeigte sich nach seinem Antrittsbesuch in den USA im Juli gegenüber seinem französischen Kollegen ebenso erleichtert: „Als erfreulichstes Ergebnis meiner Gespräche möchte ich meinen Eindruck herausstellen, dass das Verhältnis zwischen den USA und Europa nunmehr völlig entkrampft ist.“<sup>849</sup> Doch inmitten all des Aufatmens erklang im Hintergrund der Kassandra Ruf Kissingers, man solle die strukturelle Pfadabhängigkeit der transatlantischen Konflikte nicht unterschätzen: „Alles in allem existieren die zugrunde liegenden Entwicklungstendenzen in Europa, die die früheren Schwierigkeiten verursachten, offenkundig fort. Es wird daher wichtig sein, den Schwung der letzten Wochen zu bewahren.“

In diesem Sinne suchte Bonn auf dem Energiesektor aktiv den Schulterschluss mit Frankreich, um dessen Einbindung zu ermöglichen. Am 8. und 9. Juli wurden hierzu deutsch-französische Konsultationen geführt. Außenpolitisch, so Sauvagnargues und Genscher auf der abschließenden Plenarsitzung, habe man „vollkommene Übereinstimmung feststellen können.“<sup>850</sup> In der Energiepolitik waren die Minister Fourcade und Friderichs gleicher Ansicht: „Wir waren uns einig, daß es für die europäische Energiepolitik ein schwerwiegender Nachteil wäre, wenn am 'Follow-up' Washingtons nur ein Teil der Mitgliedsländer der EG beteiligt wäre. Wir sehen übereinstimmend die OECD als einen geeigneten Mechanismus an, die Dinge zum richtigen Zeitpunkt zu übernehmen.“ Wie Bundeskanzler Schmidt hinzufügte, fände er es „sehr wichtig, daß in einem konkreten Kreis

---

<sup>846</sup> Vgl. Telegramm Nr. 5504/14, Französische Botschaft Washington an das MAE, 15. Juli 1974, AD, 91 QO, Box 722.

<sup>847</sup> Vgl. hier und im Folgenden Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, z.Z. München, 7. Juli 1974, AAPD, Bd. 2, Dok. 203, FN 4.

<sup>848</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Brent Scowcroft an Richard Nixon, Washington, 8. Juli 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 4 of 4]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>849</sup> Brief, Hans-Dietrich Genscher an Jean Sauvagnargues, Bonn, 30. Juli 1974, AD, 1928 INVA, Box 2998.

<sup>850</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-französische Konsultationsbesprechung, 9. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 205.

materiell Übereinstimmung hergestellt wird, ehe die Sache auf die OECD übergeht.“ Dieser müsse die USA einbeziehen, „damit wir nicht später in Schwierigkeiten hineinflauen. Das muss nicht unter den Augen der Pressefotografen geschehen.“ Hiermit deutete Schmidt die informellen Gespräche der Library Group an, die Giscard vorgeschlagen hatte. Sie fanden als sechsstündiges Gespräch der „Big Five Foreign and Finance Ministers“, das auch als „Camp David Meeting“ bekannt geworden ist, am 28. September in Washington statt.<sup>851</sup> Die USA bezweckten bei diesem Treffen, Lösungsansätze und Strategien zu diskutieren, um noch vor Jahresende ein weiteres Treffen zur Beschlussfindung zu vereinbaren. 1975, so die Prognose, könne es erneut eine größere energiepolitische Krise geben, auf die man sich vorbereiten müsse, teilte man auch Genscher mit.<sup>852</sup> Hinter den Kulissen aber zielte Kissinger, wie er Präsident Ford erklärte, seit der WEC darauf ab, die Verbündeten in Abhängigkeit von Washington zu bringen, so dass sie sich im Falle eines ernsthaften Konflikts mit der OPEC nicht unabhängig positionieren könnten, um sich energie- und rüstungspolitische Vorteile zu verschaffen. Eine auch militärische Eskalation gegenüber den Ölproduzenten könnte für die USA im Fall eines erneuten Embargos notwendig werden, für diesen Fall müsse man sich absichern.<sup>853</sup> Die Macht der Exporteure sei nicht zu unterschätzen, wie Kissinger in einer internen Besprechung ausführte: „Ich glaube einfach nicht, dass wir noch ein Embargo überstehen würden. Es würde zu ökonomischem Zusammenbruch in Europa führen. Es würde zum Zusammenbruch der NATO führen.“<sup>854</sup> Die Koordinierung des Westens war realpolitischer Imperativ: „[Wir] müssen einen Weg finden, das Kartell zu zerschlagen. Wir können das nicht ohne die Kooperation der anderen Konsumenten schaffen. Es ist nicht tolerierbar, dass Länder mit 40 Millionen Einwohnern 800 Millionen Menschen in der industrialisierten Welt erpressen können.“<sup>855</sup>

---

<sup>851</sup> Vgl. Ministerialdirektor Hermes, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 29. September 1974, AAPD, 1974 Bd. 2, Dok. 285; Memorandum of Conversation, Camp David, 28. September 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 9. Als einziger geladener Gast war Außenminister Callaghan, Großbritannien, abwesend.

<sup>852</sup> Telegramm STATE 213243, DoS an US-Botschaft Bonn, 27. September 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (1); Box 6; Country Files – Europe; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>853</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 13. August 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 1; Memorandum of Conversation, Washington, 17. August 1974, ebd., Dok. 2; bereits hier (Dok. 1) geschwärzte Passagen zu höchstwahrscheinlich militärischen Optionen im Falle eines zweiten Embargos; deutlicher: Briefing Memorandum From the Director of the Policy Planning Staff (Lord) to Secretary of State Kissinger, Washington, 21. September 1974, ebd., Dok. 7.

<sup>854</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 13. August 1974, a.a.O.

<sup>855</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 17. August 1974, a.a.O.

Doch im Gespräch der „Big Five“ herrschte keineswegs Einstimmigkeit. Kissinger zeichnete die Bedrohung des Westens wie auch Ford gegenüber in düsteren Farben.<sup>856</sup> Man müsse handeln und dürfe sich nicht davon beeindrucken lassen, dass die OPEC westliche Einigkeitsbestrebungen als Konfrontationstaktik darstelle. Paris widersprach deutlich. Sauvagnargues führte in alter Tradition aus, das anwesende Gremium könne keine Entscheidungen treffen, da die EG eine gemeinsame Energiepolitik entwerfen wolle: „Dies ist eine informelle Gruppe, kein Direktorat.“ Die Etablierung eines Konsumentenkartells würde die diffuse OPEC erst zu einem Block zusammenschmieden, man müsse diese in einen Paralleldialog zu den innerwestlichen Konsultationen einbinden. Dieser Dialog könne nicht einheitlich stattfinden, da europäische und amerikanische Interessen zu verschieden seien. Genscher positionierte sich vage. Erst stimmte er der pessimistischen Analyse Kissingers zu, dann lehnte er jeden konfrontativen Ansatz gegenüber den Produzenten ab, anschließend ergriff er wieder die Seite der USA: „Wir müssen ein Kooperationsprogramm durchführen jenseits bloßer Worte. Die Produzenten mögen behaupten, [dies] sei Konfrontation, aber sie werden es nicht ernsthaft als solche betrachten. Sie müssen realisieren, dass wir zusammenstehen werden.“ Auch Finanzminister Apel betonte sowohl die Solidarität der industriellen Demokratien als auch die Vermeidung jeder Konfrontation mit der OPEC, um dann auszuführen: „[K]eine Front sollte zwischen den Vereinigten Staaten und Europa gezogen werden. Die gemeinsam EG-Energiepolitik verbietet keineswegs eine Kooperation mit den [USA].“ Diese mäandernden Aussagen, die beide Partner zu beschwichtigen suchten, waren diplomatisch, aber wenig hilfreich. Doch auch Kissinger hielt sich zurück. Er führte aus, die USA seien nicht auf eine einheitliche Organisation der Ölkonsumenten festgelegt und wollten den Europäern keine Vorgaben machen: „Es bleibt Europa überlassen, wie es an einer breiten Konsumentenkooperation teilzunehmen wünscht.“ Hingegen illustrierte ein Paper der USA recht exakt, wie diese Kooperation aussehen sollte. Bis zum 1. Januar 1975 solle man eine gemeinsame Grundsatzentscheidung treffen und mit der Implementierung dreier Maßnahmen beginnen, die dem IEP entsprächen. Erstens sollten Sparmaßnahmen eine Nachfragereduktion von 7-10 % gegenüber 1974 herbeiführen. Zweitens sollte ein Trust kreiert werden, in den alle Mitglieder jährlich 15 Milliarden Dollar einzahlen würden; aus diesem sollten Notfallunterstützungszahlungen und die Entwicklung alternativer Energien finanziert werden. Diese Maßnahme war nicht zuletzt dem „Recycling“ der Petrodollars der OPEC-Staaten gewidmet, um deren Influx sinnvoll aufzufangen und zu verteilen. Drittens

---

<sup>856</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Camp David, 28. September 1974, ebd., Dok. 9.



plante man den Ausbau ökonomischer Beziehungen mit den Produzenten, die im Sinne der Linkage Anreizstrukturen und Strafmaßnahmen erlauben würden. Sowohl London als auch Paris erhoben Einwände. Anstatt des Trusts könne man die IWF-Mechanismen ausbauen, was weniger Wellen schlagen würde. London, Paris und Bonn argumentierten, alle Staaten hätten bereits eigene Sparprogramme initiiert, ein kollektiver Ansatz sei problematisch. Frankreich äußerte Sorgen, dass die Partizipation bedeute, man müsse eine gemeinsame Energiepolitik entwickeln oder der Gruppe der Zwölf beitreten. Und Denis Healey, der britische Chancellor of the Exchequer, merkte an, dies alles sei „eine politische Aktion, um existierende Institutionen zu umgehen. Wir haben uns schon Risiken ausgesetzt, indem wir dieses Treffen abhalten. Wir riskieren, die Einheit des Westens zu schädigen, wenn wir zu fünft versuchen, Probleme unter Ausschluss anderer zu lösen.“ Nur die Bundesrepublik unterstützte die USA. Wie Apel der Rede seines britischen Kollegen über die Konflikte, die die NATO-Lastenteilung seit 20 Jahren generierte, ins Wort fiel: „Aber das ist nicht die Frage. Die echte Frage greift tiefer: Wollen wir fünf hier gemeinsam handeln, um die künftige Situation abzusichern, oder werden wir uns einfach irgendwie durchschlagen?“ Obwohl in Camp David schlussendlich nicht einmal eine gemeinsame Presserichtlinie oder ein weiteres Treffen beschlossen wurden, fand Kissinger in seinem Bericht an Ford nicht zuletzt aufgrund dieser Rückendeckung Bonns zu einer positiven Interpretation.<sup>857</sup> Der Vorschlag sei immerhin nicht rundheraus abgelehnt worden, worauf man intern vorbereitet gewesen war. Selbst die Franzosen hätten unter Vorbehalt der Produzenteneinbindung eine Kooperation nicht prinzipiell abgelehnt. Hatten die Briten auch „feige“ agiert, könne man auf Bonn zählen: „Der Westen ist nicht stark; nur die USA sind es. Die Japaner sind nicht schwach, aber verräterisch. Die Deutschen waren sehr gut – besonders Apel. Die Briten wollten kein Geld zahlen und ihre Konsumption nicht beschränken. Ich sagte, mit Apels Unterstützung, es gäbe nur eine Frage: ob der Westen die Kontrolle über sein Schicksal erringen würde oder ob wir einen politischen Preis zahlen würden, um die Produzenten einzubeziehen.“

Bis zum Abschluss der ECG-Arbeiten am 24. Oktober, an dem diese das IEP verabschiedete und die Gründung der Internationalen Energieagentur (IEA) innerhalb der OECD bekanntgab, nahm Paris nicht an den Konsultationen teil; zugleich stagnierte die EG-Energiepolitik. Für Frankreich wurde zudem rasch deutlich, dass es der IEA kaum werde beitreten können. Dies würde zwar den innerwestlichen Konflikt eindämmen, doch von der Weltöffentlichkeit,

---

<sup>857</sup> Vgl. hier und im Folgenden: ebd, FN 17.

insbesondere den OPEC-Staaten, „als [...] Anlehnung an die USA“ interpretiert werden.<sup>858</sup> Man gedachte daher, weder zu partizipieren noch zu blockieren, sondern abzuwarten, ob ein späterer Beitritt machbar wäre. Schmidt erklärte diese Haltung aus der schwachen innenpolitischen Position Giscard, wie er dem Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean Monnet, mitteilte. Er habe in den vergangenen Monaten hart daran gearbeitet, Frankreich einzubinden und Giscard zu unterstützen, weswegen er auch „zur sehr weitgehenden Unterstützung [des] französischen Vorschlages“ einer EG-Energiepolitik bereit sei.<sup>859</sup> Im Hinblick auf „die von Giscard gewünschte französische Beteiligung am Internationalen Energieprogramm“ sei jedoch deutlich geworden, dass er „noch gewisse Schwierigkeiten [habe], seine Überlegungen innenpolitisch [...] durchzusetzen.“ Diese Analyse der Lage mag durch die Tatsache eingeschränkt werden, dass auch die engsten Berater Giscard nach der letzten Sitzung des EG-Energiekomitees der Ansicht waren, die EG-Partner handelten ohne Rücksicht auf Frankreich. Jene Sitzung, auf der man eigentlich die selbstständige EG-Politik entwickeln wollte, war aus Sicht des Elysée-Palasts vielmehr „im Kern der Arbeit der Gruppe der Zwölf gewidmet.“<sup>860</sup> So behandelte man die Frage, ob das G-12-Abschlussabkommen mit den Römischen Verträgen vereinbar sei und ob die EG-Kommission in der IEA vertreten sein könne – es ging um die Absegnung der amerikanischen Pläne, nicht um die eigene Energiepolitik. Die französische Delegation zog sich auf eine Blockadehaltung zurück und gab an, von diesen Fragen so überrascht worden zu sein, dass sie keine Position einnehmen könne. In Paris lagen nun mehrere Optionen auf dem Tisch: man könne die Haltung vertreten, die IEA sei nicht mit den Römischen Verträgen vereinbar, und dies von der EG-Kommission prüfen lassen, wofür der Ständige Vertreter bei der EG, Burin des Roziers, plädierte. Dies war aus Sicht der Präsidentschaft jedoch politisch wie juristisch sinnlos; man werde nur die Isolation Frankreichs verschärfen und Giscard Bemühungen um die „Entdramatisierung“ der Beziehungen zu den USA ruinieren. Man könne sodann entweder der IEA beitreten oder abwartend eine nationale Energiepolitik verfolgen. So gäbe es zwar keine EG-Energiepolitik, dafür aber auch keinen Konflikt. Zuletzt war denkbar, eine Debatte über EG und IEA unter Einbindung der USA anzustoßen, was eine klare Definition der EG-Politik erzwingen würde; erst, wenn es diese gebe, werde Paris über eine Teilnahme nachdenken. Bis dahin hätte man

---

<sup>858</sup> Hier und im Folgenden: Note: Activités du Groupe des Douze, undatiert, aus dem Vorfeld des 19. September 1974, AN, 5/AG/3, Box 885.

<sup>859</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Fischer, Bundeskanzleramt, 17. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 302.

<sup>860</sup> Hier und im Folgenden: Note, J.P. Dutet an Präsident Giscard d'Estaing: Politique extérieure de la France en matière d'énergie: attitude vis-à-vis de l'Agence qui devrait être prochainement créée à l'O.C.D.E. et politique communautaire, Paris, 11. Oktober 1974, AN, 5/AG/3, Box 885.

die Vetomacht, den EG-Beitritt zur IEA zu verhindern. Unabhängig hiervon entschloss sich Paris, die Initiative gegenüber der OPEC nicht aufzugeben: man werde zeitnah eine „spektakuläre Initiative [ergreifen], um den Dialog mit den erdölproduzierenden Ländern zu beginnen.“

Als die ECG am 24. Oktober ihr Abschlussabkommen vorstellte, reagierte Paris mit einer Mischung seiner gemäßigten Optionen, stieß Bonn und Washington damit aber dennoch vor den Kopf. Wie Giscard vor der Presse erklärte: „Nein, Frankreich wird sich dem Abkommen der Zwölf sicherlich nicht anschließen.“<sup>861</sup> Paris werde die IEA nicht blockieren, doch fielen deren Aufgaben ausschließlich den ECG-Mitgliedern anheim. Man werde Frankreichs Unabhängigkeit aufrechterhalten: „eine Rolle der Forschung, des Dialogs und der Abstimmung mit den produzierenden Ländern.“ War diese Haltung wenig überraschend, so war es Giscard nun angekündigte „spektakuläre Initiative“, die die Verbündeten schockierte: eine Konferenz von Produzenten- und Konsumentenstaaten, aus dem Kreis der Industriestaaten und Entwicklungsländer, die bereits Anfang 1975 stattfinden sollte.<sup>862</sup> Hier werde man die Stabilisierung der Erdölpreise verhandeln, im Interesse der OPEC deren Indexierung festlegen und eine globale Übereinkunft über „die Konditionen, unter denen sich die aktuelle Anpassungsphase der Weltwirtschaft abspielen soll“, treffen. Dieses ohne Konsultationen verkündete Projekt durchkreuzte den amerikanischen Plan, vor Gesprächen mit der OPEC westliche Solidarität herzustellen. Zwar hatte Frankreich schon in Camp David den Wunsch nach einer Parallelität beider Formate unterstrichen, doch war es etwas anderes, ohne Rücksprachen eine Initiative zu ergreifen, die bereits die Namen der Gäste nannte und kaum zurückzunehmen war. Vier Tage nach Giscard Initiative trafen Schmidt und Genscher mit Sonnenfeldt, nun Berater im State Department, und Arthur Hartmann, Assistant Secretary for European Affairs, in Bonn zusammen und besprachen die Entwicklungen. Kissingers Mitarbeiter drückten „Irritation“ darüber aus, „dass es über eine solch wichtige Angelegenheit, bezüglich der wir zumal versucht haben, französische Empfindlichkeiten zu berücksichtigen, keine Konsultation gegeben habe.“<sup>863</sup> Giscard habe schließlich selbst die „Fünf als angemessene Gruppe vorgeschlagen und seine grundlegende Sympathie mit

---

<sup>861</sup> Zit. n. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Fischer, Bundeskanzleramt, 17. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 302, FN 4.

<sup>862</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Botschafters Roth und des Ministerialdirigenten Lautenschlager, 30. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 317, FN 47.

<sup>863</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 16889, US-Botschaft Bonn an DoS / US-Botschaft Neu-Delhi, 28. Oktober 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (1); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

unserem Ansatz zu erkennen gegeben.“ Sein Vorgehen stelle die Fortschritte in den franko-amerikanischen Beziehungen seit dem Regierungswechsel in Frage: „Die französische Aktion, uns mit diesem Vorschlag zu überraschen, kann nur die Frage aufwerfen, [...] ob wir wieder den Weg des letzten Jahres gehen, nachdem wir annahmen, dass die franko-amerikanischen Beziehungen eine hoffnungsvollere Richtung eingeschlagen hätten.“ Die Konferenz könne nur Konfrontation oder Kapitulation bringen, unterminiere die gemeinsamen Anstrengungen der Konsumenten und brächte diese in Gefahr, in kompetitiven Bilateralismus zu verfallen. Der Bundeskanzler drückte ebenfalls Unbehagen aus, versuchte jedoch, die USA zu einer nüchternen Perspektive zu bewegen. Zwar sei das konsultationslose Vorgehen inakzeptabel, das Timing eine Katastrophe. Auch eine Preisindexierung sei „Unsinn“, Giscard spreche nicht für die EG. Andererseits aber habe er den Eindruck, Giscard nähere sich der deutsch-amerikanischen Position an und wünsche „ruhige Gespräche und Konsultation“. Die Gaullisten hinderten ihn daran. Die amerikanische Position zu einer Konferenz mit den Produzenten sei zu ablehnend: „Er fügte hinzu, dass er der Idee einer solchen Konferenz im Kern wohlwollend gegenüber stünde und dass er dachte, dass wir aufgrund unserer stärkeren, weniger abhängigen Position stets zu negativ gewesen seien.“ Dies stellte einen durchdachten Mittelweg dar, der die Kritik der USA teilte, sie aber zu Kompromissbereitschaft anhielt. An seiner Unterstützung Giscards ließ der Kanzler keinen Zweifel: „Giscard ist ein bemerkenswerter Mann, ein guter Ökonom, und verdient etwas Verständnis.“ Zugleich nahm Schmidt die Vermittlung operativ in die Hand und offerierte, mit Giscard zu sprechen, wofür er die amerikanische Position schriftlich erhielt.

Nun begann die aktive Rolle des *tertius concilians*, des vermittelnden Dritten, in der Außenpolitik Schmidts. Am 9. November traf Genscher in Paris auf den defensiven Sauvagnargues, der die Reaktion auf die Initiative als Missverständnis darstellte.<sup>864</sup> Giscard habe zwar gesagt, „daß Frankreich der Zwölfergruppe nicht beitreten werde“, dies aber nicht für alle Zukunft ausgeschlossen. Derzeit sei die Gruppe zu konfrontativ gegenüber der OPEC, um die energiepolitischen Probleme der Welt zu lösen. Da Paris mit niemandem Konflikt wünsche, plane man drei Aktionen: die Ölkonferenz, die Harmonisierung der EG-Energiepolitik und die Abstimmung aller Konsumenten außerhalb der G-12. Dass Kissinger „von der Weisheit“ dieses Vorschlags nicht überzeugt sei, sei bedauerlich, doch habe man bereits in Camp David die „französische Position offengelegt“. Er verkenne den

---

<sup>864</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Sauvagnargues in Paris, 9. November 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 328.

„fundamentalen Unterschied“, der die heutige französische Politik von der früheren unterscheidet: „Frankreich opponiere nicht mehr gegen die Zwölf und habe jetzt einen konkreten Vorschlag für ein Kooperationsgespräch zwischen Konsumenten und Produzenten gemacht.“ Genscher erklärte diplomatisch, die Bundesregierung habe den Vorschlag „begrüßt, weil [sie] – wie Paris – keine Konfrontation wünsche und weil der Vorschlag den Willen zur Kooperation glaubhaft mache.“ Doch werde es „große Energie“ kosten, die „Politik der Verbraucherländer zu koordinieren.“ Hierbei müssten „Spannungen mit den [USA] auf jeden Fall vermieden werden.“ In der Frage, ob die EG am „IEP mitwirken könne“, was Frankreich ablehnte, bat Genscher dringend, „diese Haltung noch einmal zu überprüfen.“ Es zeichnete sich ab, dass man gemeinsam Lösungen suchte, auch wenn beide Seiten auf divergenten Imperativen bestanden: Frankreich auf dem Dialog mit der OPEC, die Bundesrepublik auf der Konsultation mit den USA. Sowohl in Washington als auch in Paris war Bonn um Beruhigung der Lage bemüht und versuchte, beide Partner nah an der deutschen Vermittlerposition zu halten.

Dies wurde komplizierter, als Kissinger am 14. November in Chicago eine Rede hielt, in der er weitreichende Vorschläge zur Energiefrage machte, und damit auch Giscard antwortete. Dass es Schmidt nach wenigen Monaten im Amt gelungen war, sich als bestimmenden Faktor in die US-Politik einzubringen, wurde deutlich, als Kissinger vor der Rede seinen Rat einholte und in wichtigen Aspekten berücksichtigte. So gingen dem Kanzler am Morgen des 13. November mit Bitte um kommentäre Informationen über die Rede zu – mit dem Hinweis, dass diese „keinen anderen Amtsträgern außerhalb der US-Regierung mitgeteilt worden“ seien.<sup>865</sup> Kissinger werde zwei Hauptvorschläge machen: die Einrichtung eines Fonds zum Zweck der finanziellen Solidarität und des Recyclings der Petrodollars sowie eine Außenministerkonferenz der Industrienationen im Januar 1975, um die im Kreise der „Big Five“ und G-12 besprochenen Maßnahmen in Kraft zu setzen. Der Finanzfonds würde 1975 Beiträge in Höhe von 25 Mrd. Dollar umfassen. Natürlich wären USA und Bundesrepublik hierbei Nettozahler und müssten das Programm parlamentarisch durchsetzen, doch wäre es günstiger und effektiver als unkoordinierte, nationale Maßnahmen. Schmidt ließ Kissinger am Abend desselben Tages wissen, er kritisiere beide Ideen, obwohl auch er

---

<sup>865</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 249878, DoS an US-Botschaft Bonn, 13. November 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (1); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

Kooperationsnotwendigkeit sehe.<sup>866</sup> Bezüglich des Fonds sei er nicht sicher, ob die Bundesrepublik Beiträge in diesem Umfang leisten könne; er behalte sich, wie dies auch Präsident Ford tun würde, vor, selbst zu entscheiden, was er bezüglich der Haushaltsdefizite anderer Staaten zu tun gedenke. Einen solchen Fund habe man zwar schon besprochen, doch eine öffentliche Initiative „könne die BRD in eine sehr schwierige Lage versetzen.“ Schwache EG-Partner würden hohe Forderungen stellen, was ihn zwänge, sich von solchen Verpflichtungen zu distanzieren. Noch deutlicher fiel die Kritik an der Januarkonferenz der Industrienationen aus: der Vorschlag führe zu einer Konfrontation mit Paris, das ebenfalls im Januar seine Konferenz plane, und sei daher „keine gute Idee“. Giscard's Initiative habe ihren Nutzen, Kissinger solle seine Ideen so artikulieren, dass eine Verbindung beider Vorschläge möglich werde und eine Konferenz auf die andere folgen könne. Schmidt werde dann beim nächsten EG-Gipfel eine „Brücke [...] bauen“. Kissinger schrieb am Folgetag, noch vor der Rede, zurück, er habe infolge der Kommentare die Idee einer Konferenz im Januar fallen lassen, auch wenn „unser grundlegender Einspruch gegen den französischen Vorschlag bleibt.“<sup>867</sup> Schmidts Wunsch, den Fonds nicht zu erwähnen, lehnte Kissinger ab, auch, wenn er die Bedenken verstand. Zwei Überlegungen motivierten ihn: die öffentliche westliche Meinung – Märkte, Medien, Parlamente – verlöre das ökonomische Vertrauen in ihre Regierungen. Dies habe schwere psychologische Folgen: „Innenpolitisch bedeutet dies, dass unsere Fähigkeit, die Ereignisse zu kontrollieren, in Frage gestellt wird; international bedeutet es, dass unsere Fähigkeit, das westliche System aufrecht zu erhalten, weithin bezweifelt wird.“ Man müsse der Krise vorbeugen und die Amerikaner „aus ihrer Lethargie aufrütteln.“ Diese Probleme beträfen, so glaube er, auch Europa. Auf die Veröffentlichung dieses Vorschlags könne er daher nicht verzichten, werde sie aber möglichst „versöhnlich“ formulieren. Trotz dieser Differenzen aber hatte diese Geheimkonsultation eine Vertiefung der Gräben zwischen Frankreich und der G-12 verhindert und das neue deutsch-amerikanische Vertrauensverhältnis bestätigt, wie Kissinger abschließend unterstrich, indem er Schmidt für die „extrem hilfreichen Bemerkungen“ dankte.

Die Überbrückung des franko-amerikanischen Gegensatzes, die Schmidt anstrebte, wurde in den nächsten Wochen dadurch erleichtert, dass im Dezember drei wichtige Gipfeltreffen stattfanden, auf denen man das Thema hinter den Kulissen bearbeiten konnte: ein

---

<sup>866</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 17739, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. November 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (1); Box 7; ebd.

<sup>867</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm STATE 250969, DoS an US-Botschaft Bonn, 14. November 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (1); Box 6; ebd.

Staatsbesuch Schmidts in den USA vom 4. bis zum 7. Dezember, eine EG-Gipfelkonferenz am 9. und 10. Dezember und ein franko-amerikanischer Regierungsgipfel vom 14. bis zum 16. Dezember auf La Martinique. Doch waren die Probleme und innerwestlichen Spannungen vielfältig. Wie die US-Botschaft in Bonn nach Kissingers Rede berichtete, hätten dessen Vorschläge allerorten ein „running for cover“ ausgelöst. Zwar stimmten alle Partner mit Kissingers Analyse überein und verstünden größtenteils, dass das Programm alternativlos sei, doch konfrontiere es sie mit „einigen sehr schwierigen Entscheidungen.“<sup>868</sup> Die Lösung finanzsolidarischer Fragen bis Januar sei realistischer als eine energiepolitische Übereinkunft, die durch Bonns Versuche zur Einbindung Frankreichs verkompliziert werde. Dass sich die USA Schmidts Plänen nicht einfach fügen wollte, war primär psychologisch motiviert: „Rein technisch ist es natürlich einfach, die ‚Sequenz‘ der amerikanischen und französischen Vorschläge zu arrangieren, mit der Schmidt hauiert.“ Frankreichs Konferenz jedoch verleite die Öffentlichkeit zu unrealistischen Hoffnungen, was die Durchsetzung schmerzhafter, aber notwendiger Lösungen erschwere. Schmidt selbst verstand, wie er Botschafter Hillenbrand erklärte, dass in beide Initiativen viel „Ego und Prestige“ investiert worden sei und es einen Plan beiderseitiger Gesichtswahrung brauche.<sup>869</sup> In diesem Sinne sei die „vereinbarte Sequenz“ der Konferenzen sein oberstes Ziel. Den Druck auf die USA erhöhte Schmidt: „[W]enn die Bemühungen um den franko-amerikanischen Brückenschlag scheiterten, sähe sich Deutschland womöglich gezwungen, ‚allein vorzugehen‘“.

Ein erstes franko-amerikanisches Gespräch zwischen Kissinger und Kosciuszko-Morizet nach der Rede war zwar nicht frei von Verdächtigungen, Vorwürfen und Verweisen auf das Year of Europe, signalisierte aber doch den Willen, nicht in die Konfrontation abzurutschen.<sup>870</sup> So erklärte Kissinger, man sei nicht prinzipiell gegen Giscard's Vorschlag, aber wünsche, vorab Konsumentensolidarität zu etablieren. Der Botschafter betonte, man habe keine bösen Absichten verfolgt, sondern nur rasch gehandelt, da man in Anbetracht der Lage im Nahen Osten Dringlichkeit sehe, „die ölbezogenen Fragen zu depolitisieren.“ Dem Vorwurf, nur der Stil, nicht die Substanz der französischen Politik habe sich mit Giscard gewandelt, widersprach er; alle Missverständnisse könne man auf Martinique bereinigen. Dass dieser Gipfel ein Erfolg werden sollte, ist nicht zuletzt auf Schmidts Vermittlung zurückzuführen.

---

<sup>868</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 18265, US-Botschaft Bonn an DoS, 22. November 1974; Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (1); Box 7; ebd.

<sup>869</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 18266, US-Botschaft Bonn an DoS, 22. November 1974, ebd.

<sup>870</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 9644/53, Französische Botschaft Washington an das MAE, 15. November 1974, AD, 91 QO, Box 722.

Wie er in Aussicht gestellt hatte, trat er noch vor seiner Reise nach Washington in Kontakt mit Giscard, um eine den USA vermittelbare Position zu erwirken. Dies fand in einem einstündigen Telefongespräch am 28. November statt.<sup>871</sup> Giscard gab sich hoffnungsvoll, dass man, mit Martinique als großer Chance, „bis Ende Dezember ein Agreement“ erreichen werde. Auf dem bevorstehenden EG-Gipfel wollte er Energiefragen ausklammern, da das Thema vorab unter den großen Mächten geklärt werden müsse. Schmidts Vermittlerpolitik manifestierte sich in der Doppelstrategie, Giscard seine Hilfe für die Gespräche mit den USA anzubieten und gleichzeitig seinen eigenen Vorschlag zu unterbreiten. Im Sinne der „Kombination der französischen und amerikanischen Konferenzvorschläge“ überzeugte er den Präsidenten, die Sequenzidee zu unterstützen: „1. Konferenz mit den Förderländern über Prozedurfragen und Sachthemen, 2. Konsultation zwischen Konsumenten, 3. weitere Stufe mit den Förderländern“. Giscard hielt dies „für eine gute Position und würde ihn unterstützen, wenn BK seinerseits die USA dafür gewinnt.“

Mit diesen Errungenschaften begab sich Schmidt nach Washington, wo er erstmals persönlich mit Präsident Ford zusammentraf; zudem waren Genscher, Kissinger, Hillenbrand und von Staden anwesend.<sup>872</sup> Nach diplomatischen Höflichkeiten erklärte Schmidt, Giscard erwarte mit großer Hoffnung, was er nach seiner Rückkehr berichten könne. Schmidt empfahl Ford, einen Gesandten in Person von George Shultz, Secretary of the Treasury, nach Paris zu schicken und am MAE vorbei direkten Kontakt zu Giscard zu etablieren, um die Gaullisten in der Bürokratie zu umgehen, die den Kooperationswillen des Präsidenten bremsten. Gegenüber Schmidts Plan der Konferenzsequenzierung zeigte sich Ford skeptisch. Die Etablierung der Konsumentensolidarität müsse an erster Stelle stehen, eine Vorkonferenz mit den OPEC-Staaten, selbst, wenn diese nur organisatorische Fragen betreffe, sei inakzeptabel. Schmidts bekannte Argumente, dieses Vorgehen würde ein „Konsumentenkartell“ etablieren und zu Konfrontation führen, ließen Kissinger und Ford nicht gelten. Intern hatten sie sich vor den Gesprächen auf diese Linie eingestellt.<sup>873</sup> Diese Ansicht verbreite nur Frankreich, meinte Kissinger, die USA hätten solide Beziehungen zu den Ölproduzenten, niemand im arabischen

---

<sup>871</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hiss, Bundeskanzleramt, 29. November 1974, AADP, 1974, Bd. 2, Dok. 344. Im Folgenden ebd.

<sup>872</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch in Washington, 5. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 354; Memorandum of Conversation, Washington, 5. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 281; für den energiepolitischen Teil der Diskussion: Memorandum of Conversation, Washington, 5. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 22.

<sup>873</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 5. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 22, FN 2.



Raum beschuldige sie der Konfrontativität. Nur, wenn man eine so große Konferenz unvorbereitet angehe, würde dies zu Konfrontationen und ihrem Scheitern führen. Man sei jedoch bereit, sich zu einer Teilnahme an einem festgelegten Datum zu verpflichten, so die ersten beiden Sequenzen des Dreistufenplans vertauscht würden: zuerst Beratungen der Konsumentennationen, dann eine Vorkonferenz mit den Produzenten, schließlich die Gesamtkonferenz. So könne Giscard das Gesicht wahren und eine Fortsetzung des westlichen „Bürgerkriegs“ auf der Konferenz vermieden werden. Schmidt gab erst nach mehrfachem Insistieren auf, die USA zu überzeugen; er stieß offenbar an die Grenze des Verhandelbaren. Dennoch sicherte Ford, der dem Gespräch zwischen Kissinger und Schmidt lange zuhörte, zu, sich Gedanken machen zu wollen: „Das Problem ist, Frankreichs Gesicht zu wahren und eine funktionale Lösung zu finden. Lassen Sie uns versuchen, eine funktionale Formel zu finden und lassen Sie sie mich auf Martinique finalisieren.“ Über Nacht überdachte Ford die amerikanische Haltung und präsentierte daraufhin einen modifizierten Ansatz. Man begreife, „daß auch die These von der Vermeidung einer Konfrontation von großer Bedeutung sei.“<sup>874</sup> Man wolle daher zwar weiterhin als erstes ein Treffen der Verbraucherländer organisieren, jedoch ausschließlich „von unabhängigen sachverständigen Persönlichkeiten“, „nicht von Regierungsvertretern.“ Hieran sollten sich zuerst nur die wichtigsten Staaten beteiligen, um in einem zweiten Treffen den Zirkel auszudehnen. Anschließend solle ein Arbeitstreffen „von Regierungsvertretern der Verbraucherländer“ stattfinden, um bis zum 30. Juni 1975 Giscards Konferenz einzuberufen. Dieser Vorschlag nahm den ersten Treffen der Konsumentenstaaten etwas politische Brisanz, änderte aber an sich kaum etwas am Dissens. Schmidt brachte daher einen letzten Änderungsantrag vor: zum zweiten vorgeschalteten Sachverständigentreffen sollten Vertreter „aus dem Iran, Saudi-Arabien und Venezuela“ eingeladen werden. Ein wenig überraschend erklärte sich Ford spontan einverstanden, auch wenn Kissinger sofort einwarf, „die Franzosen müßten verstehen, daß es zu keinem Verbraucher-Erzeuger-Dialog kommen werde ohne vorherige Solidarität der Verbraucherländer.“ Dies werde man auch auf Martinique klarmachen. Doch Fords Bereitschaft, einem informellen Vortreffen mit OPEC-Vertretern und der Konferenz Giscards zuzustimmen, stimmte Schmidt positiv. Dies würde „einen Sachzwang ausüben und Frankreich zur Kooperation bewegen.“

Auch die französische Diplomatie war in Vorbereitung des Martinique-Gipfels nicht untätig. Hier sah man das Treffen vor dem Hintergrund der Energiekrise und einer schwierigen Phase

---

<sup>874</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 9. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 358.

der Beziehungen, die zwischen konstanten Interessenkonflikten und der Hoffnung auf eine Pragmatisierung schwankten. In internen Dokumenten werden hierbei allerdings unterschiedliche Sichtweisen der Botschaft in Washington und des MAE deutlich. So sah die Vertretung am Potomac im Regierungswechsel zu Ford eine Chance auf Entspannung.<sup>875</sup> Auch, wenn Ford die großen Linien Nixons beibehielt, habe sich doch die „Führung der Außenpolitik“ gewandelt. Dies resultiere aus der geschwächten Position Kissingers, der mittlerweile ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geriet und dessen ehemals unantastbarer Status Schaden nahm. Das Verhältnis Ford-Kissinger sei neuartig, da Ford, anders als Nixon, weniger auf Prestige und seinen Platz in den Geschichtsbüchern bedacht war, andererseits aber jeden Eindruck der Abhängigkeit von Kissinger zu vermeiden suchte. In Kombination mit seiner Abneigung gegen große theoretische Entwürfe könne dies dazu führen, dass Ford Kissingers Strategie einer hierarchischen Neuordnung der Atlantischen Allianz seit dem Year of Europe ablehnen würde: „[w]omöglich ist uns die Gelegenheit gegeben, den Dialog in neuem Geiste anzugehen, auf eine Weise, in der die konkreten Probleme geopolitische Überlegungen in den Hintergrund drängen.“ Skeptischer blieb das MAE. Der Klimawandel in den Beziehungen zu Washington gehe auf den Gymnicher Kompromiss und die Deklaration von Ottawa zurück, die es den USA ermöglichten, die EG aufzuspalten.<sup>876</sup> Ford könne man noch nicht einschätzen, doch die Kontinuität Kissingers versprache weitere Konflikte. Dies sei bereits zu beobachten: die USA ließen keine Gelegenheit aus, um die Partner in multilaterale Verpflichtungen einzubinden, die sie in weitere Abhängigkeit brächten; besonders gut sichtbar war dies anhand von ECG und IEA. Die Unabhängigkeit Frankreichs sei Washington ein größerer Dorn im Auge als jemals zuvor; man wünsche, das Land in die „Fügsamkeit“ zurückzuführen. Doch selbst am Quai d'Orsay sah man die unbekannte Variable Ford als Chance, auf Martinique Fortschritte zu machen: „Präsident Ford könnte sich tatsächlich entscheiden, die Initiativen Herrn Kissingers zu entschärfen, wenn er zu der Überzeugung kommt, dass weder Frankreich noch [...] Europa Pläne verfolgen, die gegen die Interessen der Vereinigten Staaten gerichtet sind.“ Zudem wurde auch Giscard's mäßiger Einfluss vor Martinique in einer Flexibilisierung der Energiepolitik deutlich. Nicht nur lehnte Frankreich die Koordinierung der Konsumenten in der OECD nicht ab, man kam auch zu dem Schluss, dass das Programm der IEA in weiten Teilen französischen Vorstellungen entsprach

---

<sup>875</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: M. Ford et la Politique Etrangère (télégramme de Washington en date de 1er décembre), Paris, 4. Dezember 1974, AD, 91 QO, Box 728. Im Folgenden ebd.

<sup>876</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Rencontre de la Martinique, Paris, 9. Dezember 1974, ebd. Übersetzung des Autors.

und war bereit, amerikanische Vorschläge zum Recycling der Petrodollars zu prüfen.<sup>877</sup> Selbst im Hauptstreitpunkt der Konferenzsequenz zeigte sich Paris nach Vermittlung Schmidts<sup>878</sup> zu einem Mittelweg bereit: „Wir wünschen, einen Zeitplan zu finden, der für die Amerikaner akzeptabel ist.“<sup>879</sup> So die USA dem Prinzip einer raschen Eröffnung des Dialogs und der Festlegung eines Datums für eine vorbereitenden Zusammenkunft zustimmten, könne man einer Abstimmung der westlichen Position in der OECD zustimmen.

In einem vorbereitenden Gespräch zwischen Sauvagnargues und Kissinger am 12. Dezember in Brüssel fiel der Secretary zwar verbal zwischenzeitlich zurück in die Zeiten Joberts, Sauvagnargues gelang es jedoch, ihn zu beruhigen und der guten Intentionen Frankreichs zu versichern.<sup>880</sup> Kissinger signalisierte schließlich, dem Kompromiss einer baldigen Konferenz nach Vorabkoordination der Konsumenten zustimmen zu können und bemerkte, die politischen Probleme Frankreichs könne er nachvollziehen; die USA seien an pragmatischen Lösungen interessiert. Diese Kompromisslösung bestätigte Walter Levy, nach deutscher Aktenlage in Funktion eines „Erdölexperten und privaten Berater[s] des amerikanischen Außenministers Kissinger“<sup>881</sup>, was dieser intern abtritt<sup>882</sup>, am nächsten Tag auch Bundeskanzler Schmidt.<sup>883</sup> Dieser informierte Giscard.<sup>884</sup> Die Haltung Kissingers im Gespräch mit Sauvagnargues – verbale Aggressivität gekoppelt mit widerwilligen Kompromissangeboten – entsprach der Rollenverteilung zwischen Ford und Kissinger, die der Bundeskanzler erlebt hatte. Ford hatte entschieden, Paris entgegenzukommen; Kissinger hatte diesen Äußerungen des Präsidenten nachgesteuert und die Bedingungen des

---

<sup>877</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: *Énergie*, im Anhang zu: ebd. Eine detailliertere Ausarbeitung der französischen Haltung in: Note, MAE: *Rencontre franco-américaine de la Martinique. Problème de l'énergie*, Paris, 6. Dezember 1974, ebd.

<sup>878</sup> Die Bedeutung der Position Schmidts wird deutlich in einem Memorandum des MAE, in dem beobachtet wurde, dass die Bundesrepublik nach einer Kompromisslösung zwischen Frankreich und den USA suche; Schmidt habe öffentlich unterstrichen, deren Ansätze seien in einer gemeinschaftliche Politik, die zu einer Kooperation mit den Produzentenstaaten führen müsse, kombinierbar; auch habe er Schützenhilfe geleistet und in der US-Presse ausgeführt, eine Produzenten-Konsumenten-Konferenz sei in seiner Sicht „une nécessité absolue et urgent.“ Note, MAE: *Projet du Conférence entre pays exportateurs et importateurs de pétrole*, Paris, 5. Dezember 1974, ebd.

<sup>879</sup> Ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>880</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 3771/76, Französische Vertretung Brüssel an das MAE, 12. Dezember 1974, AD, 91 QO, Box 722.

<sup>881</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektoren van Well, 16. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 376, FN 7.

<sup>882</sup> Vgl. Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, Washington, 20. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 26. Kissinger verbat sich im Laufe des Gesprächs, dass Levy als Sprecher der Regierung darstelle und ließ diesem ausrichten, ein weiteres Missverhalten solcher Art würde Konsequenzen haben.

<sup>883</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektoren van Well, 16. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 376, FN 7.

<sup>884</sup> Vgl. ebd.

Entgegenkommens unterstrichen. Es wirkte, als habe Kissinger an außenpolitischer Gestaltungsfreiheit eingeübt und folge widerwillig einer gemäßigten Politik. Der Gipfel von Martinique sollte zeigen, inwiefern diese Interpretation den Gegebenheiten entsprach. Bereits im Vorfeld wurde jedenfalls deutlich, dass Kissinger den Präsidenten zu dominieren beabsichtigte. Wie er in einem internen Treffen von State Department und Treasury ausführte, wolle er dessen Einfluss gemeinsam mit Finanzminister William Simon auf ein Minimum beschränken: „Zwischen Ihnen, mir und Giscard d'Estaing, Bill, wird der Präsident kaum zu Wort kommen.“<sup>885</sup>

Im energiepolitischen Gespräch, das am 15. Dezember auf Martinique stattfand, stellte sich diese Dominanz nicht ein. Präsident Ford erscheint in den Protokollen als wohlinformierter, diplomatisch ausgewogen agierender Wortführer, der seine Position vorab mit Kissinger abgestimmt hatte. Nach versöhnlichen Worten beiderseits begann das Tauziehen um einen Kompromiss. Ford begann: „Wir brauchen ein hohes Maß an Solidarität, bevor wir uns mit den Produzenten zusammensetzen. Andernfalls würden einige unserer Freunde einzeln abgeschossen werden – sie haben schwächere Positionen.“<sup>886</sup> Giscard führte aus, er sei derselben Meinung, doch die Produzentenstaaten als Entwicklungsländer müssten eine Konzertation der industrialisierten Welt als Bedrohung wahrnehmen, wenn man sich nicht vorab verpflichten würde, mit ihnen in einen strukturierten Dialog einzutreten. Die Zweifel Kissingers, dass irgendjemand im arabischen Raum so dächte, übergang Ford mit dem pragmatischen Ansatz, den Begriff der Konsumentensolidarität erst einmal zu definieren. Vier Bereiche seien essenziell: Sparmaßnahmen, alternative Ressourcen, technologische Kooperation und kurzfristige Notfallmaßnahmen. Hierauf ging Frankreich kompromissbereit ein. Wie Sauvagnargues ausführte, käme Giscard mit dem Mandat nach Martinique, „unsere Positionen auszusöhnen.“ Man müsse nur genau wissen, was sich mit der von den USA gewünschten Kooperation verbinde. Kissinger erklärte, Frankreich müsse nicht der IEA beitreten, um Konsumentensolidarität herzustellen. Die französischen Sparmaßnahmen seien den Plänen der IEA voraus; auch bezüglich alternativer Ressourcen sei Frankreich gut aufgestellt. Finanziell könne man in der G-10 kooperieren, der Paris angehörte. Auch ein System von Notfallmaßnahmen könne man außerhalb der IEA erarbeiten. Wenn man diese Maßnahmen binnen zweier Monate beschließen könne, sei eine erste Konferenz mit der

---

<sup>885</sup> Memorandum of Conversation: Energy, Washington, 9. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 23.

<sup>886</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Energy Cooperation, Martinique, 15. Dezember 1974, ebd., Dok. 24.

OPEC Ende Juni 1975 öffentlich in Aussicht zu stellen. Während Kissinger die Sorge kundtat, ein Festlegen der USA auf diese Konferenz würde „Substanz durch Gerede“ ersetzen, fanden Giscard und Ford, dass die erste Konferenz nur technischer und symbolischer Natur sein solle. Giscard erklärte seine Zustimmung: auf dieser Basis könne man in der Tat in zwei Monaten Solidarität herstellen, sofern man gleichzeitig vorbereitende Maßnahmen für die Konferenz mit den Produzenten beginne. Weiterhin beharrten Ford und Kissinger auf einer vorherigen substanziellen Konzertation, diese müsse aber nicht in aller Öffentlichkeit geschehen. So dies bis Ende Januar erfolgreich wäre, könne man dann die Gesamtkonferenz ausrufen; um Giscards Sorgen über einen Abschluss vor der Sommerpause entgegenzukommen, würde man diese in den April vorziehen. Der Streitpunkt lag nun lediglich noch auf der öffentlichen Positionierung:

„Giscard: Sind Sie bereit, bekannt zu geben, dass ein Konsumenten-Produzenten-Treffen wünschenswert ist?

Kissinger: [...] Wir können sagen, dass wir das Prinzip der Kooperation zwischen Konsumenten und Produzenten für wünschenswert erachten, wenn es mit gestärkter Kooperation der Konsumenten einhergeht. [...]

Giscard: Le Monde würde protestieren! Die Zeitung mag weder Sie noch mich!“

Giscard brachte schließlich den erlösenden Vorschlag ein: „Nehmen wir einmal an, wir stimmen dem Prinzip einer Konferenz im Frühjahr zu, der eine Vorbereitung von Konsumenten und Produzenten vorangeht, und davor wiederum Aktionen der Konsumenten, die eine hinreichende Kooperation garantieren. Wir sind allerdings nicht Teil dieser Struktur.“ So bliebe Frankreich „ein wenig im Hintergrund“ und könne in der Innenpolitik und im Verhältnis zu den arabischen Staaten Probleme umgehen, doch hinter den Kulissen ließe sich ein Vier-Sequenzen-Programm abwickeln: Etablierung der Konsumentensolidarität, technische Gespräche mit den Produzenten, konkrete Diskussionen unter den Konsumenten und schließlich die Gesamtkonferenz. Auf dieses Konzept konnte man sich einigen. Das Abschlusskommuniqué von Martinique stellte daher einen Kompromiss dar, der beide Seiten das Gesicht wahren ließ und ihre Kerninteressen befriedigte. Es unterstrich die Notwendigkeit gemeinsamer Maßnahmen der industrialisierten Staaten und die „Solidarität der ölimportierenden Länder“, ließ Frankreich aber gleichzeitig durch die Zustimmung zu

Giscard's Gesamtkonferenz in positivem Licht erscheinen.<sup>887</sup> Gemeinsam bekundete man, Schritte in Richtung Konsumentensolidarität unternehmen zu wollen; erst nach „substanziellen Fortschritten“ sei eine Vorkonferenz mit den Produzenten im März 1975 abzuhalten. Frankreich blieb außerhalb der IEA und führte eine nominell unabhängige Politik fort. Als weiterer Punkt, der Paris entgegenkam, wurde festgelegt, dass die EG als Institution an der Konferenz teilnehmen werde, wodurch die Chance zur Etablierung einer einheitlichen EG-Position als Basis für Konsultationen mit den USA gegeben war.

Die öffentliche Reaktion auf diese Ergebnisse war gespalten: teils unterstrich sie die neue franko-amerikanische Harmonie, teils wurde der Kompromiss als kosmetisch und das Grundproblem als ungelöst betrachtet.<sup>888</sup> In den offiziellen Verlautbarungen begrüßten Paris und Washington die Übereinkunft mit Nachdruck. Als Kissinger noch auf Martinique in einem Pressegespräch gefragt wurde, worauf er den Wandel der französischen Position nach zehn Jahren des Konflikts zurückführe, machte er sowohl strukturelle Gegebenheiten als auch Akteure verantwortlich: „[B]eide Präsidenten scheinen mir überzeugt von den drängenden Problemen, mit denen ihre Länder und [...] die ganze Welt konfrontiert sind. Ich würde auch sagen, dass die Art und Weise, mit der beide Präsidenten die Gespräche geführt haben, die auf beiden Seiten frei von Dogmen war, [...] zum Ergebnis beigetragen hat.“<sup>889</sup> Hiermit stimmte auch das MAE überein, das die Atmosphäre der Gespräche pries.<sup>890</sup> Beiderseits sei der Wille, Ressentiments zu überwinden und die Beziehungen auf der Basis gegenseitigen Respekts zu reformieren, erkennbar geworden. Die energiepolitischen Ergebnisse entsprächen weitgehend den eigenen Vorstellungen, die Zugeständnisse, die man in der Frage der Konzertation gemacht hatte, würden durch die institutionelle Ungebundenheit Frankreichs und die Partizipation der EG an der Konferenz ausgeglichen.<sup>891</sup> In der Bundesrepublik wurde dies als Erfolg nicht zuletzt der eigenen Vermittlungspolitik interpretiert. Vonseiten der Regierung wurde mit „unverborgener Freude“ berichtet, dass Schmidt und Giscard während des Gipfels

---

<sup>887</sup> Communication publié à l'issue des entretiens entre le Président de la République Française et le Président des Etats-Unis, à Martinique, 16. Dezember 1974, AD, 91 QO, Box 728. Für die US-Fassung vgl. Public Papers of the Presidents of the United States: Gerald R. Ford, 1974, S. 754-757; in Auszügen: Memorandum of Conversation: Energy Cooperation, Martinique, 15. Dezember 1974, a.a.O, FN 7. Übersetzungen des Autors.

<sup>888</sup> Vgl. für eine Zusammenfassung der Presse in der Bundesrepublik: Telegramm Nr. 5026/33, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 19. Dezember 1974, AD, 1928 INVA, Box 2998.

<sup>889</sup> Office of the White House Press Secretary (Martinique, F.W.I.): Press Conference of Henry A. Kissinger, Secretary of State and Assistant to the President for National Security Affairs, Martinique, 16. Dezember 1974, AD, 91 QO, Box 728.

<sup>890</sup> Telegramm Circulaire Nr. 961, MAE an div. diplomatische Vertretungen, Paris, 18. Dezember 1974, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>891</sup> Vgl. Telegramm Circulaire Nr. 958, MAE an div. Diplomatische Vertretungen, Paris, 18. Dezember 1974, ebd.

in ständigem Kontakt geblieben seien.<sup>892</sup> Auch beglückwünschte man sich „des positiven Effekts der Bemühungen Herrn Helmut Schmidts bezüglich des Rapprochements der französischen und amerikanischen Thesen.“ Das gemeinsame Kommuniqué und die „herzliche Atmosphäre“ waren Balsam für die bündnispolitisch sensible Seele der Bundesrepublik: „Das Kommuniqué hat einen beruhigenden Effekt auf eine Regierung gehabt, die, in der Furcht, offen zwischen der Schutzmacht und dem französischen Partner wählen zu müssen, den Triumph der guten Harmonie zwischen ihnen nur wünschen kann.“ Dass ein Großteil der Kompromissfindung auf Schmidts Engagement zurückzuführen ist, belegt auch das Dankeschreiben, das ihm Gerald Ford nach dem Gipfel übermittelte. Frankreich habe nun auch abseits verbaler Erklärungen begriffen, dass man ohne Konsumentensolidarität keine Konferenz einberufen könne.<sup>893</sup> Er werde auf die Realisierung des Kompromisses hinarbeiten und bat um Schmidts Unterstützung, auch weiterhin „die Brücke zu Giscard zu bauen“. Der Kanzler habe einen essenziellen Beitrag zum Erfolg von Martinique geleistet. Schmidt hatte die Rolle des *tertius concilians* effektiv gespielt, doch war der Erfolg des Treffens nicht allein dieser Vermittlerrolle anzurechnen. Auch die Argumentation Kissingers, das beiderseitige Einlenken habe aus der Schwere der Krise resultiert, die beiden Staaten den Rekurs auf vergangene Dogmen verbot, trifft den Kern nicht; dies war auch während der Amtszeiten de Gaulles und Pompidous oft der Fall gewesen. Vielmehr war es die Interpretation der Situation und der nationalen Interessen durch die neuen Führungspersönlichkeiten Giscard und Ford, die zu einer Entspannung der nach wie vor konflikträchtigen Situation führten. Auf beiden Seiten wurde die Bereitschaft deutlich, Positionen in einer Weise zu modifizieren, die der anderen Seite soweit entgegenkam, dass deren Prestige und Kerninteressen nicht angegriffen wurden. Diese diplomatische Professionalität hielt mit dem doppelten Regierungswechsel 1974 Einzug in den Beziehungen. Sie wurde unterstützt durch die deutsche Ausgleichspolitik, die das eigene Gewicht einsetzte, um beide Partner sanft in Richtung eines Mittelweges zu drängen; auch dies begann in Bonn mit dem Einzug Schmidts ins Kanzleramt, der die zerschundenen Beziehungen zu den USA rasch reparierte.

---

<sup>892</sup> Vgl. Telegramm Nr. 5026/33, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 19. Dezember 1974, AD, 1928 INVA, Box 2998. Im Folgenden ebd.

<sup>893</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm SECTO 21, Air Force One an DoS: Presidential Message to Helmut Schmidt, 16. Dezember 1974, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL. Übersetzungen des Autors.

Dennoch war weder die Energiekrise noch der Konflikt um die westliche Haltung zur OPEC gelöst. Wie Ford seinen Brief an Schmidt schloss: „Ich bin mir sicher, dass wir nicht das Ende der Schwierigkeiten erreicht haben, und dass ein enges Arbeitsverhältnis zwischen uns für deren Überwindung unverzichtbar sein wird.“ In einem baldigen Stabstreffen unterstrich Kissinger erneut, dass er Paris nicht nachgeben werde: „Es wird keinerlei Arbeit zu einem Vorbereitungstreffen geben, solange die Konsumentensolidarität nicht weiter entwickelt ist.“<sup>894</sup> Diese Weisung erteilte er den Botschaften in allen IEA-Hauptstädten.<sup>895</sup> Gleichzeitig begann er, Helmut Schmidt unter Druck zu setzen, damit die Bundesrepublik dem diskutierten Energiefonds beiträte. Schmidt hatte bisher Ablehnung signalisiert; selbst Giscard war in dieser Frage offener. Dies hatte sich auf Martinique gezeigt, wo die USA ihn gebeten hatten, seinen Einfluss auf Schmidt diesbezüglich geltend zu machen.<sup>896</sup> Nun etablierte Kissinger ein Junktin zwischen Fonds und Ölkonferenz: „Das große Problem ist [...] Schmidt und die 25 Milliarden Dollar; das wird sein, was es aufhält. Wenn Schmidt sich nicht beugt, gibt es keine Produzentenkonferenz. Das ist unsere beste Karte, und wir werden sie hart spielen.“<sup>897</sup> Große Hoffnung lag darauf, dass Giscard ihn überzeugen könne. Hatte Schmidt zuvor für Washington Druck auf Paris und für Paris Druck auf Washington ausgeübt, wurde er nun mit einer Zangentaktik konfrontiert, die ihm kaum einen Ausweg ließ. In diesem Sinne schrieb ihm Ford am Heiligabend 1974: „In aller Offenheit muss ich Ihnen sagen, dass ich nicht glaube, dass die USA in der Position sein werden, an einem Treffen zwischen Konsumenten und Produzenten teilzunehmen, bis die Konsumenten ihre Solidarität auf finanziellem Sektor etabliert haben.“<sup>898</sup> Die G-10 hätten Vorarbeit geleistet, doch die Fragen des Umfangs des Fonds, der nationalen Beitragsquoten und der Form der Beiträge müssten noch diskutiert werden. Hierzu bat Ford um ein Treffen Schmidts mit Arthur Burns in Bonn. In diesem Gespräch am 11. Januar erklärte sich der unter Druck gesetzte Bundeskanzler zu einem Kompromiss bereit. Während Schmidt seinen Widerstand gegen den „Kissinger-Fonds“ aufgab, stimmten die USA der europäischen Forderung nach Aufstockung des IWF-

---

<sup>894</sup> Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, Washington, 20. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 26.

<sup>895</sup> Vgl. ebd., FN 2.

<sup>896</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Energy Cooperation, Martinique, 15. Dezember 1974, ebd., Dok. 24.

<sup>897</sup> Hier und im Folgenden: Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, Washington, 20. Dezember 1974, ebd., Dok. 26.

<sup>898</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 281378, DoS an US-Botschaft Bonn, 24. Dezember 1974, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.



Ölfonds um 6 Milliarden Dollar zu.<sup>899</sup> Wie Burns nach Washington telegraphierte, akzeptiere Schmidt „gänzlich das politische Konzept, das dem amerikanischen Plan eines finanziellen Sicherheitsnetzes zugrunde liegt, und wird es gutheißen.“<sup>900</sup> So konnte in einer Reihe von Währungskonferenzen im Januar 1975 der „Washingtoner Kompromiss“ zwischen dem Solidaritätsfonds Kissingers und der Aufstockung der IWF-Ölfazilität festgeschrieben werden. Wie Finanzminister Apel feststellte, sei diese Konferenzabfolge „eine der konstruktivsten und ertragreichsten der letzten Jahre“ gewesen; für ihren Erfolg habe die „Zusammenarbeit mit Frankreich und den USA“ eine entscheidende Rolle gespielt.<sup>901</sup> Das AA hielt fest, der Kompromiss trage „deutschen Vorstellungen und Interessen weitgehend Rechnung“ und sei „ein wichtiger Meilenstein auf dem Wege zum Erzeuger-Verbraucherdialog.“ Auch auf anderen Gebieten der Konsumentensolidarität konnte nun Fortschritt verzeichnet werden. Das erste Expertentreffen der „Big Five“, das man im Sequenzplan von Martinique vereinbart hatte, fand Anfang Februar in Kronberg statt und schuf Einhelligkeit, was Schmidt in einem Brief an Ford begrüßte: „Dies stimmt mich zuversichtlicher, als ich bisher glaubte sein zu können. [...] Die wichtigsten Industrieländer könnten demnach in dem bevorstehenden Dialog mit den ölproduzierenden Ländern eine gemeinsame Position einnehmen, was wiederum eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Konferenz sein würde.“<sup>902</sup>

Auch aus französischer Sicht waren die Voraussetzungen nun erreicht, um die Vorkonferenz, englisch abgekürzt „Prepcon“, in Paris einzuberufen.<sup>903</sup> Paris stand unter Zeitdruck, um einer OPEC-Sitzung zuvorzukommen, bei der man befürchtete, Algerien könne die übrigen Mitglieder auf eine harte Linie einschwören und versuchen, Inhalte und Teilnehmerkreis der Konferenz zu präjudizieren. Daher handelte die französische Regierung am 1. März, indem sie Einladungen an Algerien, Saudi-Arabien, Brasilien, Indien, Iran, Japan, Venezuela, Zaire, die USA und die EG versandte.<sup>904</sup> Diese unilaterale Initiative irritierte Washington und Bonn,

---

<sup>899</sup> Vgl. Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 20. Januar 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 8, FN. 10.

<sup>900</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm HAMBURG 0042, US-Konsulat Hamburg an DoS, 11. Januar 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (2); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>901</sup> Hier und im Folgenden: Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 20. Januar 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 8, insbes. FN 8.

<sup>902</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 14. Februar 1975, Folder Germany (3); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>903</sup> Vgl. Runderlaß des Vortragenden Legationsrats Engels, 23. Januar 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 15.

<sup>904</sup> Vgl. Telegram from the Department of State to the Embassy in France, Washington, 1. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 45, insbes. FN. 3.

wo man erwartet hatte, Giscard werde sich bis zur nächsten IEA-Sitzung gedulden, auf der weitere Aspekte westlicher Energiesolidarität geklärt werden sollten.<sup>905</sup> Kissinger hatte Sauvagnargues diese Bedenken an jenem 1. März zu acht Uhr früh Pariser Zeit mitgeteilt, um die Initiative zu unterbinden. Man dürfe die Zeitplanung der Industrienationen nicht von der OPEC abhängig machen; Washington wünsche weitergehende Vorbereitungen und empfehle, abzuwarten.<sup>906</sup> Da Kissinger jedoch in seinem letzten Gespräch mit Giscard keinen Widerspruch gegen die Idee zeitnaher Einladungen erhoben hatte und dieser sich darüber hinaus betontermaßen nicht dazu verpflichtet sah, den Weisungen Kissingers Folge zu leisten, hatte man dessen Kommentare nicht abgewartet, wie Sauvagnargues Kenneth Rush, seit November 1974 Botschafter in Paris, mitteilte. Wie Kissinger etwas aufgebracht Genscher und Callaghan mitteilte, werde er zwar öffentliche Konfrontationen mit Frankreich vermeiden, aber nicht auf diese Einladung reagieren, bevor nicht in seinen Augen die auf Martinique vereinbarte Konsumentensolidarität erreicht sei; diese Haltung empfehle er auch dem Vorsitz der IEA.<sup>907</sup> Da Frankreich die Einladungen an die EG, nicht an deren nationale Regierungen versandt hatte, erfuhr Schmidt zuerst von den USA von der Entwicklung, weswegen er telefonisch bei Giscard nachfragen musste, ob die Einladungen verschickt worden seien und die USA sich „überrascht gezeigt hätten.“<sup>908</sup> Giscard bestätigte und rechtfertigte sein Vorgehen damit, dass Kissinger sich ehemals einverstanden gezeigt habe. Schmidt und Giscard kamen überein, an der geplanten Eröffnung der Konferenz am 7. April festzuhalten. Unter Anstrengungen gelang es, in der IEA eine Übereinkunft zu erzielen, so dass der Vorsitz empfahl, die Einladung anzunehmen.<sup>909</sup> Erst nun schrieb Kissinger an Sauvagnargues, dass die erste Sequenz abgeschlossen sei und die USA die Einladung annähmen. Es sei aber von größter Bedeutung, dass die Prepcon sich auf prozedurale Fragen beschränke.<sup>910</sup> Nach einem weiteren, von Schmidt angeregten Expertentreffen kamen so im April 1975 erstmals Vertreter von Ölproduzenten und -konsumenten in Paris zusammen.<sup>911</sup>

---

<sup>905</sup> Vgl. ebd.; Telegramm BONN 03458, US-Botschaft Bonn an DoS, 2. März 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (3); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>906</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegram from the Department of State to the Embassy in France, Washington, 1. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 45, FN. 3.

<sup>907</sup> Ebd., FN. 5.

<sup>908</sup> Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Leonberger, Bundeskanzleramt, 4. März 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 41.

<sup>909</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 48.

<sup>910</sup> Vgl. Telegram from the Department of State to the Embassy in France, 29. März 1975, ebd., Dok. 50.

<sup>911</sup> Zum Expertentreffen in New York am 22. / 23. März vgl. Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, 21. April 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974–1977; GRFL.

Die Konferenz wurde allerdings, wovor Kissinger stets gewarnt hatte, erfolglos abgebrochen. In neun Sitzungstagen und parallelen bilateralen Verhandlungen hinter den Kulissen<sup>912</sup> konnte keine Übereinkunft über den ersten Punkt der Tagesordnung erzielt werden, nämlich über die Tagesordnung der geplanten Hauptkonferenz. Während die westlichen Regierungen diese auf Energiefragen zu beschränken wünschten, versuchten Ölproduzenten und Entwicklungsländer, sie zu einer „Art Weltwirtschaftskonferenz“ auszuweiten.<sup>913</sup> Trotz französischer Bemühungen, das Scheitern in letzter Minute auf Basis eines iranischen Kompromissvorschlags zu verhindern, brachen die Verhandlungen ob amerikanischen und britischen Widerstands gegen die Ausweitung der Konferenz auf Themen wie Entwicklungshilfe und Rohstofffragen abseits des Öls zusammen. Bereits vor der Precon hatte die OPEC erklärt, man sei zwar zu Gipfelgesprächen bereit, müsse dort aber die globalen Ungleichgewichte angehen und zu einer „neuen internationalen Wirtschaftsordnung“ gelangen.<sup>914</sup> Diese Forderungen, die auch das AA als „zum Teil unangemessen“<sup>915</sup> bewertete, waren für London und Washington untragbar. Obwohl die Konferenz lediglich vertagt und nicht abgebrochen wurde, kam es zu deutlichen Verstimmungen zwischen Paris, Bonn und Washington, da Giscard das Scheitern dieses Prestigeprojekts der Haltung seiner Verbündeten anrechnete. Bereits während der Konferenz hatte er Schmidt mitgeteilt, dass er neben der amerikanischen auch die „europäische Haltung unverständlich [finde] und bedaure, daß man die Probleme nicht realistisch sehe.“<sup>916</sup>

Wiederum fiel es Schmidt anheim, den Konflikt abzumildern und ein Auseinanderdriften der Allianz zu verhindern. Dabei verfolgte er die erfolgreiche Ebene inoffizieller Sachverständigentreffen weiter und vermied so die Politisierung des Konfliktstoffs, die die Gipfelebene stets mit sich brachte. Zunächst versuchte der Kanzler, ein vertrauliches Treffen zwischen westlichen Experten und OPEC-Vertretern anzuberaumen; hierzu sprach er sich mit Ford ab und lud den iranischen Wirtschaftsminister Ansari nach Bonn ein, über den er auch in Austausch mit dem Schah eingetreten war.<sup>917</sup> Gleichzeitig bat er Giscard, den Kontakt zu

---

<sup>912</sup> Zu den bilateralen Aktivitäten Frankreichs vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing, 15. April 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 81.

<sup>913</sup> Aufzeichnung des Botschafters z.b.V. Robert, 18. April 1975, ebd., Dok. 87. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>914</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 48.

<sup>915</sup> Aufzeichnung des Botschafters z.b.V. Robert, 18. April 1975, a.a.O.

<sup>916</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing, 15. April 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 81.

<sup>917</sup> Vgl. Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 21. April 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

Präsident Boumedienne von Algerien aufzunehmen und Ford, auf Venezuela zuzugehen.<sup>918</sup> Dieses Vorhaben scheiterte an mehreren Faktoren. So ließ Giscard sich nicht dazu bewegen, Algerien zu kontaktieren, da man dort „den enttäuschenden Verlauf der Pariser Vorkonferenz wohl noch nicht verwunden“ habe.<sup>919</sup> Nebenher beharrte London darauf, vorab weitere westliche Expertentreffen abzuhalten, und verzögerte den Beginn des Dialogs.<sup>920</sup> Die USA wiederholten durch ihre Forderung, die Tagesordnung des Expertentreffens vorab festzulegen, den Pariser Konflikt mit den nicht-westlichen Staaten, die einer Limitierung auf Energiefragen nicht zustimmen wollten. Parallel setzte Kissinger hinter den Kulissen um, wovor er die Europäer stets gewarnt hatte, was offenbart, dass sein Projekt einer Konzertierung des Westens gegenüber der OPEC hauptsächlich der Disziplinierung der Alliierten galt: die USA schlossen bilaterale Abkommen mit den Produzentenstaaten, so bereits im Sommer 1975 mit dem Iran.<sup>921</sup> Kissinger verfolgte unilaterale Vorteilspolitik bei gleichzeitiger systematischer Kontrolle des Bündnisses unter Vorgabe westlicher Solidarität. Dies begriff auch Bundeskanzler Schmidt, der sich aufgrund dieser Komplikationen entschied, die Idee der Expertentreffen ruhen zu lassen und stattdessen einen Spezialbeauftragten, Staatsminister Wischniewski, in die Teilnehmerstaaten der Prepcon zu entsenden, um deren Wiederaufnahme vorzubereiten.<sup>922</sup> Schmidt sah, so erklärte er es Wischniewski, die Bundesrepublik in der Verantwortung, die globalen ökonomischen Probleme abgekoppelt vom eigenen nationalen Interesse zu behandeln, da es allen anderen „Regierungen an Verständnis für die Problematik dieser bisher schwersten Krise seit den 30er Jahren fehle.“ Überall beobachte man „hilflose Reaktionen“; selbst „die USA, auch Kissinger, werteten die Problematik unter herkömmlichen Gesichtspunkten der Machtpolitik.“ Die Ölkrise verschärfe den seit dem Kollaps von Bretton Woods evidenten Strukturverfall der Weltwirtschaft; es gelte, im Sinne globaler Verantwortung zu agieren und nationale Egoismen zu überwinden.

---

<sup>918</sup> Hier und im folgenden vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem iranischen Wirtschaftsminister Ansari in Hamburg, 9. Mai 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 108; Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 12. Mai 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (2), Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

<sup>919</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem iranischen Wirtschaftsminister Ansari in Hamburg, 9. Mai 1975, a.a.O.

<sup>920</sup> Ebd., FN. 11.

<sup>921</sup> Vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford: Iran Bilateral Oil Deal, Washington, 15. August 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 77.

<sup>922</sup> Vgl. Besprechung bei Bundeskanzler Schmidt, 23. Juni 1975, AAPD, 1975, Bd.1, Dok. 173. Im Folgenden ebd.

Diese Anstrengungen Schmidts trugen ihren Teil zur Wiederaufnahme der Prepcon bei, auch wenn es letztendlich das Einschwenken der USA war, das die Einberufung einer umfassenden Nord-Süd-Konferenz im Dezember 1975 ermöglichte.<sup>923</sup> Nachdem nach dem Abbruch der Vorkonferenz deutlich wurde, dass OPEC und Entwicklungsländer auf der Ausweitung der Themen beharrten und in der IEA Stimmen laut wurden, die dies akzeptierten, entschied Kissinger pragmatisch, diese Linie als seine eigene zu verkaufen, während gleichzeitig durch die bilateralen Abkommen stillschweigend die nationalen Interessen der USA abgesichert wurden. Wie er in einem Stabstreffen ausführte, sei es der europäischen „zwanghaften Furcht vor Konfrontation“ zu verdanken, dass die Bundesrepublik und die übrigen IEA-Mitglieder gegenüber der OPEC in Appeasement verfielen.<sup>924</sup> Da die Konferenz sowieso keine konkreten Resultate erbringen werde, mache es keinen Sinn, eine obstruierende Position des Beharrens auf der ausschließlichen Behandlung der Energiefrage einzunehmen. Diese neue Haltung vertrat Kissinger sodann auch gegen Europa; Schmidt teilte er mit, er sei „seit einem Jahr für die Einbeziehung der Rohstoffe“, er habe sich nur nicht gegen die wirtschaftspolitischen Institutionen der USA durchsetzen können.<sup>925</sup> Am 13. Mai machte er diese Haltung in einer Rede in Kansas City öffentlich, die im Kreise der OPEC überaus positiv aufgenommen wurde.<sup>926</sup> Über seine Vorschläge zur Einbeziehung von Themen abseits der Energiefrage, die er in einem „Geist der Versöhnung und Innovation“ präsentierte, zeigte sich beispielsweise Saudi-Arabien „immens befriedigt“.<sup>927</sup> Im September äußerte sich sogar Frankreich, dem Kissinger die Ausrichtung der Konferenz aus Prestige Gründen überlassen hatte, positiv über den Sinneswandel. Wie Sauvagnargues auf einer Pressekonferenz mit Kissinger erklärte, sei die Pariser Vorkonferenz kein „Misserfolg“ gewesen, sondern habe einen Lernprozess ausgelöst, der nun auch in den USA Wirkung zeige.<sup>928</sup> Tatsächlich konnte die zweite Runde der Vorkonferenz im Oktober zum Erfolg geführt werden: die Teilnehmer beschlossen die Einberufung der „Conference on International Economic Co-operation“ (CIEC) unter 27

---

<sup>923</sup> Zu den Ergebnissen der fact-finding mission vgl. Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes, August 1975, AAPD 1975, Bd. 2, Dok. 259. Hier heißt es, die "besuchten Länder sind bereit, den multilateralen Dialog wiederaufzunehmen, nachdem die Industrieländer damit einverstanden sind, die Themen Energie, Rohstoffe und Entwicklung gleichwertig und im Zusammenhang nebeneinander zu behandeln."

<sup>924</sup> Hier und im Folgenden: Minutes of the Secretary of State's Staff Meeting, Washington, 1. Mai 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 59.

<sup>925</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22. Mai 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 130.

<sup>926</sup> Zum Inhalt der Rede vgl. Telegram From the Department of State to Selected Diplomatic Posts, Washington, 12. Mai 1975, ebd.

<sup>927</sup> Telegram From Secretary of State Kissinger to the Embassy in Saudi Arabia, Paris, 25. Mai 1975, ebd., Dok. 64, insbes. FN 3.

<sup>928</sup> Telegramm Nr. 7553, Französische Botschaft Washington an das MAE, 29. September 1975, AD, 91 QO, Box 722.

Staaten für den 16. Dezember 1975 auf Ministerebene.<sup>929</sup> Dieses auch unter dem Titel „Nord-Süd-Konferenz“ bekannt gewordene Format tagte sodann bis zum Juni 1977 und wuchs sich genau zu der globalen „Weltwirtschaftskonferenz“ zwischen den Hemisphären aus, die USA und Großbritannien eingangs hatten verhindern wollen. Ihre Inhalte und Verhandlungsprozeduren waren so vielschichtiger Natur, dass ihre Analyse sich hier erübrigt. Bedeutsam ist hingegen die Analyse der Implikationen dieser Ereignisse für die Beziehungen innerhalb des Dreiecks.

USA und EG wurden durch die Energiekrise mit unterschiedlichen Problemen konfrontiert und verfolgten daher auch unterschiedliche Interessen bei ihrer Lösung. Der Zugang zu den Rohstoffmärkten der OPEC war für die USA zwar relevant, doch keinesfalls lebensnotwendig, wohingegen die Volkswirtschaften Westeuropas ohne ihn existentieller Bedrohung ausgesetzt waren. Diese Abhängigkeit spiegelte sich in der pro-arabischen Haltung der EG im Yom-Kippur-Krieg ebenso wie in den Verhandlungen, die nach der Vervierfachung der Ölpreise im Herbst 1973 zwischen der OPEC und ihren primären Konsumentennationen begannen. Während Kissinger auf eine harte, einheitliche Haltung des Westens pochte und versuchte, diese vermittels der Gründung der IEA zu institutionalisieren, stellte Frankreich, eng mit den arabischen Staaten verbunden und auf Unabhängigkeit von den USA bedacht, einen Gegenpol in der Allianz dar. Daher ging von Giscard die Initiative zu einer umfassenden Konferenz aus, die jeden Anschein der Konfrontation zu vermeiden suchte. Im nun folgenden Tauziehen wurde es zwar ob bundesrepublikanischer Vermittlung und amerikanischer wie französischer Kompromissbereitschaft möglich, einen offenen Kollaps westlicher Solidarität zu vermeiden und in einem ausgeklügelten, nach jedem Rückschritt wieder reaktivierten Stufenplan die Schaffung der Konsumentensolidarität und die Einberufung einer Konferenz zwischen Produzenten- und Konsumentenstaaten durchzusetzen. Auf der Oberfläche schienen die drei Staaten daher, anders als noch im Year of Europe, unter den neuen Regierungen zu einer gemeinsamen Diplomatie und Außenpolitik fähig. Hinter den Kulissen jedoch wurde deutlich, dass Henry Kissinger weiterhin die Absicherung der unilateralen nationalen Interessen der USA gegenüber der OPEC betrieb, während er vermittels der IEA eine Institutionalisierung westlicher Solidarität zu erreichen suchte, die die Verbündeten disziplinieren und jeden Wettbewerb gegenüber den arabischen Staaten unterbinden sollte. Auch, wenn die Atmosphäre auf Regierungsebene sich in den

---

<sup>929</sup> Telegram From the Embassy in France to the Department of State, Paris, 16. Oktober 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXVII, Energy Crisis, 1974–1980, Dok. 85.

deutsch- und franko-amerikanischen Beziehungen durch den trilateralen Regierungswechsel gewandelt hatte, blieben Kissingers Axiome in diesem Fall tonangebend. Andererseits hatte in der Bundesrepublik mit Helmut Schmidt ein entscheidender Wandel eingesetzt. Seine stetige Vermittlung zwischen Giscard, Ford und Kissinger trug entscheidend zu einer Abmilderung der Konflikte bei. Es gelang Schmidt im Rahmen der Energiekrise durch große diplomatische Anstrengungen, das zuvor in arge Asymmetrie geratene Dreieck zwischen Bonn, Paris und Washington zumindest diplomatisch auszutariieren und Brüche zu vermeiden oder zu heilen, auch wenn Paris und Washington hinter den Kulissen weiterhin eigene Wege gingen. Hier wird deutlich, was für die folgenden Jahre systemprägend werden sollte: Bundeskanzler Schmidt nutzte die emanzipierte, gesteigerte Macht der Bundesrepublik, um sich für die übergreifenden Interessen des Westens einzusetzen, nicht nur für die nationalen seines Landes. Hiermit trat er Stück für Stück in Führungskonkurrenz zu Washington, wo Kissingers Hegemonialpolitik zu immer größeren Brüchen in der atlantischen Welt führte. Da er in den USA als Atlantiker, Experte und Politiker geschätzt war, war diese Rolle bis zu einem gewissen Grad akzeptabel, auch wenn sie im weiteren Verlauf der 1970er-Jahre noch zu beachtlichen Verstimmungen führen sollte. Schmidts globales Denken prägte das Dreieck hierbei zunächst vor allem im wirtschaftspolitischen Bereich, wie bei der Gründung der G7 deutlich werden sollte.

### **II.2.1.3. Stagflation. Die Krise ohne Lehrbücher und die Gründung der G7**

*„eine [...] Form von Rezession [...], die noch in keinem Lehrbuch beschrieben [ist].“<sup>930</sup>*

*~ Helmut Schmidt über die globale Wirtschaftskrise, 23. Juni 1975*

Ohne aus dieser Arbeit eine fachlich sicherlich unzureichende wirtschaftswissenschaftliche Abhandlung machen zu wollen, ist es unabdingbar, die Probleme der Außenwirtschaftspolitik zwischen 1974 und 1977 zumindest in Grundsätzen zu verdeutlichen. Der Nixon-Schock wurde bereits beschrieben. Dieses Ende der festen Wechselkurse und der Goldkonvertibilität des Dollars verursachte auf politischer Seite den Verlust der monetären Führungsrolle Washingtons, auf Währungsseite einen Wertverlust des Dollars und die Aufwertung alternativer Reservewährungen wie der DM. Kurz darauf wurden die industriellen

---

<sup>930</sup> Besprechung bei Bundeskanzler Schmidt, 23. Juni 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 173.

Demokratien von der Energiekrise getroffen und mit neuartigen ökonomischen Problemen konfrontiert – wie Enrico Böhm analysiert, wirkten diese Ereignisse psychologisch als Katalysator längerfristiger Entwicklungen, „die einen früheren Ursprung besaßen, jedoch erst mit dem ‚Schock‘ der durch die Ölpreiskrise hervorgerufenen Wachstumseinbrüche und der offenbaren Verwundbarkeit der westlichen Industriegesellschaften deutlich hervortraten.“<sup>931</sup> Neuartig waren die Probleme auch für die Experten der OECD, die umgehend mit der Analyse der strukturellen Konsequenzen der Energiekrise begannen, aber kaum verlässliche Prognosen entwickeln konnten. Was sie hingegen rasch erkannten, waren die unmittelbaren Auswirkungen des gestiegenen Ölpreises, namentlich „eine Reduktion des Realeinkommens der Verbraucherländer [...]. Die Nachfrage hat sich von energieintensiven Produkten abgewandt, und dies könnte zu einem permanenten [...] Verlust von Produktionspotential führen.“<sup>932</sup> Durch den Ölpreisschock stieg somit nicht nur der für die Bevölkerung besonders sichtbare Preis des Benzins, sondern sämtlicher ölabhängiger Produkte: einer umfangreichen Palette von entweder aus Ölverbindungen synthetisierten Kunststoffprodukten oder solchen, deren Herstellung hohe Mengen von durch Ölverbrennung generierter Energie benötigte. Dies führte zu Kaufkraftverlust, Nachfrageminderung und dem Risiko einer partiellen Deindustrialisierung in jenen Sektoren, was die westlichen Marktwirtschaften umso härter traf, als sie sich bereits in einer Rezession befanden. Die Wirtschaft im OECD-Raum wuchs zwischen 1973 und 1974 nur um 1,5 Prozent, während der Wert im Vorjahreszeitraum 6,5 Prozent betragen hatte.<sup>933</sup> Dieser Trend wurde nun verstärkt: „Ein weiterer Abwärtstrend resultierte aus der Ölkrise. [...] Unsicherheit betraf sowohl Unternehmen als auch Konsumenten, und die Ölnknappheit addierte sich zum generellen Bewusstsein bereits spürbarer Versorgungsengpässe.“ Infolge dessen werde auch, mit Verzögerung, die Arbeitslosigkeit steigen. Diese Rezession gesellte sich zu der zumal in den USA grassierenden Inflation, was die in der von den Lehren John Maynard Keynes' geprägten Wirtschaftswissenschaft angenommene inverse Beziehung zwischen Rezession und Inflation auf den Kopf stellte.<sup>934</sup> Die Ölkrise gebar daher ein neues Phänomen, das mit dem Begriff der „Stagflation“ belegt wurde: „das simultane Vorkommen einer hohen Arbeitslosigkeit und

---

<sup>931</sup> Enrico Böhm: Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975-1981), München 2014, S. 45.

<sup>932</sup> Note by the Secretariat, Economic Policy Committee, OECD: The Macro-Economic Impact of Higher Energy Prices over the Medium Term, Paris, 2. Dezember 1974, CPE/WP2(74)4, OECD-Archiv.

<sup>933</sup> Vgl. Note by the Secretariat, Economic Policy Committee, OECD: Economic Prospects. General Assessment, Paris, 7. Juni 1974, CPE(74)5, OECD-Archiv. Im Folgenden ebd.

<sup>934</sup> Vgl. bspw. Rüdiger Dornbusch / Stanley Fischer / Richard Startz: Makroökonomik, 8. Aufl., München 2003. S. 138.



hoher Inflation.“<sup>935</sup> Die Plan- und Kopflosigkeit, mit der westliche Regierungen dieser Herausforderung gegenüberstanden, führten, wie Kissinger oft unterstrich, zu öffentlichem Vertrauensverlust in ihre wirtschaftspolitische Kompetenz. Wie es auch in der Wissenschaft noch lange wahrgenommen wurde: „Die westlichen Ökonomien versanken in der Rezession, in ungeordneter Manier, scheinbar unfähig, sich der externen Bedrohung durch die OPEC anzupassen.“<sup>936</sup>

Es sollte zu einem Markenzeichen der frühen Kanzlerschaft Helmut Schmidts werden, dass er diese Weltwirtschaftskrise, für deren Verständnis er als ehemaliger Finanzminister das fachliche Handwerkszeug besaß, zu seiner obersten Priorität machte und gemeinsam mit seinen Partnern eine multilaterale, an der liberalen Ordnung festhaltende Lösung suchte. Hierbei war ihm stets die Weltwirtschaftskrise von 1929 warnendes Beispiel, zumal in ihrem Effekt der Stärkung radikaler Kräfte und der Schwächung demokratischer Staatsformen und offener Gesellschaften. Isolationismus und Protektionismus galten ihm auf außenwirtschaftlicher Ebene als ebenso zerstörerisch wie die Kombination von Inflation und Arbeitslosigkeit in der Binnenwirtschaft. Für Schmidts Außenwirtschaftspolitik waren wiederum Paris und Washington von zentraler Bedeutung: Paris ob seines wirtschaftlichen Gewichts in der EG, die USA ob ihrer Rolle als Konjunkturmotor der Weltwirtschaft. Der Bundeskanzler ging davon aus, dass in beiden Ländern nur eine verschwindend geringe Anzahl von Personen das Fachwissen besaß, die Krise zu analysieren und zu bekämpfen; mit diesen ein Netzwerk zu schmieden und die Wirtschaftspolitik der größten Industrienationen zu koordinieren, war sein Ziel. Dies machte er den USA und Frankreich ebenso deutlich wie seine Ansichten zu ihrer jeweiligen Wirtschaftspolitik.

Bereits beim Antrittsbesuch Genschers in Washington waren die USA bemüht, auf die Sorgen Bonns einzugehen. Ford erklärte, „daß die amerikanische Wirtschaftspolitik nicht nur den eigenen Interessen Rechnung tragen, sondern auch die Interessen der Alliierten und der anderen an der Weltwirtschaft beteiligten Länder berücksichtigen müßte.“<sup>937</sup> Man war sich der innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme der Bundesrepublik sehr bewusst. Vor den Gesprächen war der Präsident unterrichtet worden, das Überleben der Regierung Schmidt hänge 1976 von der ökonomischen Entwicklung ab, die keineswegs sicher sei: „Während die

---

<sup>935</sup> Ebd., S. 132.

<sup>936</sup> Robert D. Putnam / Nicholas Bayne: *Hanging Together. The Seven-Power-Summits*, London u.a. 1984. S. 14.

<sup>937</sup> Telegramm Ministerialdirektor van Well an das Auswärtige Amt, 27. September 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 284.

wirtschaftlichen Probleme der BRD nicht so tiefgreifend sind wie die, denen andere westliche Nationen gegenüberstehen, leidet die BRD ebenso unter den Symptomen der ‚stagflation‘.“<sup>938</sup> Zugleich wusste man um die globale Dimension von „Kanzler Schmidts extrem ernsthafter Sorge über die ökonomische Instabilität des Westens und ihrer Menetekel für die Zukunft der westlichen Demokratien.“ Diese Annahmen bestätigte Genscher. Man müsse gemeinsam sicherstellen, „daß der Erfolg, den wir der NATO im politischen und militärischen Bereich verdanken, nicht von der wirtschaftlichen Seite her unterlaufen würde.“<sup>939</sup> In der Bundesrepublik müsse man das Problem der „historisch bedingte[n] ausgeprägte[n] Sensibilität der deutschen Bevölkerung gegenüber Inflation und Arbeitslosigkeit“ bedenken, das die sozio-psychologische Stabilität schon bei geringen Schwankungen gefährde; in der Stagflation stiegen zu allem Unglück beide Faktoren parallel an. Ford führte zur binnenwirtschaftlichen Lage der USA aus, er müsse Inflation, Arbeitslosigkeit und Regierungsbudget bei innenpolitischem Widerstand unter Kontrolle bringen; schwer sei die Aufgabe, Inflationsbekämpfung und Rezessionsvermeidung zu vereinen. Schmidt selbst folgte seinem Außenminister im Dezember 1974 nach Washington, wo man vorab mit dessen offener Kritik rechnete. „Schmidt ist üblicherweise über die Maßen freimütig darin, die amerikanische Innenpolitik zu diskutieren“, warnte der NSC und initiierte ein umfassendes Briefing des Präsidenten durch Arthur Burns.<sup>940</sup> Die Weltwirtschaftskrise und die Rolle der USA seien dessen größte Sorge: „Er hat häufig die Furcht ausgedrückt, die USA könnten es mit ihrer Restriktionspolitik im Innern übertreiben und damit dazu beitragen, eine globale Rezession auszulösen.“ Schmidt könne Ford vorhalten, die USA hätten zu lange mit der Inflationsbekämpfung gezögert und begingen nun denselben Fehler bezüglich der Rezession. Diese Warnungen waren angebracht. Am 5. Dezember erklärte der Bundeskanzler dem Präsidenten, es „liege weitgehend in amerikanischer Hand, ob wir einer Katastrophe entgegengingen.“<sup>941</sup> Die USA seien ob ihres ökonomischen und psychologischen Gewichts das Vorbild der „Außenwelt“ und hätten die Verantwortung, „Investitionen und Beschäftigung“ zu fördern, um die Rezession zu bremsen. Ford antwortete, „man sei sich

---

<sup>938</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Meeting With West German Foreign Minister Genscher, Washington 26. September 1974, Folder CO53-2 German Federal Republic (West Germany), 12.4.74 (Exec); Box 19; Subject File; White House Central Files; GRFL.

<sup>939</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Ministerialdirektor van Well an das AA, 27. September 1974, a.a.O.

<sup>940</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Robert Hormats an General Scowcroft: Call to Arthur Burns to Request Views for Schmidt Visit, Washington, 27. November 1974; Folder Germany (2); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>941</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-Amerikanisches Regierungsgespräch in Washington, 5. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 354.

dessen bewusst“, müsse aber vorsichtig sein, da der Kongress eine auf Einkommenserhöhung und Nachfrageförderung, nicht auf Investition und Produktion fokussierte Politik unterstütze. Das Parlament konstituierte sich im Januar neu, bis dahin müsse man mit wirtschaftspolitischen Umschwüngen abwarten. Schmidt reagierte dem Präsidenten gegenüber verständnisvoll, wurde aber am Nachmittag in einem Expertengespräch mit Notenbankchef Burns, Finanzminister Simon und Alan Greenspan, dem Vorsitzenden des Council of Economic Advisers (CEA), deutlicher. Die „soziale und politische Stabilität vieler Länder“ seien von den USA abhängig; mit ihrem Fokus auf Inflationsbekämpfung sei er unzufrieden.<sup>942</sup> Die Regierung müsse investieren, ihr Defizit erhöhen und die Konjunktur beleben. Dem widersprach Simon: „Eine Hauptgefahr [liege] darin, zu große Anreize zur Expansion zu früh zu schaffen. [...] Wir haben schon genügend Anreize zu Haushaltsdefiziten“. Auch Greenspan befand, die Wirtschaft werde ohne Investitionen wachsen. Schmidt wurde erstmals ungemütlich:

„Bundeskanzler: Sie könnten durch ihre Wirtschaftspolitik in Amerika einen allgemeinen Pessimismus verbreiten, der weithin negative Auswirkungen hätte. Sie haben als wirtschaftliche Führungsmacht des Westens eine besondere Verantwortung. Dabei kann man die Dinge nicht einfach laufen lassen.

Finanzminister Simon: Wir verstehen Ihren Standpunkt voll und wissen, daß Sie selbst mit den Schwierigkeiten in der Vergangenheit besser als wir fertig geworden sind. Wir dürfen aber nicht zu schnell möglicherweise etwas Falsches in Gang setzen. [...]

Bundeskanzler: Ihre Zahlungsbilanzdefizite haben in der Vergangenheit die Weltwirtschaft sehr beeinflußt. Sie haben auch zu spät begonnen, Antiinflationpolitik zu treiben. Was jetzt der Fall zu sein scheint, deutet darauf hin, daß zu spät der Wiederaufschwung versucht wird.“

„Für die Vergangenheit“ habe Schmidt recht, so Simon, doch müsse die Inflationsbekämpfung derzeit weiterhin Priorität haben – „sonst haben wir in einem Jahr eine Inflationsrate von 15%.“ Am Ende konnte Schmidt nur insofern zufriedengestellt werden, als dass Ford, der spät zu dem Treffen hinzukam, in das gemeinsame Kommuniqué ein Signal des Vertrauens aufzunehmen bereit war – die USA würden „keine Entwicklung zulassen, die zu einer ernsthaften weltweiten Depression führt. [...] Die Vereinigten Staaten von Amerika und die Bundesrepublik Deutschland bekennen sich zu der Verantwortung, die ihnen für eine gedeihliche Wirtschaftsentwicklung und für die Sicherung des Welthandels zukommt.“<sup>943</sup> Man erteilte dem Protektionismus eine Absage, erklärte, gegen Inflation und Rezession

---

<sup>942</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-Amerikanisches Regierungsgespräch in Washington, 5. Dezember 1974, ebd., Dok. 355.

<sup>943</sup> Ebd., FN 8.

vorzugehen und erforderlichenfalls „angemessene Gegenmaßnahmen [zu] ergreifen“. Um der neuartigen, komplizierten Situation entgegenzutreten, bedürfe es „einer schöpferischen neuen Anstrengung bei der Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland gemeinsam mit deren Partnern in der Europäischen Gemeinschaft.“ Diese Koordination des Westens hatte nun ihren Auftakt genommen.

Dass Helmut Schmidt sich mit Engagement der Wirtschaftspolitik seiner Verbündeten und der Koordination einer globalen Krisenreaktion widmen würde, war auch Paris klar. Auch wenn, wie es die französische Botschaft in Bonn im Juli 1974 festhielt, der bis zum Sommer entstandene westdeutsche Handelsbilanzüberschuss die „brillanteste Manifestation der Anpassungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft“ darstelle, die den Ölpreisschock vorbildlich gemeistert habe, stehe Schmidt dennoch vor schwierigen Entscheidungen.<sup>944</sup> Vor allem die negative Entwicklung des Arbeitsmarkts und der globalen Nachfrage deutscher Exportgüter bedrohten die ökonomische Stabilität. In dieser Lage lege der Kanzler seine Hoffnungen „mehr denn je [...] auf angemessenes Verhalten seiner europäischen Partner“, um den Trend zur Rezession umzukehren. Frankreich selbst war, so die Analyse der OECD, heftig von der Energiekrise getroffen worden, auch wenn sich die Verwerfungen im Sommer 1974 noch in Grenzen hielten: „Wie in den meisten Ländern hatte die Ölkrise einen unmittelbaren und signifikanten Effekt auf die Preise und die Handelsbilanz, doch bis dato scheinen die Effekte auf die reale Wachstumsrate gering gewesen zu sein.“<sup>945</sup> Dafür leide das Land sehr unter der Inflation, deren Bekämpfung daher politische Priorität sei. Da aber auch Konjunktur und Arbeitsmarkt in die Krise zu rutschen drohten, müsse Paris die richtige Mischung von Maßnahmen gegen die Stagflation finden. Kurz nach Schmidts Rückkehr aus den USA bot sich im Rahmen des Treffens der EG-Staats- und Regierungschefs in Paris erstmals die Chance zu europäischen Gesprächen. Hier sollten beachtliche Schritte in Richtung solidarisch koordinierter Wirtschaftspolitiken gelingen. Wie das AA berichtete, „stimmten [die Staats- und Regierungschefs] überein in der Analyse der Lage ebenso wie in der Festlegung der innerhalb der Gemeinschaft zu verfolgenden wirtschaftspolitischen Ziele. Neben der Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit messen sie jetzt der Vermeidung einer allgemeinen Rezession hohe Priorität bei. Die Sorge, daß sich die weltweite wirtschaftliche

---

<sup>944</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 2809/20, Französische Botschaft Bonn an das MAE u.a., 1. Juli 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>945</sup> Hier und im Folgenden: Note by the Secretariat, Economic Policy Committee, OECD: Economic Prospects, Paris, 12. Juni 1974, CPE(74)6, OECD-Archiv.

Abschwächung krisenhaft zuspitzen könnte, beherrschte die gesamte Diskussion.“<sup>946</sup> Zentral war die Einsicht, dass die Lage der einzelnen Mitgliedsstaaten so unterschiedlich war, dass es keine einheitliche Lösung geben konnte. Europäische Solidarität konnte ob der asymmetrischen ökonomischen Machtverteilung nur bedeuten, dass die Geberstaaten schwächeren Partnern helfen mussten, wofür sie wiederum eigene Forderungen erfüllt sehen wollten. Zum erfolgreichen Ausgleich trugen mehrere Faktoren bei; auf der Makroebene zunächst eine spezifische Aufgabenteilung zwischen stärkeren und schwächeren Volkswirtschaften: „In einer abgestimmten Lasten- und Rollenverteilung erklärten sich die Überschußländer bereit, die Binnennachfrage durch konjunkturbelebende Maßnahmen zu stimulieren, während die Defizitländer ihrerseits ohne Rückgriff auf protektionistische Praktiken durch Stabilisierung ihrer Produktionskosten ihre Wettbewerbsposition verbessern wollen.“ Im Ausgleich für die Investitionen der reicheren Regierungen würden die schwächeren Staaten ergo jenen Pfad vermeiden, der Schmidts größten Albtraum darstellte: die Abkehr vom Freihandel, die Assoziationen mit der verfehlten Politik nach 1929 beschwor. Dieses Vorgehen entsprach der Einsicht, dass „eine Konvergenz der Wirtschaftspolitik nur zu erreichen ist, wenn die einzelstaatlichen Maßnahmen [...] abgestimmt und am Ziel der Gemeinschaftssolidarität ausgerichtet werden.“ Darüber hinaus betonte der Kanzler in Paris die Notwendigkeit der Koordination mit den USA; sein Vorschlag zu einer „stärkeren Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen EG und USA wurde positiv aufgenommen.“ Eine Reihe von Konflikten zwischen Großbritannien, Frankreich und der Bundesrepublik konnte gelöst werden: London gab sich mit einem Kompromiss um seine Beitragszahlungen zufrieden, wo es zuvor noch mit dem Austritt aus der EG gedroht hatte; Frankreich verzichtete nach Monaten des Streits darauf, bei der Mittelvergabe mit den zu Extremforderungen tendierenden Briten gleichgestellt zu werden; Bonn schließlich war mit diesen Kompromissen so zufrieden, dass Schmidt der Etablierung des EG-Regionalfonds zustimmte, der strukturschwache Regionen unterstützen sollte und zu einem Großteil aus westdeutschen Geldern gebildet wurde. Dieses „deutsche Entgegenkommen [...] wurde allgemein begrüßt und dürfte als Beweis praktischer Solidarität zugunsten schwächerer Partner nicht unerheblich zum positiven Verlauf der Konferenz beigetragen haben“, resümierte das Amt. Zuversichtlich war auch die Atmosphäre der deutsch-französischen Konsultationen im Februar 1975 in Paris. Wie Giscard in seiner Abschlussrede ausführte,

---

<sup>946</sup> Hier und im Folgenden: Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 12. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 369. Vgl. im Folgenden ebd.

gebe es „kein Problem, keine Wolke über den deutsch-französischen Beziehungen.“<sup>947</sup> Ökonomisch war er optimistisch: Hatte die französische Inflationsrate 1974 ein Vielfaches der bundesrepublikanischen betragen, würden sich beide Werte 1975 angleichen. Dies sei für die bilaterale und europäische Situation positiv. Vorsichtiger blieb Wirtschafts- und Finanzminister Fourcade in der nicht-öffentlichen Plenarsitzung: die französische Konjunktur werde sich nur langsam an die westdeutsche anpassen, die derzeit einen Aufschwung erlebe, während Frankreich sich „in einer Phase der Verlangsamung“ befinde.<sup>948</sup> Doch trotz dieser Mahnungen gab es in der Tat keine nennenswerten Meinungsverschiedenheiten in den bilateralen Beziehungen; die deutsch-französische Übereinstimmung folgte der der EG: jeder Staat ergriff eigene Maßnahmen, aber im Sinne der Solidarität mit den Partnerregierungen und des gemeinsamen Wohlergehens. Wie das AA festhielt, unterstrich dieses Resultat „verstärktes Bemühen beider Regierungen, schwerwiegenden Auswirkungen der Energiepreiserhöhung auf Westeuropa durch geschlossene Haltung und durch aktives gemeinsames Handeln zu begegnen.“<sup>949</sup> Die „Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte“ zwischen Paris und Bonn sei „wichtiges Element europäischer Stabilität“. Das deutsch-französische Tandem, der Motor der EG, lief in diesem Frühjahr 1975 reibungslos.

Diese solidarische Haltung hielt nun auch in den USA Einzug. Zwar verfolgte man eigene wirtschaftspolitische Imperative, doch legte man großen Wert auf die Koordinierung des Westens. Hatte Kissinger Anfang Januar gegenüber dem irischen Ministerpräsidenten und der Business Week betont, es gebe euro-amerikanischen Koordinationsbedarf, was in Paris den bösen Geist des Year of Europe beschwor,<sup>950</sup> zeigte sich Präsident Ford allianzpolitisch bedächtig, als er Bundeskanzler Schmidt am 15. Januar seine State-of-the-Union-Ansprache zukommen ließ, um ihn vorab über geplante ökonomische Maßnahmen zu unterrichten. Wie er ausführte: “[J]edes Land muss handeln, um eine mit seinen Prioritäten und besonderen ökonomischen Umständen konsistente Balance zu erreichen, zugleich aber [...] auf eine Art und Weise [...], die die ökonomische Wohlfahrt anderer Staaten befördert und nicht

---

<sup>947</sup> Hier und im Folgenden: Présidence de la République, Service de Presse: Déclaration Télévisée de M. Valéry Giscard d'Estaing à l'issue des entretiens franco-allemands, Paris, 4. Februar 1975, AD, 1928 INVA, Box 3008.

<sup>948</sup> Deutsch-französisches Gipfeltreffen in Paris, Protokoll der Plenarsitzung beider Delegationen im Palais de l'Élysée, 4. Februar 1975, ebd.

<sup>949</sup> Hier und im Folgenden: Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms, 7. Februar 1975, AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 23.

<sup>950</sup> Vgl. Note, MAE: Rencontre au sommet franco-allemande (3-4 février) – Relations euro-américains, Paris, 13. Januar 1975, AD, 1928 INVA, Box 3008.

schädigt.“<sup>951</sup> Sehr in Schmidts Sinne kündigte Ford Antirezessionsmaßnahmen und Steuersenkungen an, die die Konjunktur stärken sollten, ohne eine „inflationäre Spirale“ auszulösen. Die Abhängigkeit von Ölimporten solle reduziert werden, was hohe Anforderungen an die Bürger bedeute, die amerikanische Wirtschaft aber mit „positivem Einfluss auf die internationale Wirtschaft“ stärke. Ford unterstrich abschließend seine Kooperationsbereitschaft und die wichtige Rolle der Bundesregierung: “[L]assen Sie mich betonen, wie wertvoll es für mich war, Ihre Perspektiven auf diese Angelegenheiten während Ihres jüngsten Besuches erfahren zu dürfen. Wir sind der Zusammenarbeit mit Ihrer Regierung und anderen in der Konfrontation unserer gemeinsamen Probleme überaus verpflichtet.“ Fords Antirezessionsmaßnahmen sollten bald erste Erfolge bringen. Bereits im zweiten Quartal 1975 beschleunigte sich die wirtschaftliche Aktivität, im dritten Quartal stiegen BNP und industrielle Produktion rapide an und setzten der „längsten und schwersten Rezession der Nachkriegsära“ ein Ende, wie die OECD analysierte.<sup>952</sup> Dies resultiere primär aus dem gestiegenen Privatkonsum infolge der Steuersenkungen der Regierung Ford. Diese Nachricht war für Westdeutschland umso wichtiger, da dessen Exportwirtschaft sich in einer schweren Krise befand. Die industrielle Produktion war sieben Quartale in Folge geschrumpft und befand sich im Oktober 1975 wieder auf dem Stand des Frühjahrs 1971, die Arbeitslosigkeit stieg im ersten Semester 1975 rapide an. Lediglich die Inflationsrate konnte erfolgreich bekämpft werden. Auch in Frankreich war zwar der konjunkturelle Abwärtstrend gebremst worden, doch blieb der Aufschwung aus; die Inflation betrug im Bereich der Konsumentenpreise im Sommer 1975 noch immer 8,7 Prozent. Die Erleichterung über die positive Entwicklung in Amerika war daher bei Schmidt besonders groß, wie er an Ford schrieb: „Ich habe [...] mit großer Befriedigung vernommen, wie sehr die Zuversicht in ihrem Land gewachsen ist, dass die amerikanische Wirtschaft den konjunkturellen Tiefpunkt erreicht oder schon durchschritten hat. Ich wäre sehr erleichtert, wenn sich die Annahme eines im zweiten Halbjahr 1975 beginnenden Aufschwungs demnächst bestätigen würde.“<sup>953</sup>

So erfreulich das absehbare Wiederanlaufen der US-Wirtschaft als Motor des Welthandels für Europa auch war, so wurde doch gleichzeitig deutlich, dass es mehr als nur abgestimmter

---

<sup>951</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 009369, DoS an US-Botschaft Bonn: Presidential Letter, 15. Januar 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

<sup>952</sup> Note by the Secretariat, Economic Policy Committee, OECD: Economic Prospects. Country Notes, Paris, 23. Oktober 1975, CPE(75)10, OECD-Archiv. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>953</sup> Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 26. Juni 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (2); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

nationaler Maßnahmen bedurfte, um die globale Rezessionsgefahr zu bannen und die Symptome der Stagflation nachhaltig zu bekämpfen. Die Krise der Weltwirtschaft betraf neben den nationalen Konjunkturpolitiken schließlich auch die interdependenten Felder von Energie, Währung und Handel. Noch während Partikulargespräche über Konjunkturpolitik sowie die Neuordnung von Weltwährungssystem und IWF geführt wurden, unternahm es Präsident Giscard in diesem Sinne, die Mitglieder der aus der Library Group hervorgegangenen informellen G5 – die USA, die Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien und Japan – nach Rambouillet bei Paris einzuladen, um all diese Felder gemeinsam zu behandeln. Dieser Vorschlag, den Giscard Anfang Juli vorsichtig zirkuliert hatte,<sup>954</sup> traf in den USA zunächst auf Widerstand, vor allem seitens Finanzministers Simon, der Ford empfahl, nicht auf ihn einzugehen. Ebenso, wie am Quai d'Orsay gemutmaßt wurde, Washington halte den Dollar absichtlich niedrig, um die eigenen Exporte anzukurbeln, obwohl dies der Weltwirtschaft schade,<sup>955</sup> witterte Simon hinter Giscard's Vorschlag den Versuch, die USA zu einem ungünstigen festen Wechselkurs zu verpflichten und den Status quo ante der Jahre vor dem Nixon-Schock wieder herzustellen.<sup>956</sup> Simon sah voraus, dass Helmut Schmidt bei erster Gelegenheit Druck auf Ford ausüben würde, damit dieser die Einladung annähme, doch sei dies nicht auf Schmidts Enthusiasmus für den Gipfel zurückzuführen, sondern auf das übliche Einknicken vor französischen Prestigeprojekten. In Europa sei niemand über Giscard's Vorschlag begeistert. Als Ford einen Tag nach Erhalt dieses Memorandums in Bonn auf Schmidt traf, klang dies ganz anders. Wie der Kanzler ausführte: „Giscard sagt, was ich seit Mai letzten Jahres sage. [...] Er sagt, die größte Bedrohung des Westens ist nicht der Kommunismus oder die südliche Flanke der NATO, sondern [seine] ökonomische Leistungsfähigkeit [...]. Wäre dies eine politische oder militärische Krise, würden die Anführer zusammenkommen und handeln. Da sie ökonomisch ist, überlassen wir dies unseren Finanzministern. Wenn wir das für fünf Jahre so belassen, gibt es ein politisches Desaster. Er denkt, die westlichen Anführer müssen zusammenkommen, um einen letzten Versuch zu unternehmen.“<sup>957</sup> Nachdem Schmidt die ökonomische Misere Europas geschildert hatte, stellte sich Ford ohne zu zaudern auf die Seite seiner Verbündeten und gegen seinen Finanzminister: „Meine unmittelbare Reaktion zu

<sup>954</sup> Vgl. Runderlaß des Vortragenden Legationsrats Engels, 14. Juli 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 204, FN 17.

<sup>955</sup> Vgl. Note, MAE: La situation monétaire internationale, Paris, 28. Januar 1975, AD, 1928 INVA, Box 3008.

<sup>956</sup> Vgl. Memorandum from Secretary of the Treasury Simon to President Ford, Washington, 26. Juli 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 93.

<sup>957</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Bonn, 27. Juli 1975, ebd., Dok. 94; für den westdeutschen Bericht über das Treffen vgl. Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch, 27. Juli 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 222.



einem Gipfel ist positiv. Simon ist ein Hardliner. [Die] Wahrnehmung, dass wir eng zusammenarbeiten, würde uns mit den [Erdöl]produzenten und den Sowjets weiterhelfen.“ Ford und Schmidt waren sich jedoch zugleich einig, dass man von dem Gipfel keine großen substanziellen Ergebnisse erwarten dürfe und solche Hoffnungen öffentlich vermeiden müsse, wie der Kanzler zusammenfasste: „Wenn wir den Eindruck erwecken können, dass wir beabsichtigen, zusammenzuarbeiten und unsere Politik zu koordinieren, wird das genügen.“ Während sich so Paris, Bonn und Washington prinzipiell einig waren, dass ein Gipfel wünschenswert sei, war noch kein Beschluss gefasst, waren keinerlei Vorbereitungen initiiert, war man sich nicht einmal über eine Agenda schlüssig. In der Forschungsliteratur und in Helmut Schmidts Memoiren heißt es, man habe sich hierüber in einem Randgespräch während der KSZE-Schlusskonferenz in Helsinki geeinigt.<sup>958</sup> Dies kann quellenteknisch nicht nachvollzogen werden. Das betreffende Gespräch zwischen Schmidt, Wilson, Ford, Giscard und den vier Außenministern am 31. Juli 1975 im Garten der Residenz des britischen Botschafters, Thomas Elliot, fand ohne Dolmetscher oder Protokollanten statt, wie die deutschen und amerikanischen Akten übereinstimmend berichten.<sup>959</sup> Genscher hatte zwar von Schmidt den Auftrag erhalten, „einen entsprechenden Gesprächsvermerk anzufertigen“, dieser tauchte jedoch niemals auf, da der Außenminister laut Aussage des Vortragenden Legationsrats Lewalter „seine über diesen Teil des Gesprächs angefertigten handschriftlichen Notizen verlegt“ habe.<sup>960</sup> Der einzige knappe Bericht, der existiert, ist eine Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Lautenschläger vom 5. August 1975, der festhält, das Gespräch habe sich zwar um die „Giscard-Initiative zur Einberufung einer Währungskonferenz der Regierungschefs der wichtigsten Industrieländer“ gedreht, doch „Beschlüsse über die Einberufung einer solchen Konferenz, über deren Thematik, Teilnehmerkreis und Zeitpunkt sind nicht gefasst worden.“ Man habe sich nur geeinigt, den Vorschlag „weiter zu prüfen“ und „hohe Sachverständige als persönliche Berater der Regierungschefs einzuschalten.“ Vertraut

---

<sup>958</sup> So schreibt Michèle Weinachter, die Gipfelkonferenz zu Rambouillet „fut décidée durant la conférence de Helsinki. VGE et Helmut Schmidt convainquirent Gérald Ford et Harold Wilson de la nécessité d'une rencontre internationale, la situation économique mondiale s'étant fortement dégradée.“ S. Michèle Weinachter: Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. Le double rêve inachevé, Paris 2004. S. 129, FN. 1. Bei Schmidt heißt es: „So beschlossen wir an einem schönen Sommernachmittag an einem Gartentisch in Helsinki die erste Gipfelkonferenz.“ Schmidt: Menschen und Mächte, a.a.O., S. 247.

<sup>959</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Helsinki, 31. Juli 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 331, wo es heißt: „These excerpts refer only to the first hour of conversation at the lunch table. The remainder of the conversation, held in the garden, discussing the pre-agreed agenda was held by the eight participants only without the presence of interpreters or notetakers.“ Für die deutsche Berichterstattung vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing, Premierminister Wilson und Präsident Ford in Helsinki, 31. Juli 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 233, insbes. FN 1; 15.

<sup>960</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing, Premierminister Wilson und Präsident Ford in Helsinki, 31. Juli 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 233, FN 15.

man Schmidts Memoiren, war diese Lückenhaftigkeit intentional: „damit [die Gipfelkonferenz] nicht in die Hände der Bürokraten fiel, kamen wir überein, sie durch persönliche Beauftragte vorbereiten zu lassen.“<sup>961</sup> Dies gab Schmidt im Übrigen in älteren Auflagen seiner Memoiren nicht so freimütig zu.<sup>962</sup> Nachweisbar ist, dass Ford aus Finnland zumindest mit neuer Sorge um die europäischen Wirtschaften zurückkehrte, wie er Kissinger und Scowcroft mitteilte: „Ich habe den Eindruck, meine ökonomischen Berater sind zu verrannt in unserem Programm. [...] Wenn wir uns erholen und Europas Wirtschaften nicht, könnten wir in große Schwierigkeiten geraten.“<sup>963</sup> Am Folgetag besprach sich Ford mit dem japanischen Premierminister Takeo Miki.<sup>964</sup> Hier kamen beide überein, eine multilaterale Anstrengung der G5 sei notwendig und Giscard's Vorschlag weise in die richtige Richtung, vertrete aber ein eng gefasstes Konzept, das die Währungspolitik zu stark in den Vordergrund rücke. Ford bezog Miki in den in Helsinki vereinbarten informellen Vorbereitungsprozess auf Sachverständigenebene ein; Schmidt zufolge war auch dies bereits vertraulich beschlossen worden.<sup>965</sup> Offiziell hieß es, ob der Gipfel stattfände, läge ganz am Erfolg dieser Vortreffen. Die USA entsandten George Shultz für die Vorbereitungsgespräche zu den Partnern der G5. Nach dessen Rückkehr wurde deutlich, dass der Gipfel spätestens im November stattfinden müsse, dass die Europäer aus politischen Gründen eventuell Italien einbeziehen müssten, obwohl sie dies nicht wünschten, dass das Treffen in kleinem, vertraulichem Rahmen stattfinden müsse – maximal drei Teilnehmer pro Regierung – und dass Ford sich dieser Idee öffnete, da er die Anweisung gab: „Lassen Sie uns den Kalender freiräumen.“<sup>966</sup> In den folgenden Wochen kam es zu zwei Entwicklungen, die den Weg nach Rambouillet freizuräumen schienen, bevor ein franko-amerikanischer Konflikt seine Schatten über das Gipfeltreffen warf. Zunächst reiste Helmut Schmidt nach Washington, um sich, neben einem Besuch bei Wirtschaftsvertretern im kurz vor dem Bankrott stehenden New York City, mit Ford zu besprechen. Bereits im Vorfeld unterstrich der Kanzler gegenüber Botschafter

---

<sup>961</sup> Schmidt: Menschen und Mächte, a.a.O., S. 247f.

<sup>962</sup> Vgl. Helmut Schmidt: Menschen und Mächte, Bd. 2: Die Deutschen und ihre Nachbarn, Berlin 1990, S. 175: „Zwar konnten wir bei der angenehm verlaufenden Unterhaltung in Helsinki noch nicht definitiv den später sogenannten Weltwirtschaftsgipfel verabreden [sic!], aber wir verständigten uns darauf, je eine Person des persönlichen Vertrauens mit der Vorbereitung einer solchen Entscheidung zu beauftragen.“

<sup>963</sup> Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 96. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>964</sup> Vgl. ebd.

<sup>965</sup> Vgl. Schmidt: Menschen und Mächte, 2011, a.a.O., S. 248.

<sup>966</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 17. September 1975, ebd, Dok. 102.

Hillenbrand, das Gipfeltreffen sei das wichtigste Konversationsthema.<sup>967</sup> Er denke, die USA kämen allmählich zu der Überzeugung, der Gipfel „könnte einem sinnvollen Zweck dienen.“ Er selbst sei sich hierüber nicht sicher, da die Öffentlichkeit zu große Erwartungen haben würde, obwohl man in so einem kleinen Kreis kaum konkrete Beschlüsse fassen könne. Da das Projekt jedoch Schwung aufnahm, solle man die Konferenz dennoch einberufen, am besten in Paris, um Giscard's Prestige zu befördern; dies könne er innenpolitisch gebrauchen. Diese Ansichten Schmidts gab Hillenbrand über Kissinger an Ford weiter. Unbedingt müsse man dem Kanzler, zu dem Ford sein „ausgezeichnetes persönliches Verhältnis“ ausbauen solle, vermitteln, die US-Wirtschaft sei im Aufschwung, da Schmidt aufgrund binnenökonomischer Problemen unsicher in das Wahljahr 1976 schreite.<sup>968</sup> Bezüglich des Gipfels war die Entscheidung gefallen: Ford solle „[seine] Bereitschaft kundtun, später in diesem Jahr an einem Wirtschaftsgipfel teilzunehmen.“ Inhaltlich gebe es zwar noch viel zu klären. Fokussierte sich Paris auf Währungsfragen und Schmidt auf die Konjunktur, liege das amerikanische Interesse auf einer „breiten Anstrengung, den politischen Implikationen der ökonomischen Probleme der industriellen Demokratien zu begegnen.“ Diese Differenzen seien jedoch auf Expertenebene lösbar. Schmidt und Ford kamen so überein, „daß ein wirtschaftspolitischen Fragen gewidmetes Gipfeltreffen möglichst noch 1975 stattfinden solle.“<sup>969</sup> Der Kanzler schlug hierfür einen Ort in Frankreich außerhalb von Paris vor – und zwar im „allerkleinsten Kreise“, damit „intimer Charakter gewahrt bleibt.“ Die Öffentlichkeit solle erst nach den Gesprächen informiert werden. Bestätigt wurde die Teilnahme Italiens, die bereits in einem Außenministertgespräch der USA, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik am 24. September prinzipiell beschlossen worden war, auch wenn Sicherheitsbedenken ob der Kommunisten in der italienischen Regierung grassierten.<sup>970</sup> Welchen Wert Schmidt auf den „intimen Charakter“ des Gipfels und die Begrenzung öffentlicher Erwartungen legte, wird daran deutlich, dass das Kanzleramt den Aussagen der Printmedien, er und Ford hätten sich in Washington hauptsächlich mit dem Gipfel befasst, widersprach. Der ökonomische Berater Schmidts, Hiss, teilte der US-Botschaft mit, „dass die

---

<sup>967</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 15731, US-Botschaft Bonn an DoS, 25. September 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (4); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>968</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Meeting with Chancellor Helmut Schmidt, Federal Republic of Germany, Washington, 2. Oktober 1975, Folder Germany (13); Box 6; ebd.

<sup>969</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hiss, Bundeskanzleramt, 7. Oktober 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 294, FN 7.

<sup>970</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Sauvagnargues (Frankreich), Callaghan (Großbritannien) und Kissinger (USA) in New York, 24. September 1975, ebd., Dok. 280.

Presse die Aufmerksamkeit gegenüber dem Wirtschaftsgipfel übertreibe, der keine substantielle Aufmerksamkeit erhalten habe.“<sup>971</sup> Abseits der Öffentlichkeit jedoch teilte Schmidt Giscard und Wilson mit, dass der Gipfel nun auch von amerikanischer Seite als beschlossene Sache gelten dürfe.<sup>972</sup>

Zudem waren die Experten der G5 am 5. und 6. Oktober in New York in einer, wie es im amerikanischen Bericht hieß, „soliden und produktiven Diskussion“<sup>973</sup> zu Resultaten gelangt. Der amerikanische Ansatz, die Konferenz inhaltlich breit aufzustellen und nicht auf einem oder zwei spezifischen Themengebieten ins Technische abgleiten zu lassen, hatte sich durchgesetzt. Die geplanten Punkte auf der Agenda waren nun die binnenwirtschaftliche Lage der Teilnehmer und deren Interdependenz, der internationale Handel, Währungsfragen, die Beziehungen zu den Entwicklungsländern, Energiefragen und die Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost. Nur ein Problem blieb vor einer gemeinsamen Presseerklärung zu lösen: die Teilnahme Kanadas.<sup>974</sup> Nachdem bekannt geworden war, dass die ursprüngliche Gruppe auf Roms Drängen hin um Italien erweitert worden war, beanspruchte auch Ottawa einen Platz am Tisch der wichtigsten Industrienationen. Dies hatte der kanadische Botschafter in den USA, Jack Warren, Helmut Sonnenfeldt am 2. Oktober mitgeteilt; auch die Bundesregierung war auf Geheiß Ministerpräsident Trudeau hierüber in Kenntnis gesetzt worden.<sup>975</sup> Ford, Schmidt, Wilson und Miki waren diesem Ansinnen gegenüber aufgeschlossen – und wie Schmidt sich entsann, hatte Giscard einer kanadischen Beteiligung im Falle der Einbeziehung Italiens vor einiger Zeit ebenfalls prinzipiell zugestimmt.<sup>976</sup> Doch beim Expertentreffen in New York zeigte Frankreich nun „nachhaltigen Widerstand“<sup>977</sup>. Auf Basis der Argumentation, die Erweiterung des Kreises würde den begrenzten Rahmen des Gipfels sprengen und mit dem Hinweis, dass Kanada als rohstoffreiches Land den Folgen der

---

<sup>971</sup> Telegramm BONN 16392, US-Botschaft Bonn an DoS, 7. Oktober 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – EXDIS; Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>972</sup> Vgl. Bundeskanzler Schmidt an Premierminister Wilson, 10. Oktober 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 301, wo es heißt: „Ich habe während meines kürzlichen Besuchs in Washington zu meiner Befriedigung feststellen können, daß die amerikanische Regierung auf die französische Initiative für eine Wirtschaftsgipfelkonferenz bereitwillig eingeht.“ Dass der Brief gleichlautend an Giscard versandt wurde, geht hervor aus: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 10. Oktober 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 300.

<sup>973</sup> Memorandum from the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Henry Kissinger, Economic Summit: Substance and Procedures, Washington, 8. Oktober 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 104. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>974</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hiss, Bundeskanzleramt, 7. Oktober 1975, AAPD, 1975, Dok. 294, FN 11.

<sup>975</sup> Vgl. ebd., FN. 8; Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 103.

<sup>976</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 103.

<sup>977</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Hiss, Bundeskanzleramt, 7. Oktober 1975, a.a.O.

Energiekrise nur mäßig ausgesetzt sei, blockierte Giscard alle Versuche, ihn vom Gegenteil zu überzeugen.<sup>978</sup> Hierdurch verschlechterte sich die franko-amerikanische Atmosphäre im Vorfeld des Gipfels. Hatte Ford in seinem ersten Brief an Giscard bereits unterstrichen, er sei „ernsthaft besorgt, dass der Ausschluss Kanadas eine schädliche Kontroverse auslösen und so die sehr vielversprechenden politischen Auswirkungen des Gipfels selbst gefährden könne“,<sup>979</sup> so hieß es im zweiten Schreiben, er hoffe nur, man könne einen öffentlichen Konflikt vermeiden.<sup>980</sup> Da Giscard alle Anfragen abschmetterte, ließ Ford zwar nicht das gegebene Versprechen platzen, am Gipfel teilzunehmen, erklärte jedoch, dass er kaum an etwaigen Folgekonferenzen partizipieren werde: „Ich muss Ihnen in aller Offenheit sagen, [...] dass es für mich schwierig ist, unter diesen neuen Umständen weitere Treffen dieser Art in Betracht zu ziehen.“<sup>981</sup> Dennoch erwuchs aus diesem Konflikt, dessen Hintergrund aus französischer Perspektive hier nicht einwandfrei geklärt werden kann, aber vermutlich mit Prestigefragen und dem speziellen Verhältnis Frankreichs zu Kanada zusammenhing, für den Verlauf der Konferenz kein größeres Problem. Ford teilte lediglich Trudeau mit, der Ausschluss Kanadas sei von Frankreich ausgegangen, Kissinger befand, Giscard's Verhalten sei ein „Skandal“ und ließ den französischen Entwurf eines Kommuniqués für die Gipfelkonferenz blockieren.<sup>982</sup> Nach Abschluss des Rambouillet-Gipfels wurde beschlossen, Kanada für die Folgekonferenzen einzubeziehen, womit die G7 ihre Gründungsform angenommen hatte.<sup>983</sup>

Der erste Weltwirtschaftsgipfel der G6 konnte so am 15. November 1975 auf Schloß Rambouillet bei Paris eröffnet werden. Präsident Ford zielte nun durchaus darauf ab, trotz aller Vorsicht gegenüber der Öffentlichkeit substanzielle Resultate zu erwirken, wie er an seine teilnehmenden Kollegen schrieb: „Ich bin überzeugt, dass wir diese beispiellose Gelegenheit nutzen müssen, um die Grundlagen für eine lange Periode geteilten Wohlstands

---

<sup>978</sup> Ford schrieb in diesem Sinne zweimal an Giscard, vgl. Message from President Ford to French President Giscard, Washington, 9. Oktober 1975, ebd., Dok. 105; Message from President Ford to French President Giscard, Washington, 20. Oktober 1975, ebd., Dok. 110; zudem schrieb Ford an Schmidt und Wilson, damit diese auf Giscard Einfluss nähmen, vgl. Message from President Ford to West German Chancellor Helmut Schmidt, Washington, 10. Oktober 1975, ebd., Dok. 106; Message from President Ford to British Prime Minister Wilson, Washington, 20. Oktober 1975, ebd., Dok. 111; für den Brief Schmidts an Giscard vgl. den inhaltsgleichen Brief: Bundeskanzler Schmidt an Premierminister Wilson, 10. Oktober 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 301.

<sup>979</sup> Message from President Ford to French President Giscard, Washington, 9. Oktober 1975, ebd., Dok. 105.

<sup>980</sup> Vgl. Message from President Ford to French President Giscard, Washington, 20. Oktober 1975, ebd., Dok. 110.

<sup>981</sup> Message from President Ford to French President Giscard, Washington, 3. November 1975, ebd., Dok. 113.

<sup>982</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 6. November 1975, ebd., Dok. 114.

<sup>983</sup> Vgl. Böhm, die Sicherheit des Westens, a.a.O., S. 134.

zu schaffen. [Es] scheint mir, dass unsere Öffentlichkeiten und unsere Parlamente nichts Geringeres erwarten werden und dass wir, in der Tat, substanziellen Fortschritt erreichen können.<sup>984</sup> Man müsse den Aufschwung befördern und absichern, der in den USA und Japan Einzug halte und auch in Europa langsam beginne. Hierfür solle man im Freihandelsbereich die in Genf laufenden multilateralen Handelsgespräche stärken und protektionistische Maßnahmen abbauen, die Konflikte im Währungsbereich auf IWF-Ebene lösen, energiepolitisch die Partizipation Frankreichs an der IEA offen halten und eine gemeinsame Haltung gegenüber der OPEC finden. Die USA gingen so mit relativ klaren und umfassenden Vorstellungen nach Rambouillet. Ford füllte seine präsidentielle Rolle wirtschaftspolitisch adäquat aus; oftmals mit mehr Professionalität, Bedacht und Sachverstand als sein aufbrausender Vorgänger, dessen Sorge zumeist seiner Darstellung in den Medien galt.<sup>985</sup> Trotz des Streits um die Teilnahme Kanadas war man im Elysée-Palast nicht auf Konfrontationskurs mit den USA. So sah Wirtschafts- und Finanzminister Fourcade in einem Memorandum an Präsident Giscard zur Vorbereitung des Gipfels eine „Sorgengemeinschaft“ aller teilnehmenden Staaten, die Lösungen fundamentaler Probleme ermögliche.<sup>986</sup> Diese identifizierte er als die Währungsinstabilität, die „protektionistischen Versuchungen“ und die drohende Insolvenz vieler Entwicklungsländer. Passende Lösungen seien eine Stärkung des Freihandels, die Kontrolle der Wechselkursschwankungen und Preiskontrollen für Rohstoffe. Der den letzten beiden Ideen implizite Dirigismus widersprach allerdings den Interessen der USA, die auf monetärem Feld seit dem Nixon-Schock an freien Kursen und der Unabhängigkeit der Notenbanken festgehalten hatten.<sup>987</sup> Auch im Freihandelsbereich gab es, abseits der allgemeinen Haltung gegen ein Abrutschen in Handelskonflikte, durchaus Interessengegensätze. So zielten die USA nach französischer Ansicht darauf ab, den Schutz des EG-Agrarmarktes zu untergraben, indem sie einen Einheitszoll auf industrielle und agrarische Produkte zu verhandeln suchten.<sup>988</sup> Dies widerspreche europäischen und französischen Interessen, weswegen man kein Handelsabkommen wünschte, sondern die Ergebnisse des Gipfels auf eine „feierliche Erklärung“ zur Aufrechterhaltung des Freihandels

---

<sup>984</sup> Telegramm STATE 267049, DoS an die US-Botschaften in Tokyo, Rom, London und Bonn, 11. November 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (2); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

<sup>985</sup> Vgl. übereinstimmend zu Nixons Verhältnis zu den Medien: David Greenberg: Republik of Spin. An Inside History of the American Presidency, New York 2016. S. 388-402.

<sup>986</sup> Hier und im Folgenden: Note pour le Président de la République, Le Ministre de l'Économie et des Finances, Paris, 13. November 1975, AN, 5/AG/3, Box 886.

<sup>987</sup> Vgl. Note, J.-P. Dutet pour le Président: Problèmes monétaires, Paris, 13. November 1975, ebd.

<sup>988</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note: Réunion de Rambouillet. Question commerciales, Paris, 13. November 1975, ebd.

beschränken wollte. Aus Pariser Sicht war Rambouillet daher mehr als Austauschforum mit Signalwirkung denn als Entscheidungsgremium auf höchster Ebene gedacht.

Dies sah auch Helmut Schmidt so, der Ford und Kissinger schon im Juli mitgeteilt hatte, es komme „aus psychologischen Gründen darauf an, daß die wichtigsten Industrieländer der Welt sagen könnten, die Probleme seien erkannt und wir würden gemeinsam handeln. Dies sei wichtiger als das, was man wirklich tun könne.“<sup>989</sup> Der Gipfel solle vor allem eine „Demonstration der Solidarität sein“, die den „Eindruck“ erwecke, „daß man entschlossen sei, eine abgestimmte Politik zu betreiben, die die gleichen wirtschaftlichen Ziele ansteuere.“ In diesem Sinne argumentierte er auch bei der Eröffnungssitzung in Rambouillet, die, von ihm moderiert, der allgemeinen Wirtschaftslage gewidmet war. Im „nationalen Rahmen“ könne jedes Land, abgestimmt mit den anderen, seinen Teil zur Erholung beitragen; international sei es „erforderlich, der Welt wieder ein Gefühl von Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit [...] zu verschaffen“, das „gegenwärtig seit mehr als zwei Jahrzehnten“ fehle.<sup>990</sup> Dem stimmten Ford, der eine sehr optimistische Darstellung der US-Wirtschaftslage gab, ebenso zu wie Wilson, der die sehr viel desolateren Lage Großbritanniens erläuterte.<sup>991</sup> Auch Ministerpräsident Miki unterstrich: „Man sei hier zwar nicht zusammengekommen, um Entscheidungen zu treffen, wohl aber, um die Gefahr einer Krise abzuwenden und um dem Rest der Welt Zukunftshoffnungen zu geben.“<sup>992</sup> Giscard äußerte sich „besorgter als [...] Präsident Ford“ und forderte die USA auf, sich zu „stabileren Wechselkursen“ zu bekennen und Notfallmaßnahmen vorzubereiten. Allen gemeinsam war die Sorge um die Gefahr, die eine längerfristig steigende Arbeitslosigkeit für die Stabilität der Demokratien barg. Die zweite Sitzung befasste sich mit dem internationalen Handel, der, so war man sich einig, als Motor des Aufschwungs gefördert und geschützt werden müsse.<sup>993</sup> Die Absicht, dem Protektionismus abzuschwören, war bei allen Teilnehmern vorhanden, allerdings in Abstufungen; vor allem die USA machten ihren Partnern Sorgen, da sie mit dem Trade Act

---

<sup>989</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch, 27. Juli 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 222.

<sup>990</sup> Konferenz der Staats- und Regierungschefs aus sechs Industriestaaten auf Schloß Rambouillet, 15. November 1975, AAPD, 1975, Dok. 346; für das US-Protokoll vgl. Memorandum of Conversation, Rambouillet, France, 15. November 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 122.

<sup>991</sup> Memorandum of Conversation, Rambouillet, France, 15. November 1975, a.a.O.

<sup>992</sup> Hier und im Folgenden: Konferenz der Staats- und Regierungschefs aus sechs Industriestaaten auf Schloß Rambouillet, 15. November 1975, a.a.O.

<sup>993</sup> Vgl. Konferenz der Staats- und Regierungschefs aus sechs Industriestaaten auf Schloß Rambouillet, 16. November 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 348; für das US-Protokoll vgl. Memorandum of Conversation, Rambouillet, France, 16. November 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 123.

von 1974 dem Präsidenten die Befugnis zur Erhebung von Zöllen und Non-tariff barriers (NTBs) ohne Zustimmung des Parlaments gegeben hatten und derzeit europäische Importe systematisch prüften. Fords Administration jedoch hatte, dies wurde allseits anerkannt, dieses Gesetz im Sinne des Freihandels ausgelegt. Der Präsident bekräftigte diese Linie, doch Giscard mahnte, es käme nicht darauf an, „was wir sagen, sondern was wir zu Hause bei Schwierigkeiten beschließen.“<sup>994</sup> Schmidt machte darauf aufmerksam, dass ein schwelender Konflikt zwischen den Anwesenden herrschte, den man nach außen hin verbergen sollte: „Als Äußerung nach außen weniger geeignet sei die Sorge, die ihm der Agrarprotektionismus auch zwischen EG und USA bereite. Dieser treibe unerwünschte Früchte und Blüten, auch wenn die anderen am Tisch dies vielleicht nicht gerne hörten.“ Man müsse darauf achten, dass dies die Glaubwürdigkeit des Freihandelsbekenntnisses nicht beeinträchtige. So einigte man sich, sich im Beschluss gegen „allgemeine Restriktionen“ zu wenden und die GATT-Verhandlungen zu unterstützen, wodurch man ein öffentliches Signal im Sinne des Liberalismus sandte, aber keine konkreten Zugeständnisse verhandelte, ganz, wie es Paris und Bonn vorab gewünscht hatten.

Im weiteren Verlauf des Gipfels kam das Gespräch auf den schwierigen Bereich der Währungspolitik. Wie Giscard zu Beginn ausführte, hätten „die Schwankungen der letzten Monate“ gezeigt, „daß nicht allein objektive Faktoren den Marktwert der Währungen bestimmen. Diese Schwankungen hätten die Weltwirtschaft destabilisiert.“ Ganze „Wirtschaftssektoren“ seien den Fluktuationen ausgeliefert, weshalb das Thema zum Kern der Rezessionsbekämpfung gehöre. Er plädiere daher für „ein stabileres internationales System“, wisse aber, dass in den USA „Vorbehalte“ existierten und schlage eine Kompromisslösung vor. So solle man „keine dogmatische Haltung“ einnehmen, „aber doch größere Stabilität durch Aktionen der Notenbanken herbeiführen.“ Schmidt stärkte Giscard den Rücken und unterstrich, man wolle keine Rückkehr zu festen Paritäten, sondern nur eine Abmilderung der „willkürlichen Schwankungen der Kurse“, die „zur Verunsicherung beigetragen“ hätten. Es sei von besonderer Wichtigkeit, „öffentlich zu erwähnen, daß die USA an dieser Maßnahme gleichfalls interessiert seien und sich auch daran beteiligen.“ Einschränkunglos stimmte Ford zu: „Die USA seien mit allen übrigen ebenfalls für größere Stabilität.“ Der Präsident wollte sogar in die Abschlusserklärung aufnehmen, dass man über ein künftiges Wechselkurssystem, dass in der Januarsitzung des IWF auf Jamaika beschlossen werden sollte, übereingekommen sei. Entgegen aller antizipierten Probleme konnte Giscard so abschließend festhalten: „einer

---

<sup>994</sup> Hier und im Folgenden: ebd.



koordinierten Aktion der Zentralbanken sei von Präsident Ford zugestimmt worden; [...] im Kommuniqué werde man auch die für Jamaika vorgesehene Einigung erwähnen.“ Die Detailfragen wurden an die Finanzminister Simon und Fourcade weitergegeben, die zu einem präsentablen Ergebnis gelangten. Man werde die Kurse nicht auf einem „künstlichen Niveau“ festlegen, sehr wohl aber gemeinsam gegen irrationale Schwankungen vorgehen.<sup>995</sup> Auch hier hatte die Kompromissbereitschaft Fords, die Abkehr vom Dogmatismus seitens Giscard und die Vermittlerposition Schmidts dazu geführt, dass man der Weltöffentlichkeit eine geeinte Position präsentieren konnte.

Auch wenn im Energiebereich keine öffentlichkeitswirksame Einigung erzielt werden konnte, beschloss man intern eine wichtige solidarische Maßnahme. Nachdem Kissinger ausgeführt hatte, die OPEC-Staaten seien von Exporten abhängig und könnten nicht permanent als Block ihre Produktion drosseln, zudem auch anmerkte, man brauche für die kommenden fünf Jahre, „in denen die jetzigen Marktbedingungen weitgehend Geltung behielten“, eine gemeinsame Strategie, brachte Giscard den Vorschlag ein, „sich wechselseitig zu informieren, falls ein ölproduzierendes Land einer der am Tisch vertretenen Regierungen Lieferabkommen zu Sonderbedingungen anbieten sollte.“<sup>996</sup> Schmidt präziserte diesen Vorschlag dahingehend, dass man sich zur gegenseitigen Unterrichtung verpflichte, gleichzeitig „von unserer Seite aus ohne Absprache keine Angebote ähnlicher Art“ unterbreiten würde. Hiermit war ein bedeutender Punkt der von den USA eingeforderten Konsumentensolidarität hergestellt: Keine Regierung würde hinter dem Rücken ihrer Alliierten der Versuchung einer Sonderbehandlung seitens der OPEC nachgeben und so die gemeinsame Haltung der industriellen Demokratien schwächen. Dass Kissinger genau diese Politik hinter dem Rücken seiner Alliierten betrieb, ist im vorigen Kapitel belegt worden und sollte zur Kenntnis genommen werden. In der abschließenden Diskussion widmete man sich schließlich dem Ost-West-Handel, dessen Bedeutung als Signal der Entspannung vor allem politischer Natur war, während sein quantitativer Umfang relativ gering war.<sup>997</sup> Ford erklärte, dass die USA diesen auszubauen gedächten und sich von ihm „positive und stabilisierende Wirkungen“ versprächen. Schmidts Versuch, einen Beschluss über umstrittene Exportkreditbedingungen

---

<sup>995</sup> Erklärung Finanzminister Simons vor Journalisten während des Rückflugs von Rambouillet nach Washington, 17. November 1975, Department of State Bulletin, Bd. 73 (1975), S. 809 f.; zit. n. AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 348, FN 23.

<sup>996</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Konferenz der Staats- und Regierungschefs aus sechs Industriestaaten auf Schloß Rambouillet, 16. November 1975, AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 349.

<sup>997</sup> Vgl. Konferenz der Staats- und Regierungschefs aus sechs Industriestaaten auf Schloß Rambouillet, 17. November 1975, ebd., Dok. 350.

gegenüber den Staaten des Warschauer Pakts herbeizuführen, scheiterte an Giscard's Einspruch, weswegen nur die Absicht in die Erklärung aufgenommen wurde, rasch zu einer Einigung zu gelangen.<sup>998</sup>

Die abschließende Erklärung des Gipfels führte nicht nur die zur Veröffentlichung gedachten Maßnahmen aus, sie war vor allem eine emphatisch formulierte Willensbekundung zur Überwindung der Krise.<sup>999</sup> Auf Basis gemeinsamer Werte, so hieß es, trage man die Verantwortung für das Wohlergehen demokratischer Gesellschaften auf der ganzen Welt, woraus die Pflicht zur Absicherung der globalen ökonomischen Stabilität resultiere. Man werde kooperativ die Rezession bekämpfen, ohne die Inflation zu befördern, so dass nachhaltiges Wachstum erreicht werde. Auch hier zeichnete sich die Erklärung nicht durch konkrete Maßnahmen, sondern eine allgemeine Kampfansage aus: „Wir werden nicht gestatten, dass die Erholung ins Wanken gerät. Wir werden keinen weiteren Inflationsausbruch akzeptieren.“ Hervorgehoben wurden das Bekenntnis zum Freihandel, zum Ost-West-Handel, zur Kooperation mit den Entwicklungsländern, zur Entwicklung alternativer Energien und dem ausgeglichenen Dialog mit den Ölproduzenten sowie die Entscheidung zur Stabilisierung der Währungskurse, wobei die Auflösung des franko-amerikanischen Gegensatzes besondere Beachtung fand: „Wir begrüßen die Annäherung der Perspektiven der USA und Frankreichs [...] bezüglich der Notwendigkeit an Stabilität, die die Reform des internationalen Währungssystems fördern muss.“ Die Signalwirkung dieses ersten Gipfeltreffens der größten Industrienationen des Westens fand in der öffentlichen Debatte unterschiedlich starken Anklang. Die New York Times druckte das Kommuniqué in Gänze ab, berichtete positiv über die Kompromisse und die vertrauliche Atmosphäre, erklärte jedoch gleichzeitig, dass bis dato nicht über konkrete Maßnahmen informiert worden sei und dass der Gipfel kleinere, nicht eingeladene Nationen irritiert habe.<sup>1000</sup> Positiv wurde über Giscard berichtet, der als „neuer Typus französischer Führungspersonlichkeit“ den franko-amerikanischen Gegensatz gemäßigt und die westliche Einheit befördert habe.<sup>1001</sup> Die Washington Post unterstrich den vagen Charakter des Kommuniqués und fügte hinzu, die einzige klare Übereinkunft sei der Währungskompromiss zwischen Paris und Washington, der

---

<sup>998</sup> Vgl. ebd, FN 6.

<sup>999</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Declaration of Rambouillet, Rambouillet, France, 17. November 1975, U.S. Department of State Bulletin, No. 1902, 8. Dezember 1975, S. 805-807; online unter: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html>. Letzter Zugriff am 10. Januar 2017, 17:26 Uhr.

<sup>1000</sup> Vgl. 6 Nations Pledge Economic Steps to End the Slump, in: The New York Times, 18. November 1975.

<sup>1001</sup> Vgl. Giscard's First 500 Days: Quiet and Gradual Change, in: The New York Times, 20. November 1975.

„äußerst allgemein“ formuliert sei.<sup>1002</sup> Positiv wurde hier nur die „offenbar authentische Note von Freundschaft und engeren persönlichen Beziehungen“ gesehen, die die Staats- und Regierungschefs entwickelt hätten; die neuartige Zusammenkunft unterstreiche ihre „gegenseitige Abhängigkeit in ökonomischen Schlüsselbereichen.“ Etwas zynisch ging man die eigene Regierung an: „Interessanterweise ergab sich das einzige substantielle Produkt des Gipfels in eben jenem Bereich, den Giscard d'Estaing ursprünglich für das Treffen der Staatschefs vorgeschlagen hatte, den Washington aber als zu eng gefasst abgelehnt hatte.“ Auch die Presse der Bundesrepublik blieb vorsichtig. So bezeichnete die ZEIT die Gelöbnisse als „ehrenwert“, doch ohne Folgehandlungen wertlos: „Das sind schöne Erklärungen, aber wie viele hat die Welt davon schon gehört!“<sup>1003</sup> „Im besten Fall“, so hieß es, sei „in Rambouillet ein Prozeß in Gang gekommen, an dessen Ende die Einsicht steht, daß bei binnenwirtschaftlichen Maßnahmen auch an die Interessen der Partner gedacht werden muß. Das ließe für die Zukunft hoffen. Die Erfahrungen der Vergangenheit raten eher zur Skepsis.“ Auch in der Süddeutschen Zeitung fürchtete man, dass sich die Teilnehmernationen auf die Anstrengungen ihrer Partner verlassen würden, anstatt eigene Kräfte zu mobilisieren, wie Le Monde in einer internationalen Presseschau unter dem Titel „N'attendons pas de miracle“ berichtete.<sup>1004</sup> Die internationale Presse kommentierte den Gipfel „mit Moderation und einem gewissen Skeptizismus“. Die Staats- und Regierungschefs hätten schöne Reden gehalten, doch werde sich zeigen, „ob das genug ist, um, wie es im offiziellen Text heißt, ‚das Vertrauen der Konsumenten und der Unternehmen‘ wiederherzustellen.“<sup>1005</sup> Auch, wenn Helmut Schmidt in seinen Memoiren die mit diesen Quellen schwer harmonisierbare Ansicht vertritt, dass „das internationale Medienecho bemerkenswert positiv“ ausfiel, unterstreicht er doch zugleich den bedeutendsten Punkt.<sup>1006</sup> Keineswegs waren es konkrete Vereinbarungen, die Rambouillet historische Relevanz verliehen; auch nicht die von Kissinger betonte Signalwirkung an die Öffentlichkeit. Vielmehr war es die Förderung des Verständnisses und des Vertrauens zwischen den insgesamt 18 anwesenden Repräsentanten, die im Zentrum des Unternehmens stand: „Die Konferenz [...] hat den beteiligten [...] Politikern den Blick für die ökonomische Interdependenz geschärft [...]. Dieses gemeinsame Verständnis hat verhindert,

---

<sup>1002</sup> Hier und im Folgenden: „Summit Ends with Pledge of Recovery“, in: The Washington Post, 18. November 1975.

<sup>1003</sup> Hier und im Folgenden: „...allein mir fehlt der Glaube“, in: Die ZEIT, 21. November 1975.

<sup>1004</sup> Hier und im Folgenden: „Les Réactions à l'Étranger: N'attendons pas de miracle“, Le Monde, 19. November 1975.

<sup>1005</sup> L'esprit de Rambouillet, in: Le Monde, 19. November 1975.

<sup>1006</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Schmidt: Menschen und Mächte, Bd. 2, 1990, a.a.O., S. 175f.

daß die beteiligten Regierungen sich blind den Verblendungen des Protektionismus und des Inflationismus hingaben.“

Dass Rambouillet in der Tat einen positiven Einfluss auf die Wirtschaftsbeziehungen der anwesenden Staaten hatte, zeigt sich einerseits daran, dass es eine Tradition begründete, die bis weit nach dem Ende des Kalten Krieges fortgeführt wurde und auch im 21. Jahrhundert nicht an ihr Ende gekommen ist. Bereits im Juni 1976 kam die Gruppe als G7, ergänzt um Kanada, in Puerto Rico zusammen, um abermals wirtschafts-, energie- und währungspolitische Probleme zu besprechen. Dass zudem selbst ein inhaltlich so karges Dokument wie das Abschlusskommuniqué von Rambouillet operativen politischen Wert hatte, zeigte sich beispielsweise, als die United States International Trade Commission (USITC), eine als unabhängig konzipierte Bundesbehörde der USA, der Regierung Ford im Frühjahr 1976 empfahl, Importzölle auf Stahl zu erheben. Bundeskanzler Schmidt schrieb umgehend an Ford und berief sich auf die Erklärung: „Ich gehe davon aus, dass Sie, wenn Sie Ihre Entscheidung treffen, die Arrangements berücksichtigen, die wir in der Erklärung von Rambouillet [...] getroffen haben. Einer ihrer Hauptpunkte [...] war, dass wir [...] Maßnahmen vermeiden, die interne, nationale Probleme auf Kosten anderer [lösen].“<sup>1007</sup> Wie Ford in seiner Antwort bestätigte, hatte er Rambouillet und das Wohlergehen seiner Verbündeten im Kopf, als er sich gegen die Empfehlung der USITC entschied.<sup>1008</sup> Schmidt und Ford stimmten in der Folge überein, dass Rambouillet positive Effekte hervorgerufen habe und zeitnah fortgesetzt werden sollte.<sup>1009</sup> Auch in Frankreich war man in gewissen Grenzen vom positiven Einfluss Rambouillets überzeugt, sah die Ergebnisse jedoch technisch als kaum belastbar an. Dies traf vor allem auf den Währungsbereich zu. Zwar waren die innereuropäischen Wechselkurse 1976 in Fluktuation geraten, doch hatte sich der Dollar deutlich stabilisiert. Da ein Ziel Rambouillets die Stabilisierung des Verhältnisses von US-Dollar und den Währungen in der europäischen „Schlange“ war, konnte man dies zwar gewissermaßen als erreicht ansehen, wie es im Elysée-Palast hieß.<sup>1010</sup> Dies sei jedoch nicht

---

<sup>1007</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 11. März 1976, Folder Germany (1); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1008</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm WH60492, President Ford an Chancellor Schmidt, Washington, 13. April 1976, ebd.

<sup>1009</sup> Vgl. Message From President Ford to West German Chancellor Schmidt, Washington, undatiert, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 137. Dass die Nachricht am 15. April in Bonn eintraf, geht hervor aus: Nachricht, Helmut Schmidt an Gerald Ford, Bonn, 22. April 1975, Folder Germany (7); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1010</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note pour le Président de la République: Reunion de PORTO-RICO (27 et 28 juin 1976): Question monétaires, Paris, 25. Juni 1976, AN, 5/AG/3, Box 887.

auf die in Rambouillet etablierten Mechanismen zurückzuführen, sondern auf den „psychologischen Eindruck der Entschlossenheit seitens der Währungsautoritäten“ sowie den Aufschwung in den USA. Dennoch sah man Rambouillet als Zeichen der Verbesserung der franko-amerikanischen Beziehungen, die mit dem Amtsantritt Giscard's begonnen hatte. Die aus der Zeit Pompidou und Nixons geerbten Spannungen seien graduell abgebaut worden – „Dank enger Kontakte und einem offenen Dialog zwischen Paris und Washington“, summierte das MAE.<sup>1011</sup> Am Gipfeltreffen hätten die USA auf französische Initiative hin „in konstruktivem Geist“ teilgenommen. Und auch, wenn der Wechselkurskompromiss mit Skepsis betrachtet wurde, unterstrich der französische Botschafter in Washington doch den Fortschritt, den dieser für die US-Politik darstellte: „Besonders im Währungsbereich haben sie, ihre traditionellen Positionen lockernd, erstmals seit dem Floating akzeptiert, sich formell der Möglichkeit einer Konzertation der währungspolitischen Autoritäten zu öffnen, [...] und zudem der erneuten Etablierung eines Systems ihr Einverständnis gegeben, dass auf stabilen, aber adjustierbaren Paritäten basiert.“<sup>1012</sup> Dass die USA sich trotz französischen Widerstands gegen Kissingers Politik im Year of Europe und bei der Gründung der IEA bereit zeigten, auf Giscard's Initiativen des Nord-Süd-Dialogs und der Wirtschaftsgipfeltreffen einzugehen, wurde als großer Erfolg verbucht. Nicht zuletzt respektierten die USA so die globale Rolle Frankreichs: „Viele amerikanische Führungspersonlichkeiten sind bereit, die unersetzbare Rolle anzuerkennen, die Frankreich für Afrika spielt.“ Diese positive Wahrnehmung wurde jedoch bald durch die Unsicherheit in Zweifel gezogen, die mit der anstehenden US-Präsidentenwahl zusammenhing. Wie es in einem Memorandum zur Vorbereitung einer Reise Giscard's nach Washington im Mai 1976 hieß, zeigten die USA zunehmend protektionistische und egozentrische Tendenzen.<sup>1013</sup> Man stehe wieder einmal vor der Schicksalsfrage der bilateralen Beziehungen: „hat Frankreich den Partner von Bretton Woods, vom Marshall-Plan, von der Kennedy-Runde, in der Tat vom Nord-Süd-Dialog vor sich, oder andernfalls eine egoistische und schließlich solitäre Macht?“<sup>1014</sup> Auch abseits des Handelsbereichs zog man ein durchwachsenes Resümee von Rambouillet. Zwar befänden sich im Sommer 1976 fünf der sechs Teilnehmerstaaten im Aufschwung, doch sei die Arbeitslosigkeit nur in den USA gesunken, die Inflation nur dort und in der Bundesrepublik

---

<sup>1011</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Relations franco-américaines, Paris, 14. April 1976, AD, 91 QO, Box 861.

<sup>1012</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 3827-44, Französische Botschaft Washington an das MAE, 13. Mai 1976, ebd.

<sup>1013</sup> Vgl. Note, MAE: Entretiens franco-américains: questions économiques, Paris, 10. Mai 1976, AD, 91 QO, Box 877.

<sup>1014</sup> Ebd.

erfolgreich bekämpft worden.<sup>1015</sup> Die Situation in Italien habe sich empfindlich verschlechtert und rechtfertige Sorgen bezüglich der gesellschaftlichen Stabilität der Demokratien. Im Währungsbereich hatte man zwar in Kingston das IMF-Statut modifiziert und willkürliche Schwankungen beruhigen können, doch sei man noch weit von einem neuen Wechselkurssystem nach französischen Vorstellungen entfernt. Auch die Reduktion der Ölimporte, die man in Rambouillet zum politischen Ziel erhoben hatte, sei bis dato nicht nennenswert vorangekommen. Zwar müsse man, um Fortschritte zu erreichen, ein Folgetreffen einberufen, doch werde dies wegen des US-Wahlkampfes im Jahr 1976 kaum möglich sein. Es erscheine opportun, eine erneute Zusammenkunft ab dem Beginn des Jahres 1977 zu avisieren.<sup>1016</sup>

Diesen Ansichten seiner Berater zum Trotz hatte Giscard laut amerikanischen Quellen am 6. und 7. Mai 1976, als Kissinger ihn in Paris auf einen zweiten Gipfel ansprach, keine „ungünstige Reaktion“ gezeigt.<sup>1017</sup> Wenig später konnten sich Giscard und Ford dann auch auf die baldige Fortsetzung der Gespräche einigen. Wie Ford seinem französischen Kollegen in Washington erklärte: „Die amerikanische Reaktion auf Rambouillet war überaus positiv. Wir haben die Möglichkeit eines Folgetreffens diskutiert [...]; ich denke, ein solches wäre sehr hilfreich und würde auf Ihre Unterstützung hoffen.“<sup>1018</sup> Giscard zeigte sich einverstanden, mahnte aber an, man brauche hinreichend erfolgversprechende Substanz für den Gipfel. Da die USA unter Ägide Kissingers bereits seit März potenzielle Themen eruiert hatten,<sup>1019</sup> konnte man Giscard sogleich ein Spektrum an Gesprächsgegenständen präsentieren. Besonders geschickt war hierbei das Manöver, das französische Prestigeprojekt des Nord-Süd-Dialogs in das Programm zu integrieren.<sup>1020</sup> Aus US-Sicht war zwar die Krise in Italien das drängendste Problem der westlichen Welt; da man diese jedoch nicht öffentlich diskutieren könne, mussten andere wirtschaftspolitische Fragen auf die Tagesordnung gesetzt werden.<sup>1021</sup> Giscard stimmte, entgegen den Empfehlungen seiner Gesprächsunterlagen, einem

---

<sup>1015</sup> Vgl. Note, MAE: Suites de Rambouillet, Paris, 7. Mai 1976, ebd.

<sup>1016</sup> Vgl. Note de Synthèse, Paris, undatiert, ebd.

<sup>1017</sup> Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Sonderbeauftragten des amerikanischen Präsidenten, Shultz, in Hamburg, 9. Mai 1976, AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 136.

<sup>1018</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 17. Mai 1976, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 338.

<sup>1019</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Economic Stabilization of Western Europe, Washington, 26. März 1976, FRUS, 1969–1976, Volume XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 133.

<sup>1020</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Rambouillet II; Lebanon; Djibouti; Nuclear Non-Proliferation, Washington, 18. Mai 1976, ebd., Dok. 138.

<sup>1021</sup> Vgl. Talking Paper Prepared for President Ford: Specific Results of Proposed Summit Meeting, im Anhang zu: ebd.

Treffen noch vor der Nominierung der US-Präsidentschaftskandidaten zu; aus politischen Gründen einigte man sich auf ein Treffen in der Karibik.<sup>1022</sup> Für die USA gab es ein übergeordnetes Argument für die Fortsetzung der Wirtschaftsgipfel: die politische Stabilisierung Westeuropas. Dies betraf nicht nur das Sorgenkind Italien, wo die Furcht vor einem Erstarren des Kommunismus stieg, sondern auch Großbritannien und Frankreich, deren ökonomische Situation sich seit Dezember 1975 kaum verbessert hatte. Italien und Großbritannien seien in einer vergleichbaren Situation wie New York City, urteilte Alan Greenspan im März: „sie konsumieren in Maßen jenseits ihrer Produktion, gleichen ihre externen Defizite durch Kredite aus und ihre Budgetdefizite durch monetäre Expansion, wodurch sie konsequent ihre Preise inflationieren und die Inflation in der ganzen Gemeinschaft verbreiten.“<sup>1023</sup> Auch Frankreich sei ökonomisch destabilisiert, weshalb man Giscard, den bis dato pro-amerikanischsten Präsident der Fünften Republik, gegen ein Erstarren der linken Kräfte schützen müsse. Wie Kissinger intern festhielt, entwickle sich vonseiten der „sozialistisch-kommunistischen Allianz“ eine Bedrohung für Giscard und die Fortsetzung der positiven Beziehungen zu den USA.<sup>1024</sup> In einem weiteren NSC-Memorandum wurde die „Transformation der franko-amerikanischen Beziehungen“ als Giscard's größte außenpolitische Errungenschaft gesehen; die USA müssten diesen Kurs gegenüber dem linken Bündnis unter François Mitterand absichern.<sup>1025</sup> Um diese drohende Destabilisierung in Westeuropa abzuwenden, benötigte man vor allem die Unterstützung der Bundesrepublik, wie Greenspan feststellte: „Die USA haben nun, zum ersten Mal seit Jahren, die Möglichkeit, diesbezüglich etwas zu unternehmen, insbesondere in Kooperation mit den Westdeutschen.“<sup>1026</sup>

Nach der Beilegung eines Konflikts bezüglich der Teilnahme Italiens und Kanadas<sup>1027</sup> wurde so der Folgegipfel Rambouillet in Puerto Rico, das erste Treffen der G7, ausgerichtet. Zuerst

---

<sup>1022</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Rambouillet II, Washington, 18. Mai 1976, a.a.O.

<sup>1023</sup> Memorandum of Conversation: Economic Stabilization of Western Europe, Washington, 26. März 1976, a.a.O.

<sup>1024</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: State Visit of French President Giscard d'Estaing, Washington, Mai 1976, Folder Country File – France (1); Box 1; National Security Adviser International Economic Affairs Staff Files (1973) 1975-1976; GRFL.

<sup>1025</sup> Memorandum, Brent Scowcroft an Gerald Ford: Meeting with Valéry Giscard d'Estaing, President of France, Monday, May 17, 1976; Washington, undatiert, Folder Country File – France (2); ebd.

<sup>1026</sup> Memorandum of Conversation: Economic Stabilization of Western Europe, Washington, 26. März 1976, a.a.O.

<sup>1027</sup> Vgl. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 139; Memorandum, Brent Scowcroft an Gerald Ford: Telephone Conversation with FRG Chancellor Schmidt, Washington, 2. Juni 1976, Folder Germany (8); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

kamen, wie auch vor Rambouillet, Sachverständige zusammen, zunächst im Kreise der vier Initiativmächte Großbritannien, Frankreich, Westdeutschland und USA in München, sodann in erweitertem Kreis in Washington. Im begrenzten Kreis war die Diskussion neuer Kredite des IWF für bankrotte Staaten wie Italien möglich. Diese sollten die regulären Geldmärkte, die für marode Staaten nicht länger oder nur zu äußerst unerschwinglichen Konditionen Kredite zur Verfügung stellten, umgehen und deren Liquidität garantieren.<sup>1028</sup> Abgesehen hiervon wurde in München vor allem das Kommuniqué für Puerto Rico entworfen; auf dem Folgetreffen in Washington konnte dieses mit Kanada und Italien komplettiert werden.<sup>1029</sup> Als die G7 in Puerto Rico zusammentrafen, wurde rasch deutlich, dass die Fortsetzung der Gipfeltreffen lohnenswert war. In ausführlichen, offenen und technisch versierten Debatten arbeiteten die Staats- und Regierungschefs binnen zweier Tage eine umfassende Agenda ab und verabschiedeten schließlich das ausgearbeitete Kommuniqué. Die Hauptthemen waren denen des ersten Gipfels vergleichbar; zentrales Ziel war es nun, da die Rezession infolge der koordinierten Politik an ihr Ende zu kommen schien, die Wirtschaft in nachhaltiges Wachstum zu überführen, ohne eine neue Inflationswelle auszulösen.<sup>1030</sup> Im Währungsbereich legte man sich auf die Verfestigung und den Ausbau der in Rambouillet und Kingston getroffenen Maßnahmen fest; im Ost-West-Handel nahm die Diskussion einer etwaigen Unfähigkeit der kommunistischen Staaten, ihre Kredite zu bedienen, großen Raum ein, da dies für die globale Machtstellung der UdSSR langfristig bedeutende Implikationen hatte. Darüber hinaus wurde eine Bestandsaufnahme der Rambouillet-Ziele unternommen, ergänzt durch eine Bekräftigung ihrer zeitnahen Umsetzung.<sup>1031</sup> Als Präsident Ford aus Puerto Rico zurückkehrte, erklärte er vor dem Kabinett seine Wertschätzung des von Schmidt und Giscard entwickelten Modells informeller Gipfelkonferenzen: „Die beiden Treffen, die wir abgehalten haben, [...] haben mir verdeutlicht, dass es zwischen den Industriemächten eine Interdependenz auf wirtschaftlichem, politischem und sicherheitspolitischem Feld gibt. Ich

---

<sup>1028</sup> Zur amerikanischen Ausarbeitung dieses Konzepts und zur Diskussion in München vgl. Backchannel Message From the Under Secretary of the Treasury for Monetary Affairs (Yeo) to Secretary of State Kissinger and Secretary of the Treasury Simon, München, 9. Juni 1976, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 142.

<sup>1029</sup> Vgl. Memorandum From the Chairman of the Council of Economic Advisers (Greenspan) and the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft) to President Ford: Preparatory Meeting for Puerto Rico Summit, Washington, 16. Juni 1976, ebd., Dok. 145.

<sup>1030</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Dorado Beach, Puerto Rico, 27. Juni 1976, ebd., Dok. 148.

<sup>1031</sup> Vgl. Joint Declaration of the International Conference, San Juan, Puerto Rico, 28. Juni 1976, online unter: <http://www.library.utoronto.ca/g7/summit/1976sanjuan/communique.html>, letzter Zugriff am 20. Januar 2017, 13:52 Uhr.



denke, dies ist der beste Weg für Regierungsoberhäupter, sich zu treffen.“<sup>1032</sup> Nicht nur hätten die USA ihre Anführerschaft festigen können, auch seien Spektrum und Qualität der Diskussionen bemerkenswert gewesen, wie Kissinger hinzufügte. Vor allem aber sei die Harmonie in der westlichen Allianz einmalig: „Solch einen Geist der Kooperation zwischen den Alliierten hat es seit den frühen Fünfzigern nicht mehr gegeben.“ Alan Greenspan fügte begeistert hinzu: „Womöglich haben wir einen neuen Typus einer internationalen Institution entwickelt. Wir haben die Formalität und das Protokoll von Gipfeltreffen zerschlagen, so dass ein echter Dialog stattfinden kann.“

Von der negativen Atmosphäre, die die Beziehungen zwischen Paris, Bonn und Washington vor dem dreifachen Regierungswechsel geprägt hatte, war nicht viel übriggeblieben. Dies ist nicht einfach mit einem allgemeinen Anpassungsdruck der Allianz auf die Weltwirtschaftskrise und einer Notwendigkeit zur Kooperation erklärbar. Zum einen hatten sich die strukturellen ökonomischen Verwerfungen schon seit den 1960er Jahren aufgebaut und waren durch den Nixon-Schock und die Ölpreiskrise aggraviert worden, der Druck hatte schon vorher existiert. Zudem barg die Krise das Potential zu völlig unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Kursen, nicht zuletzt zu zunehmendem ökonomischem Nationalismus. Die Schaffung der Wirtschaftsgipfel, die auf dem von Schmidt und Giscard mitgegründeten Modell der Library Group beruhten,<sup>1033</sup> war eine Maßnahme, die sich aus der persönlichen Erfahrung der politischen Akteure ableitete und, wie Alan Greenspan kommentierte, eine institutionelle Innovation darstellte.<sup>1034</sup> Die Wirtschaftsgipfel waren hierbei weder nur Symptom der guten Beziehungen im Dreieck noch ihr Motor. Vielmehr fungierten sie als Katalysator multilateraler Kooperationswilligkeit, die die Methoden und Programme der drei neuen Regierungen schon ab dem Tag ihres Antritts auszeichnete.<sup>1035</sup> Insofern ist, unabhängig davon, dass die Wirtschaftsgipfel ein in hohem Maße akteurszentriertes Modell abseits staatlicher Bürokratien und Regularien darstellen, auch deren Entstehung und Funktion auf das Wirken weniger zentraler Individuen an der Spitze der beteiligten Regierungen

---

<sup>1032</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Puerto Rico Economic Summit, Washington, 29. Juni 1976, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXI, Foreign Economic Policy, 1973–1976, Dok. 150.

<sup>1033</sup> Vgl. Böhm: Die Sicherheit des Westens, a.a.O., S. 68ff; generell auch Johannes von Karczewski: „Weltwirtschaft ist unser Schicksal“. Helmut Schmidt und die Schaffung der Weltwirtschaftsgipfel, Bonn 2008.

<sup>1034</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Puerto Rico Economic Summit, Washington, 29. Juni 1976, a.a.O.

<sup>1035</sup> Hier ist auch Yanek Mieczkowski darin Recht zu geben, dass sich diese Innovation in die „Personal Diplomacy“ Gerald Fords einpasste; dessen Einschätzung, die Gründung der G-5 ginge vor allem auf die franko-amerikanische Kooperation in Martinique zurück, muss vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieser Untersuchung jedoch korrigiert werden, vgl. Mieczkowski: Gerald Ford and the Challenges of the 1970s, a.a.O., S. 300f.

zurückzuführen.<sup>1036</sup> Und wäre es auch unhaltbar, aufgrund der vorhandenen Daten anzunehmen, dass die relative ökonomische Erholung der westlichen Welt 1976 direkt auf diese Innovation zurückzuführen ist, kann nicht in Abrede gestellt werden, dass Effekte erzielt wurden, die dem weiteren Abdriften in die Unsicherheit entgegenwirkten. So ließen sich sowohl die temporäre Stabilisierung der Währungsschwankungen als auch die Abkehr der USA von protektionistischen Ideen auf die Erklärung und den „Geist“ von Rambouillet zurückführen, der in Puerto Rico weiter verfestigt wurde.<sup>1037</sup> Vor allem aber, hier ist Enrico Böhm Recht zu geben, dienten die Gipfel als wirkungsmächtiges Signal der Handlungsfähigkeit in der globalen Krise – nicht zuletzt vermittelt „Inszenierung, Versicherunglichung und Selbstvergewisserung“, um dessen Kategorien zu übernehmen.<sup>1038</sup> Wie erfolgreich dieses Konzept jedoch langfristig sein würde, ließ sich 1976 nicht absehen – zumal nun klar wurde, dass Gerald Ford, der dem Bündnis nach den Nixon-Jahren viel positiven Impetus gebracht hatte, das Weiße Haus im Januar 1977 zugunsten Jimmy Carters verlassen würde. Doch war unbestreitbar, dass die Revitalisierung der Allianz, die die Administration Nixon in ihrer Bündnis- und Europapolitik und insbesondere Kissinger mit dem Year of Europe erfolglos versucht hatten, nun zumindest auf wirtschaftspolitischem Feld erreicht worden war. Abseits all dieser ökonomischen Fragen, die einen Großteil der Energie der drei Regierungen banden, ließ zugleich jedoch auch das große Thema des Ost-West-Konflikts und der gemeinsamen Sicherheitspolitik in seiner Relevanz in den Jahren 1974-77 kaum nach und stellte die Verbündeten vor weitere Herausforderungen.

---

<sup>1036</sup> Vgl. übereinstimmend Enrico Böhm, der für "die tatsächliche Umsetzung der Idee einer neuen Kooperationsinstitution des Westens" den "umfassende[n] Wechsel an den Regierungsspitzen" als zentralen Faktor betrachtet, ders.: Die Sicherheit des Westens, a.a.O. S. 79.

<sup>1037</sup> Vgl. übereinstimmend mit Blick auf die Stabilisierung des Währungssystems: Fiorella Favino: Washington's economic diplomacy and the reconstruction of US leadership, in: Nuti (Hrsg.): The Crisis of Détente in Europe, a.a.O., S. 165-176.

<sup>1038</sup> Böhm: Die Sicherheit des Westens, a.a.O., S. 329.

## II.2.2. Ost und West

### II.2.2.1. Die KSZE-Schlussakte von Helsinki

*„That’s going to be the most unbelievable circus. You have how many heads of state there?“*

*~ Henry Kissinger über die KSZE-Schlusskonferenz, Dezember 1974<sup>1039</sup>*

Das Vertragswerk der Neuen Ostpolitik war beim Amtsantritt Helmut Schmidts komplettiert. Die Verhandlung so sensibler Fragen wie der Anerkennung der europäischen Nachkriegsgrenzen oder des Berlin-Status hatte nicht nur für Zündstoff zwischen Bonn und Moskau gesorgt, sondern auch die Beziehungen zu Paris, London und Washington während der Kanzlerschaft Brandts stark belastet. Umso leichter fiel dem Atlantiker Schmidt ein atmosphärischer und substanzieller Neuanfang. Doch mit den Ostverträgen und dem Abschluss des SALT-Interimsabkommens zwischen Washington und Moskau war nur die erste, bilaterale Phase der Entspannungspolitik abgeschlossen worden, auf die, wie bereits erläutert, die multilateralisierte Détente in Form des KSZE-Prozesses und der MBFR-Gespräche folgte. Im November 1972, nach Unterzeichnung der Schlussakte des Viermächteabkommens, hatten in Helsinki die KSZE-Vorbereitungskonferenzen begonnen, die sich bis in den Juni 1973 hinzogen. Daraufhin ging die KSZE in ihre eigentliche Konferenzphase über, die bis in den Sommer 1975 andauern sollte. An dieser Stelle wird darauf verzichtet, den Verlauf dieser dreijährigen Verhandlungen zwischen 35 Staaten detailliert zu analysieren; vielmehr werden die Konflikte, gemeinsamen Interessen und Taktiken innerhalb des Dreiecks in der entscheidenden Phase der Konferenz sowie die Frage untersucht, welchen Einfluss die Verhandlungen auf die trilateralen Beziehungen hatten, wobei besonderes Augenmerk auf der Relevanz der Regierungswechsel liegt.

Am 29. April 1974 schrieb Henry Kissinger an Walter Scheel, er habe in Genf mit Gromyko über die KSZE gesprochen. Der sowjetische Außenminister habe zum wiederholten Male die Frage der politischen Ebene der Schlusskonferenz gestellt, wobei es Moskaus Anliegen war, die dritte und letzte Phase als Gipfeltreffen aller beteiligten Staats- und Regierungschefs durchzuführen. Dieser Wunsch ging auf das sowjetische Interesse an einem hohen Legitimations- und Prestigeegrad der Konferenz zurück, was sich auf die erhoffte

---

<sup>1039</sup> Minutes of Secretary Kissinger's Staff Meeting, Washington, 5. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 262.

Anerkennung des europäischen Status quo übertragen sollte. Zudem hatte Breschnew selbst viel in seine Westpolitik investiert und sah sich innenpolitisch gezwungen, deutliche Resultate zu erzielen.<sup>1040</sup> Da ein Übereinkommen bezüglich der europäischen Grenzen primär die Deutsche Frage betraf, stellte die Bundesrepublik einen zentralen Akteur dar, dem schon mit den Ostverträgen der schwierige Brückenschlag zwischen Entspannung, Anerkennung des Status quo und gleichzeitigem Offenhalten des Fernziels der Wiedervereinigung gelungen war. Gegen Bonn konnte sich auch die westliche Allianz in der KSZE kaum stellen. Das war auch Kissinger klar, der an Scheel schrieb, es sei ihm besonders wichtig, dass Bonn und Washington dieselbe Position bezüglich der Frage des Gipfeltreffens in Helsinki hätten.<sup>1041</sup> Scheel bemerkte, die EG habe bis dato nur eine Abschlusskonferenz der Außenminister vorgesehen; auch in der NATO sei man davon ausgegangen.<sup>1042</sup> Moskaus Wunsch ließe sich nur im Falle eines „besonders beeindruckenden Ergebnisses“ der aktuellen KSZE-Phase erfüllen. Die Liste an Desiderata, die hierfür aus westdeutscher Sicht erfüllt werden müssten, war lang. Zunächst müsse geklärt werden, wie man mit der Frage der Unverletzbarkeit der Grenzen in der Schlussakte umgehen könne. Zwar habe man bereits einen vorläufigen Kompromiss gefunden, nach dem dieses Prinzip, das den Status quo festigte, durch einen Absatz über den friedlichen Grenzwechsel eingegrenzt werden sollte, doch war dies nicht abschließend verhandelt. Aus Bonns Sicht war solch ein Kompromiss mit Blick auf die Wiedervereinigung die *conditio sine qua non*, wie Scheel schrieb. Anbei sandte er Kissinger einen Formulierungsvorschlag und wies darauf hin, dass Gromyko einer ähnlichen Lösung auch im Moskauer Vertrag zugestimmt habe. Zudem müsse die Prinzipienklärung der Schlussakte der Regel folgen, „according to which all the principles set forth are of equal value and each of them must be interpreted in connection with the others.“<sup>1043</sup> So werde gesichert, dass der friedliche Grenzwechsel gleichberechtigt mit der Unverletzbarkeit der Grenzen sei. Zudem wäre die KSZE ihres Namens unwürdig, wenn mit ihr keine

---

<sup>1040</sup> Vgl. für eine Analyse der Motivationen hinter Leonid Breschnews Westpolitik: Vladislav Zubok: 'Do not think I am soft...': Leonid Brezhnev, in: Casey / Wright: *Mental Maps in the Era of Détente and the End of the Cold War 1968-91*, a.a.O., S. 6-23; für die exakte Datierung des Umschwungs Wilfried Loth: *The Cold War. What It Was About and Why It Ended*, in: Villaume / Westad (Hrsg.): *Perforating the Iron Curtain*, a.a.O., S. 19-34, S. 26; für einen konzisen Überblick über die sowjetischen Außenpolitik im Übergang von Chruschtschow zu Breschnew: Svetlana Savranskaya / William Taubman: *Soviet Foreign Policy, 1962-1975*, in: Leffler / Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War, Vol. II*, a.a.O., S. 134-157.

<sup>1041</sup> Vgl. Telegramm Geneva 2644, US-Mission Genf an US-Botschaft Bonn, 29. April 1974, Folder German Exchange [1 of 3], [Folder 3 of 4]; Box 61; NSC Files; RNL.

<sup>1042</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 06952, US-Botschaft Bonn an DoS, 1. Mai 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; ebd.

<sup>1043</sup> In diesem Kapitel werden englischsprachige Zitate teils im Original belassen, da ansonsten die Diskussionen um die präzise Formulierung der Schlussakte von Helsinki nicht nachvollziehbar gemacht werden können.

sicherheitspolitischen Errungenschaften verbunden wären. Hierzu zählten aus deutscher Sicht vertrauensschaffende Maßnahmen (Confidence-Building Measures, CBMs), unter ihnen die Ankündigung und Beobachtung von Militärmanövern „in ganz Europa und den westlichen Militärdistrikten der Sowjetunion.“ Zuletzt müssten Kompromisse im Bereich menschlicher Kontakte sowie der Informationsfreiheit erlangt werden, um die Öffentlichkeit von Sinn und Erfolg der Konferenz überzeugen zu können, auch wenn man hier „realistisch“ bleiben müsse; Regelungen zu Familienzusammenführungen und der Zugang zu freier Presse in den kommunistischen Staaten gehörten zu diesen Forderungen Bonns. Unabhängig von diesen Erörterungen machte Scheel auf ein Problem aufmerksam, das sich aus den transatlantischen Konflikten ergab. Die infolge des Year of Europe und der Aufnahme des EAD auf Eis gelegten Gespräche über die gemeinsamen Deklarationen stagnierten; so entstand Sorge um das Ausrichten einer so umfassenden Ost-West-Konferenz ohne ein vorheriges Signal westlicher Einheit. Vorbedingung für eine KSZE-Gipfelkonferenz sei es daher auch, „die derzeitige Malaise im Interesse der westlichen Solidarität und der Glaubwürdigkeit der Allianz in den Augen unserer eigenen öffentlichen Meinung zu überwinden.“

Trotz mancher transatlantischer Zerwürfnisse hatten die USA in Abstimmung mit Bonn den aktuellen Textentwurf zum friedlichen Grenzwandel als Verhandlungsgrundlage bilateral gegenüber Moskau durchgesetzt. Hier war eine harte Linie unvermeidbar gewesen, schließlich war auch Washington daran gelegen, die europäischen Grenzen nicht endgültig festzuschreiben. Generell jedoch waren die USA den Wünschen des Kreml gegenüber mittlerweile aufgeschlossener als ihre europäischen Verbündeten. Im März, als Kissinger in Moskau mit Breschnew und Gromyko über das weitere Vorgehen sprach, erhöhte der Generalsekretär den Druck auf die USA, die KSZE noch im Sommer 1974, vor Nixons Reise in die Sowjetunion, abzuschließen.<sup>1044</sup> Zudem erklärte Breschnew seine Haltung zu den Konfliktpunkten: CBMs könnten höchstens auf einen gewissen Streifen an der Westgrenze des Warschauer Pakts angewandt werden, nicht auf das europäische oder gar ganze Territorium der UdSSR. Dies sei gegen ihre Interessen und technisch unmöglich. Die Grenzfrage betrachte er als erledigt, sei jedoch bereit, einen Absatz über den friedlichen Grenzwandel aufzunehmen. Dieser dürfe aber nicht die Unverletzlichkeit der Grenzen einschränken; nur im Falle völliger Übereinstimmung aller betroffenen Staaten dürften Grenzen geändert werden. Sowjetische Zugeständnisse im sogenannten Dritten Korb der

---

<sup>1044</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: SALT; Other Arms Control; CSCE, Moskau, 25. März 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 194.

Schlussakte, der humanitäre Fragen menschlicher und kultureller Kontakte beinhaltete, könnten nur im Falle des garantierten Respekts vor dem herrschenden System und der Souveränität betroffener Staaten gewährt werden. Breschnew unterstrich, „wenn irgendwer damit rechnet, vermittels der Konferenz in unseren inneren Angelegenheiten zu interferieren, so sind diese Hoffnungen vergeblich, das kann ich [...] versichern.“<sup>1045</sup> Kissinger erklärte sich zu einem raschen Abschluss der Konferenz bereit. Bezüglich der CBMs und des friedlichen Grenzwandels zeigte er sich einverstanden mit den Forderungen des Kremls. Der von Bonn geforderte Paragraf müsse nicht, wie deutscherseits gewünscht, im selben Absatz wie die Unverletzlichkeit der Grenzen stehen und mit diesem verbunden sein; die USA, so versprach er, würden ihren Einfluss verwenden, um ihn an eine andere Stelle des Dokuments zu verlegen. Zu einem Gipfeltreffen im Sommer 1974 sei er bereit, doch müssten sich die USA auch nach ihren Alliierten richten, die dies nur im Fall eines adäquaten Resultats der zweiten Phase zugestehen würden. Er selbst sei jedoch der Ansicht, die Chancen stünden gut – so das Dokument im derzeit diskutierten Sinne komplettiert würde, wären die USA mit ihm zufrieden. Auch in Bezug auf Korb III kam er Breschnew entgegen und erklärte, er glaube sowieso nicht an die Wirkung kulturellen Austauschs: „Ich habe Ihrem Außenminister bei vielen Gelegenheiten gesagt, dass ein gesellschaftliches System, das unter solch harten Umständen etabliert wurde und so viele Hindernisse überwunden hat, nicht durch kulturellen Austausch geändert werden wird.“ Dieser Abschnitt der Schlusserklärung solle daher dem Prinzip nationaler Souveränität untergeordnet werden – Kissinger werde seine Alliierten hierzu „drängen“.

Doch in Sondierungen mit den Alliierten zeichnete sich bald ab, dass deren Einverständnis nicht leicht zu erwirken war. Bald schob Kissinger dem über die Stagnation der Verhandlungen aufgebrauchten Gromyko gegenüber die Schuld auf die Westeuropäer.<sup>1046</sup> Sie seien es, die das Gipfeltreffen zunehmend mit sowjetischen Zugeständnissen im Dritten Korb in Verbindung brächten, die USA seien weniger rigide. Dass die Europäer in diesen sensiblen Fragen vorsichtig blieben, galt nicht nur für Bonn. Auch in Frankreich stand man den von Kissinger geplanten Konzessionen kritisch gegenüber. Paris war im Kern gegen ein Gipfeltreffen, hielt die deutsche Festlegung auf einen Punktekatalog, von dem dieses abhängig wäre, für keine „gute Politik“ und plädierte dafür, mitzuteilen, dass man ein Ministertreffen bevorzuge und sich vorbehalte, diese Frage im Rahmen einer umfassenden

---

<sup>1045</sup> Ebd.

<sup>1046</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: CSCE; ABM Limitation; Threshold Test Ban; Environmental Warfare; Bilateral Agreements; Jackson Amendment, Genf, 28. April 1974, ebd., Dok. 201.

politischen Beurteilung über die Ergebnisse der aktuellen Phase erneut zu überprüfen.<sup>1047</sup> Die Stagnation der KSZE sei auf die unflexible sowjetische Haltung zum Dritten Korb zurückzuführen; ohne humanitäre Kompromisse sei kein Entgegenkommen denkbar. Dieser Linie folgte auch das Politische Komitee der EPZ, das Ende Mai die Haltung der EG abstimmte. Wie es im Bericht des AA hieß: „PK bewertet Stand der Verhandlungen in Genf als unbefriedigend und hielt übereinstimmend starre sowjetische Haltung für Ursache des nahezu völligen Stillstandes bei Thematik von Korb III.“<sup>1048</sup> Dies teilte van Well auch Botschafter Hillenbrand mit: „Unter diesen Umständen sahen die Neun nicht, wie es möglich wäre, das KSZE-Finale diesen Sommer abzuhalten.“<sup>1049</sup> Die USA warnten umgehend, öffentliche Bemerkungen, die Moskau verprellen und den Erfolg der KSZE in Frage stellen könnten, zu unterlassen. Das AA stimmte zu, behielt sich allerdings ein kurzes öffentliches Statement nach dem EG-Ministertreffen am 10./11. Juni vor. In dieser Lage kam es nun zu den Regierungswechseln in Bonn und Paris, was aus Sicht Washingtons wie Moskaus einen potenziellen Vorteil mit sich brachte. Direkt nach der Sitzung der EPZ trafen sich Kissinger und Gromyko in Damaskus, wo sie neben Nahostfragen auch die KSZE besprachen. Offen frustriert gab Kissinger zu, die USA hätten „eine Menge Ärger mit den Europäern bezüglich des Gipfeltreffens.“<sup>1050</sup> Gromyko verpflichtete ihn auf seine Versprechen: „Die Persönlichkeiten in Europa sind ausgewechselt worden. Ich hoffe, Sie werden etwas unternehmen.“ Dies sicherte Kissinger zu. Ähnlich wie Gromyko sah der amerikanische Botschafter Irwin in Paris die Amtswechsel als Chance, die westliche KSZE-Haltung konstruktiv zu koordinieren; hierzu müsse sich Washington jedoch deutlicher auf die Seite seiner Verbündeten stellen: „Es gibt seit Langem den Verdacht unter einigen Europäern, dass wir die US-Sowjet-Détente vor die Atlantische Solidarität stellen. [...M]it den jüngsten Regierungswechseln in Europa, und insbesondere in Frankreich, scheint nun eine günstige Zeit, die Vertreter der „Kondominiums“-These eines Besseren zu belehren.“<sup>1051</sup> Hierfür sei die KSZE besonders geeignet. Dem stehe jedoch der Konflikt um Korb III entgegen. „Das Schlüsselproblem der KSZE ist nun, wie weit wir die Sowjets zu Zugeständnissen in Korb III

---

<sup>1047</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: R.F.A. et C.S.C.E, Paris, 27. Mai 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>1048</sup> Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von der Gablentz, 29. Mai 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 155.

<sup>1049</sup> Telegramm BONN 08586, US-Botschaft Bonn an DoS, 30. Mai 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1050</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Syrian-Israeli Disengagement; Palestinians; CSCE; SALT; Damaskus, 28./29. Mai 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 206.

<sup>1051</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 13555, US-Botschaft Paris an DoS, 5. Juni 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; NSC Files; RNL.

drängen sollten, und hier glauben wir, dass die Franzosen ebenso wie gewisse andere Alliierte, eine deutlichere Stellung beziehen werden, als wir bereit sind, zu unterstützen.“ Da Moskau von Washington konstruktives Verhalten einfordere, könne dies der „Zankapfel“ des Westens werden.

Die Anhänger der Kondominiumsthese eines Besseren zu belehren, wie es Irwin empfahl, war deshalb kompliziert, weil ihre Befürchtungen in weiten Teilen zutrafen. In üblicher geheimdiplomatischer Manier versuchte Kissinger, an den Alliierten vorbei mit dem Kreml einen Spielplan für die KSZE festzulegen.<sup>1052</sup> So war mit Moskau vereinbart worden, dass die finnische Regierung einen Vorschlag im Sinne der sowjetisch-amerikanischen Übereinkunft machen würde, der das Prinzip der Nichtintervention und der nationalen Souveränität stärkte und in der Präambel zu Korb III eine Schutzklausel einfügte, die den gesamten Korb an diese Regel band.<sup>1053</sup> Moskau würde sich in den Verhandlungen mit dem „finnischen“ Vorstoß einverstanden erklären, die USA würden zunächst schweigen oder sich gegen ihn aussprechen. Anschließend würde Washington sich in der NATO für ihn stark machen und bei der Sitzung des Nordatlantikrats in Ottawa seine Zustimmung erklären. Sollten die Westeuropäer sich nicht überzeugen lassen, würden man ihnen gegenüber bilaterale Maßnahmen einleiten. Hatte Kissinger den Sowjets auch mehrfach mitgeteilt, dass er die Alliierten nur im Falle sowjetischer Konzessionen im Dritten Korb überzeugen könne, drängte er seine Verbündeten zugleich zur Akzeptanz eines Resultats, das vorab insgeheim mit dem Kreml vereinbart worden war. Das State Department mahnte, dass bei diesem Unterfangen Vorsicht geboten war, da eine zu frühe offene Unterstützung des finnischen Vorschlags zu Misstrauen der Verbündeten führen und die KSZE-Blockade verhärten würde. Auf Delegationsebene sei das Problem nicht lösbar, Kissinger müsse sich in Ottawa persönlich um die Verbündeten bemühen.<sup>1054</sup> In diesem Sinne wurde der amerikanische Botschafter bei der NATO, Sherer, instruiert und teils über die geheimen Absprachen informiert.<sup>1055</sup> In seinem Statement am 7. Juni hielt er sich an seine Anweisungen: er unterstützte den finnischen Vorschlag nicht direkt, sondern relativierte die Bedeutung der KSZE, ordnete sie in das Gesamtwerk der Détente ein und mahnte „realistische“ Ziele an:

---

<sup>1052</sup> Vgl. im Übrigen zu Kissingers Backchannel-Methodik und Geheimdiplomatie generell: Richard A. Moss: *Nixon's Back Channel to Moscow: Confidential Diplomacy and Détente*, Lexington, KY 2017.

<sup>1053</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Action Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Stabler) to Secretary of State Kissinger: CSCE: The "Laws and Customs" Issue in Basket 3, Washington, 6. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 208.

<sup>1054</sup> Ebd.

<sup>1055</sup> Vgl. Telegram From the Department of State to the Mission in Geneva, Washington, 8. Juni 1974, ebd., Dok. 210.



„Wir glauben, der Westen sollte auf positive Resultate der KSZE hinarbeiten, doch sollten wir zugleich unsere Ziele nicht unrealistisch hoch setzen.“<sup>1056</sup> Bezüglich der Gipfelkonferenz solle man alle Optionen offen halten und keine unabgestimmten Entscheidungen treffen. Konnte diese Positionierung bei den Europäern kaum die Skepsis gegenüber der Haltung Washingtons verringern, so konstituierten Kissingers baldige Äußerungen in Ottawa erst recht Grund zur Sorge. Doch noch bevor der Nordatlantikrat zusammentrat, hatte Kissinger Gelegenheit, in Bad Reichenhall den neuen bundesrepublikanischen Außenminister Hans-Dietrich Genscher zu treffen. Bei der Lektüre des Gesprächsprotokolls muss herausgekehrt werden, wie geschickt er seine Position verkaufte, ohne seinen Wissensstand preiszugeben. In Bezug auf die Komplexität der Verhandlungen und den finnischen Vorschlag erklärte er: „Wir brauchen einen talmudischen Gelehrten, um zu verstehen, was vor sich geht. Wir haben den finnischen Vorschlag über die letzten Wochen studiert. Im Prinzip sieht er so aus, als wäre er umsetzbar.“<sup>1057</sup> Der Inhalt der Verhandlungen langweilte ihn zu Tode, mit den Details befasse er sich nicht. Lästig sei ihm auch das sowjetische Gebaren: „Wenn Gromyko aufhören könnte, sich alle zwei Wochen bei mir über den Mangel an amerikanischer Kooperation zu beschweren – womit er Recht hat. Wieso nutzen wir nicht den finnischen Vorschlag als Brücke hin zu einer gemeinsamen Position zur Substanz?“ Auf die Kritik van Wells hin, dass die Bindung des Dritten Korbs an den ersten und damit an das Prinzip der Nichtintervention alle Ziele des Westens ad absurdum führe, beschwichtigte Kissinger. Schließlich verweise der finnische Vorschlag nur auf die Gesamtheit des ersten Korbs, nicht spezifisch auf jenes Prinzip. Auf Nachfrage Genschers, ob er wisse, wie die Sowjetunion das Problem sehe, leugnete Kissinger jedes Wissen und gab die Frage zurück:

„Kissinger: [...] Wir haben einige Fragen zur Sprache des finnischen Vorschlags. Wir haben keinerlei Informationen bezüglich der sowjetischen Haltung. Haben Sie irgendwelche Informationen?

Van Well: Nein, aber wir nehmen an, dass die Finnen nicht ihren Kopf riskieren würden, ohne ...

Kissinger: Das ist unser Instinkt.“<sup>1058</sup>

Abseits dieser Irreführungen gab Kissinger wahrheitsgemäß an, Botschafter Sherer instruiert zu haben, den finnischen Vorschlag zu unterstützen, so die Alliierten ihn nicht ablehnten, mit der Begründung, dass man nach Klärung dieser Fragen endlich zum inhaltlichen Teil des

---

<sup>1056</sup> Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 7. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 161, FN 3.

<sup>1057</sup> Memorandum of Conversation, Bad Reichenhall, 11. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 212. Im Folgenden: ebd.

<sup>1058</sup> Ebd.

Dritten Korbs übergehen könne. Abschließend machte er sich für einen baldigen Abschluss der KSZE auf Gipfelebene stark, wobei jedoch auch Genscher nicht von den schon von Scheel formulierten Vorbedingungen Bonns hierfür abwich.

Auf dem NATO-Gipfel in Ottawa ergriff Kissinger die Chance, seine Überredungskünste auf multilateraler Ebene anzuwenden. Nachdem Paris und Bonn unterstrichen hatten, der aktuelle Stand sei „unausgewogen“ zugunsten der UdSSR, wandte er sich einleitend „gegen die Verdächtigung, die USA wünsche die Konferenz schnell und auf Gipfelebene zu Ende zu bringen, womöglich aufgrund bilateraler Absprachen mit der SU und auf Kosten ihrer Verbündeten.“<sup>1059</sup> Schließlich hätte Washington die Konferenz nie gewollt und sie nur den Europäern zuliebe zugelassen. Da die UdSSR „die Grenze zwischen NATO und Warschauer Pakt verwischen und die Illusion eines kollektiven Sicherheitssystems erzeugen“ wolle, benötige man „den baldigen Abschluß der Konferenz unter vernünftigen Bedingungen.“ Bezüglich des Gipfeltreffens kritisierte er die „gefährliche Leerformel“ der Westeuropäer, die dieses von nicht konkreten Resultaten der aktuellen Verhandlungsphase abhängig machten. Die US-Regierung werde jedoch „keinen Druck“ ausüben. Sodann griff Kissinger die Naivität der Westeuropäer an, die die Détente „für eine Selbstverständlichkeit und eine Sache auf Dauer“ hielten; sollte man auf der KSZE zu hart verhandeln, könnte Moskau rasch vom Entspannungskurs abgebracht werden. An die deutsche Adresse kam der Seitenhieb hinzu, dass man den bereits verhandelten Text über die Unverletzlichkeit der Grenzen nicht im Nachhinein modifizieren könne, da so die eigene Glaubwürdigkeit untergraben werde. CBMs und die Maßnahmen des Dritten Korbs befand Kissinger für beinahe irrelevant: Erstere hätten nur „marginalen Sicherheitscharakter“, die Wirkungen der zweiten wären gering: „Ein Land, das in seiner ganzen Geschichte niemals die freie Bewegung gestattet habe und seit 50 Jahren unter einer Diktatur lebe, werde durch westliche Zeitungen an Moskauer Kiosken nicht verändert.“ Doch konnte Kissinger bei den Alliierten lediglich das Vorhaben anstoßen, die präzisen Bedingungen für eine Gipfelkonferenz zu erarbeiten, sie jedoch nicht zu einer Annäherung an die amerikanische Haltung bringen. So ging die europäische Linie, vor allem von Frankreich und der Bundesrepublik vertreten, in das Schlusskommuniqué von Ottawa ein. Die bisherigen Resultate der KSZE seien „unausgeglichen“, hieß es hier, vor allem in Bezug auf „Schlüsselfragen wie die Verbesserung menschlicher Kontakte und dem freieren Fluss von Informationen sowie vertrauensbildende Maßnahmen und essentielle Aspekte der

---

<sup>1059</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Keller, Ottawa, an das Auswärtige Amt, 19. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 183.

Prinzipien zur Regelung der Beziehungen zwischen den Staaten.“<sup>1060</sup> Die NATO-Regierungen würden „geduldig und konstruktiv“ verhandeln, um ein akzeptables und ausbalanciertes Ergebnis zu erzielen; die zweite Phase könne aber nur abgeschlossen werden, so dies auf allen Feldern erreicht werde. Obwohl die USA dem Kommuniqué zustimmten, war das Misstrauen der Europäer Washington gegenüber keineswegs ausgeräumt worden, wie die amerikanische Botschaft in Paris bald berichtete. Vor allem im Zusammenhang mit Nixons baldiger Moskareise sah man die Gefahr einer Übereinkunft hinter dem Rücken der Europäer.<sup>1061</sup> Daher empfahl Botschafter Irwin, Nixon solle seinen geplanten Besuch im NATO-Hauptquartier nutzen, um den Alliierten zu versichern, „dass er Breschnew auf Basis der in Ottawa vereinbarten NATO-Positionen begegnen werde.“ Frankreich wünsche, so hätten es mehrere hohe Regierungsbeamte versichert, einen raschen Abschluss der Konferenz, werde den Sowjets aber im Bereich des Dritten Korbs entschlossen die Stirn bieten.

Diesem Ratschlag folgte das Weiße Haus. In den internen Vorbereitungspapieren Nixons für die Reise nach Brüssel hieß es, man habe zwar „ehrliche Differenzen“ mit den europäischen Verbündeten, könne sich aber nicht gegen sie stellen: „Wenn der Eindruck erweckt wird, dass wir über ihre Köpfe hinweg einen Handel abschließen, könnten wir unsere Beziehungen extensiv beschädigen [...] und nicht in der Lage sein, ihre Zustimmung zu erreichen.“<sup>1062</sup> Und obwohl die amerikanische Taktik, sich in den offiziellen Sitzungen der KSZE zurückzuhalten und stattdessen auf die einzelnen Regierungen hinter den Kulissen Druck auszuüben – „unseren Einfluss in den Korridoren auszuüben“, wie es hieß – dem Konflikt entsprang, weder die sowjetische noch die alliierte Seite verprellen zu wollen, sah das Außenministerium doch Moskau in der Pflicht, sich zu flexibleren Positionen bezüglich des Dritten Korbs durchzuringen. Schließlich habe die sowjetische KSZE-Delegation dies im Gegenzug für die Unverletzlichkeit der Grenzen „privat“ bereits zugesagt, sich jedoch nicht daran gehalten: „Stattdessen hat die sowjetische Delegation generell rigide an früheren Positionen festgehalten, während sie zugleich auf einen frühen Abschluss der Phase-II-Gespräche und darauf drängt, das finale Phase-III-Treffen auf Gipfebene abzuhalten.“ Den Sowjets das Gipfeltreffen vorzuenthalten, war das einzige diplomatische Pfund, über das man noch

---

<sup>1060</sup> Hier und im Folgenden: NATO Press Service: Press Communiqué MI (74) 7, Final Communiqué, Brüssel, 19. Juni 1974, Folder NAC summit – Brussels June 1974 V.1 of 2 [1 of 3] NSC – Mr. Rodman; Box 53; NSC Files; RNL.

<sup>1061</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 14895, US-Botschaft Paris an DoS, 19. Juni 1974, Folder France, Vol. XII 1 Jan 74 [Jul 72 – Apr 74], [1 of 1]; Box 680; ebd.

<sup>1062</sup> Hier und im Folgenden: DoS Briefing Paper: CSCE, Juni 1974, Folder NAC summit – Brussels June 1974 V.1 of 2 [2 of 3] NSC – Mr. Rodman; Box 53; ebd.

verfügte; die Westeuropäer würden dies nicht leichtfertig aufgeben. Daher hieß es in Nixons Rede vor dem Nordatlantikrat:

„Wir sind uns der Tatsache sehr bewusst, dass ein Fallstrick der Gipfeltreffen die sowjetische Neigung zum Bilateralismus in den internationalen Beziehungen ist – für diese Gruppe, ich bin mir sicher, ist dies kein Geheimnis. Moskau versucht häufig, eine Übereinkunft mit uns zu erreichen mit dem Ziel, diese anderen Nationen zu oktroyieren. Lassen Sie mich Ihnen bezüglich der KSZE, den MBFR und allen anderen multilateralen Angelegenheiten, von denen die Interessen unserer Alliierten betroffen sind, versichern, dass amerikanische Positionen weiterhin in voller Konsultation und im Konzert mit Ihnen entwickelt werden. Wir werden niemals die Interessen unserer Alliierten opfern, um Einverständnis mit der Sowjetunion zu erzielen.“<sup>1063</sup>

Nun liest sich diese Rede bei Kenntnis der bilateralen Absprachen mit dem Kreml hinter dem Rücken der Alliierten zynisch, doch muss konstatiert werden, dass sich Nixon und Kissinger in Moskau bemühten, den Kreml zu Kompromissen zu bewegen. Dies geschah mit Verweis auf den Mangel an Einfluss auf die Alliierten und auf innenpolitische Grenzen amerikanischer Handlungsfähigkeit.<sup>1064</sup> Nixon erklärte, bei dem Versuch, die Europäer „auf Kurs zu bringen“, sei man an Grenzen gestoßen.<sup>1065</sup> Gromyko ließ sich nicht irritieren: „wir glauben, Mr. President, dass die Vereinigten Staaten ihr gewichtiges Wort zugunsten einer zeitlichen Frist für die Beendigung der Konferenz einlegen könnten.“ Ohne sich auf technische Details einzulassen, erklärte Nixon, Moskau müsse den Westeuropäern zumindest auf sprachlicher Ebene entgegenkommen, um Konflikte zu entschärfen, ohne an den Prinzipien zu rühren. In den folgenden intensiven Gesprächen drängten die USA die Sowjets konsequent zu einer gemäßigeren Haltung, was zumindest nicht direkt abgelehnt wurde.<sup>1066</sup> Gemeinsam entwickelte man die Idee, die Westeuropäer dazu zu bewegen, eine einheitliche Liste von Forderungen im Sinne einer konkreten Verhandlungsgrundlage aufzustellen. Nach seiner Rückkehr erklärte Kissinger diesen Ansatz in Düsseldorf, wo er am 3. Juli mit Genscher zusammentraf: „Kann der Westen sich nicht auf eine einheitliche Liste von Dingen anstelle von jedermanns Lieblingsplänen einigen? Dann würden die Sowjets die Dimensionen des

---

<sup>1063</sup> President's Statement to the North Atlantic Council, Brüssel, undatiert, NAC summit – Brussels June 1974 V.1 of 2 [1 of 3] NSC – Mr. Rodman; ebd.

<sup>1064</sup> So führte Nixon in der Eröffnungsrunde des Moskauer Gipfels aus, bezüglich der KSZE bänden ihm zwei Probleme die Hände: „(1) political problems in the US, with which the General Secretary is familiar, and (2) problems of political influence in the Atlantic Community.“ Memorandum of Conversation: Tour d'horizon, Moskau, 28. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XV, Soviet Union, June 1972–August 1974, Dok. 186.

<sup>1065</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Test Ban; Mediterranean Nuclear Ban; CSCE, Moskau, 29. Juni 1974, ebd., Dok. 189.

<sup>1066</sup> Vgl. Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to Secretary of State Kissinger, Moskau, 30. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 227.

Problems kennen.“<sup>1067</sup> Genscher erklärte seine Bereitschaft, an diesem Katalog mitzuwirken. Schwieriger gestaltete sich das Gespräch, das Kissinger am Independence Day mit seinem französischen Kollegen in Paris führte. Hier unterbreitete er seinen Vorschlag und versicherte, die USA würden niemanden zu einem Gipfeltreffen drängen wollen<sup>1068</sup> – obwohl seine Regierung in dem Schlusskommuniqué des Moskauer Gipfels gerade erklärt hatte, sie gehe davon aus, die KSZE werde sich hierfür hinreichend positiv entwickeln.<sup>1069</sup> Sauvagnargues führte laut den französischen Unterlagen aus, nun, da man den Sowjets in Korb I alle Wünsche erfüllt habe, gäbe es keine Chance auf Fortschritte in Korb III; nicht die Frage nach der Gipfelkonferenz sei daher dringend, sondern diejenige, ob Phase III überhaupt stattfinden könne. Frankreich „wäre damit einverstanden, zu denken, dass die Konferenz beendet werden müsse und Akzeptanz dafür herzustellen, dass die Entspannungspolitik ein fortlaufender Prozess sei.“<sup>1070</sup> Das einzige vage Resultat der Gespräche war die Übereinkunft, in den nächsten sechs Monaten ernsthaft weiter über die KSZE sprechen zu wollen. Das ausführlichere amerikanische Konversationsmemorandum dieses Treffens belegt jedoch, dass die französische Regierung sich zu diesem Zeitpunkt, kurz nach dem Regierungswechsel, offenbar nicht über ihre Politik schlüssig war. So habe Sauvagnargues geäußert, er sehe keine Rechtfertigung für ein Gipfeltreffen, doch habe er das Gefühl, ein solches sei unvermeidbar. Es habe zudem auch aus französischer Sicht kleinere Fortschritte gegeben.<sup>1071</sup> Auch war Sauvagnargues per se bereit, Kissingers Forderungskatalog zu bearbeiten, doch halte sein Stab dies für unklug, da die Sowjets so über die westliche Verhandlungsposition informiert würden und man sich Flexibilität nehme. Offenbar war es der Stabschef des Außenministeriums, Chodron de Courcel, der Sauvagnargues zum Schwanken brachte. Erst nach dessen Einwurf, er sehe überhaupt kein Resultat, das einen Gipfel rechtfertige, befand Sauvagnargues: „Ich glaube, die ganze Sache ist ein Fehler.“ Man dürfe keine Institutionalisierung der KSZE zulassen, solle den Vorgang so rasch und konsequenzlos wie

---

<sup>1067</sup> Memorandum of Conversation, Düsseldorf, 3. Juli 1974, ebd., Dok. 230.

<sup>1068</sup> Vgl. Telegramm Nr. 841/51, MAE an Französische Botschaft Washington u.a.: Entretien de M. Kissinger avec le Ministre (4 juillet 1974); 9. Juli 1974, AD, 91 QO, Box 725; für die US-Unterlagen vgl. Memorandum of Conversation: Conversation following Dinner hosted by French Foreign Minister Jean Sauvagnargues, Paris, 4. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 232.

<sup>1069</sup> Vgl. Joint Communiqué, Moskau, 3. Juli 1974, wo es hieß: „Proceeding from this assumption the USA and the USSR expressed themselves in favor of the final stage of the Conference taking place at an early date. Both Sides also proceed from the assumption that the results of the negotiations will permit the Conference to be concluded at the highest level, which would correspond to the historic significance of the Conference for the future of Europe and lend greater authority to the importance of the Conference’s decisions.“ Department of State Bulletin, 29. Juli 1974, S. 188; zit.n. Editorial Note, ebd., Dok. 229.

<sup>1070</sup> Telegramm Nr. 841/51, MAE an Französische Botschaft Washington, 9. Juli 1974, a.a.O.

<sup>1071</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Paris, 4. Juli 1974, a.a.O., FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 232.

möglich abschließen und betonen, die Entspannung sei ein andauernder Prozess. Kissinger erklärte, dass die USA weder an der KSZE noch an einem Gipfeltreffen interessiert seien, dass man aber im Sinne der Entspannung eine Blockade vermeiden müsse und dass die Europäer sich den Ärger selbst eingebrockt hätten: „Ehrlich gesagt waren wir gegen diese Konferenz und mochten sicherlich nie die Idee eines Gipfels, doch haben wir das Gefühl, dass andere dies bereits aus der Hand gegeben haben. Ich weiß nicht, ob Präsident Pompidou eine Zusage gegeben hat, aber ich bin mir ziemlich sicher, dass Brandt es getan hat.“

So war der ursprüngliche Plan einer Schlusskonferenz für den Sommer 1974 unmöglich geworden. Vielmehr versuchten die USA nun, in der NATO Übereinstimmung herzustellen, so dass man den Sowjets nach der Sommerpause der KSZE-Verhandlungen eine Position präsentieren könne, die einem erfolgreichen Abschluss zuträglich wäre. Aus Paris reiste Kissinger in diesem Sinne nach Miesbach in Bayern, wo seine Delegation sich in entspannter Atmosphäre mit ihren deutschen Gastgebern austauschte und ein deutsch-niederländisches Fußballspiel besuchte.<sup>1072</sup> Beide Seiten waren sich einig, dass ein Gipfeltreffen notwendig sei – wenn die Ostblockstaaten Staats- und Regierungschefs entsandten, könne der Westen kaum seine Außenminister schicken, ohne der Entspannung zu schaden. Andererseits gebe es die Chance, so Kissinger, das Verhandlungspfund des Gipfels zu nutzen, um erwünschte Konzessionen zu erringen. Bonn sagte zu, Druck auf Paris auszuüben; wie van Well ausführte, wünsche man keine Divergenz zwischen den Neun und in der NATO. Auf Kissingers Warnung über die Eigensinnigkeit der Franzosen antwortete van Well: „Das ist der klassische französische Stil. Der Apparat führt die alte Außenpolitik fort, bis sie von der politischen Ebene revidiert wird. Das erste Zeichen eines Positionswandels kommt niemals vom Apparat.“ Zudem vereinbarte man, Sauvagnargues die aktuellen deutschen Formulierungsvorschläge für die KSZE-Schlussakte zu übergeben, damit er diese auf einer kommenden Reise nach Moskau verwenden könne. Der deutsch-amerikanische Koordinationsprozess, der nach dem Regierungswechsel in Bonn verbessert wurde, nahm bezüglich der KSZE Fahrt auf. Wie Kissinger zufrieden einen Toast ausbrachte: „Im Namen meiner Kollegen würde ich Ihnen gern für das Willkommen danken. Und wir sind alle froh, dass unsere Konsultation so extensiv sein kann. (Gelächter) Ernsthaft, in der kurzen Periode, in der wir uns kennen, hat sich ein Geist der Freundschaft zwischen uns entwickelt.“

---

<sup>1072</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Miesbach, 6. Juli 1974, ebd., Dok. 233. Im Folgenden ebd.

Diese Übung in deutsch-amerikanischer Freundschaft war, wie Kissinger wenig später Dobrynin erklärte, notwendiger Teil der Anstrengungen Washingtons im Sinne sowjetischer KSZE-Forderungen. „Ich bin so damit beschäftigt, Ihre Arbeit in der Europäischen Sicherheitskonferenz und anderswo zu machen, dass wir uns gar nicht mehr sehen“, beschwerte sich Kissinger scherzhaft.<sup>1073</sup> Doch habe er große Fortschritte gemacht: „Ich denke, wir haben es nun in eine ganz positive Richtung bewegt, wenn Sie ein kleines bisschen in Korb III kooperieren.“ Den Widerstand der Alliierten gegen ein Gipfeltreffen habe man überwunden:

„K: Ich denke, wir haben einen Durchbruch bezüglich der Idee des Gipfels erreicht.

D: Jetzt schon.

K: Ich denke, wir sind auf einem guten Weg. Aber bitte sagen Sie das niemandem.“

Tatsächlich tat sich auf dem alten Kontinent einiges, nachdem Kissinger in den Hauptstädten Anstoß gegeben hatte. In deutsch-französischen Konsultationsbesprechungen gelang es, wie Sauvagnargues zusammenfasste, „vollkommene Übereinstimmung“ herzustellen.<sup>1074</sup> Dies betraf sowohl das Gleichgewicht, das im ersten Korb zwischen den Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem friedlichen Grenzwandel hergestellt werden musste, als auch den Dritten Korb, wo man zu der Haltung gelangt war, „daß man nicht unvernünftige Erwartungen haben darf, sie beschränken muß auf zwei oder drei präzise Punkte, die russischerseits guten Willen kennzeichnen würden.“ Die Präzisierung der Forderungen schien auf gutem Weg. In einem Gespräch mit dem französischen Botschafter in Washington erhielt Kissinger dann auch Kunde, dass Paris die Idee nicht länger blockiere, sich jedoch für ihre Umsetzung noch etwas Zeit erbitte, wie Kosciuszko-Morizet es in seinem Bericht an Paris ausführte: „Ich habe die Ansicht kundgetan, dass diese Position zweifelsohne während der mehrwöchigen Unterbrechung der Konferenzarbeiten erreicht werden könne.“<sup>1075</sup> Zeitlich hatte Kissinger es nun nicht mehr eilig: angesichts der zu behandelnden Probleme sei mit der Dritten Phase nicht vor Januar 1975 zu rechnen. Tatsächlich gelang es der EG, noch vor der Sommerpause einen gemeinsamen Forderungskatalog zu erarbeiten, ein Erfolg, der auf die

---

<sup>1073</sup> Vgl. Transcript of Telephone Conversation Between the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Soviet Ambassador (Dobrynin), Washington, 12. Juli 1974, ebd., Dok. 235. Im Folgenden ebd.

<sup>1074</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-französische Konsultationsbesprechung, Bonn, 9. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 205.

<sup>1075</sup> Telegramm Nr. 5504/14, Französische Botschaft Washington an das MAE, 15. Juli 1974, AD, 91 QO, Box 722.

Diplomatie Kissingers, deutschen Druck auf Frankreich und die Bereitschaft zum Umdenken in der neuen französischen Administration zurückging. Doch auch, wenn dies einen beachtlichen Fortschritt darstellte, war Washington mit dem EG-Dokument als Grundlage einer einheitlichen NATO-Position unzufrieden. Wie Arthur Hartman an Helmut Sonnenfeldt schrieb: „Wir sehen uns, wie Sie wissen, einem Bergaufkampf darin gegenüber, alliierte Übereinstimmung zu erreichen, um eine Studie minimaler KSZE-Resultate zu erarbeiten, die ein Gipfeltreffen rechtfertigen würde.“<sup>1076</sup> Das Dokument sei „kaum mehr als eine Checkliste von KSZE-Problemen“; die EG könne offenbar die Konfliktthemen nicht einengen und nationale Desiderata weder zurückstellen noch präzise definieren. Dies resultiere daraus, dass sie es nicht eilig habe, die westliche Verhandlungsposition festzulegen; eine Einschränkung der Forderungen in Korb III sei zudem innenpolitisch für viele Regierungen problematisch. Ziel der USA in dieser Lage war es, die Alliierten zur Präzisierung der Forderungen zu bewegen, „ohne sie so sehr unter Druck zu setzen, dass wir eine neue [...] Konfrontation riskieren würden, aber zugleich so, dass wir in diesem Herbst in der Position sind, den Sowjets zeigen zu können, dass wir große Anstrengungen unternommen haben, um die KSZE zum Abschluss zu bringen.“ Bezüglich des Dritten Korbs hatte die EG zwölf Punkte vorgestellt, die als Vorkonditionen galten. Davon sahen die USA vier als problematisch an: Arbeitskonditionen für Journalisten, Freizügigkeit, Zugang zu Film und Rundfunk sowie zu literarischen Werken. Auch das Problem der Familienzusammenführungen, das für Bonn zentral war, blieb sensitiv; dieses sollte aufgrund seiner Sprengkraft nicht in der NATO, sondern zwischen Washington, Moskau und Bonn geklärt werden. Zu diesen Problemen arbeitete das State Department alternative Texte aus, die die EG-Vorschläge abschwächten. Die Verbündeten, so prognostizierte man, würden über diese Änderungsvorschläge nicht erfreut sein und ihren Ärger womöglich publik machen, doch sei nun der Zeitpunkt gekommen, ihnen zu signalisieren, „dass wir ernsthaft nach Kompromissen suchen.“ Weiter könne man sich jedoch nicht vorwagen, ohne eine Isolierung der USA zu riskieren.<sup>1077</sup>

Diese Einschätzung war zutreffend, betrachtet man den Proteststurm, der über den amerikanischen NATO-Botschafter Sherer ob dieser Positionen hereinbrach. Aus Sherers

---

<sup>1076</sup> Hier und im Folgenden: Action Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt): CSCE: Allied Study of Minimum Desired Results, Washington, 19. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 236.

<sup>1077</sup> Hier lässt sich die Forschungsansicht bestätigen, dass die USA, insbesondere das Weiße Haus und Kissinger, entgegen moderateren Positionen des State Department „regarded the Western Europeans' demands for Soviet concessions on human rights as an irritant rather than a virtue. [Kissinger] aimed to placate the allies so as to avoid a transatlantic rift, but not to encourage them“, Morgan: *The United States and the Making of the Helsinki Final Act*, a.a.O., S. 177.



Perspektive war dies besonders ärgerlich, da er selbst seine Regierung davor gewarnt hatte, die Europäer zu einer Ausformulierung der Forderungen zu drängen oder unilaterale amerikanische Vorschläge einzubringen. So würde ihr Widerstand nur gestärkt werden.<sup>1078</sup> Doch die Regierung wischte die Mahnungen beiseite und verpflichtete Sherer, die Positionen vermittelt „starker Führung“ durchzusetzen.<sup>1079</sup> Dies versuchte er am 23. Juli mit dem erklärten Ziel, binnen einer Woche, vor der Sommerpause, eine abgestimmte NATO-Position zu erreichen. Die Reaktion war eindeutig, wie er berichtete: „Die unmittelbare und einhellige Reaktion der alliierten Delegationen war verbittert und verärgert. Mit dem Hinweis darauf, dass es im Atlantikrat keine Übereinkunft über den Zeitrahmen dieser Aufgabe gegeben hat, drückten die Delegationsleiter ‚Überraschung‘ und ‚Schock‘ darüber aus, dass die USA einen solchen Vorschlag machen würden, den sie für unvernünftig und unbesonnen hielten.“<sup>1080</sup> Da die Sitzung vorzeitig unterbrochen wurde und die ersten Delegationen bereits am Folgetag abreisten, sah Sherer keine Chance, die Forderung durchzusetzen, auch wenn einige nach Wegen suchten, „diese Woche eine Geste in Richtung der amerikanischen Position zu machen.“ Sollte es wider Erwarten gelingen, ein Dokument zu verabschieden, würde dieses deutlich hinter amerikanischen Wünschen zurückbleiben. Das war im State Department allerdings erwartet worden. Sherers Instruktionen waren lediglich ein erster Schlag auf den Amboss; niemand hatte damit gerechnet, dass die Forderungen kurzfristig erfüllt würden. Nun galt es, bilateralen Druck auszuüben, um den europäischen Widerstand zu minimieren.

Die erste Gelegenheit hierzu war der Besuch Genschers in San Clemente, auf dem Privatsitz Nixons, zwei Tage nach der Eskalation in Genf. In den amerikanischen Gesprächsunterlagen wurde kritisch konstatiert, Bonn habe sich auf die EG-Seite geschlagen.<sup>1081</sup> „Sie werden Genscher hart dazu drängen müssen, unsere Initiative zu unterstützen, so sie zeitnahe Resultate generieren soll“, hieß es in den Talking Points des Präsidenten.<sup>1082</sup> Diese Empfehlung wurde von Kissinger abgeschwächt. In seinem Memorandum für den Präsidenten hieß es stattdessen: „Als Resultat der derzeitigen europäisch-amerikanischen Revisionen sollten wir bald in der Lage sein, den Sowjets mit einigen Details die westlichen Ziele in der

---

<sup>1078</sup> Vgl. Telegram From the Department of State to the Mission in Geneva, Washington, 13. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 237, FN 2.

<sup>1079</sup> Ebd.

<sup>1080</sup> Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, Genf, 23. Juli 1974, ebd., Dok. 238.

<sup>1081</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Your Meeting With FRG Foreign Minister Genscher, Washington, 25. Juli 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>1082</sup> Department of State Memorandum: Genscher Visit, Washington, July 1974, im Anhang zu: ebd.

KSZE zu präsentieren.“<sup>1083</sup> Im Gespräch zwischen Genscher und Nixon wurde daher nur in harmonischer Weise auf Washingtons Unterstützung für die europäische Position in der Frage des Grenzwandels eingegangen – und Genscher unterstrich, beide Regierungen seien sich bezüglich der KSZE einig: „Wenn zufriedenstellende Lösungen gefunden werden können, sollten wir bereit sein, voranzuschreiten, womöglich mit einem Gipfeltreffen als Endpunkt. [Diese] Möglichkeit [...] sollte in unsere Verhandlungsposition integriert werden.“<sup>1084</sup> Dass kritische Themen hier ausgeklammert wurden, hing mit zwei Faktoren zusammen. Zum einen plante Kissinger, die Konflikte hinter den Kulissen auszuloten; der Antrittsbesuch Genschers war hierfür nicht die richtige Ebene. Hier mussten die seit dem Regierungswechsel in Bonn deutlich verbesserten deutsch-amerikanischen Beziehungen gepflegt werden. Wie das State Department vor dem Besuch festhielt: „In den letzten Monaten haben die deutsch-amerikanischen Beziehungen größere Herzlichkeit und Intensität angenommen, hauptsächlich aufgrund des neuen Führungsteams in Bonn, dessen Stil aufgeschlossen und direkt und dessen atlantische Orientierung unverkennbar ist. Darüber hinaus scheint dieses Führungsteam primär daran interessiert, Probleme zu lösen, anstatt sie zu maskieren.“<sup>1085</sup> Man könne sich darauf verlassen, dass Bonn in der EG im Sinne der USA agieren werde; präsidientielle Ermahnungen wären kontraproduktiv. Dass die Bundesrepublik sich in Genf nicht hatte gegen die EG stellen können, ohne Einfluss auf Paris zu verlieren, war dem State Department klar. Auch hatte Nixon selbst zu diesem Zeitpunkt mit genügend Problemen zu kämpfen: das Gespräch fand zwei Tage nach der Entscheidung des Supreme Court statt, dass der Präsident die Aufnahmebänder des White House Tape Systems zu übergeben habe, was, so nicht juristisch, aber doch politisch das Ende seiner Amtszeit bedeutete, wie Kissinger in seinen Memoiren festhielt.<sup>1086</sup> Dass dies schwer auf Nixon lastete, bestätigte auch der deutsche Botschafter nach dem Gespräch.<sup>1087</sup> Wie Kissinger selbst die Verfasstheit Nixons beschrieb: „Ich war schockiert von den verheerenden Wirkungen, die nur eine Woche auf Nixons Aussehen gehabt hatte. Seine Hautfarbe war fahl. Obwohl er beherrscht wirkte, brauchte es offensichtlich jedes Quäntchen seiner Energie, um eine ernsthafte Konversation zu

---

<sup>1083</sup> Ebd.

<sup>1084</sup> Memorandum of Conversation, San Clemente, 26. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 240. Für den deutschen Bericht s. Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 27. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 225.

<sup>1085</sup> DoS Memorandum: Genscher Visit, July 1974, im Anhang zu: Memorandum, Henry Kissinger an Richard Nixon: Your Meeting With FRG Foreign Minister Genscher, Washington, 25. Juli 1974, a.a.O.

<sup>1086</sup> Vgl. Henry A. Kissinger: *Years of Upheaval*, Boston 1982. S. 1180f.

<sup>1087</sup> Vgl. Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 27. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 225: „Der Präsident erschien zunächst ernst und von den innenpolitischen Problemen doch bedrückt. Im Verlauf des Gesprächs wurde er jedoch gelöster.“

führen.“<sup>1088</sup> Tatsächlich sollte Genscher der letzte internationale Gast des Präsidenten sein, bevor dieser in Antizipation der Eröffnung eines Impeachment-Verfahrens am 8. August 1974 zurücktrat und Gerald Ford als 38. Präsident der USA vereidigt wurde.

Dass Genscher auch ohne Druck in dem in Miesbach vereinbarten Sinne handelte, geht aus einem Brief an Außenminister Sauvagnargues hervor, mit dem er ihn über das Gespräch mit Nixon informierte: „Erwartungsgemäss habe ich bei der amerikanischen Regierung grosses Interesse festgestellt, die KSZE möglichst bald nach der Sommerpause zum Abschluss zu bringen. Dabei war besonders erfreulich, dass die Amerikaner unsere Auffassung über den peaceful change nicht nur wegen der deutschen, sondern auch wegen der europäischen Option unterstützten.“<sup>1089</sup> Diese positive Darstellung wies in Richtung der amerikanischen Linie. Während sich Sauvagnargues in seinem Antwortschreiben über die KSZE ausschwie, <sup>1090</sup> war seine Regierung intern überzeugt, dass Bonn auf Druck der USA von vorherigen Positionen abwich und der eigentliche KSZE-Verhandlungsprozess von Washington aus an Paris vorbei geführt werde. Dies geht aus einem Memorandum hervor, das wenige Tage nach Nixons erwähntem Besuch in Brüssel erstellt wurde. <sup>1091</sup> Die Bundesregierung mäßige, so hieß es hier, in vielen Fragen ihre Haltung: Bezüglich der Platzierung des Prinzips des friedlichen Grenzwandels, des sowjetischen Territoriums, auf dem CBMs zum Tragen kommen sollten, der Ziele in Korb III sowie des Arbeitstempos der KSZE-Delegationen, denen Schmidt mehr Verhandlungskompetenzen zugestehen wolle. Vor allem sei Bonn nun bereit, die Dritte Phase auf Gipfelebene durchzuführen und eventuell sogar die Etablierung einer permanenten Folgeinstitution der KSZE zuzulassen. Das MAE vermutete, dass diese Anpassungen auf Washingtons Druck zurückgingen: „Man kann kaum vermeiden, einen Zusammenhang zwischen dieser raschen Entwicklung der deutschen Haltung und dem Gespräch herzustellen, dass der Kanzler gerade am 26. Juni in Brüssel mit Präsident Nixon gehabt hat.“ Dieses Gespräch erwähnte auch Nixon Genscher gegenüber in San Clemente, sein Inhalt lässt sich indes quellentekhnisch nicht belegen. <sup>1092</sup> Die ersten empirisch nachvollziehbaren deutsch-

---

<sup>1088</sup> Kissinger, *Years of Upheaval*, a.a.O., S. 1195f.

<sup>1089</sup> Brief, Hans-Dietrich Genscher an Jean Sauvagnargues, Bonn, 30. Juli 1974, AD, 1928 INVA, Box 2998.

<sup>1090</sup> Vgl. Brief, Jean Sauvagnargues an Hans-Dietrich Genscher, Paris, 6. August 1974, ebd.

<sup>1091</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: R.F.A. et C.S.C.E., Paris, 28. Juni 1974, AD, 1928 INVA, Box 2982. Im Folgenden ebd.

<sup>1092</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, San Clemente, 26. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, *European Security*, Dok. 240; aus FN 2 geht hervor, dass keine Aufzeichnungen gefunden wurden; zwar existiert ein deutsches Protokoll einer Unterredung diesen Datums und Orts, doch wird die KSZE hier mit keinem Wort erwähnt, vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Nixon in Brüssel, 26. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 189.

amerikanischen Gespräche über eine Modifikation der gemeinsamen Haltung waren jene in Miesbach nach Kissingers Rückkehr aus Moskau, nach dem Datum des französischen Memorandums. Dass sich Bonn den USA annäherte, steht jedoch außer Frage. Doch führte dieser deutsche Sinneswandel zu keinem direkten Fortschritt in den Verhandlungen. Über den Amtswechsel in Washington und den Rezess der KSZE-Gespräche hinweg kam es in den nächsten Monaten trotz intensiver und regelmäßiger Gespräche zu keiner Auflösung der Kernprobleme. So blieb Kissinger am 24. August in einem Gespräch mit dem französischen Botschafter nichts übrig, außer nochmals auf das Interesse hinzuweisen, dass die USA an einer präzisen Positionsdefinition der Westmächte in Phase II hatten<sup>1093</sup> Frankreich hingegen hielt die EG an, eine erste Lesung aller Texte mit den Sowjets abzuhalten, bevor man die eigenen Positionen präzisierete – so könne man die Haltung Moskaus testen, argumentierte Jacques Andreani, der Leiter der französischen Delegation.<sup>1094</sup> In der EG unterstützte lediglich die Bundesrepublik diese Haltung nicht ausdrücklich, enthielt sich aber jeder Stellungnahme. Die amerikanischen Vorschläge wurden vonseiten der Europäer nur als „nützlich“ kommentiert: sie würden „den Neun und den Alliierten helfen, über die Form des vermutlichen finalen Kompromisses nachzudenken.“ US-Botschafter Sherer bezeichnete die Entwicklung intern als „enttäuschend“, fügte jedoch hinzu: „Ich glaube nicht, dass wir das als das letzte Wort der Alliierten zu diesem Thema verstehen sollten.“ Die Europäer wollten zunächst intern Minimalforderungen ausformulieren, bevor sie mit den USA verhandelten. Washington solle den Druck aufrechterhalten.

Wenige Tage später beschwerte sich Gromyko erneut bei Präsident Ford über den Stillstand und hielt die USA mit allerlei Rückblicken auf die glorreiche Kooperation im Zweiten Weltkrieg an, ihr Engagement zu verstärken.<sup>1095</sup> Dem frisch inaugurierten Ford erläuterte Kissinger die Lage: „Das Problem, Mr. President, liegt bei unseren europäischen Verbündeten. Ganz offen gesagt, möchte jedes Land der Sowjetunion etwas abringen.“ Trotz seiner Überzeugungsversuche hätten die Europäer den Dritten Korb mit ihren Forderungen überfüllt, ihr Verhalten irritiere ihn: „Diese ganze Angelegenheit ist eine der merkwürdigsten Verhandlungen, die ich jemals gesehen habe.“ In einem eingehenderen Gespräch zwischen

---

<sup>1093</sup> Telegramm Nr. 6791-801, Französische Botschaft Washington an das MAE, 24. August 1974, AD, 91 QO, Box 722.

<sup>1094</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegram From the Mission to the North Atlantic Treaty Organization to the Department of State, Brüssel, 13. September 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 246.

<sup>1095</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Soviet Foreign Minister Gromyko's Call on President Ford, Washington, 20. September 1974, Folder Letters to and from World Leaders – US-USSR Exchanges, 8.9.74-11.5.74; Box 10; National Security Adviser Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76; GRFL. Im Folgenden ebd.

Gromyko und Kissinger kam ein Konflikt um die exakte Formulierung jenes Absatzes der Schlussakte auf, der das Verhältnis der verschiedenen Prinzipien zueinander definieren sollte. Hier ging es darum, ob die Prinzipien „equally strictly observed“ werden müssten oder von „equal validity“ seien. Dieser nebulöse Streit, der sich lange durch die Verhandlungen ziehen sollte, war mit der Frage aufgeladen, ob es Moskau gelingen würde, die Unverletzlichkeit der Grenzen und somit den Status quo über alle übrigen Prinzipien zu stellen, was vor allem der Bundesrepublik im Sinne des friedlichen Grenzwandels Sorgen bereitete. Doch auch andere Europäer wünschten, von „equal validity“ und einer Interdependenz der Prinzipien auszugehen, so dass man Verstöße der Sowjetunion gegen humanitäre Vereinbarungen mit Sanktionen auf anderen Gebieten beantworten könne. Nicht zum letzten Mal erklärte Kissinger Gromyko: „Ich bin nicht intelligent genug, um all diese Gegenstände zu verstehen.“ Für Irritation sorgte Gromykos Aussage, Genscher habe den sowjetischen Forderungen gegenüber eine „positive Einstellung“ gezeigt und berichtet, der neue Vorschlag zur Formulierung des friedlichen Grenzwandels, mit dem Moskau unglücklich war, stamme aus amerikanischer Feder. Diesen Darstellungen Gromykos widersprach Genscher wenige Tage später vehement. „Das übertrifft wirklich alles. Das ist überhaupt nicht, was ich gesagt habe“, führte er entrüstet aus.<sup>1096</sup> Keineswegs seien die KSZE-Konflikte zwischen Moskau und Bonn aufgelöst worden; auch bestünde keine Einigkeit über die Gipfelkonferenz. Man habe den Sowjets lediglich zugesichert, dass man die Prinzipien des Dritten Korbs nicht für eine ungebührliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Warschauer Pakts ausnutzen wolle; vielleicht hätten die Sowjets dies missverstanden. Wie die Quellen belegen, entsprachen diese Aussagen Genschers nicht der vollen Wahrheit. Bei Gromykos Besuch in Bonn am 15. und 16. September wurde die KSZE ausführlich diskutiert, wobei Genscher in der Tat erklärte, der jüngste Vorschlag zur „friedlichen Veränderbarkeit der Grenzen“ sei amerikanisch,<sup>1097</sup> während Helmut Schmidt befand, „daß in allen offenen Fragen Einigung bis Ende des Jahres möglich sein werde [...]. Er teile den Wunsch des Generalsekretärs nach einem schnellen Abschluß und halte die höchste Ebene für vernünftig.“<sup>1098</sup> Zwar änderte die Bundesrepublik weder in der Frage der Grenzen noch im Bereich des Dritten Korbs substantiell ihre Einstellung, doch ist wenig überraschend, dass Gromyko den Eindruck

---

<sup>1096</sup> Memorandum of Conversation: Secretary's Meeting with FRG Foreign Minister Genscher, New York, 24. September 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 249.

<sup>1097</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko auf Schloß Gymnich, 15. September 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 263.

<sup>1098</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, 16. September 1974, ebd., Dok. 269.

weitgehender Übereinstimmung erhielt. Womöglich trug diese Aussicht auf ein baldiges, relativ opferloses Gelingen der KSZE dazu bei, dass sich die Position der Sowjetunion nun verhärtete. Wie es in den Gesprächsunterlagen für Fords Gespräch mit Genscher hieß: „Die KSZE- und MBFR-Verhandlungen scheinen derzeit ins Stocken geraten zu sein, und es gibt Anzeichen dafür, dass die Sowjets bereit sind, abzuwarten, in der Hoffnung, schließlich umfassendere westliche Konzessionen zu erhalten.“<sup>1099</sup> Tatsächlich bemühte sich Genscher aufgrund der amerikanischen Unzufriedenheit in seinem nächsten Gespräch mit Gromyko, das Missverständnis auszuräumen, die Bundesrepublik habe keine Sorgen mehr in der Grenzfrage und wolle die Aushandlung den USA überlassen: „Natürlich liege hier ein elementares deutsches Interesse vor. Als man auf die amerikanische Formulierung verwiesen habe [...], habe dies [nur] bedeuten sollen, [...] daß wir uns mit den Amerikanern einig wüßten.“<sup>1100</sup> Auch Frankreich gegenüber versuchte Kissinger weiterhin, Einfluss zu nehmen, wobei er sich nun damit abfand, dass es eine erste Lesung mit den Sowjets ohne vorher abgestimmte Minimalforderungen des Westens geben würde. Diese könne man auch danach präzisieren, teilte er Sauvagnargues mit.<sup>1101</sup> Gleichzeitig schob er die Verantwortlichkeit für das Gipfeltreffen auf die Europäer und verleugnete die Politik der USA: „Die einzige Frage [für mich] ist, welcher Europäer der erste sein wird, der formell einem Gipfel zustimmt. Ich vermute, dass Schmidt das in Moskau tun wird. Ich finde das Thema langweilig. Wir werden nicht die ersten sein. Es wird irgendein Europäer sein. Mein Eindruck ist, dass Schmidt einem Gipfel bereits zugestimmt hat, obwohl ich es nicht weiß.“<sup>1102</sup> In der Tat hatte Schmidt diese Zustimmung prinzipiell gegeben, allerdings auf amerikanischen Druck hin, der seit Monaten evident war und spätestens in Miesbach Früchte trug, wie Kissinger auch Moskau zufrieden mitgeteilt hatte.

In den nächsten Wochen wurden die Verhandlungen erheblich verkompliziert, da Moskau mehrfach widersprüchliche Formulierungen über die Frage des Grenzwandels einbrachte, nach verschiedenen Seiten hin jeweils andere Versionen als korrekt bezeichnete und zwischenzeitlich behauptete, es handele sich um Flüchtigkeitsfehler, obwohl die

---

<sup>1099</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Meeting with West German Foreign Minister Genscher, Washington, 26. September, Folder Germany (1); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1100</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in New York, 26. September 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 277.

<sup>1101</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Meeting between the Secretary and French Foreign Minister Sauvagnargues, Washington, 27. September 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 251.

<sup>1102</sup> Ebd.

Umformulierungen erhebliche völkerrechtliche Implikationen hatten.<sup>1103</sup> Bezeichnenderweise entschieden sich die USA nun dazu, Bonn die Auflösung dieses Disputs mit Moskau zu überlassen, da die Frage vor allem deutsche Interessen betraf. Auf Schmidts und Genschers nächster Reise nach Moskau im Oktober konnte man keine Einigung erzielen, auch wenn beide Seiten ihren guten Willen beteuerten. Während Moskau sich beschwerte, dass die Bundesregierung den Text modifizieren wolle, nachdem er bereits ausgehandelt war, beharrte Bonn darauf, „der genaue Text hänge davon ab, an welcher Stelle er im Prinzipienkatalog erscheinen solle, und darüber sei eine Einigung noch nicht erzielt worden.“<sup>1104</sup> Genschers Nachfrage bezüglich der „Konfusion hinsichtlich der sowjetischen Texte“ wich Gromyko aus und wies darauf hin, alles hänge an der Bundesrepublik – „Kissinger habe zu Gromyko gesagt, den Amerikanern sei die Sache egal; sie würden akzeptieren, was die Deutschen annehmen können.“ Auch in der Frage der Hierarchie der Prinzipien kam es zu neuen Konflikten. Die neueste deutsche Formulierung hierzu lautete, alle Prinzipien sollten „equally valid and interdependent“ sein, was den friedlichen Grenzwandel nicht der nationalen Souveränität unterordnen und zudem den Dritten Korb in seiner Bedeutung stärken sollte. Dies sorgte nicht nur bei Gromyko, sondern auch bei Kissinger für Irritation. „Wieso wollen die verrückten [Original: nutty] Deutschen ‚interdependent?‘“, fragte er Sonnenfeldt im Beisein der Sowjets, nachdem er ausgeführt hatte, auch nach einer ganzen Nacht des Nachdenkens sei ihm nicht klar, was der Unterschied zwischen den Formulierungen „each principle has equal validity“ und „each principle should be equally observed“ sei. Wiederum bot Kissinger seine Hilfe im Sinne einer raschen Beendigung der KSZE an: er werde mit Schmidt und Giscard sprechen, um die zweite Phase im März 1975 finalisieren zu können. Moskau und Washington sollten gemeinsam Druck auf Paris und Bonn ausüben, aber den Eindruck einer internen Übereinkunft vermeiden. Am 28. Oktober informierten Sonnenfeldt und Hartman Bundeskanzler Schmidt, die USA wollten nach dem sowjetisch-amerikanischen Gipfeltreffen in Wladiwostok Ende November endlich eine gemeinsame westliche Position finden und die KSZE zügig beenden. Das Bündnis müsse unbedingt einstimmig sprechen, er

---

<sup>1103</sup> En detail können die semantischen Spitzfindigkeiten dieser Debatte hier nicht analysiert werden. Vgl. hierzu: Memorandum From the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger, Washington, 28. September 1974, ebd., Dok. 252; Memorandum From the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger, Washington, 4. Oktober 1974, ebd., Dok. 254.

<sup>1104</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau, 30. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 316.

solle keine „eigenmächtigen Schritte in Moskau“ unternehmen.<sup>1105</sup> Schmidts Ansicht, die USA arbeiteten unilateral auf einen raschen Abschluss hin, widersprach man; substantiell legte sich Schmidt darauf fest, der Konflikt um den „peaceful change“ müsse gelöst werden, um die KSZE abzuschließen. Daher konnten die USA beim Treffen in Wladiwostok keine Fortschritte erzielen und mussten den sowjetischen Wunsch, Phase II im Januar oder Februar zu beenden, als „absolut unmöglich“ ablehnen.<sup>1106</sup> Allerdings hatte auch Kissinger selbst seine Gründe, die Sowjets hinzuhalten, wie aus internen Stabsgesprächen hervorgeht: er nutzte die KSZE-Schlusskonferenz als Linkage, um Moskau im Nahen Osten zu beeinflussen.<sup>1107</sup> So beschloss man in Washington, das Ende von Phase II bis nach Breschnews nächster Nahostreise zu verzögern, also bis in den Februar 1975. „Wir sollten die Pattsituation andauern lassen“, fasste William Hyland, stellvertretender nationaler Sicherheitsberater, diese Taktik zusammen. Kissinger ergänzte: „Ich will nur, dass jemand anders dafür beschuldigt wird, dass [die Konferenz] spät beendet wird.“ Zudem war man sich sicher, dass der Plan westlicher Einheit auf tönernen Füßen stand; einer der Alliierten würde über kurz oder lang der Versuchung nachgeben, auszuscheren, um sich durch unilaterale Zugeständnisse Vorteile zu verschaffen. Die Frage war nur, ob dies Schmidt oder Giscard sein werde: „Es gibt nur eine Frage: Wer wird wen hintergehen? Und ich glaube, Giscard hintergeht uns. [...] Es sei denn, Schmidt hat uns bereits in Moskau hintergangen.“

In Paris war man indes der Ansicht, dass es die USA waren, die die Interessen ihrer Alliierten hintergingen, besonders in der KZSE, die für die USA nur ein weiterer Spielstein ihrer globalen Strategie gegenüber dem Osten sei, wie es im November 1974 im MAE festgehalten wurde.<sup>1108</sup> Washington sei an einer multilateralen, die Blockstrukturen transzendierenden Détente nicht interessiert: „Sie kaschieren nicht ihre Präferenz für den bilateralen Dialog, direkt wie in den SALT-Gesprächen oder von Block zu Block unter ihrer Direktion.“ Daher drehte man den Spieß um, als Giscard Anfang Dezember, direkt vor dem französisch-amerikanischen Gipfel auf Martinique, den Besuch Breschnews in Paris nutzte, um einen Coup zu landen, der in Washington für Fassungslosigkeit und Zorn sorgte. Im gemeinsamen

---

<sup>1105</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 16889, US-Botschaft Bonn an DoS, 27. Oktober 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (1); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1106</sup> Memorandum of Conversation: Middle East, CSCE, Trade Bill; Vladivostok, 24. November 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 261.

<sup>1107</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Minutes of Secretary of State Kissinger’s Staff Meeting, Washington, 5. Dezember 1974, ebd., Dok. 262.

<sup>1108</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: Etats-Unis et C.S.C.E., Paris, 19. November 1974, AD, 91 QO, Box 728.



Kommuniqué Giscard und Breschnews hieß es, man habe in den KSZE-Verhandlungen „substanzielle Fortschritte“ gemacht und sei entschlossen, offene Fragen rasch zu klären, so dass man bald zum Erfolg gelangen könne: „Sie halten fest, dass günstige Konditionen für den zeitnahen Abschluss der Konferenz, das Abhalten ihrer Dritten Phase und die Unterzeichnung der finalen Dokumente auf höchster Ebene geschaffen worden sind.“<sup>1109</sup> Kissinger war außer sich: „Sie wissen verdammt gut, dass die Europäer die Wände hochgehen würden, wenn wir das gesagt hätten.“<sup>1110</sup> Bis dato hatte die EG unter Führung der Franzosen alle Bemühungen der USA um eine Beschleunigung der Verhandlungen und ein abschließendes Gipfeltreffen blockiert, nun gab ausgerechnet Paris dieses höchste Verhandlungspfund des Westens unilateral aus der Hand. Zwar hatte Schmidt Breschnew gegenüber denselben Schritt in Aussicht gestellt, doch war er klug genug gewesen, dies nicht schriftlich festzuhalten und den USA gegenüber abzustreiten, weshalb man in Washington befand: „Und seitens der Deutschen gibt es eine absolute Verweigerung, irgendeinem Bezug auf die Ebene [des finalen Gipfels] zuzustimmen. Sie sind dem also geschickt ausgewichen.“ Substanziell waren Kissinger diese Fragen prinzipiell gleichgültig, auch die der Formulierungen der Schlussakte, um die man sich stritt, wie er mit dem geflügelten Satz unterstrich: „Von mir aus können sie es in Swahili schreiben.“<sup>1111</sup> Es war vielmehr das französische Taktieren, das innerwestliches Vertrauen schädige und unilaterale Vorteile durch Auspielen der USA verfolge, was Kissinger aufstieß: „Die Franzosen kehren zu Joberts Arbeitsweise zurück.“<sup>1112</sup> Sofort bereitete er Präsident Ford darauf vor, Giscard gegenüber auf Martinique einen harten Kurs zu fahren: „Wir müssen Europa zeigen, dass wir von keinem Europäer abhängig sein können, der uns nach Belieben hintergeht. Sagen Sie Giscard, er kann verbündet oder neutral sein, aber nicht beides. Die Franzosen untergraben uns systematisch seit 15 Jahren.“<sup>1113</sup> Zudem wies er die Botschaft in Paris zu einer Demarche an, die sie am Folgetag im MAE durchführte. Generalsekretär de Courcel, der Botschafter Rush empfing, wies alle Anschuldigungen entschieden zurück. Die amerikanische Kritik sei „völlig unbegründet“; das franko-sowjetische Kommuniqué ändere nichts daran, dass Frankreich

---

<sup>1109</sup> Gemeinsames französisch-sowjetisches Kommuniqué, Paris, 7. Dezember 1974, zit. n. FRUS, 1969–1976, Volume XXXIX, European Security, Dok. 265.

<sup>1110</sup> Hier und im Folgenden: Minutes of Secretary of State Kissinger’s Staff Meeting, Washington, 9. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Volume XXXIX, European Security, Dok. 265.

<sup>1111</sup> Minutes of Secretary of State Kissinger’s Staff Meeting, Washington, 9. Dezember 1974, ebd. In der Forschung bekannt durch: Jussi M. Hanhimäki: “They can write it in Swahili”: Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75, in: Journal of Transatlantic Studies, 1(2003), 1, S. 37-58.

<sup>1112</sup> Minutes of Secretary of State Kissinger’s Staff Meeting, Washington, 9. Dezember 1974, ebd., FN 1.

<sup>1113</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 9. Dezember 1974, ebd., Dok. 266.

seine KSZE-Politik gemeinsam mit den Verbündeten betreibe. Das Gipfeltreffen habe man keineswegs zugestanden, weiterhin gelte die Vorbedingung, „dass die Phase-II-Resultate als zufriedenstellend erachtet werden müssten, bevor man einem Gipfel zustimme.“ Auch Giscard beschwichtigte, als er auf Martinique mit Ford und Kissinger zusammentraf: „Wir haben uns einem Gipfeltreffen nicht verpflichtet, aber ich habe gesagt, wir würden versuchen, eine Lösung für die [...] Probleme zu finden.“<sup>1114</sup> Nach einer leichten Rüge Kissingers ob mangelhafter Konsultation wurde das Thema fallen gelassen. Hierzu trug bei, dass Paris trotz der Formulierungen des Kommuniqués in der Tat an der gemeinsamen Verhandlungshaltung festhielt, so dass der Zorn Kissingers abflaute. Auf Martinique war man sich einig: Die Sowjetunion wolle die KSZE vor dem Jahrestag des Sieges über das Deutsche Reich abschließen, um die Schlussakte mit einem abschließenden Friedensvertrag nach dem Zweiten Weltkrieg zu assoziieren. Wie Kissinger berichtete, habe Breschnew gar vorgeschlagen, das Zusammentreffen von alliierten Truppen und Roter Armee an der Elbe anlässlich der Zeremonie nachzustellen, was man aus Rücksichtnahme gegenüber der Bundesrepublik abgelehnt habe. Giscard stimmte zu: Die Sowjets „glauben, dies ist der Endpreis des Kriegs, und deshalb wollen sie es vor Mai. Es ist [für Breschnew] auch der Endpreis der Détente.“ In Übereinstimmung mit seiner Verbindung von KSZE und Nahostpolitik schlug Kissinger vor, den Abschluss von Phase II im April und die Schlusskonferenz im Juni zu avisieren. Das zentrale verbleibende Problem war der friedliche Grenzwechsel.

Dieses hatte man auch im letzten deutsch-amerikanischen Regierungsgespräch am 5. und 6. Dezember in Washington analysiert. Vorab unterrichtete Kissinger Ford: „Bezüglich der KSZE ist es an der Zeit, sie zum Abschluss zu bringen, aber tun Sie das auf keine Weise, die nach Kollusion aussieht.“<sup>1115</sup> Im Verlauf der Gespräche übernahmen die USA erneut die zuvor abgegebene Verantwortung, das Problem des Grenzwechsels auf Basis der Wünsche Bonns bilateral mit Moskau zu verhandeln, wie die deutsche Seite vermerkte: „Kissinger erklärte sich bereit, daß wir uns in der Frage des peaceful change aus der Schußlinie ziehen.“<sup>1116</sup> Er wolle direkt mit Dobrynin verhandeln, sobald man sich mit Bonn „über die sachliche Verhandlungsposition geeinigt“ hätte. Taktisch schlug Kissinger vor, der Westen

---

<sup>1114</sup> Memorandum of Conversation: Defense Cooperation; CSCE; F-104 Replacement; Monetary Issues, Martinique, 15. Dezember 1974, ebd., Dok. 267.

<sup>1115</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 3. Dezember 1974, zit. n. Editorial Note, ebd., Dok. 263.

<sup>1116</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well, 9. Dezember 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 360.

solle in Korb III flexibel sein, wenn Moskau ihm dafür bei den Prinzipienfragen des ersten Korbs entgegenkäme. Auch weihten die USA die Bundesregierung in ihre Linkage-Überlegungen ein und schlugen einen Abschluss der KSZE im Juni vor, was deutscherseits begrüßt wurde. Genscher unterstrich, jeder Zusammenhang mit dem Jahrestag der deutschen Kapitulation müsse vermieden werden, dies halte er „nicht für glücklich“. Inhaltlich beharrte Bonn weiterhin auf der Äquivalenz der KSZE-Prinzipien.<sup>1117</sup> Vorsicht sei unbedingt geboten, auch wenn die Schlussakte kein bindender Vertrag sei, wie Klaus Blech, der die Bundesrepublik bei der KSZE vertrat, abschließend unterstrich: „Wir realisieren, dass das Abschlussdokument nicht legal bindend sein würde, doch der Osten würde es dennoch als solches betrachten.“ Der westliche Hinweis auf den legal nicht verbindlichen Charakter des Dokuments wäre keine gute Verteidigungsposition. Die deutsch-amerikanische Übereinstimmung stellte für den Abschlussprozess der KSZE eine wichtige Basis dar; diese wurde weiter stabilisiert, da auch Frankreich in der Frage des friedlichen Grenzwandels auf der Seite Bonns stand. Wie es in einem internen Memorandum des MAE hieß: „Wir haben de facto den Sowjets zu verstehen gegeben, dass jede für die Deutschen akzeptable Lösung auch für uns akzeptabel wäre.“<sup>1118</sup> Zugleich blieb die deutsch-amerikanische Kollusion vor den EG-Partnern geheim. Dies bestätigte van Well den USA gegenüber am 31. Januar 1975: In der letzten Sitzung der EPZ habe er nur allgemein ausgeführt, „dass die USA die notwendigen Sondierungen unternehmen würde.“<sup>1119</sup> Doch gerade, als dieses neue Kapitel der Schattendiplomatie zwischen Bonn, Moskau und Washington aufgeschlagen wurde, verhärtete sich die Position der Sowjetunion, da sie ihre Ziele in greifbarer Nähe verortete. So hatte der sowjetische Vizeaußenminister dem westdeutschen Botschafter in Moskau, Sahn, am 20. Januar erneut vorgeworfen, Bonn ändere bereits verhandelte Texte, und mit einem Rückfall der Sowjetunion auf eine Formulierung zum Grenzandel aus dem April 1974 gedroht. Für das Verständnis der Schlussverhandlungen sind die semantischen Spitzfindigkeiten jenes „schwebenden Satzes“ über die friedliche Grenzänderung zentral, da hier das historische Schicksal Europas an einzelne Worte und Kommata gebunden wurde. Die sowjetische Formulierung, die am 5. April 1974 von den KSZE-Unterhändlern verabschiedet worden war, lautete:

---

<sup>1117</sup> Hier und Folgenden: Vgl. Memorandum of Conversation: US Briefing on Vladivostok Meeting, Washington, 5. Dezember 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 264.

<sup>1118</sup> Note, MAE: Dîner quadripartite de Bruxelles. C.S.C.E., Paris, 9. Dezember 1974, AD, 1928 INVA, Box 2982.

<sup>1119</sup> Telegramm BONN 01737, US-Botschaft Bonn an DoS, 31. Januar 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (2); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

„The participating States consider that their frontiers can be changed only in accordance with international law through peaceful means and by agreement.“<sup>1120</sup>

Dies war ein Erfolg der Bundesrepublik, da erstmals die Option des Grenzwandels in einem gemeinsamen Dokument mit der Sowjetunion fixiert worden war; im Moskauer Vertrag war dies nur durch den einseitigen Brief zur Deutschen Einheit angesprochen worden. Dieser Absatz ergänzte das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, das im April 1974 lautete:

„The participating States regard as inviolable all one another's frontiers as well as the frontiers of all States in Europe and therefore will refrain now and in the future from assaulting those frontiers. Accordingly, they will also refrain from any demand for or act of seizure and usurpation of part or all of the territory of any participating State.“<sup>1121</sup>

Der Interessenkonflikt lag auf der Hand: Zählte für den Warschauer Pakt die Absicherung der Nachkriegsgrenzen, die Abwehr westdeutscher Ansprüche auf verlorene Gebiete und, insbesondere für die DDR, die Garantie gegen die Wiedervereinigung, wollten Bonn und der Westen eine Transformation des Status quo und die deutsche Wiedervereinigung offenhalten. Auch, wenn es gelungen war, die Option des friedlichen Grenzwandels einzufügen, war nun unklar, wo dieser Satz in der KSZE-Prinzipienerklärung untergebracht werden sollte. Bonn wünschte, ihn in das erste Prinzip des Gewaltverzichts aufzunehmen – dies „hätte den Vorteil, daß er dann unmittelbar vor der Unverletzlichkeit der Grenzen stünde.“<sup>1122</sup> Dies blockierte die Sowjetunion, die zugleich ausschloss, ihn in den Absatz über das Gewaltverbot oder das nationale Selbstbestimmungsrecht aufzunehmen; stattdessen sollte man ihn in das Prinzip der Souveränität der Staaten aufnehmen.<sup>1123</sup> Bonn prüfte dies und beschied, es sei bei einer positiven Umformulierung des Satzes womöglich machbar.<sup>1124</sup> Bis auf Weiteres wurde jedoch beschlossen, den Satz auszuklammern und seine Unterbringung später zu verhandeln, weshalb er als „floating sentence“ bekannt wurde. Im Mai 1974 lieferte Bonn die umformulierte Version ab, die für die vorgeschlagene Unterbringung im Souveränitätsprinzip gedacht war, und übermittelte sie an die USA:

---

<sup>1120</sup> Dokument CSCE/II/A/126, Genf, 5. April 1974, zit. n. Ministerialdirigent Brunner, z.Z. Genf, an das Auswärtige Amt, 22. März 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 102, FN 7.

<sup>1121</sup> Dokument CSCE/II/A/125, Genf, 5. April 1974, zit. n. ebd.

<sup>1122</sup> Vermerk des Ministerialdirigenten Simon, 8. April 1974, zit. n. ebd.

<sup>1123</sup> Vgl. Ministerialdirigent Brunner, z.Z. Genf, an das Auswärtige Amt, 22. März 1974, ebd.

<sup>1124</sup> Bericht des Gesandten Freiherr von Groll, z.Z. Genf, 27. März 1974, zit. n. ebd., FN 5.

„The Sovereignty of the participating states includes, in accordance with international law, the right to change their borders through peaceful means and as a result of agreement, and nothing in this declaration will prejudice this right.“<sup>1125</sup>

Im Vergleich zum ersten Vorschlag wurde der friedliche Grenzwechsel nun als Recht der Staaten dargestellt, das nur durch die Prinzipien der Einvernehmlichkeit und der Friedfertigkeit limitiert wurde, während die ältere Formulierung einer negativen Abgrenzung entsprach und eher als Bestandsgarantie denn als Wahlrecht aufzufassen war. Bonn sah sich jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass die Sowjetunion, die EG-Partner und die USA sich gegen eine Neuverhandlung des bereits beschlossenen Textes vom 5. April wandten. Kissinger führte in einem Gespräch der vier Außenminister aus, „es sei eine sehr ernste Sache, wenn man in Genf einen bereits registrierten Text wieder zur Diskussion stellen wolle und damit die ganze Maschinerie erneut vom Anfang in Gang setzen.“<sup>1126</sup> Kissingers Verhalten war auf dessen Übereinkünfte mit Moskau zurückzuführen, die KSZE rasch abzuschließen; zudem war es amerikanische Ansicht, dass die KSZE völkerrechtlich immateriell sei und solche Detailfragen daher eher irrelevant. Erst, nachdem Genscher „mit großem Ernst“ darauf hingewiesen hatte, „daß keine deutsche Regierung etwas unterzeichnen könne [...], wenn die Frage des ‚peaceful change‘ nicht klar geregelt sei“, ließen sich London, Paris und Washington auf die deutsche Position ein: entweder eine Unterbringung des ursprünglichen Satzes im Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und somit eine Qualifizierung jenes Prinzips, oder eine positive Umformulierung des Satzes zur Einfügung in das Souveränitätsprinzip.<sup>1127</sup> Diese Position trug Kissinger im Sommer 1974 Gromyko vor, der eine Integration in das Unverletzlichkeitsprinzip ablehnte und daher die positive Umformulierung für die Einbindung in das Souveränitätsprinzip erhielt:

„In accordance with international law, the participating states consider that their frontiers can be changed through peaceful means and by agreement.“<sup>1128</sup>

---

<sup>1125</sup> Brief, Walter Scheel an Henry Kissinger, in: Telegramm BONN 06952, US-Botschaft Bonn an DoS, 1. Mai 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [2 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL.

<sup>1126</sup> Ministerialdirektor van Well, z.Z. Ottawa, an das Auswärtige Amt, 19. Juni 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 182. Zur Haltung der EG-Partner vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Fleischhauer, 2. Mai 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 140.

<sup>1127</sup> Vgl. ebd.

<sup>1128</sup> DoS Scope Paper: Genscher Visit, Washington, Juli 1974, Folder Germany (Bonn), 1 Jan 74 – [1 Jan 74 – Jul 74], [1 of 2]; Box 688; NSC Files; RNL. Laut Wiedergabe des Satzes in den deutschen Unterlagen fehlt das Komma, vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, z.Z. München, 6. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 202.

Hierbei hatten die USA den von der Bundesrepublik vorgeschlagenen Nebensatz fallen gelassen: „and nothing in this declaration shall prejudice that right.“ Diesen unabgestimmten US-Vorschlag bemängelte Genscher alsbald in Miesbach.<sup>1129</sup> Kissinger entgegnete, „daß es sehr schwierig sein würde, im jetzigen Zeitpunkt noch einen derartigen Zusatz durchzusetzen.“ Infolge dieser Probleme fand die deutsche Seite die neue Lösung, dass man in das zehnte Prinzip, die sogenannte Dispositionsklausel, die das Verhältnis der KSZE-Prinzipienerklärung zum Völkerrecht und zu geltenden Verträgen regelte, eine Formulierung aufnehmen könne, nach der „alle Prinzipien gleichwertig seien und jedes Prinzip im Kontext der anderen Prinzipien interpretiert werden solle.“ Dies gelobte Kissinger zu unterstützen, auch wenn er später über die feinen semantischen Unterschiede dieser Sätze fluchen sollte. In Übereinstimmung sah sich die Bundesregierung mit Paris, das einen ähnlichen Satz bereits 1973 in seinen Entwurf für das zehnte Prinzip eingebracht hatte, wo es hieß: „Die Teilnehmer [...] erkennen an, daß diese Prinzipien gleichwertig sind und daß ein jedes von ihnen im Zusammenhang mit den anderen ausgelegt werden muß.“<sup>1130</sup> Somit war der Text bereits vorhanden, nur nicht von den Sowjets akzeptiert; nun würde man gemeinsam auf ihm bestehen. Im September 1974, nach längerer Stagnation, brachte Gromyko den sowjetischen Alternativvorschlag ein, alle Prinzipien sollten „gleichermaßen strikt eingehalten werden“, aber nicht „gleichwertig“ sein; die deutsche Formulierung, nach der alle Prinzipien „ein einheitliches Ganzes“ bildeten, lehnte er ebenfalls ab.<sup>1131</sup> Nun begann die Sowjetunion, auf eine Konfusionsstrategie umzuschwenken, in der man verschiedene Texte gleichzeitig präsentierte und verschiedenen westlichen Regierungen erklärte, deren Partner hätten sich bilateral bereits einverstanden erklärt. Denn nach der Prüfung des amerikanischen Formulierungsvorschlags zum Grenzwandel hatte man diesen im Kreml für inakzeptabel befunden. Nun wolle man stattdessen auf einen noch älteren französischen Satz aus dem Oktober 1973 zurückgreifen:

„Die Teilnehmerstaaten halten ihre Grenzen, wie sie an diesem Tage bestehen, wie immer nach ihrer Auffassung deren rechtlicher Status sein mag, für unverletzlich. Die Teilnehmerstaaten sind der

---

<sup>1129</sup> Vgl. hier und im Folgenden: ebd.

<sup>1130</sup> Französischer Entwurf einer Erklärung über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE, 19. Oktober 1973, EUROPA-ARCHIV 1974, D 3, zit.n. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 219, FN 7.

<sup>1131</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko auf Schloß Gymnich, 15. September 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 263.

Auffassung, daß ihre Grenzen nur im Einklang mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und mittels Übereinkunft, in Achtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker geändert werden können.“<sup>1132</sup>

Diesen Paragraphen wollte Bonn nur akzeptieren, falls er in das Unverletzlichkeitsprinzip aufgenommen werde, andernfalls müsste die positive Umformulierung angewandt werden. Da Gromyko ersteres ablehnte, legte er nun eine abgeänderte Formulierung des letzten amerikanischen Entwurfs zur Integration in das Souveränitätsprinzip vor – in verschiedenen Versionen. Nach Bonn übermittelte er folgenden Text:

„The participating states consider that their frontiers can be changed in accordance with international law only by peaceful means and by agreement.“<sup>1133</sup>

Die USA erhielten hingegen die Formulierung:

„The participating states consider that their frontiers can change only in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.“

Die sowjetische Seite behauptete auf Nachfrage der USA, die Version für Bonn beinhalte einen „Schreibfehler“; das Gegenteil teilte Moskau Bonn mit.<sup>1134</sup> Zudem überreichten die Sowjets van Well, der sich erkundigt hatte, was denn nun richtig sei, eine dritte Formulierung, die durch einen Reichtum an neuen Kommata überraschte – „um den Unfug zu verschlimmern“, wie Sonnenfeldt für Kissinger festhielt:

„The participating states consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, only by peaceful means, and by agreement.“

Von deutscher Seite auf das Chaos angesprochen, beschwerte sich Gromyko nachdrücklich, dass man hierüber nach der ursprünglichen Abstimmung des Textes vom 5. April überhaupt noch diskutieren müsse, fügte dann aber an, der den USA übermittelte Text sei korrekt – das „nur“ müsse vor das Völkerrecht.<sup>1135</sup> Während man in Bonn versuchte, diesen Vorgang zu ordnen, zeigte sich Kissinger in Moskau vollends konfus, erklärte, er verstünde nicht, worum

---

<sup>1132</sup> Französischer Entwurf einer Erklärung über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE, 19. Oktober 1973, EUROPA-ARCHIV 1974, D 2, zit.n. Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, 22. Juli 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 219, FN 8.

<sup>1133</sup> Hier und im Folgenden: Briefing Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Hartman) to Secretary of State Kissinger: CSCE: Soviet „Peaceful Changes“ Formulation, Washington, 28. September 1974, im Anhang zu: Memorandum From the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger, Washington, 28. September 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 252. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1134</sup> Vgl. Memorandum From the Counselor of the Department of State (Sonnenfeldt) to Secretary of State Kissinger, Washington, 4. Oktober 1974, Tab C, ebd., Dok. 254. Im Folgenden ebd.

<sup>1135</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau, 30. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 316.

es gehe, das interessiere alles nur die Bundesrepublik; die Sowjets sollten sich mit ihr einigen und zusehen, ob sie nicht das „nur“ verschieben könnten, damit Genscher das Gefühl habe, einen Sieg errungen zu haben. Dieser Rückzug aus der Verantwortung, der mit dem abermaligen Versprechen einherging, im Sinne eines raschen Abschlusses der KSZE auf die Verbündeten einzuwirken, überraschte nicht nur die Alliierten, sondern auch das State Department, das auf Referatsebene durchaus nachvollziehen konnte, worum es der Bundesrepublik ging. In seltener Offenheit, aber unter der Bedingung strikten Quellenschutzes, offenbarte der amerikanische KSZE-Referent dem deutschen Botschafter, dass die Führungsebene, vor allem Kissinger, die KSZE als „mögliches Tauschobjekt im Rahmen eines globalen Interessenausgleichs zwischen den beiden Supermächten“ begreife; hieraus resultiere auch seine Bereitschaft, „trotz seiner äußerst geringen Vorliebe für die KSZE dem sowjetischen Parteichef ein Gipfeltreffen als Abschlußphase zu konzederen, ohne sich im übrigen um die konkreten Ergebnisse größere Sorgen zu machen.“<sup>1136</sup> Sollten sich die Europäer aber solidarisch und strikt zeigen, so bliebe auch Kissinger nichts übrig, außer den Sowjets gegenüber mehr Nachdruck an den Tag zu legen. Genau hierauf spekulierte Bonn, als man die USA Anfang 1975 überzeugte, diese Problematik mit Moskau zu verhandeln.

Anfang Februar stellte der NSC fest, die KSZE-Verhandlungen stünden still. „Die KSZE registrierte in der letzten Woche zum ersten Mal seit vielen Monaten keine neuen vereinbarten Texte, während die Sowjets bezüglich aller Konferenzthemen auf ihren Standpunkten beharrten. Sie nehmen weitläufige prinzipielle Akzeptanz eines Abschlusses auf Gipfelebene im Juni-Juli an und erscheinen zuversichtlich, dass dies die westlichen und neutralen Delegationen zwingen wird, ihre ehrgeizigeren Vorschläge aufzugeben und den minimalen Positionen zuzustimmen, die der Osten vorlegt.“<sup>1137</sup> Hinter den Kulissen aber gelang es den USA allmählich, die Sowjetunion zu Fortschritten zu bewegen. Nach langen Gesprächen, während denen Bonn die USA intern anhielt, den Druck aufrecht zu erhalten,<sup>1138</sup> erklärte sich

---

<sup>1136</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 7. November 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 326.

<sup>1137</sup> NSA Briefing Item: CSCE, Washington, 10. Februar 1975, zit. n. Memorandum of Conversation: SCE; Cyprus; China and Japan; Germany and Berlin; Emigration; SALT II; Genf, 16. Februar 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 270, FN 1.

<sup>1138</sup> So bezeichnete van Well es dem Botschafter der USA gegenüber als „unwise“ und „undesirable“, das unerwünschte Wort „only“, an dem Moskau festhielt, zu akzeptieren, nur weil die Sowjetunion sich intransigent zeige; vgl. Telegramm BONN 02517, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. Februar 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (2); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.



Moskau bereit, das Wort „only“ zu streichen, so dass aus der negativen eine positive Formulierung wurde:

„The participating states consider, that their frontiers can be changed in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.“<sup>1139</sup>

Dieses Zugeständnis bedeute jedoch, dass der Satz in das Souveränitätsprinzip, nicht in das der Unverletzlichkeit der Grenzen eingefügt werden müsse. Die USA befanden, dies sei ein wichtiger Schritt, der „prima facie“ für Bonn akzeptabel sein müsste. Doch gab es eine weitere Spitzfindigkeit, ob der man westdeutschen Widerstand erwartete. Denn die Bundesregierung wollte vermeiden, dass der Grenzandel von allen drei Bedingungen, also Völkerrecht, Gewaltfreiheit und Konsens, abhängig gemacht werde. Daher werde man in Bonn die Platzierung eines Kommas vor dem Teilsatz über das Völkerrecht fordern.<sup>1140</sup> Als Botschafter Hillenbrand das Moskauer Ergebnis van Well präsentierte, zeigte sich dieser zunächst anerkennend: „Van Well drückte seine Wertschätzung für den Bericht und die ‚interessante Entwicklung‘ bezüglich des Themas des ‚peaceful change‘ aus. Er zeigte seine Zufriedenheit darüber, dass die Sowjets das ‚only‘ aus ihrem letzten Textentwurf entfernt hätten“.<sup>1141</sup> Nach interner Prüfung in der Bundesrepublik jedoch trat ein, was man erwartet hatte. Die westdeutschen Sorgen seien nicht beseitigt, hieß es bald: „wir sind verpflichtet, festzustellen, dass ein gefährliches Element in der revidierten Reihenfolge von ‚in accordance with international law‘, ‚by peaceful change‘, und ‚by agreement‘ liegt.“<sup>1142</sup> Durch die syntaktische Verknüpfung dieser drei Elemente behalte sich die Sowjetunion vor, jede friedliche, konsensuelle Grenzänderung einer eigenen völkerrechtlichen Prüfung zu unterziehen; dies sei inakzeptabel. Daher wünsche man entweder, die deutsche Idealformulierung durchzusetzen:

„The participating states consider, that, in accordance with international law, their frontiers can be changed by peaceful means and by agreement.“

Alternativ könne man den sowjetischen Vorschlag akzeptieren, so man, wie in den USA antizipiert worden war, ein weiteres Komma einfüge:

---

<sup>1139</sup> Telegramm GENEVA 1057, US-Mission Genf an DoS, 18. Februar 1975, zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 273.

<sup>1140</sup> Vgl. ebd.

<sup>1141</sup> Telegramm BONN 02850, US-Botschaft Bonn an DoS, 20. Februar 1975, Folder „Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (2)“; Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europa and Canada; GRFL.

<sup>1142</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 03086, US-Botschaft Bonn an DoS, 24. Februar 1975, ebd.

„The participating states consider, that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.“

Und so geschah es, dass die Bundesrepublik Deutschland ihre ganze Verhandlungsmacht auf ein einziges Satzzeichen konzentrierte: „Es erscheint uns essenziell, die Einfügung des Kommas als Ziel zu erreichen.“ Die USA nahmen dies auf und präsentierten die Forderungen dem Chargé d'Affaires der sowjetischen Botschaft in Washington, Juli Woronzow. Den deutschen Idealwunsch lehnte dieser ab: „Woronzow bestätigte, in Übereinstimmung mit früherer sowjetischer Sicht, dass Moskau diesem Ansatz stark ablehnend gegenüberstehe und die Platzierung von ‚in accordance with international law‘ abseits von ‚by peaceful means and by agreement.‘ nicht akzeptieren könne.“<sup>1143</sup> Daher legte man nun die Rückfalloption vor, aus der die USA nur das erste Komma zwischen „consider“ und „that“ gelöscht hatten, welches im Englischen grammatikalisch inkorrekt war. Nach sowjetischer Prüfung wurde diese Formulierung angenommen, wie Woronzow Kissinger am 28. Februar mitteilte<sup>1144</sup> und Kissinger am 1. März der Botschaft in Bonn: „Sowjets haben uns informiert, dass sie, für die Platzierung im ‚sovereign equality principle‘, die folgende Formulierung akzeptieren [...]: ‚The participating states consider that their frontiers can be changed, in accordance with international law, by peaceful means and by agreement.‘“<sup>1145</sup> Bis auf die exakte Platzierung dieses Satzes innerhalb des Prinzips der Souveränität der Staaten war hiermit ein Kompromiss gefunden, der die notwendige Interpretationsbreite bot, um den Sowjets eine Grenzgarantie und der Bundesrepublik das Recht auf friedlichen Grenzwechsel zu suggerieren, auch wenn es Kissingers Ansicht war, dass weder diese Formulierungen noch die KSZE-Prinzipienerklärung jemals reelle Wirkungen nach sich ziehen würden.

Auch, nachdem dieser zentrale Punkt geklärt war, ließen Verhandlungsintensität und semantische Detailgenauigkeit in der KSZE nicht nach. Herausragende Fragen blieben die Breite des Territoriums der UdSSR, auf dem CBMs angewandt werden sollten, die Regulierungen journalistischer Freiheiten und der Termin der Schlusskonferenz. Bis zur letzten Minute der zweiten Phase in Genf blieb diese ein „cliffhanger“, doch konnte sie

---

<sup>1143</sup> Telegramm STATE 045297, DoS an US-Botschaft Bonn, 28. Februar 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (2); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1144</sup> Vgl. Transcript of Telephone Conversation, 28. Februar 1975, zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Volume XXXIX, European Security, Dok. 275.

<sup>1145</sup> Telegramm STATE 046561, DoS an US-Botschaft Bonn, 1. März 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (2); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

schließlich am 21. Juli 1975 beendet werden: „Die KSZE hat den 30. Juli als Eröffnungsdatum für den Phase-III-Gipfel bestätigt, all ihre substantielle und prozedurale Arbeit abgeschlossen, Konsens über die Schlussdokumente der Konferenz erzielt und Phase II um 16 Uhr am 21. Juli beendet.“<sup>1146</sup> Der Weg zu diesem Ergebnis soll abseits des Streits um die Frage des Grenzwandels nicht weiter erörtert werden, dies würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Abschließend soll lediglich betrachtet werden, was in Helsinki vor und hinter den Kulissen geschah und welche Bedeutung der KSZE-Schlussakte im Kontext des Jahres 1975 zukam. Zunächst muss erwähnt werden, dass dieses realisierte sowjetische Prestigeprojekt manchen westlichen Regierungen nicht nur inhaltliche, sondern auch innenpolitische Kopfschmerzen bereitete. War schon Willy Brandt ob seiner Neuen Ostpolitik von der Opposition des Ausverkaufs deutscher Interessen bezichtigt worden, so ließ diese auch 1975 die Gelegenheit nicht verstreichen, die Regierung scharf zu kritisieren. Exemplarisch mag die Bundestagsdebatte über die Ergebnisse von Phase II herangezogen werden, die vom Auswärtigen Ausschuss am 14. Juli gegen die Stimmen der Opposition bestätigt wurden. Die Sowjetunion versuche, so verlautete es vonseiten der CDU/CSU, mit der KSZE die Bestimmungen der Ostverträge auf europäische Ebene zu heben und so die territorialen Entwicklungen nach 1945 permanent zu legitimieren, ein Vorwurf, der die sowjetischen Intentionen nicht unrealistisch einschätzte.<sup>1147</sup> Die KSZE sei eine „Magna Charta“ Europas, ein Ersatzfriedensvertrag, dessen menschenrechtliche Bestimmungen hinter der UN-Charta zurückblieben und Interpretationskonflikte erwarten lasse. Die sicherheitspolitischen Aspekte des Dokuments beschworen die Gefahr einer sowjetischen Kontrolle westlicher Verteidigungspolitik. Diese Attacken waren keine qualitative Neuerung. Der Streit um die Formulierungen der KSZE-Prinzipienerklärung resultierte schließlich nicht nur aus der Furcht vor völkerrechtlichen Auswirkungen, sondern auch aus der präventiven Abwehr innenpolitischer Angriffe. So konnte Genscher auch mit gutem Grund argumentieren, dass von dem Dokument keine Gefahr für Deutschland, keine Präjudizierung der Wiedervereinigung und kein endgültiges Urteil über die europäischen Grenzen ausging. Die durchgesetzte Formulierung der Gleichwertigkeit aller Prinzipien schütze vor einer einseitigen Interpretation des Dokuments seitens des Warschauer Pakts; auch die Regel der Unberührtheit bestehender Verträge und Abkommen trage hierzu bei. Zwar seien die

---

<sup>1146</sup> Telegram From the Mission in Geneva to the Department of State, Genf, 21. Juli 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 318.

<sup>1147</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 2831 / 2838, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 15. Juli 1975, AD, 1928 INVA, Box 2982.

Ergebnisse des Dritten Korbs nicht „ideal“, doch böten sie eine erste Chance, die Staaten des Warschauer Pakts auf menschenrechtliche Regulierungen zu verpflichten. Sicherheitspolitisch kreierte die KSZE keinen „Kern eines europäischen Sicherheitssystems“, in dem westeuropäische Staaten sich der Kontrolle Moskaus fügen müssten, die Entspannung bleibe ein pragmatischer, andauernder Prozess. Aus Sicht der Bundesregierung war es, den Angriffen der Opposition zum Trotz, gelungen, der KSZE ihre Risiken zu nehmen und sie in einen positiven Bestand der Entspannungspolitik umzuwandeln.

Unter öffentliches Feuer geriet auch die amerikanische Détente,verstärkt durch Kissingers intransparente Arbeitsmethoden.<sup>1148</sup> Der Kongress, in dem in beiden Kammern die Demokraten die Mehrheit hielten und der sich im Verlaufe des Vietnamkriegs Schritt für Schritt gegen die Imperial Presidency ausgerichtet hatte, fand für seine Kritik an der Détente mächtige Verbündete in den großen osteuropäisch geprägten Minoritäten der USA, die in weiten Teilen strikt anti-sowjetisch ausgerichtet waren. Auch Fords Gegner in den Präsidentschaftswahlen, Jimmy Carter, und dessen polnischstämmiger Berater Zbigniew Brzezinski sahen die KSZE und deren transformativen Charakter zwar per se als positiv an, kritisierten aber den mangelnden Fokus der Regierung auf den Dritten Korb des Dokuments.<sup>1149</sup> Weite Teile der jüdischen Gemeinschaft stimmten in die Kritik mit ein, vor allem ob der pro-arabischen Haltung Moskaus im Nahen Osten und der Emigrationsrestriktionen gegenüber Juden, die aus der UdSSR auswandern wollten. Exemplarisch für den Ton dieser Kritik mag ein Editorial aus der Washington Post vom 25. April herangezogen werden, in dem es hieß:

„[D]er europäische Status quo, den der Westen nun heiligen soll, erlaubt es dem Kreml, in Osteuropa nach Belieben mit der Peitsche zu schmalzen, während er die Offenheit in Westeuropa unbehelligt für seine eigenen Ziele ausnutzt. [...] Gibt es irgendeinen Nichtkommunisten im Westen, der einen guten Grund nennen kann, weshalb der Westen auf einem Gipfeltreffen diesen ungleichen und [...] unsicheren Zustand formalisieren sollte?“<sup>1150</sup>

Am selben Tag vermerkte Helmut Sonnenfeldt nach Gesprächen mit dem American Jewish Committee: „Es ist klar, dass die KSZE das nächste Thema wird, wegen dem eine ethnische

---

<sup>1148</sup> Für einen konzisen Überblick über den inneramerikanischen Diskurs um "Helsinki" s. Crain: The Ford Presidency, a.a.O., S. 169-177.

<sup>1149</sup> Vgl. Patrick G. Vaughan: Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Nuti (Hrsg.): The Crisis of Détente in Europe, a.a.O., S. 11-25.

<sup>1150</sup> Washington Post, 25. April 1975, S. A26; zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 279.

Koalition und andere die Administration mit Angriffen überhäufen werden.“<sup>1151</sup> Die innenpolitische Bedrohung, die hieraus für die Regierung Ford erwuchs, wurde im Weißen Haus deutlich wahrgenommen. Kissinger empfahl Ford als propagandistische Gegenmaßnahme, nach der Abschlusskonferenz in Helsinki nach Berlin, Warschau, Bukarest und Belgrad zu reisen, um die Unterstützung der USA für die Völker jenseits des Eisernen Vorhangs zu unterstreichen.<sup>1152</sup> Außerdem traf sich der Präsident mit Vertretern der osteuropäisch geprägten Minderheiten, wobei auch Mitglieder des Kongresses zugegen waren; dies war das erste Treffen einer solchen Art in der Geschichte der USA, doch führte es zu gemischten Resultaten.<sup>1153</sup> Fords Statement, das die Gratwanderung zwischen der Unterstützung der Freiheit Osteuropas und der Vermeidung eines Affronts Moskaus versuchte, wurde von einigen Repräsentanten gelobt und für die Distribution über Radio Free Europe und Voice of America vorgeschlagen, während es anderen nicht annähernd weit genug ging. Auch die geplante Reise Fords nach Helsinki wurde differenziert betrachtet. In den Augen des Abgeordneten Dan Rostenkowski (D-Illinois) gab Ford den Osteuropäern hiermit Hoffnung. Aloysius Mazewski, Präsident der Polish National Alliance, sah den Gipfel kritisch, seinen Zusammenbruch aber als noch „größere Katastrophe“, während Andras Pogany, Präsident der Hungarian Freedom Fighters Association, befand: „dass Sie nach Helsinki reisen, ist eine Enttäuschung für uns, und wir sind Republikaner.“ Wie Yanek Mieczkowski schreibt: „Für Amerikaner mit osteuropäischer Abstammung war Helsinki eine bittere Pille.“<sup>1154</sup> Diese innenpolitische Debatte zeichnete den für Ford bedränglichen Wahlkampf des Jahres 1976 vor, der sich vor allem um den Konflikt zwischen liberaler Moral und realistischer Diplomatie drehte. Ein symbolträchtiger Vorfall in diesem Dilemma war die Affäre um Alexander Solschenizyn, dem sowjetischen Dissidenten, Autoren von „Archipel Gulag“<sup>1155</sup> und Literaturnobelpreisträger, der im Februar 1974 aus der Sowjetunion verbannt worden war. In der Zeit vor der KSZE-Gipfelkonferenz befand er sich in den USA und rief dazu auf, mit aller Macht gegen den sowjetischen Totalitarismus vorzugehen, im Sinne der unterdrückten Völker niemals das Prinzip der Nichteinmischung zu akzeptieren und gezielt auf den Kollaps des Kommunismus hinzuwirken. Eine abgelehnte Anfrage an Präsident Ford zu einem persönlichen Treffen trieb das Dilemma der Entspannungspolitik auf die Spitze: auf der einen Seite ein moralisch unanfechtbar auf dem Boden des Liberalismus stehender

---

<sup>1151</sup> Memorandum, Helmut Sonnenfeldt an Henry Kissinger, Washington, 25. April 1975, zit. n. ebd.

<sup>1152</sup> Memorandum of Conversation, Washington, 25. April 1975, zit. n. ebd.

<sup>1153</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 25. Juli 1975, ebd., Dok. 322.

<sup>1154</sup> Mieczkowski: Gerald Ford and the Challenges of the 1970s, a.a.O., S. 298.

<sup>1155</sup> Alexander Solschenizyn: Der Archipel GULAG, 3 Bde., 35. Aufl., Bern 1973-1976.

Dissident, der in den Hochzeiten des Kalten Kriegs wohl mit Fanfaren empfangen worden wäre, auf der anderen Seite die diplomatische Unmöglichkeit, diesen Regimesturz fordernden Rebellen zu legitimieren, während man mit Moskau das globale Gleichgewicht zu stabilisieren suchte. Insofern trug die KSZE, oftmals als Höhepunkt der Entspannung gesehen, in den USA zu ihrem Kollaps bei.

Die Stimme des unterdrückten Osteuropas machte sich auch im Westen des alten Kontinents bemerkbar. Einen Tag vor der Verabschiedung der KSZE-Schlussakte veröffentlichten angesehenere osteuropäische Emigranten, die allesamt einst hohe Ämter in den okkupierten Staaten innegehabt hatten, einen gemeinsamen Aufruf gegen diese Kollaboration mit dem Kommunismus.<sup>1156</sup> Le Monde druckte ihren Appell ab: „Im Februar 1945 haben die siegreichen Westmächte in Jalta unsere Länder der Gnade des sowjetischen, totalitären Russland ausgeliefert. Dreißig Jahre später lädt Russland die Vereinigten Staaten und alle europäischen Regierungen ein, seine Eroberungen zu bestätigen und zu legalisieren.“<sup>1157</sup> Sie warnten die Regierungen des Westens vor einer „neuen Kapitulation“, vor dem „Verrat“ der Unterdrückten, die ihre Hoffnungen in sie legten, vor dem Verlust ihrer moralischer Autorität – und „beschworen“ sie, „den Status quo in Osteuropa im Rahmen des ‚Gipfels von Helsinki‘ nicht zu bestätigen.“ Doch bei aller Prominenz dieses Aufrufs sahen sich weder Bonn noch Paris in großer innenpolitischer Not. In Frankreich lag dies wie in der Bundesrepublik daran, dass die Pariser Bedingungen für die KSZE als erfüllt angesehen wurden. Auf Frankreich war nicht nur die Idee eines Drei-Phasen-Modells für die KSZE zurückzuführen, Paris hatte auch intensiv an den Positionen der EG mitgearbeitet und viele der Vorschläge in Korb III auf die Agenda gesetzt. Das Endergebnis war daher in weiten Teilen auch Resultat französischer Anstrengungen.<sup>1158</sup> Man wertete die Verhandlungen somit vorsichtig als Erfolg. In einem Memorandum des MAE nach Ende der Zweiten Phase wurde die KSZE als „wichtige Etappe“ der Entspannungspolitik gesehen, deren Ergebnisse aber erst mit zeitlichem Abstand bewertet werden könnten.<sup>1159</sup> Bedeutsam sei sie, da diese Zusammenkunft von 35 Regierungen

---

<sup>1156</sup> Dies waren Edward Raczyński, Gesandter und Botschafter des im Zweiten Weltkrieg untergegangenen Zweiten Polnischen Republik und Angehöriger der Exilregierung, Jan Papanek, ehemaliger Botschafter der Tschechoslowakischen Republik, Paul Auer, ehemaliger ungarischer Minister, und Nicolas Penesco, ehemaliger Innenminister Rumäniens. Vgl. Un Appel de Personnalités Émigrées d'Europe Orientale, LE MONDE, 30. Juli 1975.

<sup>1157</sup> Hier und im Folgenden: ebd. Übersetzungen des Autors.

<sup>1158</sup> Vgl. DoS Briefing Paper: France, Washington, Juli 1975, Folder Briefing Books – CSCE Bilateral Book Vol. I(4); Box 10; National Security Adviser Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76; GRFL.

<sup>1159</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: Perspectives de la politique de détente après la phase finale de la C.S.C.E., Paris, 18. Juli 1975, AD, 1928 INVA, Box 3009.

historisch neuartig sei; die Übereinkunft all dieser westlichen, östlichen und neutralen Staaten in den Verhandlungen war eine beachtenswerte diplomatische Leistung. Die Gefahr der Legitimation des Status quo sah man als gebannt an: „Das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen ist nicht die pure und schlichte Weihe des Status quo, aus mehreren Gründen: die Schlussakte der KSZE ist kein Vertrag und enthält keine legalen Obligationen, sondern einfache politische und moralische Absichtserklärungen [...]. Zudem haben wir die Schutzmechanismen vervielfacht: Die Klausel des friedlichen Grenzwandels, die Klausel der Gleichwertigkeit und Interdependenz der Prinzipien, die Klausel des alliierten Rechteevorbehalts in Berlin.“ Da der Osten die Zugeständnisse des Dritten Korbs an die Nichteinmischungsklausel gekoppelt hatte, der Westen jedoch im ersten Korb das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Wahrung der Menschenrechte hatte einbringen können und selbst die blockfreien Staaten über das Konsensprinzip erfreut waren, das ihre Unabhängigkeit wahrte, ließ sich zusammenfassen: „die Zufriedenheit erscheint umfassend.“ Die KSZE sei ein historischer Wendepunkt: „Die Konfrontation ist zum ersten Mal einer breiten Kooperation gewichen und der Geist des ‚Kalten Kriegs‘ einer neuen Atmosphäre der Entspannung.“ Was die Auswirkungen der KSZE auch sein mochten – innenpolitisch war sie für Paris nicht nur akzeptabel, sondern ob ihres blockübergreifenden, entspannungspolitischen und gleichberechtigten Charakters ein Erfolg.

Die KSZE-Schlusskonferenz, die vom 31. Juli bis zum 1. August 1975 in der Finlandia-Halle in Helsinki stattfand, war ob des Zusammentreffens der Staats- und Regierungschefs von 35 Staaten atmosphärisch ein besonderes Ereignis. Neben den vielen Reden, die gehalten wurden – jede Regierung hatte gleiches Rederecht – wurden hinter den Kulissen Gespräche in bilateralem Kontext oder kleineren Gruppen geführt, die auch oft Themen abseits der KSZE behandelten. Bizarre Situationen entstanden durch die eigenwillige, von den finnischen Gastgebern organisierte Sitzordnung bei den Mahlzeiten – so, als Präsident Ford zu seinem Unbehagen zwischen Erich Honecker und Erzbischof Makarios von Zypern saß, mit denen die Konversation etwas bemüht verlief. Auch Schmidt war unglücklich darüber, dass seine Delegation neben die der DDR gesetzt wurde, so dass ihm nichts übrig blieb, außer mit Honecker zu sprechen.<sup>1160</sup> Die Schlussakte einschließlich der Prinzipienklärung unterzeichnete man am Nachmittag des 1. August, so dass die Konferenz um 18 Uhr beendet

---

<sup>1160</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: President Kekkonen's Dinner, Reaction to Brezhnev's Speech at CSCE Summit, Brezhnev's Health, The Middle East Helsinki, Helsinki, 31. Juli 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 331.

werden konnte.<sup>1161</sup> Die oberste Sorge aller Konferenzteilnehmer war es, Konferenz und Schlussakte möglichst effektiv in günstigem Licht für die eigene innenpolitische Konsumtion darzustellen. So hieß es in dem Memorandum, das Präsident Ford auf die Konferenz vorbereitete: „Ihre Rede, der weltweite Aufmerksamkeit zukommen wird, sowie ihre bilateralen Treffen während der Konferenz werden Ihnen die sehr wertvolle Gelegenheit verschaffen, die KSZE-Resultate in die richtige Perspektive zu rücken.“<sup>1162</sup> Das öffentliche Urteil über die KSZE hänge direkt davon ab, „welche Seite ihre eigene Version der KSZE und der künftigen europäischen Sicherheit am überzeugendsten propagieren kann“, wobei Moskau eine einfache Botschaft habe: „der Frieden ist gekommen.“ Der Westen müsse eine „komplexere Geschichte [...] erzählen“: „dass die Errungenschaften der KSZE maßvoll seien, dass den Beweis für den Erfolg der KSZE nur die Zukunft bringen könne und dass eine starke alliierte Verteidigungsstellung die Vorbedingung für Sicherheit und eine künftige Entspannung ist.“ Ford solle betonen, dass die Schlussakte völkerrechtlich nicht bindend sei, die Entspannungspolitik ein kontinuierlicher Prozess, und dass es auf die tatsächliche Implementierung der Bestimmungen ankomme, vor allem im humanitären Bereich. So führte er in seiner Rede aus: „Der Frieden ist kein Stück Papier. [D]er Erfolg der Entspannung, des Prozesses der Entspannung, hängt von neuen Verhaltensmustern ab, die all unseren würdevollen Deklarationen erst Leben einhauchen.“<sup>1163</sup> Auch in der Frage der Menschenrechte rückte Ford die KSZE in westliches Licht. Mit Bezug auf die amerikanische Unabhängigkeitserklärung führte er aus: „Die Gründer meines Landes sagten nicht nur, dass alle Amerikaner diese Rechte genießen sollten, sondern alle Menschen überall [...]. [D]iese Prinzipien haben [...] Millionen in Europa und auf jedem Kontinent Hoffnungen gegeben.“ Sich an die östlichen Staaten wendend, fuhr er fort: „Wir werden nichts unversucht lassen, um unsere Spannungen zu reduzieren und die Probleme zwischen uns zu lösen. Doch ist es bedeutsam, dass Sie die tiefe Hingabe des amerikanischen Volks und seiner Regierung an die

---

<sup>1161</sup> Vgl. Telegram From Secretary of State Kissinger to the Department of State, Helsinki, 2. August 1975, ebd., Dok. 334.

<sup>1162</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), Washington, 24. Juli 1975, Folder Briefing Book – CSCE – Copy (1); Box 10; National Security Adviser Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76; GRFL. Übersetzungen des Autors.

<sup>1163</sup> Hier und im Folgenden: Gerald Ford: Address in Helsinki Before the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1. August 1975, online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5137>. Letzter Zugriff am 16. Februar 2017, 16:41 Uhr. Eine in der Gerald Ford Library archivierte Version der Rede, die in den Briefing Papers des Präsidenten für seine Reise nach Helsinki liegt, weicht deutlich von der gehaltenen Rede ab: Conference on Security and Cooperation in Europe, Address by the President of the United States, Helsinki, 1. August 1975, Folder Briefing Book – CSCE – Copy (1); Box 10; National Security Adviser Trip Briefing Books and Cables for President Ford, 1974-76; GRFL.



Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten und daher an die Zusagen anerkennen, die diese Konferenz bezüglich der größeren Freizügigkeit von Personen, Ideen und Informationen gemacht hat.“ Dass Kissinger hinter den Kulissen im Gespräch mit Gromyko Solschenizyn abschätzig besprach<sup>1164</sup> und zudem, wie belegt, der Ansicht war, die humanitären Aspekte der KSZE seien irrelevant, mag darauf hindeuten, dass diese Rede in der Tat primär als Prägung einer Narrative fungierte.

Präsident Giscard d'Estaing interpretierte die KSZE in vielen Punkten ähnlich wie die USA, wich aber in einigen entscheidenden Aspekten deutlich von ihnen ab. Wie Ford betonte Giscard, die Konferenz sei kein Friedensvertrag mit völkerrechtlicher Wirkung, die Entspannungspolitik sei ein kontinuierlicher Prozess und ihr Erfolg werde vom künftigen Verhalten der Staaten abhängen. Andererseits aber grenzte er sich von den USA ab: „Der Gegenstand dieser Konferenz, wie der der Schlussakte, ist die Sicherheit in Europa. In Europa, das bedeutet, dass diese Konferenz vor allem Europäer zusammenbringt, vor allem Europa betrifft.“<sup>1165</sup> Zwar werde der Kontinent durch das Gleichgewicht der Supermächte beeinflusst, doch hier, in Helsinki, sei die Frage, was die Europäer selbst für ihre Sicherheit tun könnten. Diese Argumentation entsprach ganz der im Gaullismus verankerten Vision eines unabhängigen Europas und der Auflösung der bipolaren Blockstrukturen durch die europäische Entspannung. Diese Idee bestimmte noch ein weiteres Element der Rede Giscard, nämlich das des Bilateralismus der *Détente*. Es sei nicht verwunderlich, dass die KSZE-Schlussakte vielen im Bereich der Menschenrechte nicht weit genug ginge – „zunächst, weil die Entspannung ein langwieriges Unternehmen ist, sodann, weil ihre Substanz in einem großen Teil in den bilateralen Beziehungen angesiedelt ist, die die Konklusionen der KSZE nicht in ihrer Gänze ausdrücken können.“ Gerade daher plane Frankreich, die Vereinbarungen von Helsinki bilateral mit individuellen Partnern zu vertiefen und so die Entspannung fortzusetzen: „[U]nser Land erklärt sich dazu bereit, auf bilateraler Ebene, mit allen Ländern, die an diesem Vorschlag interessiert sind, Übereinkünfte auf erhöhtem Niveau zu avisieren, um [...] die Bestimmungen der Schlussakte umzusetzen.“ Es zeichnen sich hier deutlich die Schnittpunkte und Divergenzen der amerikanischen und der

---

<sup>1164</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Wien, 20. Mai 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 286, wo Kissinger ausführte, eine Sowjetunion unter Solschenizyn wäre für die USA ein größeres Problem als unter Breschnew.

<sup>1165</sup> Hier und im Folgenden: Discours de Valéry Giscard d'Estaing à Helsinki, 31. Juli 1975, zit. n. Nicolas Badalassi: *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*, Dissertation, Paris 2011, S. 796-798, online unter: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00713652/document>, letzter Zugriff am 17. Februar 2017, 11:42 Uhr.

europäischen Détente ab: Vereint im Druck auf die Sowjetunion und den Warschauer Pakt zur Mäßigung in Außen- und Innenpolitik und in sicherheitspolitischem Pragmatismus, doch getrennt in der machtpolitischen Frage europäischer Unabhängigkeit innerhalb des westlichen Bündnisses, getrennt auch in den Zielen der Entspannung, die für die USA unter Kissinger im Kern Containment mit anderen Mitteln blieb, während Paris und Bonn sie definierten als konkrete Verbesserungen der Situation des geteilten Europas, der Generierung eines Maximums an Handlungsfreiheit zwischen den Supermächten und der langfristigen Transformation des Ostblocks.

Diese Differenz wurde in Paris deutlicher formuliert als in Bonn. Hatten Willy Brandt und Egon Bahr wie das gaullistische Frankreich auf eine Maximierung von Handlungsspielraum abgezielt, kam es Helmut Schmidt darauf an, seinen Einfluss innerhalb des Bündnisses, vor allem in Washington, geltend zu machen. Daher betonte der Bundeskanzler in seiner Rede, die im Übrigen von Jan Lodal, einem NSC-Beobachter der Konferenz, als „glanzlose Darbietung“<sup>1166</sup> wahrgenommen wurde, den historischen Wert dieser ersten Zusammenkunft von Europäern und Amerikanern: „In ihrer Zielsetzung ist diese Konferenz, diese KSZE, ohne Vorbild. Sie hat zum ersten Mal die Staaten Europas und Nordamerikas mit der ganzen Breite ihrer Probleme an einen gemeinsamen Tisch gesetzt.“<sup>1167</sup> Nicht nur die Allianz mit den USA, auch die in der deutschen Sonderlage verankerten Aspekte des nationalen Interesses unterstrich Schmidt in seiner Rede, was auch Antwort auf innenpolitische Kritik war. So hieß es zur Klarifizierung des Streites um den Grenzwandel: „Grenzen sind unverletzlich; sie müssen aber friedlich und einvernehmlich verändert werden können. Unser Ziel bleibt es, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.“ Auch die Unberührtheit bestehender Verträge und Abkommen sowie die Notwendigkeit der Ausdehnung der Konferenzergebnisse auf Berlin betonte Schmidt. Abseits dieser Spezifika bewegte sich die Ansprache im Rahmen des Konsenses, den die Westmächte bezüglich der Interpretation der KSZE gefunden hatten – sie sei kein Endergebnis, kein völkerrechtlich bindender Vertrag, sondern eine Etappe auf dem Weg der Entspannung, deren Erfolg davon abhängt, „ob wir und wie weit wir auf der gemeinsam erarbeiteten Grundlage nun in der Zukunft zu praktischen Schritten kommen, [...]“

---

<sup>1166</sup> Zit. n. Editorial Note, FRUS, 1969-1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 330.

<sup>1167</sup> Hier und im Folgenden: Brücken der Zusammenarbeit zwischen den Systemen, Erklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Schlußkonferenz der KSZE am 30. Juli 1975 in Helsinki, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 98, Bonn, 1. August 1975, S. 921ff., online unter: [https://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/g12/b\\_136\\_34849\\_ksze\\_rede\\_schmidt.pdf](https://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/g12/b_136_34849_ksze_rede_schmidt.pdf); letzter Zugriff am 17. Februar 2017, 13:26 Uhr.

die den Hoffnungen der Menschen gerecht werden. [...] Die Unterschrift, [...] die wir hier leisten, bedeutet deswegen eine schwerwiegende Verpflichtung für uns alle [,] den Worten dann die Taten und die Praxis folgen zu lassen.“

Auch wenn die KSZE ursprünglich das Projekt der Sowjetunion war und diese es verstand, die Schlussakte im eigenen Sinne als Legitimation des Status quo zu interpretieren – dem Westen war es gelungen, seine Sichtweise in den Dokumenten zu verankern und in Helsinki zu unterstreichen. Langfristig sollte sich der transformative Impetus der humanitären Bestimmungen durchsetzen und seinen Teil zum friedlichen Ende des Kalten Kriegs beitragen. Schon 1975 hatte man im Westen die Hoffnung gehegt, dass es gelungen war, die KSZE in ein trojanisches Pferd zu verwandeln, das langfristig den Einfluss der kommunistischen Diktaturen schwächen und den Eisernen Vorhang durchlässig werden lassen würde. Während die Emigrantengemeinschaften in der westlichen Welt die Konferenz in scharfen Tönen verurteilten, begrüßten „Zehntausende“ Präsident Ford bei seinen Besuchen in Warschau, Bukarest, Krakau und Belgrad, wie Kissinger dem japanischen Premierminister Miki erklärte.<sup>1168</sup> Diese Entwicklung schwäche die Sowjetunion, was Fernziel der USA bliebe: „Strategisch wünschen wir, den sowjetischen politischen Einfluss in Osteuropa zu schwächen, nicht zu bestätigen. Und wir glauben, wir können ihn mit der Entspannung effektiver schwächen, als wir es mit Kaltem Krieg könnten.“ Die Ergebnisse der Konferenz, so sah es Kissinger, gäben nichts aus der Hand, was nicht schon in anderen Abkommen legitimiert worden sei; kein Dokument und keine Konferenz könne etwas an den Realitäten ändern: „Der politische Einfluss der Sowjetunion in Osteuropa steht mit dieser Konferenz in keinem Zusammenhang. Die Sowjetunion hat ungefähr 40.000 Panzer zwischen dem Ural und der Elbe, und keine westliche Nation will so viele Panzer bauen.“ Die Angriffe der KSZE-Kritiker seien daher „demagogische Plattitüden.“ Auch intern fasste Kissinger zusammen: „Es gab Kritik an diesem Treffen. Doch es hat den Westen bestärkt und den osteuropäischen Staaten ein größeres Gefühl der Unabhängigkeit gegeben.“<sup>1169</sup> Die Kritiker bewiesen nur den „moralischen Kollaps der akademischen Community [:] Sie beklagen sich [Original: ‚they are bitching‘] nun über die Grenzen, zu deren Wandel wir nichts unternommen haben, als wir ein nukleares Monopol hatten.“ Die Grenzen seien lang etabliert, doch die neuen Aspekte der KSZE, zumal im Dritten Korb, seien positiv für den Westen.

---

<sup>1168</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: President’s First Meeting with Prime Minister Miki; Washington, 5. August 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. XXXIX, European Security, Dok. 338.

<sup>1169</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Cabinet Meeting, Washington, 8. August 1975, ebd., Dok. 339.

Nicht Breschnew, sondern Ford sei nach der Konferenz auf einen „Triumphzug“ durch Osteuropa gegangen, bei dem die Bevölkerungsmengen so groß waren, dass sie unmöglich alle hätten bezahlt sein können. Es sei deutlich geworden, wem die Zukunft gehöre: „Jeder, der von einem anderen Planeten aus zusieht, hätte nicht gedacht, dass der Kommunismus die Welle der Zukunft ist.“

Es ist ironisch, dass ausgerechnet Kissinger, dessen Position stets das genaue Gegenteil gewesen war, die KSZE so lobte; wie nachgewiesen wurde, ging es vor allem auf die beharrende Haltung der Europäer gegenüber der UdSSR und den USA zurück, dass die Konferenz ein nachhaltiger Erfolg wurde.<sup>1170</sup> Dass es gelang, sie zu einem Transportmittel eigener Interessen und Wertvorstellungen umzuformen, auf die sich osteuropäische Dissidentenbewegungen bald würden berufen können,<sup>1171</sup> war ein großer Erfolg, der zur Revolution innerhalb des Warschauer Pakts, zu Michail Gorbatschows Politik von Perestroika und Glasnost und zur Desintegration des Ostblocks und der Sowjetunion beitrug.<sup>1172</sup> Dies auf die Verdienste Fords und Kissingers zurückzuführen, wie es in manchen Forschungsbeiträgen getan worden ist, erscheint ob der Ergebnisse dieser und anderer Untersuchungen höchst fragwürdig.<sup>1173</sup> Vielmehr resultierte der Erfolg aus einer komplexen Gemengelage von ostpolitischer Vorarbeit, interessenspolitischen Verhandlungsjunktimen, dem sowjetischen Willen zur Entspannung und der europäischen Unnachgiebigkeit in den Fragen des Grenzwandels und des dritten Korbes. Somit setzte sich langfristig das von Stephan Kieninger so bezeichnete Konzept der „Dynamic Détente“ gegenüber einer „static, Status quo oriented détente“ durch, wobei natürlich in der KSZE beide Modelle zu Tage traten.<sup>1174</sup> Ersteres Konzept war in der EG, vor allem in Frankreich und der Bundesrepublik, sowie im

---

<sup>1170</sup> Zu diesem euro-amerikanischen Konflikt vgl. auch Kieninger: Transformation versus Status quo, a.a.O., insbes. S. 114.

<sup>1171</sup> Vgl. übereinstimmend Svetlana Savranskaya: Human rights movement in the USSR after the signing of the Helsinki Final Act, and the reaction of Soviet authorities, in: Nuti (Hrsg.): The Crisis of Détente in Europe, a.a.O., S. 26-40, S. 26: „One of the major factors undermining the Cold War structures in Europe was the quickly growing network of human rights movements in the countries of Eastern Europe, which used the Final Act as its legitimizing document and as its banner in the fight with communist authorities““ zudem Anthony Kemp-Welch: Eastern Europe. Stalinism to solidarity, in: Leffler / Westad: The Cambridge History of the Cold War, Vol. II, a.a.O., S. 219-237, S. 232.

<sup>1172</sup> Vgl. übereinstimmend Vaughan: Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, a.a.O.; Brinkley: Gerald R. Ford, a.a.O., S. 106: „with their calls for openness and respect for human rights, the Helsinki Accords would mark the beginning of the end of the Soviet domination of Eastern Europe.“

<sup>1173</sup> Vgl. Graeme Mount / Mark Gauthier: 895 Days that changed the world. The presidency of Gerald R. Ford, Montréal u.a. 2006, S. 136, wo zwar Michail Gorbatschow und „many Germans“ Anteile am „right to glory“ zugesprochen werden, was in sich schon eine zweifelhafte historische Feststellung ist, aber anschließend eingeschränkt wird: „However, it began during the Nixon and Ford administrations. Without the process begun by Nixon and concluded [...] by President Ford, the Wall would probably have survived for many years longer.“

<sup>1174</sup> Kieninger: Dynamic Détente, a.a.O., S. 77-95, S. 77.

amerikanischen State Department vertreten, während Breschnew, Nixon, Ford und Kissinger zweiteres vertraten, wie neben Kieninger auch Morgan und Sargent<sup>1175</sup> unterstreichen – auch wenn Kissinger zumindest nominell und strategisch das Fernziel einer globalen Transformation nicht aufgab. Dass die westliche Allianz in dieser komplexen Situation trotz solch konzeptioneller und auch praktischer Interessenskonflikte Einheit nach außen wahrte und die KSZE 1975 erfolgreich abgeschlossen werden konnte, ist ein historisch bemerkenswerter Vorgang, der, wie belegt wurde, auch aus den verbesserten Beziehungen zwischen Bonn, Paris und Washington resultierte, die nach dem trilateralen Regierungswechsel 1974 den Charakter des Dreiecks prägten.

### ***II.2.2.2. Der Eurokommunismus und die portugiesische Revolution***

*„[A]nother Cuba in the Iberian Peninsula.“*

*~ Präsident António de Spínola zu Richard Nixon, 24. Juni 1974<sup>1176</sup>*

War es das Ziel der Westmächte, durch den Entspannungsprozess langfristig auf die inneren Strukturen des Ostblocks einzuwirken, die Herrschaft des Kremls zu schwächen und den Ost-West-Konflikt zum eigenen Vorteil zu wenden, so schrieb man umgekehrt auch der Sowjetunion die Absicht zu, in Westeuropa ähnliche Ziele zu verfolgen und dementsprechend zu agitieren. Ihr Einfluss wurde zumal in den westlichen kommunistischen Parteien gesehen, die Mitte der 1970er-Jahre in einigen NATO-Staaten eine Beteiligung an der Regierung oder gar deren Übernahme zu erreichen drohten. Das Ausgreifen dieses Eurokommunismus war vor allem in den mediterranen Staaten evident: Italien, Frankreich, Spanien und Griechenland standen unter Beobachtung der USA und bereiteten Henry Kissinger Sorgen.<sup>1177</sup> Ein besonders heikler Konfliktherd sollte das NATO-Mitglied Portugal werden, nachdem am 25. April 1974 der als Nelkenrevolution in die Geschichte eingegangene Putsch des als „Movimento das Forças Armadas“ (Bewegung der Streitkräfte, MFA)

---

<sup>1175</sup> Vgl. Michael Cotey Morgan / Daniel J. Sargent: Helsinki, 1975, in: Spohr / Reynolds (Hrsg.): *Transcending the Cold War*, a.a.O., S. 95-121, S. 100: „NATO's agenda therefore embodied a transformative conception of détente, at odds with Brezhnev's more conservative interest in confirming the Status quo.“

<sup>1176</sup> Memorandum for the President's File by the President's Assistant (Haig), Washington, 24. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 133.

<sup>1177</sup> Dies teilte Stuart N. Scott, US-Botschafter in Lissabon, Präsident António de Spínola vertraulich mit; vgl. Telegram From the Department of State to the White House, Washington, 26. Juli 1974, ebd., Dok. 134.

zusammengeschlossenen Militärs die in den 1930er Jahren von António de Oliveira Salazar aufgebaute Diktatur des Estado Novo an ihr Ende gebracht hatte. Der Coup d'État, der relativ rasch und unblutig verlief, war die Reaktion auf eine Krise der Diktatur, die sich aus breiter gesellschaftlicher Unzufriedenheit, dem Widerstand gegen die Kolonialpolitik von Salazars Nachfolger Marcelano Caetano, die das Land in andauernde, blutige Auseinandersetzungen in seinen Besitzungen in Afrika verstrickte, und den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ergab. An die Spitze des Bündnisses aus konservativ-liberalen sowie linksgerichteten Elementen rückte General António de Spínola, hochdekoriertes Kriegsheld und Autor eines Buchs, das zwei Monate vor der Revolution erschienen war und mit seinen Forderungen den Coup vorgezeichnet hatte.<sup>1178</sup> In den USA wurde der Umsturz zunächst mit Wohlwollen verfolgt, zumal er rasch Stabilität zu generieren schien. Wie Kissinger analysierte: „Als ‚Regierungschef‘ scheint Spínola auf dem Weg zu einem vielversprechenden Start zu sein. Sein Prestige ist so hoch, dass er trotz den Trennlinien innerhalb der Armee in der Lage sein könnte, sie komplett unter Kontrolle zu halten. Das Land [...] könnte zu einer maßvollen Bewegung in Richtung Wandel, im In- wie im Ausland, bereit sein.“<sup>1179</sup> Der Coup impliziere keine Gefahr für die Interessen der USA, sondern Vorteile; so könne nun möglicherweise der Wunsch Lissabons nach amerikanischen Waffen für seine Kolonialkriege abebben. Die Reaktionen in den lokalen Administrationen und in den afrikanischen Kolonien blieben beherrscht, da man dort aufgrund Spínolas progressiver Haltung mit der Chance auf Unabhängigkeitsverhandlungen rechnete. Das bald umgehende Gespenst einer kommunistischen Machtübernahme in Portugal fürchtete man in jenen Tagen nicht.

Grundsätzlich ebenfalls positiv, doch skeptischer hinsichtlich der weiteren Entwicklung beurteilte das AA die Lage. „Die Regierungserklärung der Junta vom 26. April stellt ein eindrucksvolles Dokument der Demokratisierung und Liberalisierung dar“,<sup>1180</sup> berichtete der Botschafter in Lissabon, doch gleichzeitig schaffe sie „einen hohen Erwartungshorizont“ in einer Lage, die leicht in eine andere Richtung umschlagen könne: „Im Innern wird es zunächst darauf ankommen, einer Linksradikalisierung vorzubeugen. Der in Jahrzehnten aufgestaute Freiheitsdruck sucht sich Bahn und kann, wenn nicht rechtzeitig kanalisiert, zu tiefgreifenden Störungen der öffentlichen Ordnung führen.“ In diesem Sinne argumentierte auch Spínola

---

<sup>1178</sup> Vgl. hierzu: Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon: Coup in Portugal, Washington, 29. April 1974, ebd., Dok. 132. Das Buch Spínolas in der deutschen Ausgabe: António de Spínola: Portugal und die Zukunft, Düsseldorf 1974.

<sup>1179</sup> Hier und im Folgenden: ebd.

<sup>1180</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Holleben, Lissabon, an das Auswärtige Amt, 28. April 1974, AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 136.

selbst, als er sich im Juni 1974 als Präsident der Übergangsregierung auf den Azoren mit Präsident Nixon traf. Diese portugiesische Inselkette stellte eine strategisch wichtige NATO-Militärbasis dar, deren Nutzung den USA nach dem Zweiten Weltkrieg von Salazar gestattet worden war, was Portugals geostrategische Bedeutung erhöhte. Spínola warb hier mit Nachdruck um „dringende und substantielle“ Unterstützung.<sup>1181</sup> Diese sei notwendig, um die von Moskau unterstützten portugiesischen Kommunisten zu bekämpfen: „Solche Unterstützung wäre instrumental dabei, jedwedem Manöver der Kommunisten (die gerade große finanzielle Unterstützung von den Sowjets erhalten haben), die Kontrolle über Portugal zu übernehmen und so ein neues Kuba auf der Iberischen Halbinsel zu implantieren, entgegenzutreten.“ Wie in Südostasien gelte auch hier die Dominotheorie: eine kommunistische Machtübernahme in Lissabon könne auch Madrid in den Einflussbereich des Kreml rücken; zudem würden die Azoren und die kapverdischen Inseln der NATO verloren gehen. Nixon sagte ohne Zögern zu, das amerikanische Gesetz gegen die materielle Unterstützung Portugals, das der Kongress ob dessen Kolonialpolitik erlassen hatte, aufzuheben und zu prüfen, inwiefern man „sowohl öffentlich als auch verdeckt“ helfen könne. Konkret bat Spínola, ihm diplomatische Unterstützung zu gewähren und daran mitzuwirken, dass Portugals Kolonien ihre Unabhängigkeit in geordneten Prozessen nach den Regeln der UN erhielten; bei chaotischem Vorgehen würden manche Gebiete den Kommunisten zufallen. Die kapverdischen Inseln sollten portugiesisch bleiben, da sie sonst von der neuen Regierung Guinea-Bissaus in einem geheimen Handel mit Moskau, über den Spínola berichtete, direkt der Sowjetunion überschrieben würden. Auch dieser, wie Nixon befand, „aufgeklärten Politik gegenüber Afrika“ sicherte er seine Unterstützung zu.

Diese Entscheidung nahm bald konkrete Formen an. Washingtons Bereitschaft, finanziell, rüstungspolitisch und geheimdienstlich aktiv zu werden, ging hierbei nicht nur auf Spínolas Bitten zurück, sondern darauf, dass man es aufgrund eigener Informationen als erwiesen betrachtete, dass Moskau die Portugiesische Kommunistische Partei (PKP) unterstützte.<sup>1182</sup> Zudem sah man die Lage nach dem Putsch bald skeptischer, da sich Spínola bei der provisorischen Regierungsbildung gezwungen sah, zwei kommunistische Minister einzubeziehen, auch wenn er einen dritten Kandidaten der PKP verhindern konnte. Der

---

<sup>1181</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum for the President's File by the President's Assistant (Haig), Washington, 24. Juni 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 133.

<sup>1182</sup> Vgl. DoS Briefing Paper: Portugal, Prime Minister Palma Carlos, Washington, undatiert, Folder NAC Summit – Brussels June 1974, V.2 of 2 The President [3 of 3]; Box 54; NSC Files; RNL. Vgl. im Folgenden ebd.

amerikanische Botschafter Scott verdeutlichte Spínola das Missfallen der USA: Zwar verstehe man die politischen Probleme in Lissabon und wolle nicht den Eindruck erwecken, sich in innere Angelegenheiten einzumischen, jedoch: „Ich wollte klar verstanden wissen, dass die [US-Regierung] kommunistische Repräsentation in jeder mediterranen Regierung inklusive Portugals ablehnt.“<sup>1183</sup> Zwar könne man sich nicht öffentlich positionieren, doch sei man bereit, „ihm jede nicht-publike Unterstützung in dieser Richtung zu gewähren, die er benötigen könne.“ Spínola erbat sich Hilfe in zwei konkreten Fällen: In der Frage des Aufbaus einer Nachfolgeinstitution des DGS (Direcção-Geral de Segurança / Sicherheitsgeneraldirektorat), der ehemals als PIDE (Polícia Internacional e de Defesa do Estado / Internationale und Staatsverteidigungspolizei) bekannten, berüchtigten Geheimpolizei der portugiesischen Diktatur, sowie bei der Ausrüstung des Militärs mit Panzern. Botschafter Scott urteilte, es sei Spínola mit der Bekämpfung des Kommunismus ernst, weshalb er Unterstützung verdiene: „Ich denke, es wäre von großer politischer Hilfe für Spínola und würde zudem amerikanischen Einfluss im Militär erhöhen, wenn wir schnell und positiv auf Spínolas Anfrage nach Rüstungsgütern reagieren könnten.“ Die amerikanischen Maßnahmen erstreckten sich mit Hinblick auf die für März 1975 anberaumte Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung auch auf die geheimdienstliche Ebene. Am 27. September wurde dem 40 Committee, das über bedeutende CIA-Operationen entschied, ein Memorandum über das Programm zur Beeinflussung der Wahlen vorgelegt,<sup>1184</sup> die Maßnahmen fokussierten sich auf „verdeckte Operationen, die darauf abzielten, eine stabile Regierung in Portugal zu erhalten, die die fortlaufende Nutzung der Azorenbasis durch die USA gewährleisten und Portugals NATO-Mitgliedschaft würdigen wird.“<sup>1185</sup> Da die PKP dank Moskau über „massive Mittel“ verfüge und eine elaborierte politische Kampagne vorbereite, müsse man es dem Kreml leicht tun. Nach einer dreimonatigen Aufklärungsphase, die MFA, Regierung, politische Parteien und Arbeiterschaft, die vier „Schlüsselemente der Macht“, beobachten solle, stünden mehrere Optionen zur Verfügung: Finanzielle

---

<sup>1183</sup> Hier und im Folgenden: Telegram 163339/Tosec 56 From the Department of State to the White House, Washington, 26. Juli 1974, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 134.

<sup>1184</sup> Das 40 Committee war die Nachfolgeinstanz des 303 Committee, etabliert durch NSDM 40 im Februar 1970; die Namensänderung entsprach der Nummerierung des etablierenden Memorandums und ging darauf zurück, dass das 303 Committee durch Erwähnung in den Medien kompromittiert worden war; vgl. National Security Decision Memorandum 40, Washington, 17. Februar 1970, FRUS, 1969–1976, Vol. II, Organization and Management of U.S. Foreign Policy, 1969–1972, Dok. 203; für einen Überblick über die historische Entwicklung der US-Geheimdienstoperationen sowie dieser Institution seit dem Zweiten Weltkrieg vgl. Note on U.S. Covert Actions, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, S. XXXV.

<sup>1185</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum Prepared for the 40 Committee: Plans for Political Operations in Portugal, Washington, 27. September 1974, ebd., Dok. 136.



Unterstützung politischer Kandidaten, Weiterbildungsmaßnahmen für Parteipersonal, hierbei Kooperation mit westeuropäischen Parteien, Beeinflussung und Unterstützung zentristischer Militärs sowie Einladungen favorisierter Kandidaten in die USA. Diese klandestinen Projekte dienten dem Ziel, „die offizielle Involvierung der USA zu verbergen und so das Risiko von Peinlichkeiten für die USA und eine befreundete portugiesische Regierung zu minimieren.“ Nach positivem Beschluss des 40 Committee begann die CIA mit der Explorationsphase, die sich bis in den Dezember zog.<sup>1186</sup>

Während die USA auf die innere Lage Portugals und die Implikationen für den Ost-West-Konflikt blickten, sorgte sich die Regierung in Paris um die Auswirkungen des Umbruchs auf die Lage in Afrika. Denn die von Spínola mit Nixon vereinbarte Politik eines gelenkten Weges in die Unabhängigkeit und des Verbleibs der Kapverdischen Inseln in Portugals Hand rief bei der in Guinea-Bissau seit langer Zeit gegen die portugiesische Herrschaft kämpfenden PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde / Afrikanische Partei der Unabhängigkeit für Guinea und Kap Verde) nach zunächst positiven Gesprächen Unmut hervor. Frankreich hatte seine Beziehungen zum Senegal genutzt, um Gespräche zwischen der Regierung Spínola und der PAIGC anzuberaumen – in der Hoffnung auf die „Etablierung neuer Beziehungen zwischen Portugal und Afrika.“<sup>1187</sup> Doch im Juli 1974 hatte Spínola eine Dekolonisationsdoktrin ausgerufen, die zwischen Selbstbestimmung und Unabhängigkeit unterschied, was aus afrikanischer Sicht inakzeptabel war. Zudem warf man Portugal vor, Söldnertruppen in Guinea-Bissau engagiert zu haben. Am Quai d'Orsay wurde darüber hinaus festgestellt, dass nun, da die Unabhängigkeit der portugiesischen Kolonien in greifbare Nähe rückte, der innerafrikanische Konflikt um die Machtvakuen begann, der durch die Interessenpolitik außerafrikanischer Mächte verstärkt wurde. Dies war nicht nur in Guinea-Bissau und auf den Kapverdischen Inseln der Fall, sondern auch in Mosambik und Angola, wo eine Gemengelage aus bewaffneten Unabhängigkeitsbewegungen existierte, die ihrerseits bald von China, der UdSSR, den USA und deren Alliierten unterstützt wurden.<sup>1188</sup> Diese Machtkonflikte würden durch ethnische Spannungen zwischen „Blancs et Noirs“ verschärft, bei denen der „haine raciale“ jeden Moment ausbrechen könne.<sup>1189</sup> Vor allem das Apartheidsregime in Südafrika und das von einer weißen Minderheitsregierung beherrschte

---

<sup>1186</sup> Vgl. Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger): Proposed Covert Action in Portugal, Washington, 7. Dezember 1974, ebd., Dok. 142.

<sup>1187</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: décolonisation portugaise, Paris, 4. Juli 1974, AD, 1928 INVA, Box 3007.

<sup>1188</sup> Für den Konflikt in und um Angola vgl. Crain: The Ford Presidency, a.a.O., S. 210-231; Hanhimäki: The Flawed Architect, a.a.O., S. 402-426.

<sup>1189</sup> Note, MAE: décolonisation portugaise, Paris, 4. Juli 1974, a.a.O. Im Folgenden ebd.

Rhodesien stellten soziopolitische Pulverfässer an den Grenzen von Angola und Mosambik dar. Kerninteresse Frankreichs war es, eine Destabilisierung des für die eigene Außenpolitik zentralen Kontinents und eine Verschlechterung der euro-afrikanischen Beziehungen zu vermeiden: „Zu lange aufgeschoben, droht die portugiesische Kolonialregelung, Afrika auf gefährliche Weise durcheinanderzubringen. Das Wesentliche wird es nun sein, das schwindende Vertrauen zwischen Lissabon und den afrikanischen Hauptstädten wiederherzustellen.“ Paris plante daher, seinen diplomatischen Einfluss einzusetzen, um den portugiesisch-afrikanischen Konflikt zu entschärfen und so nicht nur den Frieden, sondern auch den eigenen Einfluss abzusichern.

Diese Politik ging primär auf die postkolonialen Interessen Frankreichs in Afrika zurück, nicht auf den Ost-West-Konflikt. Doch ist sie nicht gänzlich von diesem zu trennen, da in Afrika Waffen, Gelder und Truppen der Supermächte aufeinandertrafen und lokale Bürgerkriege zu Mikrokosmen des globalen Machtkonflikts transformierten. Doch die Probleme in Afrika hingen noch auf andere Art und Weise mit dem Kalten Krieg in Europa zusammen. Denn das Stocken der portugiesisch-afrikanischen Gespräche führte auch im MFA zu Unzufriedenheit gegenüber Spínola und einer Polarisierung der Bewegung, die primär durch das Ziel des Sturzes der Diktatur vereint worden war. Dieser Kursstreit führte am 30. September 1974 zum Rücktritt Spínolas, dessen Nachfolger General Francisco da Costa Gomes wurde, zwar ebenfalls konservativ-liberal, doch kompromissbereiter gegenüber dem linken Flügel, der Spínola gestürzt hatte.<sup>1190</sup> Diese Entwicklungen riefen in Amerika und Europa Sorgen hervor, zumal man in Washington eine enge Koordination zwischen MFA und PKP beobachtet hatte. „Gemeinsam“, schrieb Kissinger an Präsident Ford, „war ihre Kontrolle der Situation so komplett, dass das Land praktisch in ihren Händen lag.“ Schon am Tage des Rücktritts hatte er die Lage als kritisch eingeschätzt, die Situation bewege sich in eine „linkslastige Richtung“, Kommunisten und linke Sozialisten übten die Kontrolle aus.<sup>1191</sup> Infolge dieser Ereignisse legte CIA-Direktor William Colby Kissinger am 16. Oktober ein überarbeitetes Geheimdienstprogramm vor, das auf die Stärkung der zentristischen Kräfte sowie einer von den Kommunisten unabhängigen Sozialistischen Partei abzielte.<sup>1192</sup> Ford

---

<sup>1190</sup> Für die amerikanische Analyse der Ereignisse vgl. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Ford: Assessment of Events in Portugal, Washington, undatiert, nach dem 30. September 1974, FRUS, 1969–1976, VI. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 137. Im Folgenden ebd.

<sup>1191</sup> Memorandum Henry Kissinger an Gerald Ford, Washington, 30. September 1974, zit n. ebd., FN 1.

<sup>1192</sup> Memorandum From Director of Central Intelligence Colby to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), ebd., Dok. 138.

hatte Kissinger, der mahnte, es könne für Portugal schon zu spät sein, bereits sein Einverständnis signalisiert, geheimdienstlich aktiv zu werden.<sup>1193</sup> Kissinger aber zögerte. Die Regierung Costa Gomes, die bereit war, Kommunisten zu integrieren, mit amerikanischen Mitteln zu unterstützen, könnte das problematische Signal senden, man könne sich verhalten, wie es einem gefalle, und dennoch mit amerikanischer Hilfe rechnen.<sup>1194</sup> Dies würde auch auf die Regierung in Rom wirken, der man verdeutlicht habe, man wünsche keine Kommunisten an der Macht. Auf Fords Frage, wie die übrigen europäischen Verbündeten sich positionierten, erklärte Kissinger, mit London könne man nicht rechnen; laut Lieutenant General Vernon Walters, dem Vizedirektor der CIA, würde Frankreich in wenigen Jahren in derselben Lage sein wie Portugal. Zwar gebe es zu Giscard, umzingelt von den „wilden Gaullisten“ und Mitterands Sozialisten, keine Alternative, doch solle man sein Geld nicht auf ihn setzen: „Giscard ist ein Playboy und nicht an Sicherheit interessiert. Er ist lasterhaft und ultimativ kein ernsthafter Mann. [...] Walters sagt, die einzige Hoffnung ist, dass man Giscard das Fürchten lehre [im Original: to put the fear of God in Giscard].“ Europa sei in „a helluva mess“, analysierte Präsident Ford. Die ganze Hoffnung liege auf Bundeskanzler Schmidt: „Schmidt ist der einzige verbleibende stabile Anführer. Er ist aggressiv, nationalistisch. Er ist nur versehentlich Sozialist.“ Man müsse eng mit ihm kooperieren, um Portugal unter Kontrolle zu bringen.

Dies sollte bald realisiert werden. Washington beschloss, Lissabon zu verdeutlichen, dass jedes Appeasement der Kommunisten Sanktionen nach sich ziehen werde, um andere NATO-Partner abzuschrecken. Diese Politik wurde bald in der Nuclear Planning Group deutlich, dem Gremium, in dem seit 1966 die nicht-nuklearen Mächte an der atomaren Rüstungs- und Sicherheitspolitik beteiligt wurden, wenn auch ohne Beschlussmacht. Gerade für die Bundesrepublik war die NPG ob ihrer Sicherheitsinteressen, aber auch aus Prestige Gründen von großer Bedeutung. Auch Portugal war NPG-Mitglied – also nun erstmals eine Regierung unter kommunistischer Beteiligung. Dies führte in den USA zu der Sorge, dass geheime Informationen aus der NPG nach Moskau gelangen würden. Daher erläuterte die amerikanische Regierung ihren europäischen Verbündeten mit Ausnahme Portugals am 21. Oktober in Brüssel, dass sie „einer Teilnahme portugiesischer Vertreter an der 16. NPG-Ministerkonferenz nicht zustimmen könne“ und bat um Einverständnis, „der portugiesischen

---

<sup>1193</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 7. Oktober 1974, zit. n. ebd., FN 1.

<sup>1194</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 18. Oktober 1974, ebd., Dok. 139. Im Folgenden ebd.

Regierung nahezulegen, auf die Teilnahme [...] zu verzichten.“<sup>1195</sup> Sollte dies nicht realisierbar sein, solle man die Sitzung ausfallen lassen und verschieben. Die Bundesregierung war anderer Ansicht. Wie Botschafter Krapf seinen Kollegen auf einer Sondersitzung der NPG erläuterte, müsse sich „eine Verschiebung oder das Nicht-Abhalten der NPG-Ministerkonferenz [...] für die NATO insgesamt schädlicher auswirken [...] als das Abhalten einer ‚verwässerten‘ Konferenz[,] gerade für die NATO-freundlichen Kreise in Portugal“. Hinter diesen Erwägungen stand zugleich die Sorge um die Schwächung der NPG und somit der deutschen Beteiligung an der NATO-Nuklearpolitik. So ergänzte Krapf: „Daß unsere Befürchtungen [...] nicht ganz unbegründet sind, erhellt schon daraus, daß bei den Amerikanern Überlegungen angestellt werden, die Arbeit der NPG-staff-group vorläufig ganz einzustellen.“ Diese Sorgen Bonns teilte Genscher bald Kissinger mit, woraufhin dieser erläuterte, es gehe den USA nicht primär um die Frage der Informationssicherheit, so wichtig diese auch sei.<sup>1196</sup> Vielmehr Sorge er sich um eine Ausbreitung des Eurokommunismus, der in Südeuropa überhand nehmen und von Moskau unterstützte Parteien an die Regierung bringen könnte, was mit allen Mitteln verhindert werden müsse. Sollte man gegenüber Lissabon keine Sanktionen ergreifen, könne diese zu einem „erosiven Prozess“ bei anderen Regierungen mit „weitreichenden Konsequenzen“ für das Bündnis führen. Daher bat er Genscher um Unterstützung und beruhigte ihn zugleich, die USA planten keineswegs eine Schwächung der NPG, deren Arbeit sie „größte Wichtigkeit“ beimäßen. Es sei gerade das amerikanische „Bestreben, die Integrität der Allianz, inklusive der NPG, zu wahren“, die ihn dazu bringe, Genscher um Unterstützung für eine Verschiebung zu bitten. Nachdem zusätzlich noch Secretary of Defense Schlesinger Einfluss auf seinen Kollegen Leber genommen hatte, lenkte die Bundesregierung schließlich ein und verschob das Treffen auf Dezember.<sup>1197</sup> Diese Entscheidung kaufe der NATO Zeit, löse jedoch das Problem nicht, mahnte Genscher; man müsse gemeinsam Wege finden, die Geheimhaltung sicherzustellen, NPG und NATO institutionell abzusichern und zudem Portugal zu stabilisieren. Doch kaum hatte Bonn zugestimmt, hatten die USA vermittels Drucks auf Lissabon ihr Ziel schon erreicht; Präsident Costa Gomes erklärte sich auf Washingtons Bitte bereit, seine Regierung aus der NPG zurückzuziehen, bis sie die Einhaltung der Sicherheitsstandards gewährleisten könne.

---

<sup>1195</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 24. Oktober 1974, AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 307, FN 2.

<sup>1196</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm STATE 234483, DoS an US-Botschaft Bonn, 24. Oktober 1974, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (1); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1197</sup> Telegramm STATE 245524, DoS an die US-Botschaft Bonn, 7. November 1974, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

In den folgenden Monaten konnten sich die USA nicht dazu durchringen, die nächste Stufe des CIA-Programms zu initiieren. Obwohl der Präsident das 40 Committee zur Abstimmung bewegte und die Operation befürwortete, blockierte das State Department das Unterfangen. Das Risiko einer Entdeckung sei zu hoch, zumal der Kongress, den man auf Ausschussebene informieren müsse, die Pläne kaum geheim halten werde, was den Kommunisten in Portugal in die Hände spielen würde.<sup>1198</sup> An dieser Stelle ist so auch Andrew Crain darin Recht zu geben, dass die „congressional intelligence hearings“, die CIA-Operationen zur Unterstützung diktatorischer Regime untersuchten, das geplante Vorgehen verkomplizierten.<sup>1199</sup> Während man im Weißen Haus noch nach alternativen Optionen suchte, überschlugen sich die Ereignisse in Portugal. Am 11. März 1975 fand ein erneuter Putschversuch vonseiten der politischen Rechten unter Beteiligung des zurückgetretenen Spínola statt. Der Coup wurde von der Regierung rasch unterbunden, führte jedoch gleichzeitig laut US-Regierung zu einem massiven Linksruck und einer Diskreditierung der moderaten Kräfte im Land.<sup>1200</sup> Wie das State Department Kissinger informierte: „Portugal hat sich scharf in Richtung einer linksgerichteten Militärdiktatur bewegt.“ Der Ausgang der Wahlen sei unklar, falls diese überhaupt noch stattfänden; die PKP sei gestärkt worden. In dieser Lage müsse man den Verbleib Portugals in der NATO überdenken und eine klare Linie gegenüber Lissabon vertreten, gleichzeitig aber mithilfe der europäischen Verbündeten moderierenden Einfluss nehmen. Dies richtete sich sowohl an europäische Regierungen als auch an die nicht-kommunistischen, von Moskau unabhängigen sozialistischen Parteien Westeuropas. Zwischen Ford und Schmidt entspann sich nun ein Dialog über das gemeinsame Vorgehen, der von Bonn initiiert wurde. Rasch kamen sie überein, die Problematik habe oberste Priorität, man müsse eng zusammenarbeiten.<sup>1201</sup> Auf die pessimistische Haltung der USA und deren Überlegungen zum NATO-Ausschluss Portugals versuchte Schmidt, mäßigend einzuwirken, wie man es im State Department erwartet hatte.<sup>1202</sup> „Für besonders wichtig“, erklärte er

---

<sup>1198</sup> Memorandum From the 40 Committee Executive Secretary (Ratliff) to Secretary of State Kissinger: Covert Action Program for Portugal, Washington, 3. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 145.

<sup>1199</sup> Vgl. Crain: *The Ford Presidency*, a.a.O., S.178.

<sup>1200</sup> Vgl. Telegram 61177/Tosec 726 From the Department of State to the Consulate in Jerusalem, Washington, 19. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 147. Im Folgenden ebd.

<sup>1201</sup> Vgl. Telegramm WH 50542, Präsident Ford an Bundeskanzler Schmidt, Washington, 22. März 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974–1977; GRFL.

<sup>1202</sup> Vgl. zur Analyse des State Department, nach der die Europäer eine gemäßigte Politik befürworten würden: Telegram 61177/Tosec 726 From the Department of State to the Consulate in Jerusalem, Washington, 19. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976., Dok. 147: „If we judge

Kissinger, halte er die „bilateralen Unterstützungsprogramme von Regierung zu Regierung.“<sup>1203</sup> Er verstehe die amerikanischen Sorgen, dass Hilfsmaßnahmen als eine „Unterstützung des gegenwertigen politischen Trends in Lissabon interpretiert werden“ könnten, doch sei gegen deren Aussetzen: „Ich bin jedoch der festen Ueberzeugung, dass dieses Risiko in Kauf genommen werden muss, solange sich die Lage noch nicht grundlegend geändert hat.“ Die rasche Aufnahme westlicher Unterstützung hätte vielmehr „Signalwirkung zu unseren Gunsten.“ Die Gefahr der kommunistischen Unterwanderung der MFA sehe auch er, doch glaube er nicht, „dass wir unsere Sache schon verloren geben muessen. Auch innerhalb der Streitkraefte gibt es Offiziere, die den Einfluss der Kommunisten als Bedrohung empfinden.“ Er selbst werde bilaterale Hilfe an Lissabon initiieren und Kissingers Idee der Einflussnahme der „europaeischen Schwesterparteien“ aufgreifen; auch die EG werde Maßnahmen ergreifen. Was die Mitgliedschaft im Bündnis betraf, gab er Kissinger Recht, man müsse auf alle Eventualitäten vorbereitet sein, doch derzeit dürfe man Portugal nicht abschreiben.<sup>1204</sup> Während der voraussichtlich „laengere[n] Zeit der Unsicherheit“ gelte es, „das Vertrauen der gutwilligen Portugiesen in die Absichten des Westens zu staerken. Der Westen“, so der Schlüsselsatz Schmidts, „darf nicht die Portugiesen als kommunistisch einstufen, bevor diese das selbst tun.“

Auf dieser gemäßigten Linie lag auch das State Department. Trotz pessimistischer Einschätzungen des Linksrucks argumentierte man hier: „Uns nun von den Portugiesen zu isolieren, wird sie nur rascher und weiter nach links treiben.“<sup>1205</sup> Gemeinsam mit den Alliierten müsse man Wege finden, moderierenden Einfluss auszuüben. Einer dieser Wege war die erwähnte Beeinflussung der portugiesischen Sozialisten durch ihre europäischen Schwesterparteien; eine Schlüsselfigur aus amerikanischer Sicht war hierbei Willy Brandt, der auch nach seinem Rücktritt als Kanzler den SPD-Vorsitz innehatte und über Gewicht

---

that pressure, criticism, or quarantine measures need to be applied, we will have to use strong persuasion with the major Allies, some of whom will argue that such measures might produce the worst possible result in Portugal.”

<sup>1203</sup> Hier und im Folgenden: Nachricht, Helmut Schmidt an Henry Kissinger, Bonn, 23. April 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL. Die im Original vorhandenen umfangreichen telegraphisch bedingten Rechtschreibfehler wurden korrigiert.

<sup>1204</sup> Hier muss Daniel Sargents Ansicht eingeschränkt werden, Kissingers harte Linie sei von den Verbündeten „informed and reinforced“ worden; generell nahmen Europäer und State Department einen mäßigen Einfluss, vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 191.

<sup>1205</sup> DoS Briefing Paper: Portugal, im Anhang an: Memorandum for Lieutenant General Brent Scowcroft, The White House: The President's Meeting With Former Chancellor Willy Brandt, Thursday, March 27, 1975, Washington, 21. März 1975, Folder Germany (4); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

unter den europäischen Sozialisten verfügte.<sup>1206</sup> Wie den USA aus bis heute geschützten Quellen bekannt war, hatte Brandt bereits im März 1975 versucht, den portugiesischen Sozialisten durch seine Kontakte nach Moskau und Washington zu assistieren.<sup>1207</sup> So hatte Brandt Kontakt mit der KPdSU aufgenommen und seine Sorgen über das Verhalten der PKP und die Entwicklung in Portugal erläutert. Die sowjetische Antwort war wenig ermutigend: die Revolution in Portugal müsse vollendet werden, die PKP kämpfe für die Freiheit, sie sei Opfer von Propagandakampagnen „reaktionärer und faschistischer Kräfte.“ Brandt habe zudem dem sozialistischen Außenminister Portugals, Mario Soares, zugesichert, sich in Washington für die Belange der Sozialisten einzusetzen; am 27. März wurde er dann auch in den USA von Ford und Kissinger empfangen. Von Soares übermittelte er die Nachricht, dass die „portugiesischen Sozialisten einen Zustand der Verzweiflung erreichen und auf die Unterstützung der USA zählen.“ Die Kontakte Brandts zu Soares solle man sich zunutze machen, hieß es in den amerikanischen Gesprächsunterlagen: „Wir sollten [...] seine Unterstützung für das Bestreben suchen, moderate Elemente zu stärken.“<sup>1208</sup> Für diese Elemente sah es zunehmend düster aus. Am 21. März hatte Schmidt Ford telefonisch erklärt, er sei informiert, dass in Lissabon eine weitere Kabinettsumbildung bevorstand, durch die mindestens drei weitere kommunistische Minister aufgenommen würden.<sup>1209</sup> Auch hatte sich die EG nicht auf eine gemeinsame Demarche in Lissabon nach dem gescheiterten Coup einigen können; Bonn kontaktierte Portugal daher bilateral, um freie Wahlen und den Aufbau der Demokratie anzumahnen.<sup>1210</sup> Trotz dieser unvorteilhaften Entwicklungen mahnte Brandt in Washington an: „Wir sollten nicht aufgeben. Die Frage ist, welche Art von moralischer und materieller Hilfe wir geben können.“<sup>1211</sup> Die SPD habe hierfür bereits Mittel freigeschaltet. Während Brandt nur erklärte, „wir haben ein wenig unternommen“, waren die USA

---

<sup>1206</sup> Memorandum, Mr. Clift an General Scowcroft: Secretary's Briefing Paper for Brandt Meeting, Washington, 26. März 1975, Anhang A, Folder Germany (3); ebd.

<sup>1207</sup> Vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Willy Brandt's Role in Current Portuguese Situation, Washington, undatiert, übersandt im Anhang zu: Memorandum, Mr. Clift an Henry Kissinger: Willy Brandt's Role in Current Portuguese Situation, Washington, 22. März 1975, ebd. Die Quellen sind in den veröffentlichten Aktenkopien geschwärzt. Im Folgenden ebd.

<sup>1208</sup> Talking Points for the Secretary's Use in Briefing the President for his March 27 Meeting with Former Chancellor Brandt, übersandt im Anhang zu: NSC Memorandum Mr. Clift an Henry Kissinger: Secretary Kissinger's Briefing Paper for Brandt Meeting, Washington, 26. März 1975, ebd.

<sup>1209</sup> Vgl. Telegramm STATE 064855, DoS an US-Botschaft Bonn: Possible Cabinet Changes in Portugal, Washington, 21. März 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (2); Box 6; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1210</sup> Vgl. Telegramm STATE 071505, DoS an US-Botschaft Bonn: Genscher Letter to Secretary on Portugal, 28. März 1975, ebd.

<sup>1211</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Portugal; Middle East; Turkey; CSCE; Southeast Asia, Washington, 27. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 149.

informiert, dass sich die SPD-Hilfsbeträge auf ca. 282.000 US-Dollar beliefen, in Bonn aber die Furcht umging, die portugiesischen Sozialisten seien „für die Kampagne komplett unorganisiert.“<sup>1212</sup> Zusätzlich zu seinen Bemühungen bei Olof Palme in Schweden und Bruno Kreisky in Österreich bat Brandt nun auch die USA im Namen der Portugiesen um 100.000 Dollar an Hilfgeldern.<sup>1213</sup> Kissinger blieb intern skeptisch. Die Europäer wollten in Portugal freie Wahlen durchzusetzen und einen eindeutigen Sieg der Kommunisten verhindern, doch könne man Portugal selbst bei Erreichen dieser Ziele noch verlieren, da die Kommunisten die MFA zu dominieren drohten. „Was tun wir, wenn diese Art Regierung in der NATO bleiben will? Was macht das mit Italien? Frankreich? Wir müssen Portugal vermutlich angreifen, egal, was das Ergebnis ist, und sie aus der NATO treiben“, teilte er Ford mit. Dennoch leitete Ford verdeckte Unterstützungsmaßnahmen ein, deren Umfang bis dato nicht deklassifiziert ist.<sup>1214</sup> Die Option, eine Sezessionsbewegung auf den Azoren zu unterstützen, die sich hoffnungsvoll an die USA gewandt hatte, lehnte Washington ab, da dieser Kurs wenig Aussicht auf Erfolg hatte und zu große bündnis- und europapolitische Risiken barg.<sup>1215</sup> Die Unterstützung schien sich mit Blick auf die Wahlergebnisse auszuzahlen: Am 25. April gelang es den Sozialisten (38%) und den Sozialdemokraten (26%), den Hauptteil der Stimmen auf sich zu vereinigen, während die PKP (13%) auf den dritten Platz rutschte.<sup>1216</sup> Die Wahlen verliefen geordnet und mit hoher Beteiligung. Doch so positiv dieses Ergebnis war, so unsicher war man sich weiterhin über die eigentliche Macht hinter der Revolution, die MFA, die keine deutliche Reaktion auf die Wahlen zeigte. Eine Zeit der Demokratie auf Probe hatte begonnen, wie die US-Botschaft in Lissabon festhielt.<sup>1217</sup>

---

<sup>1212</sup> Vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Meeting with Willy Brandt, undatiert, Folder Germany (4); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1213</sup> Für Brandts Absicht, Palme und Kreisky zu kontaktieren, vgl. Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford: Willy Brandt's Role in Current Portuguese Situation, Washington, undatiert, übersandt im Anhang zu: Memorandum, Mr. Clift an Henry Kissinger: Willy Brandt's Role in Current Portuguese Situation, Washington, 22. März 1975, Folder Germany (4); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL; für die Bitte Lissabons um 100.000 US-Dollar vgl. Memorandum of Conversation: Portugal; Middle East; Turkey; CSCE; Southeast Asia, Washington, 27. März 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 149, FN 1.

<sup>1214</sup> Memorandum, Henry Kissinger an Gerald Ford, 12. April 1975, zit. n. FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 149, FN 1, wo es heißt: „On April 12, Ford approved covertly providing [text not declassified].“

<sup>1215</sup> Vgl. Memorandum From Denis Clift of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger: The Azores – Possible Armed Uprisings, Washington, 3. April 1975, ebd., Dok. 150.

<sup>1216</sup> So die Zahlen am 26. April 1975, vgl. Telegram 2395 From the Embassy in Portugal to the Department of State: Initial Assessment Portuguese elections: Two Cheers for Democracy, Lissabon, 26. April 1975, ebd., Dok. 152.

<sup>1217</sup> Vgl. ebd.



Auch nach den Wahlen setzte Washington seine Bemühungen fort, koordiniert mit der Bundesrepublik, wo Schmidt weiterhin versuchte, eine mäßigende Wirkung auf Kissinger auszuüben und jede Antagonisierung der moderaten Kräfte zu verhindern, solange die Situation im Fluss war.<sup>1218</sup> Hierbei fand der Bundeskanzler Unterstützung von Giscard, auch wenn dieser vorsichtig blieb, was die materielle Unterstützung Lissabons anging.<sup>1219</sup> Bald wurde es Schmidts zusätzliche Aufgabe, zwischen den USA und Frankreich zu vermitteln. In den Monaten nach dem zweiten Coup hatten sich die franko-amerikanischen Beziehungen infolge des Abbruchs der Pariser Vorbereitungskonferenz mit den Ölproduzenten, den Frankreich auf die Haltung der USA zurückführte, verschlechtert. Washington und Paris mussten daher vor einer Koordinierung ihrer Haltung zu Portugal erst alte Konflikte überwinden; dies wurde anhand des NATO-Gipfels Ende Mai in Brüssel deutlich. Wie das Weiße Haus informiert war, plante Giscard, wegen der Verstimmungen fernzubleiben und lediglich Außenminister Sauvagnargues zu entsenden; auch Premierminister Chirac werde vermutlich abwesend sein.<sup>1220</sup> Diese Haltung bemängelte Kissinger gegenüber dem französischen Botschafter, erhielt jedoch keine Antwort aus Paris. Er wandte sich daher per Backchannel an Helmut Schmidt. „Ich denke, es wäre für die Franzosen unglücklich, sich auf diese Art von einer Demonstration alliierter Solidarität zu dissoziieren“, dies habe „einen extrem negativen Effekt auf die Einstellung unseres eigenen Präsidenten.“ In der Tat hatte Ford Kissinger zur Haltung Giscard erklärt: „Ich nehme das persönlich übel.“<sup>1221</sup> Die Verbesserungen seit Giscard's Antritt könnten untergraben werden, weshalb Kissinger auf Schmidts Unterstützung zählte: „Sie können selbst am besten beurteilen, ob Sie irgendwie zur Lösung dieses Problems beitragen können. Vielleicht könnten Sie mich Ihre privaten Gedanken wissen lassen.“ Der Bundeskanzler antwortete am 9. Mai, dass er Kissingers Sorgen „verstehe und teile.“<sup>1222</sup> Genscher habe Giscard bereits die deutschen „Besorgnisse dargelegt und eine Beteiligung Frankreichs auf höchster Ebene befürwortet“, auch er selbst habe sich persönlich an Giscard gewandt. Leider habe dieser sich „ausweichend geäußert“,

---

<sup>1218</sup> Vgl. übereinstimmend Crain: *The Ford Presidency*, a.a.O., S. 181.

<sup>1219</sup> Vgl. die Ausführungen Giscard's im Gespräch mit Ford am 29. Mai: *Memorandum of Conversation*, Brüssel, 29. Mai 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 70.

<sup>1220</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Backchannel-Nachricht, Henry Kissinger an Helmut Schmidt, Washington, undatiert, laut Helmut Schmidts Antwort (s.u.) im Kanzleramt eingegangen am 29. April 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (1); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

<sup>1221</sup> *Memorandum of Conversation*, 18. April 1975, zit. n. FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 70, FN 1.

<sup>1222</sup> Hier und im Folgenden: Nachricht, Helmut Schmidt an Henry Kissinger, Bonn, 9. Mai 1975, Folder Germany (FRG) – Chancellor Schmidt (2); Box 2; National Security Adviser – Presidential Correspondence with Foreign Leaders, 1974-1977; GRFL.

was wohl auf die „Verhärtung“ der franko-amerikanischen Beziehungen nach dem „Zusammenbruch der Pariser Vorkonferenz“ zurückzuführen sei. Doch Schmidts Intervention brachte Resultate. Als der Bundeskanzler Kissinger über seine Bemühungen informierte, hatte Giscard, vermutlich in Reaktion auf den Anruf Schmidts<sup>1223</sup>, seinerseits telefonisch Ford kontaktiert und einen Kompromissvorschlag unterbreitet: Er werde zwar nicht am Gipfel teilnehmen, aber an einem Dinner zu Ehren Fords, das zeitgleich in Brüssel stattfand, so dass man sich dort besprechen könne.<sup>1224</sup> So konnte ein Gespräch auf höchster Ebene über Portugal anberaumt werden. Zunächst fanden jedoch vorbereitende Gespräche in Paris statt – ein Frühstück Kissingers mit Giscard und eine ausführliche Unterredung zwischen hohen außenpolitischen Beamten, unter anderem Sonnenfeldt, Hartmann und de Laboulaye.<sup>1225</sup> Wie die USA hier ausführten, stelle sich nach den jüngsten repressiven Maßnahmen Lissabons gegen die moderaten Kräfte die Frage, was man überhaupt zu deren Unterstützung tun könne.<sup>1226</sup> Während der portugiesische Außenminister Antunes Kissinger mitgeteilt hatte, eine „blockfreie“ Ausrichtung Lissabons sei mit der NATO-Mitgliedschaft vereinbar, sah Washington dies als unmöglich an. De Laboulaye führte aus, man teile die Sorgen der USA, doch sei „weniger pessimistisch.“ Es gebe in der MFA genügend Moderate, auch würde die PKP selbst sich gegen das Militär stellen, falls es zu übergriffig werde: „die Kommunisten könnten keine Unterdrückung der Parteien akzeptieren.“ Die Ansicht Marschall Titos von Jugoslawien, der den Franzosen kürzlich erläutert hatte, die PKP sei „in der Hand Moskaus“, halte man für unglaubwürdig, weshalb man sich weiterhin für die Unterstützung Portugals einsetze: „Das zentrale Ziel ist es, den portugiesischen Führungspersonen verständlich zu machen, dass nur die westlichen Länder ihrem Land zu Hilfe kommen können. Daher müssen wir ihnen weiterhin Hilfe zukommen lassen.“ Die EG bleibe zwar vorsichtig und werde erst im Laufe des Jahres ihr Hilfsprogramm initiieren, doch Paris versuche bereits durch die Einladung portugiesischer Politiker zu Staatsbesuchen die Lage zu beeinflussen. Hartmann vertrat die strikte Linie Kissingers. Er führte aus, es sei sinnvoll, dass die EG nur ein

---

<sup>1223</sup> Der Nachweis ist letztlich auf Basis der hier gesichteten Quellen nicht exakt zu erbringen, doch legt der zeitliche Zusammenhang beider Vorgänge dies nah. Schmidt informierte Kissinger am 9. Mai vage, dass er „nun“, was streng gesehen nur hieß: nach dem 21. April, als Genscher mit Giscard gesprochen hatte, selbst telefonisch interveniert habe; am 8. Mai zu unbestimmter Zeit wurde Giscard's Sinneswandel durch Anruf im Weißen Haus offenkundig. Schmidts Nachricht über Giscard's Zögern würde keinen Sinn ergeben, wenn dieser zum Zeitpunkt der deutschen Intervention bereits einen Kompromissbeschluss gefasst hätte. Somit ist anzunehmen, dass Giscard nach Schmidts Anruf umdachte und Washington kontaktierte.

<sup>1224</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Brüssel, 29. Mai 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 70, FN 1.

<sup>1225</sup> Keine Aufzeichnung über die Konversation zwischen Kissinger und Giscard wurde gefunden.

<sup>1226</sup> Hier und im Folgenden: MAE: Comptes Rendus de l'entretien entre le Directeur des Affaires Politiques et MM. SONNENFELDT et HARTMAN au Département, Paris, 27. Mai 1975, AD, 91 QO, Box 722.

„vorsichtiges“ Hilfsprogramm avisieren. Die Europäer müssten den Akteuren in Lissabon verdeutlichen, dass sie unter Beobachtung stünden, und ihre Sorgen bezüglich der Entwicklung nicht verbergen. Wie Helmut Schmidt warnte de Laboulaye vor den Konsequenzen einer Einstellung der Hilfsprogramme, versprach jedoch, Präsident Giscard werde Präsident Costa Gomes bei dessen Besuch in Paris die „Bedingungen der Aufrechterhaltung unserer ökonomischen Hilfe“ erläutern. Als Giscard selbst zwei Tage später Ford traf, erklärte er: „Ich teile Ihre Sicht auf Portugal. Das habe ich auch Helmut gesagt. Wir sollte sie nicht ausgrenzen, aber wir sollten ihnen auch keine Unterstützung geben.“<sup>1227</sup> Kissinger und Ford urteilten deutlich: „Sie sind nicht besser als das alte Regime.“ Der neue portugiesische Premierminister Goncalves habe ihnen jüngst eine „Vorlesung“ darüber gehalten, dass das Militär die legitimste demokratische Kraft sei, da es, anders als die politischen Parteien, nicht nur einen Teil der Gesellschaft, sondern das ganze Volk vertrete. Giscard fand das „traurig“, zumal die Portugiesen solch ein „nettes Volk“ seien. Über Costa Gomes' bevorstehenden Besuch in Paris sei er peinlich berührt; er sei vereinbart worden, als man noch hoffte, die Wahlen würden etwas ändern. Paris und Washington blickten ob dieser Entwicklungen nach den so positiv verlaufenen Wahlen mit Skepsis auf Portugal, doch noch vertrat Giscard gemeinsam mit Schmidt die Linie, dass man die moderaten Kräfte nicht antagonisieren dürfe.

Wie sehr Kissinger diesen abwartenden Kurs ablehnte, hatte sich in einem Gespräch mit Genscher und weiteren Mitarbeitern des AA vor der Zusammenkunft in Brüssel gezeigt. Genscher befand, noch sei die Lage ergebnisoffen, man versuche, „ökonomische Stabilität zu erzeugen, um den Moderaten zu helfen und der Expansion der Kommunisten entgegenzuwirken.“<sup>1228</sup> Kissinger erläuterte daraufhin seinen „persönlichen Standpunkt“, für dessen Umsetzung ihm europäische Unterstützung fehle. Seine Furcht sei weniger die Machtübernahme der Kommunisten; in diesem Fall könne man Portugal einfach aus der NATO werfen und ökonomische Hilfe an politische Auflagen binden. Gefährlicher sei ein „linksgerichtetes, neutralistisches Regime, das in der NATO bleibt.“ Dies würde großen Druck in Europa hin zur „Finnlandisierung“ aufbauen und die bereits eminente Entwicklung der NATO hin zu einer „unidentifizierbaren“ Allianz hin bestärken: „eine Gruppe von Nationen, die anti-amerikanisch und auf ein europäisches Sicherheitssystem fokussiert sein

---

<sup>1227</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Brüssel, 29. Mai 1975, FRUS, 1969–1976, Vol. E–15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, Dok. 70.

<sup>1228</sup> Memorandum of Conversation: Secretary's Comments on Meeting with Gromyko and on Portugal, Bonn, 20. Mai 1975, ebd., Dok. 153.

wird.“ Die portugiesische Parteienlandschaft sei so weit links von der SPD, dass er nicht verstehe, wie ökonomische Hilfe eine liberale Demokratie befördern könne: diese habe keine Anhänger in Portugal. Vermutlich werde Lissabon bald von einem von den Kommunisten gelenkten Diktator regiert werden. Genschers Einwand, man müsse die Entwicklungen der kommenden Monaten abwarten, wischte Kissinger vom Tisch: „Das ist sehr deprimierend. Ich weiß nicht, was wir tun sollen: Wir hätten Spínola letztes Jahr nicht besiegt werden lassen dürfen.“ Der einzige NATO-Staat, über den er sich derzeit keine Sorgen machen müsse, sei die Bundesrepublik. Nach dieser Tirade beruhigte sich Kissinger ein wenig und merkte an, die offizielle Politik der USA, Portugal 1975 25 Millionen Dollar an Hilfsmitteln zukommen zu lassen, sei beschlossen, auch wenn er selbst bezüglich der Resultate skeptisch sei. Man würde die deutsche Linie unterstützen, abwarten und im Hintergrund aktiv bleiben. Gleichzeitig bat er, sich darauf zu einigen, dass man Portugal, sollte es weiter nach links driften und sich neutralisieren, aus der NATO ausschließen müsse. Genscher stimmte zu.

Dieser Konflikt um die Behandlung Portugals zog sich bis in die Amtszeit Jimmy Carters fort, ebenso wie die Instabilität der politischen Lage im Land. Die CIA-Kampagne zur Unterstützung moderater Elemente wurde im Sommer 1975 finanziell ausgebaut<sup>1229</sup>, nachdem man sich gegen Kissingers Idee entschieden hatte, General Spínola für einen weiteren Coup aufzurüsten.<sup>1230</sup> Auch die Gruppe der Vorsitzenden der sechs größten sozialistischen Parteien Europas, deren Präsidentschaft Willy Brandt im September 1975 übernahm, setzte ihre Anstrengungen fort – was man in den USA schätzte, wie Hillenbrand festhielt: „Die finanziellen und anderweitigen Ressourcen, über die die Sozialistischen Parteien Westeuropas verfügen, sind beachtlich“; dies besonders dort, wo sie an der Regierung beteiligt seien und es eine Überschneidung von Regierungs- und Parteipolitik gebe.<sup>1231</sup> So nutzte die SPD unter anderem die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) als Kanal für Hilfgelder an die portugiesischen

---

<sup>1229</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Portugal, Washington, 12. August 1975, ebd., Dok. 158. Hier teilte Kissinger dem US-Botschafter in Lissabon, Frank C. Carlucci, in Bezug auf die Unterstützungsmaßnahmen mit, die er koordinieren sollte: „Whatever it costs, let us know and we will find the money.“ Kissinger sicherte ihm zu: „I think we can get as much as \$75 million.“

<sup>1230</sup> Vgl. Memorandum From the 40 Committee Executive Secretary (Ratliff) to Secretary of State Kissinger: 40 Committee Proposal for Aid to Spínola, Washington, 30. Juli 1975, ebd., Dok. 157. Das State Department und die CIA selbst hielten dies gemeinsam mit Botschafter Carlucci für ein hoffnungsloses Unterfangen, nicht zuletzt, da Spínola in der portugiesischen Gesellschaft nach dem letzten Coup jeden Rückhalt verloren hatte. Vgl. auch Memorandum of Conversation: Portugal, Washington, 12. August 1975, ebd., Dok. 158.

<sup>1231</sup> Telegramm BONN 15265, US-Botschaft Bonn an DoS: Meeting with Willy Brandt, 17. September 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (4); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

Sozialdemokraten.<sup>1232</sup> Diese Verbindungen gingen noch auf die Jahre vor der Revolution zurück; wie Rui Lopes nachgewiesen hat, spielten SPD und FES „eine historische Rolle für die Entwicklung der portugiesischen sozialistischen Bewegung.“<sup>1233</sup> Auch auf offizieller Ebene stockte die Bundesrepublik ihre Anstrengungen auf: Wie Helmut Schmidts Berater Hiss den USA im Dezember 1975 mitteilte, werde die Bundesbank die portugiesische Zentralbank mit einem Kredit über 250 Millionen Dollar versorgen; einen entsprechenden Betrag hatte man 1974 auch an Italien verliehen.<sup>1234</sup> Diese Unterstützung zahlte sich, wie das CIA-Programm, aus: in den ersten offiziellen Regierungswahlen, die exakt zwei Jahre nach der Revolution am 25. April 1976 stattfanden, siegten die Sozialisten und bildeten unter Mario Soares eine Regierung im Sinne des Westens, die später der EG beitrug. Dass die Europäer, wie Mario Del Pero korrekt analysiert, ihren Einfluss auf Henry Kissinger geltend machten und die USA hin zu einer Unterstützung der Regierung Soares bewegen konnten, trug hierzu entscheidend bei; Narrativen, nach denen Portugals Weg in die Demokratie hauptsächlich auf die amerikanische Strategie zurückzuführen ist, müssen eingeschränkt werden.<sup>1235</sup> Noch im November 1976 engagierten sich die USA in der Bundesrepublik für eine Fortführung der Hilfen, um Soares bei seinen Bemühungen um die Stabilisierung der Wirtschaft und der jungen demokratischen Institutionen zu unterstützen.<sup>1236</sup> Zu dieser Kooperation kam die Involvierung der USA, Frankreichs und der Bundesrepublik in Afrika, wo die Folgen der Nelkenrevolution, wie von Frankreich befürchtet, rasch in einen blutigen Bürger- und Stellvertreterkrieg in Angola ausarteten. Bonn wie Paris unterstützten hier das Ziel Washingtons, eine Machtübernahme der von den Sowjets bewaffneten Gruppierung MPLA zu verhindern. Hierzu nutzten die Europäer vor allem finanzielle und diplomatische

---

<sup>1232</sup> Vgl. ebd.: „Brandt noted in passing that some money was also going to the PPD through the medium of the Friedrich Ebert Foundation.“

<sup>1233</sup> Rui Lopes: *West Germany and the Portuguese Dictatorship, 1968-1974. Between Cold War and Colonialism*, New York 2014. S. 216f.

<sup>1234</sup> Vgl. Telegramm BONN 20669, US-Botschaft Bonn an DoS: FRG Financial Assistance to Portugal, 23. Dezember 1975, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (4); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1235</sup> Del Pero: *The limits of détente*, a.a.O., S. 232; für eine die USA und Ford / Kissinger hagiographisch ins Zentrum rückende Narrative vgl. Mount / Gauthier: *895 Days that changed the world*, a.a.O., S. 34: „President Ford's foreign policy with Portugal was a complete success. Ford lobbied for Portugal within NATO and Europe to ensure that it would receive economic aid. All [he] wanted in return was the assurance that Portugal would keep struggling for democracy and remain free from Communist or dictatorial regimes. The efforts made [...] assisted Portugal in growing into the country it is today, a free, prosperous, and democratic society.“

<sup>1236</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 29001, DoS an US-Botschaft Bonn: Financial Aid to Portugal, 26. November 1976, Folder Germany – State Department Telegrams – From SECSTATE – NODIS (3); Box 6; ebd.

Mittel.<sup>1237</sup> Im gleichen Jahr, in dem man mit der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Pakts in Helsinki einen Gipfel der Entspannungspolitik zelebrierte, wurde in Portugal und Afrika deutlich, dass der Kalte Krieg keineswegs vorüber war. Vielmehr sollte der Geist des erbitterten globalen Konflikts um das Schicksal der Welt, der sich einige Jahre im Untergrund verborgen hatte, ab 1975 allmählich aus seinem Schlaf erwachen und gen Ende der Dekade mit ganzer Macht Wiedereinzug in den internationalen Beziehungen halten. Ein Faktor, der hierzu beitrug, ebenso, wie er andererseits bereits aus diesen Tendenzen hervorging, war der Regierungswechsel zu Jimmy Carter in den USA.

### **II.3. Auf neuen Bildern alte Muster. 1974-1977: Ein Zwischenfazit**

Nach den Regierungswechseln 1974 in Bonn, Paris und Washington kam nach den Verwerfungen der Vorjahre der frische Wind einer unvoreingenommenen, kooperativeren, pro-atlantischen Atmosphäre in den trilateralen Beziehungen auf. In Bonn war mit Helmut Schmidt ein westorientierter Bundeskanzler angetreten, der die deutsch-amerikanische Sicherheitspartnerschaft als obersten außenpolitischen Imperativ begriff und der Sowjetunion bei aller ostpolitischen Kontinuität mit skeptischer Distanz begegnete. Zudem verfügte Schmidt als ehemaliger Finanz- und Verteidigungsminister über belastbare internationale Netzwerke und Expertise auf Feldern, die für seine Amtszeit äußerst relevant werden sollten. Eine Säule dieses Netzwerks war der ehemalige französische Finanzminister Valéry Giscard d'Estaing, nun dritter Präsident der fünften Republik, der in Substanz und Stil einen Kontrapunkt zu seinen gaullistischen Vorgängern setzte. Giscard's kooperative Haltung gen Bonn und Washington und seine den stolzen Revisionismus der zerfallenen Kolonialmacht transzendierende Vision von Frankreich wurde zwar eingeschränkt durch innenpolitische Abhängigkeit von den Gaullisten, doch gelang es trotz einiger Rückschläge, das Verhältnis Frankreichs zu seinen strategischen Partnern spürbar aufzulockern. Hierzu trug auch der

---

<sup>1237</sup> Für die Kooperation zwischen Bonn und Washington vgl. Telegramm BONN 00142, US-Botschaft Bonn an DoS: Meeting Between Ambassador Schaufele and Foreign Minister Genscher, 5. Januar 1976, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (5); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL. Hier sicherte Genscher zu, alle diplomatischen Kanäle seiner Regierung nach Afrika zu nutzen, um die Staaten auf der Seite des Westens zur Stellungnahme gegen die MPLA im Rahmen des Addis-Abeba-Gipfels der Organization for African Unity (OAU) zu bewegen; auch die Franzosen engagierten sich dem Telegramm zufolge in diesem Sinne. Für die franko-amerikanische Koordination zur finanziellen und ökonomischen Stabilisierung von Zaire, Zambia und Nigeria, die Schlüsselstaaten in den westlichen Plänen für und in Afrika darstellten, vgl. Telegramm Nr. 142/47; MAE an Französische Botschaft Kinshasa u.a.: Entretien du Ministre avec M. Robinson, Paris, 11. März, AD, 91 QO, Box 861.

Rücktritt Richard Nixons einen Teil bei. Denn auch, wenn Gerald Ford versprach, dessen und Henry Kissingers Außenpolitik fortzuführen, trat der neue Präsident als mäßiger Akteur in Erscheinung.<sup>1238</sup> Kissingers hegemoniale Bündnispolitik mäßigte Ford durch eine sicherlich interessenorientierte, aber doch sanftere und nachhaltigere Diplomatie vis-à-vis Westeuropa. Mit ihm änderte sich das Gesicht Amerikas: selbst in internen Konversationsmemoranda stellte Ford einen gesitteten und wohlinformierten Kontrast zu Richard Nixon dar.<sup>1239</sup> Diese neue Konstellation trug entscheidend dazu bei, dass die Beziehungen trotz konstanten Konfliktpotentials die Basis respektvoller Kooperation bis 1977 kaum verließen und man in entscheidenden Momenten – in Ottawa, formell selbst auf den Erdölkonferenzen, im Kontext der Weltwirtschaftsgipfel in Rambouillet und Puerto Rico, auf der KSZE und während der portugiesischen Revolution – zu einer zumindest äußerlich einheitlichen Haltung fand. Zwar kam es intern stets zu Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten, doch Zusammenbrüche alliierter Umgangsformen und offene Misstrauensbekundungen, wie sie zwischen Nixon, Kissinger, Brandt, Bahr, Pompidou und Jobert gen Ende ihrer Amtszeiten beinahe an der Tagesordnung gewesen waren, ebten deutlich ab und verschwanden beinahe vollends. Dies lag im Übrigen auch an Helmut Schmidts stetigem Einsatz zur Moderation franko-amerikanischer Streitfälle. Schmidt nutzte sein Gewicht und seine Netzwerke klug, um seine wichtigsten Verbündeten nicht nur nah an Bonn, sondern auch nah aneinander zu halten. Wie sehr franko-amerikanische Zerwürfnisse die Basis der bundesrepublikanischen Außenpolitik schädigen konnten, war in den Vorjahren nur allzu deutlich geworden.

Insofern war der Einfluss der Akteure auf die politischen Beziehungen und die Effektivität der Bündnispolitik maßgeblich. In den staatlichen Überrestquellen lässt sich eine deutliche substantielle und atmosphärische Grenzschrift erkennen, die diesen Übergang von

---

<sup>1238</sup> Hier mag auch Helmut Schmidt, bei aller Vorsicht gegenüber den Memoiren, selbst zitiert werden: „unter [Fords] Präsidentschaft waren die USA – von Bonn aus gesehen – immer ein berechenbarer und zuverlässiger Partner und Führer der Atlantischen Allianz.“ Schmidt: *Menschen und Mächte*, 2011a.a.O., S. 236.

<sup>1239</sup> Die Bewertung Richard Nixons ist ob der Kontroverse über dessen moralische Verstöße gegen Recht und Anstand im Kontext von Watergate, zudem ob der Emotionalität der Vietnam-Debatte, nicht immer einfach und weiterhin ein laufender Prozess. Der Historiker muss sich weder der Riege der Moralisten noch derjenigen der Apologeten und Hagiographen anschließen; in dieser Untersuchung wurde das Bild eines Politikers offenbar, der über beachtliche strategische, organisatorische und rhetorische Fähigkeiten verfügte, aber bisweilen auch vulgär, unsicher und uninformiert war. Diese Ambivalenz wurde schon 1972 von Bruce Mazlish hervorgehoben: vgl. ders.: *In Search of Nixon. A Psychohistorical Inquiry*, Brunswick 2016 (zuerst 1972). Nixon kann daher nicht schlicht als unmoralischer, krimineller Präsident verurteilt werden, ohne seine Leistungen und Fähigkeiten zu berücksichtigen; ihm wie Jonathan Aitken einen Status als „finest foreign policy President of the twentieth century“ zuschreiben zu wollen, scheint jedoch in Anblick der in dieser Arbeit diskutierten Entwicklungen und der Einblicke in die innere Funktionsweise des Weißen Hauses ebenfalls unzulässig, vgl. Jonathan Aitken: *Nixon. A Life*, Paperback Edition, Washington 2015 (zuerst Washington, D.C., 1993). S. 683.

konfrontativer zu kooperativer Diplomatie belegt und eindeutig mit den Regierungswechseln korrespondiert.<sup>1240</sup> Doch wäre es der Komplexität dieser Entwicklungen nicht angemessen, sie allein auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs zurückzuführen. Vielmehr muss deren Wirken im Kontext der strukturellen Gegebenheiten verstanden werden. Unter diesen waren einerseits Faktoren mit negativen Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen. Hierzu zählten zunächst Diskrepanzen im Zugang zu globalen Ölressourcen: Da die USA weniger importabhängig waren als ihre europäischen Verbündeten, konnten sie gegenüber den arabischen OPEC-Staaten bestimmter agieren als ihre Partner, die vor den sozioökonomisch-politischen Konsequenzen eines Ölembargos zurückschreckten. Hieraus resultierten divergente Interessen in der Nahostpolitik: Unterstützte Washington Israel, so suchte Bonn den diplomatischen Ausgleich, während sich Paris pro-arabisch positionierte, was wiederum aus dem historischen Imperativ enger postkolonialer Beziehungen gen Maghreb, Arabien und Afrika resultierte. Auch innenpolitische Machtverhältnisse stellten bisweilen einen negativen strukturellen Faktor dar, die in Frankreich Giscard's Handlungsfreiheit einschränkten und auch in den USA schließlich die Außenpolitik der Nixon-Jahre kollabieren ließ, dazu im nächsten Kapitel mehr. Zuletzt ergab sich ein struktureller Konflikt aus dem euro-amerikanischen Machtgefälle: In dem trotz blocktranszendierender Entwicklungen noch immer zum Bipolarismus tendierenden globalen Machtsystem neigten Moskau und Washington in der Tat zu dem von den Westeuropäern befürchteten Kondominium, in dem im Sinne des globalen Interessenausgleichs der Supermächte hinter dem Rücken der Verbündeten Übereinkünfte getroffen wurden, die deren vitale Interessen direkt betrafen.

Dass diese negativen Faktoren die Beziehungen von 1974-77 nicht dominierten, lag an der konstruktiven Politik zentraler Akteure, aber auch daran, dass sie von Faktoren ausbalanciert wurden, die den Imperativ westlicher Kooperation mit sich brachten. Hierzu zählte die Weltwirtschaftskrise, die nicht ausschließlich, aber auch mit der Energiekrise zusammenhing. Auch die Gefahr einer Legitimation und Perpetuierung des territorialen Status quo in Europa durch die KSZE zwang den Westen zur Koordination. Und während bis 1975 die sowjetische Entspannungsbereitschaft ein Hauptproblem der amerikanischen NATO-Politik darstellte, da in Europa ob der scheinbar abebbenden Bedrohung zentrifugale Tendenzen aufkamen, so änderte sich dies rasch, nachdem Moskaus Westpolitik mit der KSZE-Schlussakte aus

---

<sup>1240</sup> Dies ist auf der Basis der untersuchten und zitierten Quellen deutlich geworden. Es ließe sich vermittels einer quantitativen Diskursanalyse des Quellenmaterials noch nachdrücklicher belegen; da diese Arbeit auf qualitativer hermeneutischer Methodik beruht, sei darauf verzichtet.



sowjetischer Sicht ihren krönenden Abschluss gefunden hatte. So erinnerte Moskaus Unterstützung kommunistischer Parteien in Westeuropa an frühere Zeiten des Kalten Kriegs; auch, dass Südvietnam 1975 nach Abschluss eines Friedensvertrags und Abzug der US-Truppen vom kommunistischen Norden überrannt wurde, brachte den drei Jahrzehnte alten Warnungen George Kennans vor globalen kommunistischen Herrschaftsansprüchen neue Aktualität, auch wenn mittlerweile bekannt ist, dass der Einfluss Moskaus in Vietnam begrenzt war.<sup>1241</sup> Die aggressive Afrikapolitik der Sowjetunion nach der portugiesischen Revolution entsprach ebenso wenig dem Geist der Entspannung: der globale Machtkampf wurde weiterhin mit militärischer Gewalt geführt. Natürlich waren Stellvertreterkriege und geheimdienstliche Agitation kein Privileg Moskaus; es sei an den Putsch gegen Salvador Allende in Chile oder die Annexion Ost-Timors durch den indonesischen Diktator Suharto erinnert, die zwar nicht direkt auf politische Entscheidungen des Weißen Hauses zurückgingen, aber doch aktiv durch sie begünstigt wurden.<sup>1242</sup> Das Klima zwischen Ost und West wandelte sich nach 1975 in jedem Fall rapide zum Schlechteren. Aus all diesen strukturellen Wandlungsprozessen resultierte ein Herausforderungsdruck, der den Westen als Ganzes betraf. Die bemühten Versuche der Jahre 1969-1974, den Geist der verlorenen westlichen Schicksalsgemeinschaft des frühen Kalten Krieges heraufzubeschwören, hatten kaum gefruchtet; unter Schmidt, Giscard und Ford sollte sich dies ändern. Gewinner dieser Entwicklung war für kurze Zeit die Kohäsion des Westens, ihr Verlierer langfristig die globale Détente, die ab 1975 graduell destabilisiert wurde.<sup>1243</sup>

Neue Bilder prägten die Jahre 1974-1977: Die Zusammenkunft von 35 Staaten in Helsinki, die eine gemeinsame Akte über die Sicherheit des Kontinents unterzeichneten; die Gründung einer exklusiven, vertraulichen, aber öffentlich wirkenden Gruppierung der Führungspersonlichkeiten der größten westlichen Volkswirtschaften, die ihre nationalen Wirtschaftspolitiken koordinierten und einen Rückfall in den ökonomischen Nationalismus verhinderten; die Zusammenkunft von Ölproduzenten, westlichen Industriestaaten und blockfreien Ländern zu einer Konferenz, die erstmals die globale Wirtschaftsordnung thematisierte; zudem ein linksgerichteter Umsturz in einem Gründungsstaat der NATO. Doch hinter diesen Ereignissen lassen sich alte Wirkmuster erkennen, die vielmehr die Jahre 1969-1974 als Ausnahme erscheinen lassen. Die KSZE-Schlussakte stellte zwar einen Interessenausgleich zwischen Ost und West dar, doch erinnerte gerade der mühsame Versuch

---

<sup>1241</sup> Vgl. Logevall: *The Indochina Wars and the Cold War*, a.a.O., insbes. S. 302f.

<sup>1242</sup> Vgl. zu Chile Hanhimäki: *The Flawed Architect*, a.a.O., S. 100-105; zu Ost-Timor ebd., S. 401f.

<sup>1243</sup> Vgl. übereinstimmend Mieczkowski: *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, a.a.O., S. 282-288.

einer Konsensfindung mit der Sowjetunion daran, in wie vielen Fragen man gegensätzliche Interessen vertrat. Die KSZE-Verhandlungen brachten die drei Regierungen trotz aller Konflikte enger zusammen, da man auf gemeinsamen Forderungen beharren musste, um sie durchzusetzen. Das westliche Grundinteresse an der Offenhaltung der politischen Entwicklung Europas und der langfristigen Transformation und Auflösung des Ostblocks wurde hier nur allzu deutlich. Frieden und Ausgleich waren die Gebote der Stunde, doch der Ost-West-Konflikt war keineswegs beendet. Auch, wenn die Tendenz Henry Kissingers zu bilateralen Absprachen mit Moskau bisweilen drohte, einen Keil in die Allianz zu treiben, gelang es den Europäern doch, ihre Positionen innerwestlich abzusichern und durchzusetzen. Hatte die Sowjetunion gehofft, mit der KSZE einen Schlusspunkt unter die territorialen Folgen des Zweiten Weltkriegs zu setzen, wurde nun klar, dass die 1945 offengebliebenen Fragen weiterhin ohne Antwort blieben. Die Energie, die der Westen in die Paragraphen der Schlussakte über Menschen- und Bürgerrechte sowie den friedlichen Grenzwandel investierte, belegt dies deutlich. Dasselbe gilt für die Weltwirtschaftskrise. Bedroht von neuartigen Formen makroökonomischer Verwerfungen, schlossen sich die wirtschaftlich relevantesten Regierungen des Westens zusammen, um der Krise die Stirn zu bieten. Nach dem Aufkündigen der währungspolitischen Stabilitätsverantwortung der USA und den protektionistischen Rückfällen des Nixon-Schocks, auch nach den handelspolitischen Konflikten zwischen EG und USA, die Kissingers Zorn über die historische Undankbarkeit Europas beschworen, war die G6 / G7 zwar institutionell neuartig, stand jedoch in der Traditionslinie des alten Systems von Bretton Woods: Die Lektionen der 1930er Jahre und deren Warnung vor den Folgen ökonomischen Nationalismus wurden reflektiert, nationale Konjunkturpolitiken koordiniert, ein stabilisiertes Währungssystem avisiert und dem Protektionismus eine Absage erteilt. Wie bei der KSZE gilt auch für Rambouillet, dass die Entwicklung bei genauerer Betrachtung eben keine Abkehr von den Gewissheiten der Nachkriegszeit, sondern vielmehr eine Rückkehr zu ihnen war, wenn auch mit neuen Methoden. Auch die Drohung der Unterwanderung Westeuropas durch kommunistische Parteien mit sowjetischer Unterstützung drehte das Rad der Zeit atmosphärisch vor die Abschaffung der KOMINTERN zurück. All dies führt zu der These: Hatten Nixon und Kissinger die US-Außenpolitik ab 1969 auf die Annahme gestützt, dass die Nachkriegszeit vorüber sei und daher das Weltwirtschaftssystem, die transatlantischen Beziehungen und die Politik gegenüber der Sowjetunion an die gewandelten historischen Strukturen angepasst werden mussten, um das westliche Bündnis zu erhalten, so wurde diese Strategie nach 1974 widerlegt: es war gerade diese Abkehr vom Nachkriegskonsens, die beendet werden musste,

gerade das Vergessen alter Gewissheiten, das rückgängig gemacht werden musste, um das Bündnis zu stabilisieren. Auf neuen Bildern wurden alte Muster sichtbar.

Dies bedeutete nun freilich nicht, dass man tatsächlich in die Hochzeit des Kalten Kriegs zurückzukehren beabsichtigte. Die Errungenschaften der Entspannung waren, zumal für die Europäer und die Bundesrepublik, von unschätzbarem Wert. Das Pendel konnte ergo, bei aller Notwendigkeit der Rückbesinnung auf gemeinsame Werte und Interessen, auch zu weit ausschlagen. Diese Befürchtung ergab sich für Bonn und Paris während der amerikanischen Präsidentschaftswahl des Jahres 1976, in der der Realismus der Außenpolitik Nixons, Fords und Kissingers und besonders Détente auf Basis jener moralischen Werte in die Kritik geriet, die ebenso den Gründungsmythos der USA wie das Fundament des ideologischen Konflikts mit den kommunistischen Diktaturen bildeten.

### III. 1977-1980

#### III.1. Keeping Faith. Jimmy Carter und die Moral in der Außenpolitik

*„Our U.S. foreign policy must once again reflect the basic ideals of our people and our nation.“*

*~ Jimmy Carter vor der US-Handelskammer in Tokio, Mai 1975<sup>1244</sup>*

Der Erfolg James Earl „Jimmy“ Carters, Jr., bei der Präsidentschaftswahl 1976 leitete sich zu einem großen Teil aus den weithin, aber vor allem im Demokratischen Lager, als „unamerikanisch“ wahrgenommenen Fehlritten der US-Außenpolitik unter Nixon, Ford und Kissinger ab.<sup>1245</sup> Die gesamte außenpolitische Entwicklung, die in dieser Arbeit analysiert wurde, wurde hier zum Gegenstand einer Kampagne um die Werte, die die historische Rolle der USA in der Welt definierten. Dies resultierte zum Teil aus Wahlkampfretorik, entbehrte jedoch nicht eines bedeutsamen Kerns. Der Konflikt entspann sich hierbei auf der methodischen sowie der substanziellen Ebene, wobei sich die methodische Kritik auf jene Praktiken richtete, die Henry Kissingers Markenzeichen geworden waren. Wie Jimmy Carter

---

<sup>1244</sup> Address by Jimmy Carter: A New Approach to Foreign Policy, Tokio, 28. Mai 1975, FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, Dok. 2.

<sup>1245</sup> Wie zentral die Außenpolitik als Wahlkampfheld tatsächlich war, ist in der Forschung umstritten (vgl. Morgan: The United States and the Making of the Helsinki Act, a.a.O., S. 177); auf der Basis der Quellenanalyse dieser Arbeit erscheint sie durchaus relevant.

im März 1976 vor dem Chicago Council on Foreign Relations erklärte: „Unser Secretary of State [...] betreibt Außenpolitik konstant exklusiv, eigenhändig und im Verborgenen.“<sup>1246</sup> Die Geheimverhandlungen, in denen Kissinger seine globale Strategie umsetzte, kritisierte Carter ebenso als außer Kontrolle geratene Realpolitik wie die „Exzesse [der] CIA“ und die Interventionen in Vietnam, Kambodscha, Chile und Angola. In all diesen Fällen habe die Regierung ohne Konsultationen mit dem Parlament oder Informierung der Öffentlichkeit gehandelt; über Kenntnis der Detailvorgänge verfüge „vermutlich [...] nur ein einziger Mann.“ Die Watergate-Affäre war für Carter nur ein Symptom einer viel umfassenderen Verletzung demokratischer Regierungspraktiken unter der Imperial Presidency. Der lagerübergreifende außenpolitische Grundkonsens seit dem Zweiten Weltkrieg und das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative seien ernsthaft beschädigt worden. In Kombination mit dem Vertrauensdefizit der Bevölkerung führe dies dazu, dass Kissinger und Ford mit „hohlen Stimmen“ sprächen – das amerikanische Volk, so lautete die Botschaft, werde von seiner Regierung nicht länger repräsentiert; an ihren üblen Vergehen trage es keine Schuld, da es nicht einmal Mitwisser war.

Nun schwang sicherlich ein beträchtliches Maß an Populismus in der Forderung mit, die Außenpolitik an „das amerikanische Volk“ oder den „Gemeinwillen“ zu binden,<sup>1247</sup> Carter verortete sich auch ganz offen in der Tradition des Southern Populism.<sup>1248</sup> Auch vertritt die Forschung mit Blick auf Carters mediale Darstellung teils die Ansicht, er sei ein „world-class image maker“ gewesen, dem es zuvörderst um den Wahlsieg gegangen sei.<sup>1249</sup> Dass jedoch die Republikanischen Regierungen seit 1969 zu einer Polarisierung der politischen Landschaft beigetragen und ob der mangelhaften öffentlichen Rückkoppelung ihrer Außenpolitik ein zwar nicht konstitutionelles, aber durchaus politisches Legitimitätsproblem geschaffen hatten, ist nicht von der Hand zu weisen – auch wenn angemerkt werden muss, dass die für dieses

---

<sup>1246</sup> Hier und im Folgenden: Remarks by Jimmy Carter: Our Foreign Relations, Chicago, 15. März 1976, FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, Dok. 4.

<sup>1247</sup> So Carter in selbiger Rede: „Because we have let our foreign policy be made for us, we have lost something crucial in the way we talk and the way we act toward other peoples of the world. [...] When our President and Secretary of State speak to the world without the understanding or support of the American people, they speak with an obviously hollow voice.“ Dass „das amerikanische Volk“ „seine“ Außenpolitik „für sich machen ließ“, ist sicherlich konstitutionell betrachtet kein Alleinstellungsmerkmal der Ära Nixon-Ford; ebenso wenig hatte beispielsweise Woodrow Wilson, den Carter in seiner Rede eingangs als Idealbild aufstellte, bei seinen Verhandlungen über die Nachkriegsordnung in Versailles 1919 die Mehrheit des Kongresses oder der öffentlichen Meinung hinter sich. Ebd., Unterstreichungen hinzugefügt.

<sup>1248</sup> Jimmy Carter: Keeping Faith. Memoirs of a President, Fayetteville, AR 1995 (zuerst New York 1982). S. 79. Dessen Ziele definierte er ebd.: „to help the poor and aged, to improve education and to provide jobs [,and] not to waste money. These same political beliefs [...] were to guide me in the Oval Office.“

<sup>1249</sup> Greenberg: Republic of Spin, a.a.O., S. 402-407.

Phänomen ursächliche Eskalation des Vietnamkriegs auf die Demokratischen Präsidentschaften Kennedys und Johnsons zurückging.<sup>1250</sup> Dieses Legitimitätsproblem, das zunehmend mit dem ehemals als „Super-K“<sup>1251</sup> verklärten Henry Kissinger und dessen als Neuauflage der europäischen Kabinettpolitik des 19. Jahrhunderts wahrgenommenen Diplomatie assoziiert wurde,<sup>1252</sup> führte zu wahltaktischen Gegenmaßnahmen der Administration Ford. So war die Personalunion von Nationalem Sicherheitsberater und Außenminister, die Kissinger seit 1973 innehatte, 1975 aufgelöst worden – auch wenn Kissingers enger Mitarbeiter General Brent Scowcroft, der den NSC übernahm, seinen Einfluss in dem Gremium weiterhin gewährleistete.<sup>1253</sup> Während der Präsidentschaftskampagne war Kissinger, dessen Schwierigkeiten, der Öffentlichkeit seine Außenpolitik zu erklären, schon 1975 in seinen „heartland speeches“ deutlich geworden war,<sup>1254</sup> fast permanent auf Mission außerhalb der USA, obwohl er im Zentrum von Carters Kritik stand.<sup>1255</sup> Das Schwanken Fords in seiner Rückendeckung für Kissingers Politik lässt sich daran festmachen, dass der Präsident in einem Fernsehinterview im März 1976 schlicht erklärte, der Begriff „détente“ sei obsolet.<sup>1256</sup> Forthin sorgte er dafür, dass das Wort trotz prinzipiellen Festhaltens an der Détente-Politik von der Regierung vermieden wurde, um wahltaktisch seine Angriffsfläche zu verringern.<sup>1257</sup> Diese Maßnahme bewirkte das genaue Gegenteil und spielte Carter in die Hände, der nun spottete, die USA hätten offenbar zwei Präsidenten.<sup>1258</sup>

---

<sup>1250</sup> Vgl. übereinstimmend Hanhimäki: *The Flawed Architect*, a.a.O., S. 487, wo es über die „secret methods“ heißt: „While the breakthroughs made good headlines, they provided a poor base for building broad domestic support for such policies as détente.“

<sup>1251</sup> Vgl. den Titel „It's Super-K!“ des Magazins *NEWSWEEK*, 10. Juni 1974.

<sup>1252</sup> Vgl. bspw. Robert D. Schulzinger: *Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976*, in: Leffler / Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II., a.a.O., S. 373-394, S. 388-392.

<sup>1253</sup> Vgl. zum „Halloween Massacre“, der von Ford unilateral durchgesetzten Umstrukturierung seines Kabinetts 1975, Crain: *The Ford Presidency*, a.a.O., S. 194-197. Zur Personalie Brent Scowcroft vgl. Bartholomew Sparrow: *Brent Scowcroft and the Call of National Security*, New York 2015.

<sup>1254</sup> Vgl.: Michael Cotey Morgan: *The United States and the Making of the Helsinki Final Act*, in: Logevall / Preston (Hrsg.): *Nixon in the World*, a.a.O., S. 164-182, S. 174f; auch Dominic Sandbrook: *Salesmanship and Substance. The Influence of Domestic Policy and Watergate*, in: Frederik Logevall / Andrew Preston (Hrsg.): *Nixon in the World. American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford 2008, S. 85-103, S. 100.

<sup>1255</sup> Vgl. Crain: *The Ford Presidency*, a.a.O., S. 264-269.

<sup>1256</sup> So erklärte Ford: „I don't use the word 'détente' anymore. I think what we ought to say is that the United States will meet with super powers, the Soviet Union and with China and others, and seek to relax tensions so that we can continue a policy of peace through strength. [...] 'Détente' is only a word that was coined—I don't think it is applicable any more.“ Transcript of Interview with President Ford, WCKT-TV (Richard Whitcomb), Miami, 1. März 1976, *FRUS, 1969-1976*, Vol. XVI, *Soviet Union, August 1974-December 1976*, Dok. 268.

<sup>1257</sup> Vgl. bspw. Wilfried Loth: *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, New York u.a. 2002. S. 134.

<sup>1258</sup> Vgl. Remarks by Jimmy Carter: *Our Foreign Relations*, Chicago, 15. März 1976, a.a.O.

Doch Carters Kritik ging über die Methodik exekutiver Herrschaft hinaus; sie bezog sich zudem auf die Substanz der amerikanischen Außenpolitik unter Kissinger und wandte sich gegen dessen Projekt ihrer „Europäisierung“, verstanden als Orientierung am machtfixierten Realismus des 19. Jahrhunderts mit seinen wechselnden Allianzen zugunsten eines Gleichgewichts der Mächte. Carter griff diese Position aus der Perspektive des amerikanischen Exzeptionalismus an: das Land müsse zu einer Haltung zurückfinden, die seinem Charakter entspreche, nämlich einer moralisch motivierten Außenpolitik auf Basis eines humanitär geprägten Liberalismus.<sup>1259</sup> Die freiheitlichen Grundwerte der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung müssten wieder zum Pulsgeber der globalen Politik Washingtons werden – mit Fokus auf die Frage der Menschenrechte.<sup>1260</sup> So bettete Carter seine Kampagne in seiner Nominierungsrede im Madison Square Garden am 15. Juli 1976 in das „Bicentennial“, das zweihundertjährige Jubiläum der Unabhängigkeitserklärung ein:

„America’s birth opened a new chapter in mankind’s history. Ours was the first nation to dedicate itself clearly to the basic moral and philosophical principles: that all people are created equal and endowed with inalienable rights to life, liberty, and the pursuit of happiness, and that the power of government is derived from the consent of the governed. [...] Today, two hundred years later, we must address ourselves to that role, both in what we do at home and how we act abroad [...]. This calls for nothing less than a sustained architectural effort to shape an international framework of peace within which our own ideals gradually can become a global reality. [...] Our nation should always derive its character directly from the people and let this be the strength and the image to be presented to the world—the character of the American people.“<sup>1261</sup>

Hier vereinte Carter alles, was seine Kampagne in ihrem idealistischen Kern ausmachte: basisdemokratische Legitimation entgegen elitärer Geheimpolitik, wertorientierte statt realistische Außenpolitik und das Ziel eines globalen Triumphs des westlichen Systems entgegen rein stabilitätsorientierter Détente. Diese Ideen wurden ausgef llt und ergänzt durch konkrete Programmpunkte, zu deren Verständnis zwei Einflüsse auf Carters Weltansicht zentral sind: sein religiöser Moralismus und die politischen Erfahrungen, die er während seiner Zusammenarbeit mit der Trilateral Commission und ihrem Vorsitzendem, seinem späteren

---

<sup>1259</sup> Vgl. zum Konflikt zwischen den beiden Traditionen Thomas A. Schwartz: Henry Kissinger: Realism, Domestic Politics, and the Struggle Against Exceptionalism in American Foreign Policy, in: *Diplomacy & Statecraft*, 22:1 (2011), S. 121-141; Bruce Mazlish: *Kissinger: The European Mind in American Policy*, New York 1976.

<sup>1260</sup> Vgl. zum Menschenrechtsdiskurs in der politischen Debatte der USA in den 1970er-Jahren: Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 201-228.

<sup>1261</sup> Jimmy Carter: *Address to the National Democratic Convention*, 15. Juli 1976, New York, zit. n. Editorial Note, *FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy*, Dok. 7. Diese Rede wird aufgrund historischen Kontexts und atmosphärischer Rhetorik in der Originalsprache belassen.

Nationalen Sicherheitsberater Dr. Zbigniew Brzezinski, gesammelt hatte. Carter, praktizierender Baptist aus dem ruralen südstaatlichen Georgia, betrachtete zunächst die aus seinem christlichen Glauben abgeleitete Ethik als Gebotskodex für sein Amt, was mit seiner Idealvorstellung der Bindung der Außenpolitik an amerikanische Grundwerte korrespondierte, auch wenn dies in der Praxis an Grenzen stieß.<sup>1262</sup> Diese Ansicht wird von der jüngeren Forschung gestützt. Wie es William Steding in „Presidential Faith and Foreign Policy“ ausdrückt: „Carter gewährte sich selbst [...] eine *carte blanche*, um sein christliches Predigtamt vermittelt der gewählten Ämter zu verfolgen, die er bekleidete, und schützte sorgfältig seine nahtlos integrierte Rolle als Präsident und Pastor Amerikas als seine exklusive Domäne.“<sup>1263</sup> Auch in der Außenpolitik habe Carter seine Entscheidungen am christlichen Glauben orientiert.<sup>1264</sup> Andere Historiker befinden, Carter habe klare Trennlinien zwischen Amt und Religion gezogen; doch auch von ihnen wird zumindest der indirekte Einfluss von Religion und Ethik auf die Politik nicht in Abrede gestellt.<sup>1265</sup> Diese religiöse Bindung betonte Carter auch in seiner Antrittsrede: „I have just taken the oath of office on the Bible my mother gave me just a few years ago, opened to a timeless admonition from the ancient prophet Micah: ‚He hath showed thee, O man, what is good; and what doth the Lord require of thee, but to do justly, and to love mercy, and to walk humbly with thy God.‘“<sup>1266</sup> In seinen Memoiren mit dem bezeichnenden Titel „Keeping Faith“ erläutert Carter die Bedeutung dieser Zeilen: „Diese Worte erschienen nicht übermäßig kritisch an unserer Nation, doch enthielten dennoch die Mahnung zur Notwendigkeit, Gottes Hilfe und Führung zu suchen, alldieweil wir danach strebten, unsere Verpflichtung auf Gerechtigkeit und Gnade zu stärken. Nach Watergate würden wir ein Bewusstsein erinnerter Geschichte benötigen und unsere Stärke aus der Diversität, der Resilienz und den moralischen Werten unserer Nation

---

<sup>1262</sup> Zu Carters Evangelikalismus, dessen Bedeutung für die Politik des Weißen Hauses sowie der Verbindungen des Präsidenten zur baptistischen und evangelikalen Basis während seiner Präsidentschaft vgl. Randall Balmer: *Evangelicalism in America*, Waco, TX 2016. S. 123-131.

<sup>1263</sup> William Steding: *Presidential Faith and Foreign Policy. Jimmy Carter the Disciple and Ronald Reagan the Alchemist*, New York 2014. S. 41.

<sup>1264</sup> Vgl. ebd., S. 42: „These permissions and standards provided the underpinning for the expression of Carter's religious beliefs in US foreign policy.“

<sup>1265</sup> Vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 235.

<sup>1266</sup> Jimmy Carter: *Inaugural Address*, Washington, 20. Januar 1977. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6575>, letzter Zugriff am 28. Februar 2017, 13:02 Uhr. Wie Sargent schreibt, hatte Carter ursprünglich ein schärferes, auf Buße fokussiertes Bibelzitat gewählt, aus politischen Gründen aber hiervon Abstand genommen; vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 229. Jenes Zitat lautete: „if my people, who are called by my name, will humble themselves and pray and seek my face and turn from their wicked ways, then I will hear from heaven, and I will forgive their sin and will heal their land“, II Chronicles 7:14.

ableiten.“<sup>1267</sup> Mit seiner Frau Rosalynn gemeinsam habe er sich für diesen Bibelvers entschieden, den er „seit seiner Kindheit kannte“ und der für beide „einen integralen Teil [ihres] religiösen Glaubens“ darstelle. Richard Nixon hat gleich auf den ersten Seiten seiner Memoiren festgestellt, dass der Pazifismus, den ihm sein Glaube als Quäker diktierte, durch die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs diskreditiert worden war.<sup>1268</sup> Gerald Ford bat zwar in seiner Inaugurationsrede in ähnlich gläubigem Duktus wie Carter um Gebete seiner Mitbürger<sup>1269</sup> und benannte seine Autobiographie später biblisch „A Time to Heal“,<sup>1270</sup> doch betrachtete Ford Religion als Privatsache und seine Ämter als von ihr losgelöst.<sup>1271</sup> Carter hingegen etablierte rasch Politikfelder als Markenzeichen, die im Einklang mit seinem Glauben und seinen moralischen Überzeugungen standen. Wie es Brzezinski später ausdrückte: „Carters persönliche Philosophie war der Ausgangspunkt für die außenpolitischen Prioritäten der neuen Administration. Er kam mit der Absicht in die Präsidentschaft, die US-Außenpolitik humaner und moralischer zu gestalten.“<sup>1272</sup> Diese Positionierung sei zwar auch wahltaktisch sinnvoll gewesen, jedoch der Quelle seiner „religiösen Gefühle“ entsprungen. Noch während des Wahlkampfes zeigten sich manche seiner Berater laut Carters Darstellung amüsiert darüber, wie seine „Deep South Baptist ideas“ in die Diskussionen einfließen.<sup>1273</sup> Nun war diese Religiosität nicht die einzige Quelle von Carters Moralismus. Wie Kenneth Morris es in seiner Biographie über den „American Moralist“ ausführte: „Als Produkt des Southern Populism und der Bürgerrechtsbewegung, zudem als wiedergeborener südstaatlicher Baptist, war Carter dreifach in Denkweisen verankert, die die Moralität im öffentlichen Leben betonten.“<sup>1274</sup> Selbst die „populärkulturellen moralischen Ansichten Bob Dylans“<sup>1275</sup> und anderer zeitgenössischer Protestsänger hätten ihn beeinflusst. Die Synthese dieser Faktoren beschreibt Morris als „zugleich evangelikal, südstaatlich, universalistisch, zeitgenössisch –

---

<sup>1267</sup> Hier und im Folgenden: Carter: Keeping Faith, a.a.O., S. 22.

<sup>1268</sup> So führte Nixon aus: „The problem with Quaker pacifism, it seemed to me, was that it could only work if one were fighting a civilized, compassionate enemy. In the face of Hitler and Tojo, pacifism not only failed to stop violence - it actually played into the hands of a barbarous foe and weakened home-front morale“, Nixon: RN, a.a.O., S. 27.

<sup>1269</sup> Vgl. Ford: Remarks on Taking the Oath of Office, a.a.O. Hier führte Ford aus: „I am acutely aware that you have not elected me as your President by your ballots, and so I ask you to confirm me as your President with your prayers. And I hope that such prayers will also be the first of many.“

<sup>1270</sup> Gerald R. Ford: A Time to Heal. The Autobiography of Gerald R. Ford, Berkley Edition, New York 1980 (zuerst 1979).

<sup>1271</sup> Vgl. Hendrik Booraem V: The Education of Gerald Ford, Grand Rapids, MI 2016. S. 211: „Ford in adulthood saw religion as a very personal matter, not an institutional activity.“

<sup>1272</sup> Zbigniew Brzezinski: Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981, New York 1983. S. 48.

<sup>1273</sup> Carter: Keeping Faith, a.a.O., S. 50.

<sup>1274</sup> Kenneth E. Morris: Jimmy Carter. American Moralism, Athens, GA 1996. S.4.

<sup>1275</sup> Hier und im Folgenden: ebd., S. 8.



und uramerikanisch.“ Doch im Herzen der Weltsicht Carters, der als Präsident selbst Edward Gierek, den Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, fragen sollte, ob er Jesus Christus als seinen Erlöser anerkennen wolle,<sup>1276</sup> lag seine Religion, die das Leben im ruralen Georgia von Kindesbeinen an geprägt hatte.<sup>1277</sup>

Darüber hinaus wurde Carter von den Politikansätzen der Trilateralen Kommission (TK) geprägt, die über Zbigniew Brzezinski in den Wahlkampf verwickelt war. Die TK, unter Ägide David Rockefellers und Brzezinskis auf der Bilderberg-Konferenz 1973 als inoffizieller, personell hochrangiger Thinktank zur Verbindung der Weltregionen Nordamerika, Westeuropa und Japan gegründet, setzte sich das Ziel, wie sie es bis heute definiert, „engere Kooperation zwischen jenen industrialisierten Kernregionen der Welt mit geteilten Führungsverantwortlichkeiten im weiter gefassten internationalen System zu fördern.“<sup>1278</sup> Ähnlich wie in der G7 sollten sich hier unter Ausschluss der Öffentlichkeit hochrangige Experten über Kernprobleme austauschen und gemeinsame Politikansätze finden. Die Idee dieser trilateralen Kooperation ging auch auf die Einsicht der USA in die Grenzen ihrer unilateralen Macht zurück.<sup>1279</sup> Ihr elitärer, nicht-öffentlicher Charakter stellte die TK öffentlich bisweilen in das gleiche konspirative Licht, in dem die Bilderberg-Konferenzen und die G7-Treffen gesehen wurden – ein Vorwurf, den Brzezinski als erster Direktor der Kommission von sich wies: „Entgegen dem aktuellen Mythos ist die Trilaterale Kommission keine Verschwörung mit dem Ziel, die Welt zu beherrschen, sondern strebt aufrichtig danach, Amerikaner, Westeuropäer und Japaner in das gemeinsame Unterfangen einzubinden, eine kooperativere Welt zu formen.“<sup>1280</sup> Zu den inhaltlichen Schwerpunkten der TK gehörten die Entwicklungspolitik, globale Ressourcenverteilung und nukleare Nonproliferation – Probleme, denen sich Carter in seiner „Weltordnungspolitik“<sup>1281</sup> zuwandte. In zwei Memoranda, die einerseits Brzezinski mit seinen Kollegen Richard Gardner und Henry Owen, andererseits der künftige Außenminister Cyrus Vance vorbereiteten, wurde dieses Profil ausgearbeitet. In beiden Dokumenten traten parallele

---

<sup>1276</sup> Vgl. Jimmy Carter: A Full Life, New York 2015. S. 133.

<sup>1277</sup> Vgl. Steding: Presidential Faith and Foreign Policy, a.a.O., S. 25-32; auch Jimmy Carter: An Hour Before Daylight. Memories of a Rural Boyhood, New York u.a. 2001. Exemplarisch S. 219-223; passim.

<sup>1278</sup> About the Trilateral Commission, online unter: <http://trilateral.org/page/3/about-trilateral>, letzter Zugriff am 2. März 2017 um 13:23 Uhr, Original: „to foster closer cooperation among these core industrialized areas of the world with shared leadership responsibilities in the wider international system.“

<sup>1279</sup> Zur TK allgemein, ihrer Gründungsgeschichte, ihren Zielen und ihrer Entwicklung vgl. Johannes Beverungen: Elite Planning Organizations. Traditionen, Charakteristika, Implikationen der Trilateral Commission, Baden-Baden 2005. Hier insbes. S. 73-81; Böhm: Die Sicherheit des Westens, a.a.O., S. 74-79.

<sup>1280</sup> Brzezinski: Power and Principle, a.a.O., S. 49.

<sup>1281</sup> Vgl. zu diesem Begriff Sargent: A Superpower Transformed, a.a.O., S. 229-260.

Aspekte auf: eine strikte Haltung gegenüber der Sowjetunion mit klaren Regeln über Sanktionen, eine Hinwendung zu den humanitären Problemen, die aus dem globalen Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern resultierten, die Reduzierung des globalen Rüstungswettlaufs und die entschiedene Orientierung an der westlichen Wertegemeinschaft und der humanitären Ideologie der USA.<sup>1282</sup> Der mit diesem Programm initiierte Umschwung sei historischer Natur, befand Brzezinski: „Dies [...] würde eine neue Phase der US-Außenpolitik initiieren, die über das Atlantiker/Ost-West-Rahmenwerk des Kalten Krieges der Jahre 1945-1976 hinausginge.“<sup>1283</sup>

Als Carter am 20. Januar 1977 als 39. Präsident der USA eingeschworen wurde, unterstrich er diesen Ansatz in zwei bedeutenden Reden – der traditionellen Antrittsrede sowie einer neuartigen Videobotschaft an 26 Staaten, die den globalen Charakter seiner Vision unterstreichen sollte. Das Schicksal der Freiheit, so Carter, dürfe den USA nirgends gleichgültig sein: „Unser moralischer Sinn diktiert uns eine deutliche Präferenz für jene Gesellschaften, die mit uns einen unvergänglichen Respekt vor individuellen Menschenrechten teilen. Wir wollen niemandem drohen, doch ist klar, dass eine Welt, die andere ungestraft beherrschen können, unwirlich für jeden Anstand wäre und eine Bedrohung für die Wohlfahrt aller Völker.“<sup>1284</sup> Das Recht der Entwicklungsländer auf menschenwürdige Behandlung und fairen Zugang zu Ressourcen unterstrich er ebenso wie die Festlegung seiner Außenpolitik auf ethische Standards: „Wir werden uns im Ausland nicht so verhalten, dass wir die Regeln und Standards verletzen, die bei uns zu Hause gelten, denn wir wissen, dass das Vertrauen, dass unserer Nation sich verdient, für unsere Stärke wesentlich ist.“ Zudem formulierte Carter einen Satz zur Rüstungspolitik, der Verbündete wie Gegner stützen ließ, besonders aber die Alliierten unter dem nuklearen Schutzschirm der USA erschreckte: „wir werden dieses Jahr einen Schritt in Richtung unseres Fernziels unternehmen – der Eliminierung aller Nuklearwaffen auf dieser Erde.“ Auch seinem internationalen Publikum erklärte Carter, was getan werden müsse, „um eine Welt zu formen, die menschlichem Streben zugänglicher“ sei: nukleare Abrüstung, Garantie des Grundrechts aller Menschen, „von Armut, Hunger, Krankheit und politischer Repression frei zu sein“, die globale

---

<sup>1282</sup> Vgl. Memorandum Cyrus Vance an Jimmy Carter: Overview of Foreign Policy Issues and Priorities, 24. Oktober 1976, zit. n. FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, Dok. 12; zudem Memorandum From Zbigniew Brzezinski, Richard Gardner, and Henry Owen to President-Elect Carter, New York, 3. November 1976, ebd., Dok. 13.

<sup>1283</sup> Ebd., Dok. 13.

<sup>1284</sup> Hier und im Folgenden: Jimmy Carter: Inaugural Address, 20. Januar 1977, a.a.O., letzter Zugriff am 2. März 2017, 16: 24 Uhr.

Ressourcenverteilung gerecht zu gestalten und die Umwelt zu schützen.<sup>1285</sup> Hehre Ziele hatte sich der Präsident auf die Banner geschrieben – doch würde man sie operationalisieren können? War dies wünschenswert? Würden die USA trotz dieser Ankündigungen an ihren sicherheitspolitischen Stabilitätsgarantien festhalten – und wie würde sich die versprochene engere Kooperation mit den Verbündeten praktisch gestalten? War Jimmy Carter, Erdnussfarmer, Marinesoldat, Nukleartechniker, Gouverneur von Georgia und südstaatlicher Populist, den Belastungen globaler Verantwortung gewachsen? Auf diese Fragen wurden in Bonn und Paris früh Antworten gesucht.

Nach der Nominierung Carters sorgte man sich in Paris zunächst um dessen Sympathien für Frankreich. 1973 hatte er als Gouverneur von Georgia eine wirtschaftspolitische Europareise unternommen, wobei er in London und Bonn von den Regierungschefs empfangen wurde, nicht aber in Paris.<sup>1286</sup> Trotz Bitte um Audienzen bei Pompidou und Premierminister Messmer hatte man ihn lediglich auf Sekretärs- und Beraterebene empfangen, womit Carter, „mit der ihm eigenen Höflichkeit“, wie man am Quai d'Orsay befand, sich zufrieden gezeigt hatte. Dennoch sei es möglich, „dass der ihm bereite Empfang nicht gänzlich seinen Erwartungen entsprochen habe“, umso mehr, als dass Pompidou kurz zuvor den Gouverneur von Louisiana ob der französischen Geschichte des Staats persönlich empfangen hatte. Carter habe daher in seiner Autobiographie seine Aufenthalte in Bonn und London, aber nicht in Paris erwähnt. Diese Sorgen zeugen von der Sensitivität der französischen Diplomatie, sollten sich aber als unbegründet erweisen. Vielmehr war von Vorteil, dass Carter über die TK Kontakte nach Europa entwickelt hatte und sein Berater Brzezinski die „wichtigsten außenpolitischen Berater“ Präsident Giscard „recht gut kannte“, wie dieser selbst schrieb.<sup>1287</sup> So hatte Carter Louis de Guiringaud, seit August 1976 französischer Außenminister, bei einer TK-initiierten Veranstaltung der Foreign Policy Association in New York kennen gelernt, wo beide auf Brzezinskis Wunsch nebeneinander saßen. De Guiringaud habe sein Amt teils diesem Kontakt zu verdanken, nahm Brzezinski an: „Ich gehe stark davon aus, dass die Tatsache, dass er Sie etwas kennen gelernt hat und eine ernsthafte Konversation mit Ihnen hatte, ein wenig mit seiner kürzlichen Auswahl als Außenminister zu tun gehabt haben könnte.“ Dieses Kapital

---

<sup>1285</sup> Hier und im Folgenden: Vgl. Editorial Note, FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, Dok. 15; für die französische Berichterstattung und Übersetzung s. Telegramm Nr. 673-79, Französische Botschaft Washington an das MAE, 24. Januar 1974, AD, 91 QO, Box 910.

<sup>1286</sup> Vgl. Note, MAE: Visite en France de M. Carter, Paris, 29. Oktober 1976, AD, 91 QO, Box 861. Im Folgenden ebd.

<sup>1287</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum From Zbigniew Brzezinski to Jimmy Carter, New York, 27. September 1976, FRUS, 1977–1980, Vol. I, Foundations of Foreign Policy, Dok. 10. Übersetzung des Autors.

nutzte de Guiringaud dann auch in seinem Gratulationsschreiben an den President-elect: „Die Erinnerung an die Gespräche bewahrend, die wir in New York hatten [...], bin ich überzeugt davon, dass die Beziehungen zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten unter Ihrem Mandat den vorbildlichen Charakter bewahren werden, der ihnen seit Jahrhunderten zu eigen ist.“<sup>1288</sup> Obwohl Carter sich, wie üblich, zwischen Wahl und Amtsübernahme aus den internationalen Beziehungen heraushielt, wurde doch seine Absicht, die Kontakte nach Paris früh zu pflegen, sowohl in der Korrespondenz mit der französischen Botschaft deutlich als auch in Gesprächen des Botschafters Kosciusko-Morizet mit Walter Mondale und dem späteren Außenminister Cyrus Vance. Dass Carter persönlich auf ein Schreiben des Botschafters reagierte, sah dieser als starkes Zeichen: „Die Tatsache, dass M. Jimmy Carter es für richtig hielt, mir eine persönliche Antwort zu senden, attestiert [...] einen besonderen Willen zur Höflichkeit bezüglich unseres Landes.“<sup>1289</sup> Bereits zuvor hatten Mondale und Vance dies bestätigt. Senator Mondale, designierter Vizepräsident, wies Presseberichte, nach denen die französische Regierung einen Sieg Gerald Fords bevorzugt hätte, in Übereinstimmung mit dem Botschafter als absurd zurück.<sup>1290</sup> Während Helmut Schmidt in der Tat offen Ford unterstützt hatte und auch London Reserven gegen Carter hatte erkennen lassen, sei man sich der Freundschaft Frankreichs sicher: „All das ist lächerlich“, befand Mondale. „Ich weiß um Ihre Freundschaftlichkeit.“ Dies bescherte dem Land Kosciusko-Morizet zufolge einen relativen Vorteil zu Beginn der Präsidentschaft. Mondale hatte im Namen Carters unterstrichen, dieser „liebe Frankreich.“ Er sei französischen Initiativen gegenüber aufgeschlossen und beabsichtige, zeitnah enge persönliche Beziehungen zu Giscard aufzubauen. Viel liege dem neuen Präsidenten an der ökonomischen Kooperation in Form der Gipfeltreffen. Dem westlichen Bündnis und Frankreichs „privilegierter Rolle“ in diesem messe er hohen Wert bei. Allerdings zeigten sich aus französischer Sicht auch substantielle Probleme. Zuvörderst waren dies die „Sorgen M. Carters auf nuklearem Gebiet“, wobei ein französisch-pakistanisches Abkommen über den Export ziviler Nukleartechnologie, das im nächsten Kapitel erläutert wird, für Spannungen sorgte. Auch ein Streit um Landrechte der Concorde in den USA, gegen die Mondale selbst als Senator plädiert hatte, stand im Raum. Darüber hinaus gab es gemeinsame Probleme beider Staaten

---

<sup>1288</sup> Botschaft, Louis de Guiringaud an Jimmy Carter, in: Telegramm Nr. 1826, MAE an französische Botschaft Washington, 4. November 1976, AD, 91 QO, Box 861.

<sup>1289</sup> Telegramm Nr. 8040/41, Französische Botschaft Washington an das MAE, Washington, 26. November 1976, ebd.

<sup>1290</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 8029-31, Französische Botschaft Washington an das MAE, 25. November 1976, ebd. Hier und im Folgenden ebd.

wie die kontinuierliche Wirtschaftskrise und potenzielle neue Ölpreissteigerungen. Doch in der Gesamtschau erwuchs die Hoffnung auf einen positiven Impuls infolge des Regierungswechsels. Auch Cyrus Vance machte dem Botschafter gegenüber deutlich, wie wichtig Frankreich für ihn sei, wie dieser festhielt: „Ich habe ihn sehr offen für unsere Ansichten gefunden und darauf bedacht, [...] mit uns und den Europäern regelmäßige und vertiefte Konsultationen durchzuführen.“<sup>1291</sup>

Auf Basis dieser Informationen und der Beobachtung des Wahlkampfes verfasste das MAE im Dezember ein Memorandum, in dem es die außenpolitische Ausrichtung Carters prognostizierte, auch wenn man sich über das Verhältnis von Kontinuität und Wandel nicht schlüssig war. So hieß es einerseits, pfadabhängige Faktoren in der US-Außenpolitik würden sich trotz anderer Behauptungen im Wahlkampf durchsetzen: „Angesichts des Gewichts der amerikanischen Interessen dürfte die Außenpolitik der Vereinigten Staaten sich unter der Präsidentschaft M. Carters im Wesentlichen nicht spürbar von dem Erbe der Ära Kissinger entfernen.“<sup>1292</sup> Die Aufrechterhaltung des strategischen Gleichgewichts bei gleichzeitigen Abrüstungsanstrengungen, die Fortführung der Détente, die Normalisierung der Beziehungen zur Volksrepublik China, die Strkung der Atlantischen Allianz, der Ausbau der Beziehungen zwischen Japan, Westeuropa und Nordamerika, die Untersttzung Israels im Nahostkonflikt sowie der Fokus auf eine den Nord-Sud-Konflikt abschwchende globalkonomische Neuordnung seien allesamt Themen, die Carter von seinen Vorgangern übernommen habe, auch wenn manche dieser Motive erst spt und relativ schwach ausgeprgt auf deren Agenda gesetzt worden waren. Andererseits lege Carter den „Akzent“ auf neue, richtungsgebende Prinzipien: „Moralisierung der amerikanischen Außenpolitik und Austausch der Politik des Mchtgleichgewichts durch eine stabile, auf der Gerechtigkeit fundierte Weltordnung.“ Daher werde es „gewisse nderungen“ geben, die vor allem die Haltung gegenüber den Entwicklungslndern und den Rstungsexport betrafen: „Aussetzen der amerikanischen Hilfe an Lnder, die die Menschenrechte nicht achten, Reduktion der Waffenverkufe und Militrhilfen an Entwicklungslnder, Kampf gegen die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen durch enge Kontrolle und gar den vorübergehenden Halt aller Technologieexporte.“ Den evidenten Widerspruch dieser neuen Anstze zu Kissingers Außenpolitik ignorierte das MAE. Nur in Bezug auf die Europapolitik Carters erkannte man in Paris inhrente Konflikte: „Es gibt positive Aspekte, aber auch Spannungskeime in den Konzepten von M. Carter.“ So habe

---

<sup>1291</sup> Telegramm Nr. 8032-39, Französische Botschaft Washington an das MAE, 25. November 1976, ebd.

<sup>1292</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Perspectives de la politique étrangère de M. Carter, Paris, 10. Dezember 1976, ebd.

er die Bedeutung der amerikanischen Präsenz in Europa unterstrichen, verfolge jedoch gleichzeitig wie seine Vorgänger eine neue Lastenverteilung. Zwar habe er zudem die europäische Integration und eine globale Rolle der EG unterstützt, andererseits beschwor das TK-Konzept einer Institutionalisierung des Trilateralismus zwischen den industrialisierten Weltregionen aber alte Geister: „erinnern sie nicht an die Vorschläge, die M. Kissinger 1973 in seiner Rede zum Jahr Europas gemacht hat und die nur zum Preis langwieriger Schwierigkeiten abgelehnt wurden.“ Auch Carters Proliferations- und Rüstungspolitik lasse „ernsthafte Interessenkonflikte“ absehen. Hatte sich der der Amtswechsel atmosphärisch gut angelesen, so blieben doch inhaltlich Fragen offen, die erst beantwortet werden konnten, wenn Carters Programm auf die Realitäten globaler Verantwortung treffen würde.

Die Frage von Kontinuität und Wandel war es auch, die in Bonn gestellt wurde. Schmidt hatte schon im Wahlkampf unbotmäßigerweise offen Unterstützung für Ford signalisiert und somit seiner Hoffnung auf Kontinuität Ausdruck gegeben.<sup>1293</sup> Auch Genscher äußerte im Gespräch mit Kissinger im Juli 1976 hinsichtlich des westdeutschen Wahlkampfs die Hoffnung, dass, wenn „wir [...] gezeigt haben, daß bewährte Regierungen im Amt bleiben, [...] vielleicht das gleiche in den USA geschehen [werde].“<sup>1294</sup> Schmidts Hoffnung auf eine weitere Amtszeit Fords kam auch in einem Gespräch mit Edward Gierek zum Ausdruck, in dem er zugleich behauptete, ein Amtswechsel könne den Kurs der USA kaum beeinflussen: „Falls Ford erneut gewählt würde, werde die amerikanische Entspannungspolitik fortgesetzt. Aber auch wenn Carter oder Humphrey die Wahlen gewinnen, werde die Kontinuität der amerikanischen Außenpolitik sichtbar werden, da sie die Interessenlage ihres Landes kaum anders einschätzen könnten.“<sup>1295</sup> Ob ihres Adressaten sind diese Aussagen jedoch mit Einschränkungen zu sehen. Denn intern mehrten sich die Zeichen, dass Carter einen aus Bonner Sicht nicht wünschenswerten Umschwung einleiten könnte. So warnte Kissinger die deutsche Botschaft im Sommer 1976, dass durch einen Amtswechsel jene Intellektuellen Gewicht erlangen würden, die für einen Abzug nuklearer Waffen aus Europa, die Entzahnung der euro-atlantischen Verteidigung und eine Verlegung des Abschreckungspotentials auf die hohe See unter alleiniger Ägide Washingtons plädierten.<sup>1296</sup> Auch bezüglich des Exports von ziviler

---

<sup>1293</sup> Dies geht hervor aus: : Telegramm Nr. 8029-31, Französische Botschaft Washington an das MAE, 25. November 1976, AD, 91 QO, Box 861, in dem berichtet wird, dass auch Walter Mondale im Gespräch auf die „déclarations ouvertement favorables à M. Ford faites par le Chancelier Schmidt“ anspielte.

<sup>1294</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Washington, 16. Juli 1976, AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 235.

<sup>1295</sup> Deutsch-polnisches Regierungsgespräch, 9. Juni 1976, ebd., Dok. 181.

<sup>1296</sup> Vgl. Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 1. Juli 1976, ebd., Dok. 214.

Nukleartechnologie vertrat Carter eine rigide, deutsche Wirtschaftsinteressen schädigende Haltung. Hierzu hieß es im AA: „Zu diesem Fragenkomplex hat sich Carter in ungewöhnlich eindringlicher Form geäußert. [...] Unter Hinweis auf die strengen, gegenüber der amerikanischen Industrie angewandten Ausfuhrrestriktionen appelliert er an die verbündeten nuklearen Exportländer, auch unter Hintanstellung kommerzieller Interessen [...] ein freiwilliges Moratorium zu akzeptieren.“<sup>1297</sup> Wie Kissinger wenig später Genscher erklärte: „Wenn Carters Gedankengänge verwirklicht würden, fiel die Bundesrepublik Deutschland automatisch wegen des Brasiliengeschäfts unter Sanktionen, aber auch wegen der Abmachungen mit dem Iran.“<sup>1298</sup> Diese Themen werden im nächsten Kapitel analysiert. Vor dem Hintergrund dieser Warnungen gewann die Prognose eines möglichen Wahlsiegs Carters durch Botschafter von Staden an Gewicht. Nach den für Ford desaströs verlaufenen Fernsehdebatten berichtete von Staden an den Bundeskanzler, er ziehe zwar nicht „den Schluß, daß der Sieg Carters gesichert sei. Aber ich möchte [...] sagen, daß der Governor nach meinem Urteil die weit besseren Chancen hat.“<sup>1299</sup> Carter habe sich öffentlich „mit Wärme – soweit der Ausdruck auf ihn anwendbar ist – über Frankreich“ geäußert; man müsse darauf achten, nicht ins Hintertreffen zu geraten: „Wir sollten also davon ausgehen, daß Carter mit hoher Wahrscheinlichkeit für die nächsten acht Jahre Präsident der Vereinigten Staaten sein wird, und wir müssen m.E. sehr darauf achten, einen guten Start mit diesem Manne des langen Gedächtnisses zu haben.“

Dies sollte nicht ganz einfach werden. Zwar gab Carter bald im Sinne Helmut Schmidts ein starkes Bekenntnis zur NATO, zum US-Engagement in Europa und zu engen Konsultationen mit den Verbündeten ab, wie das AA festhielt.<sup>1300</sup> Auch Carters erster indirekter Kontakt zu Schmidt vermittelt eines Gesprächs zwischen Mondale und von Staden war positiv: „Carter erinnere sich mit Dankbarkeit und Vergnügen des Zusammentreffens mit dem Herrn Bundeskanzler, als dieser noch Finanzminister war. Er habe die Wärme und Freundlichkeit des ihm damals zuteil gewordenen Empfangs sehr geschätzt und sähe einer engen und guten Zusammenarbeit [...] mit Freude entgegen.“<sup>1301</sup> Gleichzeitig jedoch stellte der designierte Präsident noch vor seiner Amtseinführung Forderungen, die direkt gegen deutsche Interessen gerichtet waren: „Gouverneur Carter bittet den Bundeskanzler, die Lieferung einer

---

<sup>1297</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 20. September 1976, zit. n. ebd., Dok. 299, FN 16.

<sup>1298</sup> Vortragender Legationsrat I. Klasse Wolff, z.Z. New York, an das Auswärtige Amt, ebd., Dok. 299.

<sup>1299</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Staden, Washington, an Bundeskanzler Schmidt, 12. Oktober 1976, ebd., Dok. 306.

<sup>1300</sup> vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer, 20. September 1976, zit. n. ebd., Dok. 319, FN 4.

<sup>1301</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 18. November 1976, ebd., Dok. 341, FN 3.

Wiederaufbereitungsanlage nach Brasilien nicht durchzuführen.“<sup>1302</sup> Dies verkomplizierte die Lage und bestätigte Schmidts Befürchtungen. Als er von Botschafter von Staden hierüber unterrichtet wurde, wies er darauf hin, dass das deutsch-brasilianische Abkommen nicht den NVV verletze, während „die Kernwaffenmächte im Gegensatz zu uns ihre Verpflichtungen aus dem NV-Vertrag bisher nicht voll erfüllt“ hätten. Unglücklich sah der Kanzler voraus, dass er, wenn Carter sich so positioniere, bei allem Unwillen „aus politischen Erwägungen in den nächsten anderthalb Jahren in der Brasilienfrage nachgeben“ müsse. Hierüber dürfe gegenüber „der interessierten Industrie [...] kein Wort [...] verlauten.“ Doch trotz solch eines beachtlichen Wermuttropfens galt es für die Bundesregierung, den Auftakt der bilateralen Beziehungen so positiv wie möglich zu gestalten; hieran hielt Schmidt fest. Gegenüber dem französischen Außenminister führte er Ende November aus, Carter werde „Zeit benötigen, um das Konzept, nach dem er Wahlkampf geführt hat, in Einklang zu bringen. Hierbei könnten ihm die Partner der USA helfen.“<sup>1303</sup> Daher plädierte er für einen baldigen, von Carter erwünschten G7-Gipfel, der der persönlichen Kooperation zuträglich wäre. Gleichzeitig machte Schmidt jedoch beinahe wehmütig seine Wertschätzung für Präsident Ford klar: Der „abtretende amerikanische Präsident Ford [habe] seinem eigenen Land und den Partnern Amerikas zweierlei gegeben [...]: Einmal habe er das Vertrauen in das Weiße Haus wiederhergestellt, zum andern habe er sich wegen seiner Solidität und Zuverlässigkeit hohes persönliches Vertrauen erworben.“ Dies hatte er Ford auch direkt ausrichten lassen.<sup>1304</sup> De Guiringaud stimmte zu – Ford sei „eben nicht ‚unpredictable‘“ gewesen. Auch, wenn er von Carters „Intelligenz“ beeindruckt sei, sprach er doch die Sorge aus, die Bonn und Paris umtrieb: Man wisse nicht, „wie der neue amerikanische Präsident agieren und reagieren werde.“

Um solchen Unsicherheiten entgegenzusteuern, ließ Carter Kissinger auf dessen letzter NATO-Ministerratstagung im Dezember 1976 eine Botschaft an die Bündnispartner verlesen. Kissinger selbst analysierte in seiner Rede die globale Lage und kam zu dem Fazit, „daß

---

<sup>1302</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Sanne, Bundeskanzleramt, 25. November 1976, ebd., Dok. 341.

<sup>1303</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem französischen Außenminister de Guiringaud, 26. November 1976, ebd., Dok. 342.

<sup>1304</sup> Vgl. Telegramm BONN 18703, US-Botschaft Bonn an DoS, 5. November 1976, Folder Germany (4); Box 5; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL. Schmidt habe ausgeführt, so Stoessel, „that he knew, as few men did, the major contributions that the United States had made to world stability and security under the leadership of this administration. [...] He said President Ford had been able to restore confidence inside and outside the United States after the difficult Viet Nam and Watergate periods, and that historians would record this and praise it highly.“



angesichts der von ihm beschriebenen objektiven Bedingungen der Weltlage auch die neue amerikanische Regierung im wesentlichen die gleiche Außenpolitik wie die Regierung von Präsident Ford führen werde.“<sup>1305</sup> Carters Brief bestätigte dies: „Unsere NATO-Allianz ist das Herzstück der Partnerschaft zwischen Nordamerika und Westeuropa. [...] Das amerikanische Engagement, die NATO-Allianz zu erhalten, soll unter meiner Administration aufrechterhalten und gestärkt werden. [...] Ich freue mich darauf, eng mit allen bei diesem Treffen repräsentierten Regierungen zusammenzuarbeiten.“ Genscher und de Guiringaud zeigten sich erfreut über diese Botschaft, in der sich, so Genscher, „die Kontinuität der amerikanischen Außenpolitik manifestiere.“ Dies unterstrich auch von Staden, als er dem Bundeskanzler im Oktober 1976 zu dessen Wiederwahl gratulierte und die Kabinettsentscheidungen Carters kommentierte, die ihm das Bild „einer starken Administration“ vermittelten.<sup>1306</sup> Zwar würden „Abrüstung und Rüstungskontrolle [...] hohe Priorität erhalten“, doch müsse dies Bonn „nicht erschrecken“: „Dies Land ist bei weitem stark genug, um auf absehbare Zukunft eine glaubwürdige Abschreckung zu gewährleisten.“ Zudem seien die „in Washington wirksamen politischen Kräfte so ausgewogen, daß unerwartete ‚Ausschläge‘ nicht befürchtet werden brauchen.“ In seiner optimistischen Analyse strich von Staden neben der zu erwartenden Kontinuität auch die Qualitäten Carters heraus, der in seiner Sicht der Präsident war, den die USA nun bräuchten: „Nachdem Ford das Vertrauen der Nation in die Integrität der Präsidentschaft weitestgehend wiederhergestellt hatte, bedarf die öffentliche Meinung nunmehr des Bewußtseins einer starken, zielklaren Führung und eines neuen Beginns, das nur ein neuer Präsident, und zwar ein Mehrheitspräsident, ihr geben kann. Was ich vom neuen Manne an Entscheidungen und öffentlichen Auftritten bisher gesehen habe, bestärkt mich in dieser Auffassung.“ Die Wahl Carters sei ein Glücksfall für die Erholung der USA von den sozialen, ökonomischen und politischen Abgründen der Ära Nixon.

Nur fünf Wochen nach der Amtsübernahme Carters wurde die Situation in Bonn ganz anders eingeschätzt. Im AA war man sich zwar der Tatsache bewusst, dass die ersten Wochen, die „Periode des Trittfassens“, als Prognosebasis für die künftige Außenpolitik nur bedingt geeignet waren, doch zeichneten sich ernste Disruptionen ab. In einer umfangreichen Untersuchung kam Ministerialdirektor Blech zu dem Schluss: „Nach den ersten Wochen der

---

<sup>1305</sup> Hier und im Folgenden: NATO-Ministerratstagung in Brüssel, 9. Dezember 1976, AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 356.

<sup>1306</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Staden, Washington, an Bundeskanzler Schmidt, 16. Dezember 1976, ebd., Dok. 363.

Carter-Administration zeichnet sich ab, daß die Außenpolitik der USA – entgegen Kissingers Prognosen – doch stärker verändert werden könnte, als zunächst vorauszusehen war.<sup>1307</sup> Der Abrüstungsfokus, die vehemente Nonproliferationspolitik, die Verminderung der Truppenpräsenz „außerhalb des NATO-Bereichs“, die Konfrontativität gegenüber der EG im Bereich der Nahostpolitik und die „akzentuierte Forderung nach Verwirklichung von Menschenrechten [...] unter Aufhebung der von Kissinger bevorzugten Verbindung (‘linkage’) dieser Forderung mit anderen Fragen“ waren Bereiche, in denen sich Carters Abstand von der Politik seiner Vorgänger manifestierte. Zudem ändere sich der „Umgangston“: „Partnerschaftliche Konsultation der wichtigsten Verbündeten im formativen Stadium der Politik [...] gilt nicht von vornherein als selbstverständlich. Von den im Wahlkampf aufgestellten Leitmotiven ‚leadership‘ und ‚consultation‘ erhält das erste Vorrang; das zweite wird ihm dienstbar gemacht.“ Dies sei „nach gegenwärtigem Kenntnisstand“ kein vorübergehendes Problem, sondern „ein Indiz für den künftigen Stil von Präsident Carter“: „Er erhebt den Anspruch, ein starker Präsident zu sein [...]. Eine neue Ära starker Führung nach innen und nach außen hat begonnen.“ Zwar war unklar, ob dies andauern würde, zumal verschiedene Gruppierungen in der Regierung, „Ostküsten-Establishment, der engere persönliche Beraterkreis Carters oder Parlamentarier“, andere Richtungen vertraten. Da Carter alle Gruppen in die Regierung integriert habe, stelle sich die Frage, wer sich inhaltlich durchsetzen würde. Käme es künftig darauf an, „welche in der Regierung vertretene Tendenz jeweils das Ohr des Präsidenten findet“, sei nicht mit einer „kohärenten Außenpolitik à la Kissinger zu rechnen, sondern mit einer erheblichen Schwankungsbreite“. Die bloße Existenz dieser „Unsicherheitsfaktoren“ könne „das Verhältnis zwischen den westeuropäischen Staaten und den Vereinigten Staaten negativ beeinflussen“, befand Blech; in London und Paris grassierten ähnliche Sorgen. Für ein Andauern dieser Faktoren spreche die „Persönlichkeit Carters, der seine rigorose moralische Motivation in sehr amerikanischer Weise unmittelbar mit pragmatischem Handeln verbindet und deshalb eines selbstgerechten Opportunismus bei der Durchsetzung der ‚einzig richtigen‘ Lösung fähig scheint.“ Dies stehe nicht nur im Kontext des Wahlkampfes, sondern nun auf exekutiver Ebene in Kontrast zur Politik der letzten Jahre: „Keinesfalls ist eine solche Persönlichkeit disponiert, Kissingers Realpolitik des Machtgleichgewichts, die einem starken Geschichtsbewußtsein und einem eher pessimistischen Verständnis des komplizierten Verhältnisses zwischen Moral und Politik entspringt, nachzuvollziehen oder gar

---

<sup>1307</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, Bonn, 1. März 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 49.

fortzusetzen.“ Diesen „Carterismus“ führte Blech auf die historische Identität der USA zurück, die der von Kissinger vertretenen „europäischen“ Weltsicht abgeneigt war. Er ergebe sich aus „einem fundamentalen und offenbar nach wie vor mächtigen Charakterzug des Selbstverständnisses der Rolle Amerikas in der Welt“, wobei weniger realistischer Ausgleich, sondern „die Übertragung der eigenen Werte auf die internationale Gemeinschaft im Namen ihrer moralischen Richtigkeit“ Leitprinzip sei. Vor allem jene Bündnispartner, die aufgrund ihrer Abhängigkeit besonders anfällig für amerikanischen Druck waren, liefen Gefahr, bei Zuwiderhandeln ernsthaften Strafmaßnahmen ausgesetzt zu werden. Dass Carter gegen die Nuklearexporte Bonns Widerstand „mit allen (sic!) diplomatischen Mitteln“ angekündigt hatte, bot nur einen ersten Vorgeschmack darauf, was dessen Moralismus mit sich bringen könne. Zwar bliebe zu hoffen, dass „die traditionelle Bindung der Amerikaner an den Gedanken der Partnerschaft“ dem Grenzen setzen würde, doch sei darauf unter Carter kein Verlass. Die Bundesregierung müsse sich daher dringend gen Amerika engagieren, zumal die „in der Ära Kissinger gewachsene deutsch-amerikanische Sonderbeziehung ohnehin gefährdet ist.“ Oberstes Ziel müsse es sein, „den möglichen schlimmsten Fall einer tiefgreifenden dauerhaften Entfremdung von unserem wichtigsten Verbündeten von vornherein zu verhindern.“ Man müsse unverzüglich sein ganzes Gewicht „zur Beeinflussung des Meinungsbildungs—und Entscheidungsprozesses in den USA“ nutzen – auf exekutiver, legislativer und öffentlicher Ebene. Ob die in Bonn analysierte „an Obsession grenzende Neigung [Carters], alles ganz anders zu machen“, sich durchsetzen würde, oder ob die Verfechter der Kontinuitätsthese, die die strukturellen Bedingungen der *longue durée* als bestimmende Faktoren für die Außenpolitik betrachteten, Recht behalten sollten, wurde in den trilateralen Beziehungen zunächst auf dem Feld der der Proliferation ziviler Nukleartechnologie deutlich.

## III.2. Die Entwicklung der trilateralen Beziehungen

### III.2.1. Proliferation: Kernspaltung, Moral und Wirtschaftsinteressen

*„[...] we should anticipate some rough sailing in alliance relations.“<sup>1308</sup>*

*~ Zbigniew Brzezinski, 5. März 1977*

Die rigide Nuklearpolitik Carters führte in Europa zu Verunsicherung. Zum einen herrschte die Sorge, dass der nukleare Schutzschirm der USA geschwächt werden könnte. Diese von Sicherheitsexperten für unwahrscheinlich gehaltene Sorge wurde jedoch noch überschattet vom Streit um den Export ziviler Nukleartechnologie, der die USA, Frankreich und die Bundesrepublik in einen ersten Konflikt verwickelte. Dieser war allerdings nicht neu. Bereits 1975 hatten Bonn und Paris Exportabkommen mit pränuklearen Staaten geschlossen – Bonn mit Brasilien, Paris mit Pakistan und Südkorea. Dies hatte Washington bereits unter Präsident Ford Sorgen bereitet. Nachdem Indien 1974 mithilfe importierter, zivil konzipierter Kerntechnologie Nuklearwaffen entwickelt hatte, war deutlich geworden, dass der NVV der Ergänzung bedurfte, um weitere Proliferation zu verhindern.<sup>1309</sup> Vor allem das Wissen um die Urananreicherung und die Wiederaufbereitung nuklearer Brennstoffe, zweier essenzieller Technologien zur Schaffung waffenfähigen Materials, wurden fortan als sensitiv eingestuft, waren aber Bestandteil der deutschen und französischen Exportabkommen. Nach langen Diskussionen mit der Administration Ford, die forderte, die Exporte bis zur Schaffung neuer Sicherheitsmechanismen zu verzögern, waren 1975 die sieben größten nuklearen Exportstaaten als „Nuclear Suppliers' Group“ (NSG) in London zusammengekommen und hatten im Januar 1976 zu einer Übereinkunft gefunden, die die Exporte unter strengere IAEO-Aufsichten stellte und die Importeure verpflichtete, die Technologie nicht zu militärischen Zwecken zu gebrauchen. Mit diesen neuen Auflagen ließ man Bonn und Paris ihre Exportabkommen inklusive des Transfers sensitiver Technologien umsetzen. Der NSC bedauerte, dass nicht mehr erreicht wurde, tröstete sich aber mit den erweiterten

---

<sup>1308</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Weekly National Security Report #3, Washington, 5. März 1977, Folder Weekly Reports (to the President) 91-101 (3/79-6/79); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1309</sup> Vgl. hier und im Folgenden die Unterlagen hierzu in FRUS, 1969–1976, Vol. E–14, Part 2, Documents on Arms Control and Nonproliferation, 1973–1976; für einen Überblick über die indische Nuklearpolitik Priya Chacko: Indian Foreign Policy. The Politics of Postcolonial Identity, 1947-2004, Abingdon, Oxon 2012. S. 130-137.

Sicherheitsbestimmungen.<sup>1310</sup> Somit waren die Exportverträge zum Zeitpunkt des Wahlsiegs Carters abgeschlossen und völkerrechtlich bindend. Dass Carter die nur ein Jahr alte Übereinkunft der NSG nun als unzureichend befand und noch vor seinem Amtsantritt eine Unterlassung des Exports sensitiver Technologien forderte, ließ die Tendenz erahnen, moralisch-politische Imperative über die rechtliche Verbindlichkeit getroffener Vereinbarungen zu stellen. Diese Unvorhersagbarkeit war ein Motiv, das in der europäischen Wahrnehmung Carters bald häufiger auftreten sollte. Aus dieser Frage sollte ein erster Prüfstein für die deutsch-französisch-amerikanischen Beziehungen nach dem Regierungswechsel in Washington werden, der den Kern des Machtverhältnisses der drei Staaten und des Charakters ihrer Allianz berührte.

Im November 1976, nachdem Carter Schmidt erstmals gebeten hatte, „die Lieferung einer Wiederaufbereitungsanlage nach Brasilien nicht durchzuführen“, hatte dieser den Export aus politischen Gründen verzögert, obwohl er allen gültigen Verträgen entsprach.<sup>1311</sup> Im Sinne des deutsch-amerikanischen Verhältnisses wollte Schmidt den Amtswechsel abwarten, um sich mit Präsident Carter verständigen zu können und die Beziehungen nicht schon vor dessen Einzug ins Weiße Haus zu belasten. Sehr rasch baute sich jedoch in der Bundesrepublik massiver Druck gegen die Verzögerung der Exportgenehmigungen vonseiten der betroffenen Firmen auf, die ihre Anträge im Juni und September 1976 eingereicht hatten. Auch forderten die Bundesministerien für Wirtschaft sowie für Forschung und Technologie eine „sofortige positive Stellungnahme des Auswärtigen Amtes“, das die Exportgenehmigungen erteilen musste.<sup>1312</sup> Am 9. Dezember kritisierte ein Leitartikel der WELT die Verzögerung scharf, was die Angelegenheit weiter politisierte.<sup>1313</sup> Auch im AA wurde argumentiert, man müsse vertragstreu bleiben und die eigenen Interessen schützen. Die Rechtslage sei „eindeutig: Die Industrie hat einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung“, zudem müsse „gegenüber Brasilien und der Dritten Welt unser Ansehen als vertragstreuer und zuverlässiger Partner erhalten bleiben. Auch gegenüber der eigenen Industrie und der Öffentlichkeit können wir uns

---

<sup>1310</sup> Vgl. Memorandum From David Elliott and John Marcum of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Scowcroft): Conclusion of the Nuclear Suppliers Agreement, Washington, 19. Januar 1976, ebd., Dok. 169.

<sup>1311</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Sanne, Bundeskanzleramt, 25. November 1976, AAPD, 1976, Bd. 2, Dok. 341.

<sup>1312</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 9. Dezember 1976, ebd., Dok. 357. Die betreffenden Firmen waren: Uhde, Kewa, Steag und Interatom.

<sup>1313</sup> Vgl. „Größter Exportauftrag der Bundesrepublik Deutschland droht zu scheitern“, DIE WELT, 9. Dezember 1976, S. 1, zit.n. ebd.

nicht selbst desavouieren.“<sup>1314</sup> Der Bundeskanzler beharrte jedoch darauf, die Entscheidung zumindest über den Export der sensitiven Wiederaufbereitungsanlage bis in den Februar zu verzögern.<sup>1315</sup> Zugleich wandte sich das Bundeskanzleramt in Person von Hans-Werner Loeck, Ministerialdirigent in der Abteilung Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen sowie äußere Sicherheit,<sup>1316</sup> an die US-Botschaft, wo er erklärte, die Möglichkeit deutsch-amerikanischer Spannungen über das deutsch-brasilianische Nuklearabkommen sei dringlich.<sup>1317</sup> Reumütig gab Loeck zu, dass es ein Fehler gewesen sei, das Abkommen in der vorhandenen Form zu unterzeichnen; zwar müsse die Bundesrepublik Exporteur von Nukleartechnologie bleiben, doch hätte man sensitive Systeme aussparen sollen. Der Bericht der WELT sei korrekt: in der Tat verzögere die Bundesregierung den Export, um Entwicklungen zu vermeiden, die weitere Diskussionen mit den USA „verkomplizieren würden.“ Laut Kanzleramt habe man noch zeitlichen Spielraum, auch wenn Außenminister Genscher Druck mache. Im Hinblick auf Lösungsansätze führte Loeck aus, die Aufkündigung eines völkerrechtlichen Vertrags sei ein ernsthaftes Problem, doch könnten die USA zur Lösung des Konflikts beitragen, indem sie die brasilianische Regierung zu einem „Arrangement“ bewegten – „ohne die Unantastbarkeit der Übereinkunft zu verletzen.“ Den Kern dieser Lösung könne das amerikanische Angebot bilden, die Wiederaufbereitung für Brasilien zu übernehmen, so dass dort keine eigenen Anlagen gebaut werden müssten. Dass die Bundesrepublik jedoch keinesfalls das Abkommen aufkündigen werde, unterstrich auch Ministerialdirektor Lautenschlager einige Tage später gegenüber der Botschaft und betonte, solch ein Rechtsbruch „wäre besonders verwerflich angesichts der Geschichte seines Landes.“<sup>1318</sup> Als Ausweg schlug er eine Multilateralisierung der Wiederaufbereitungs- und Anreicherungsaspekte des Abkommens vor. Doch wie verhandlungsbereit Brasilia war, war unklar; die Einmischung der USA in deutsch-brasilianische Angelegenheiten, die scharfe Kritik Carters an den Militärregimes Lateinamerikas sowie die Veröffentlichung von Archivalien, die die Involvierung der CIA in der brasilianischen Revolution von 1964

---

<sup>1314</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 9. Dezember 1976, a.a.O.

<sup>1315</sup> Vgl. ebd., FN 10.

<sup>1316</sup> Vgl. zur Personalie Hans-Werner Loeck: AAPD 1976, Bd. 2, S. 1756.

<sup>1317</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 21262, US-Botschaft Bonn an DoS, 17. Dezember 1976, Folder Germany – State Department Telegrams – To SECSTATE – NODIS (5); Box 7; National Security Adviser – Presidential Country Files for Europe and Canada; GRFL.

<sup>1318</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 21555, US-Botschaft Bonn an DoS, 23. Dezember 1976, ebd.

belegten, belasteten das Verhältnis schwer, auch wenn sich beide Seiten um diplomatische Zurückhaltung bemühten.<sup>1319</sup>

Anfang Februar telefonierte Carter und Schmidt erstmals bezüglich des Brasilienabkommens, wobei der Präsident auf seiner Haltung beharrte, während Schmidt ebenso unverrückbar unterstrich, der Vertrag sei bindend.<sup>1320</sup> Carter müsse selbst Alternativen vorschlagen, so er das Abkommen zu modifizieren wünsche. Wie das State Department nach diesen Gesprächen analysierte, werde Schmidt zwar die Implementierung des Abkommens verzögern, um den USA Zeit zur Erkundung von Alternativen einzuräumen, doch ihnen nur begrenzt entgegenkommen: „[D]ie Verzögerung wird begrenzt sein und der Druck auf die USA groß, für Brasilien akzeptable Alternativen zu finden.“<sup>1321</sup> Um das Vorgehen koordinieren zu können, entsandte Schmidt eine Delegation unter Leitung von AA-Staatssekretär Hermes, der das Abkommen ausgehandelt hatte, nach Washington. In Vorbereitung hierauf besprach sich der Gesandte der Botschaft in Bonn abermals mit Loeck und verdeutlichte, dass die junge Carter-Administration kaum in wenigen Wochen eine tragbare Alternative für das Brasilienabkommen finden könne. Man forderte daher Flexibilität ein und dass man nicht mit einer „sofortigen Entscheidung über die Vergabe der deutschen Exportlizenzen konfrontiert“ werden dürfe.<sup>1322</sup> Loeck erwiderte, es sei legal kaum möglich, die Lizenzen nicht auszustellen; schon ein Aufschub sei kompliziert genug. Die Angelegenheit sei vor dem Hintergrund des Drucks der deutschen Industrie und Öffentlichkeit, aber auch der Beziehungen zu Brasilien und des Nord-Süd-Verhältnisses heikel; die Entwicklungsländer mäßen ihr hohe Bedeutung bei, da ihr Ausgang zeige, ob die „erste Welt“ den Bedürfnissen der „dritten“ mit Realismus begegne. Das Entgegenkommen des Kanzleramts, so Loeck, dürfe nicht ausgenutzt werden und bedeute keine Bereitschaft, „die Angelegenheit zu verschleppen.“ Dies stand in diametralem Gegensatz zu den US-Interessen, die die Botschaft am Vortag intern formuliert hatte. Bonn und Brasilia müssten unbedingt dazu gebracht werden, „jede irreversible Aktion zu verzögern.“<sup>1323</sup> Dem in den deutschen Medien grassierenden Vorwurf, Washington agiere zum Vorteil der eigenen Nuklearindustrie, müsse man durch Garantien entgegenwirken und offiziell auf den

---

<sup>1319</sup> Vgl. Note, Michel Legendre, Französische Botschaft Brasilia an Louis de Guiringaud, MAE: Publication par la presse brésilienne de documents concernant les activités américaines au moment de la Révolution de 1964, Brasilia, 27. Dezember 1976, AD, 91 QO, Box 910.

<sup>1320</sup> Vgl. Telegramm STATE 024891, DoS an US-Botschaft Bonn, 3. Februar 1977, Folder GFR, 1-3/77; Box 24; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1321</sup> Ebd.

<sup>1322</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 02378, US-Botschaft Bonn an DoS, 8. Februar 1977, ebd.

<sup>1323</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 02295, US-Botschaft Bonn an DoS, 7. Februar 1977, ebd.

Wettbewerb um die verbleibenden sechs Kernkraftwerke, deren Konstruktion Bonn und Brasilia vereinbart hatten, verzichteten, auch wenn die USA sich dadurch von einem wichtigen Markt ausschlossen. Generell dürfe man die eigene Machtstellung nicht hegemonial ausgestalten: „Es mag zutreffend sein, [...] dass wir offen und schonungslos echten Druck auf die Deutschen ausüben können [...]. Wir sollten diesen Weg, der anhaltende Narben in unserem Verhältnis hinterlassen würde, jedoch vermeiden.“ Da das AA ebenso wie Wirtschafts- und Forschungsministerium keine Flexibilität zeige, bliebe Schmidt der wichtigste Kontakt; man müsse das Verhältnis zum Kanzler pflegen. Dies führte zu einer Absprache zwischen Carter und Schmidt, die dem NSC vor Beginn der Gespräche bekannt war und über die die Delegation der USA in Kenntnis gesetzt wurde, nämlich dass „ein zweiwöchiger Aufschub des Exportbeginns zu kurz und ein sechsmonatiger zu lang ist.“<sup>1324</sup> In dieser Zeit hatte man sich verpflichtet, „eine beiderseits zufriedenstellende Übereinkunft zu erzielen.“ Dies war jedoch, wie bei den Beratungen in Washington deutlich wurde, nicht einfach. Obwohl sie in positiver Atmosphäre verliefen,<sup>1325</sup> wichen beide Seiten kaum von ihren Positionen ab. Der Vizeaußenminister der USA, Warren Christopher, der die Gespräche für die USA leitete, beharrte darauf, das Proliferationsrisiko sei zu hoch, der Transfer der sensitiven Technologien müsse gestoppt werden, und „jede bundesrepublikanische Bewegung hin zur Autorisierung sensitiver Nukleartransfers nach Brasilien wäre ein sowohl symbolisch als auch substantiell gravierender Schritt, den die US-Regierung strikt ablehnt.“<sup>1326</sup> Hermes widersprach: die Unterbindung des Exports würde das Proliferationsrisiko eher befeuern als ein kontrollierter Technologietransfer, die sensitiven Technologien seien auf Dauer nicht geheim zu halten, die Bundesrepublik sei rechtlich zu den Lieferungen verpflichtet. Das Angebot der USA, Brasilien mit nuklearem Brennstoff zu versorgen, damit das Land keine Produktionskapazitäten aufbauen müsse, behagte Bonn ebenfalls nicht, da man Brasilien seinerseits mit Brennstoff aus der deutsch-britisch-niederländischen Urananreicherungsanlage URENCO beliefern wollte, auf die noch einzugehen sein wird. Einig wurde man sich nur, dass die USA mit Brasilien nach Alternativen suchen würden und dass Bonn die Exportlizenzen bis dahin verzögern werde, auch wenn Hermes dies ohne Rücksprache nicht endgültig zusichern konnte. Brasilia gegenüber werde Bonn Unterstützung für die amerikanischen Vorschläge signalisieren. Nach den Gesprächen informierte Washington

---

<sup>1324</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Jessica Tuchman an David Aaron und Zbigniew Brzezinski: German Proliferation Talks, Washington, 10. Februar 1977, ebd.

<sup>1325</sup> So z.B. im Gespräch zwischen Hans-Jürgen Wischniewski, Staatsminister im AA, und US-Botschafter in Bonn Stoessel am 17. Februar, vgl. Telegramm BONN 03014, US-Botschaft Bonn an DoS, 17. Februar 1977, ebd.

<sup>1326</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 032301, DoS an die US-Botschaft Bonn, 12. Februar 1977, ebd.



sowohl Paris, dessen Rolle noch erläutert wird, als auch Brasilia vertraulich über deren Inhalt.<sup>1327</sup>

Derweil kippte die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik weiter. Wie Shepard Stone, Gründer und Direktor des Aspen Institute Berlin, eine Woche nach der Delegationsreise an Brzezinski schrieb: „Mit einigen wenigen abweichenden Stimmen betrachten die Deutschen die US-Politik als von amerikanischen Geschäftsinteressen diktiert [...]. Beachtliche Klarifizierung wird in Deutschland nötig sein, wenn die Angelegenheit nicht giftig werden soll.“<sup>1328</sup> Zwar werde Schmidt wohl am Ende nachgeben, doch müsse die amerikanische Diplomatie überzeugen statt erzwingen: „es wäre konstruktiv, wenn ‚wir müssen den USA gehorchen‘ durch Überzeugung ersetzt werden könnte.“ Doch selbst die Hoffnung auf deutsches Einlenken sollte ungewiss werden: Schmidt lehnte in einem baldigen Brief an Carter jedes Eingehen auf dessen Forderungen ab. Nicht nur verweigere die Bundesrepublik jede Abweichung vom Prinzip der Nichtdiskriminierung, das im NVV jedem Unterzeichnerstaat die Entwicklung ziviler Kernenergie erlaubte, auch habe man bei der Aushandlung des Abkommens die US-Regierung konsultiert und „den Eindruck gewonnen, daß die amerikanische Regierung die Durchführung des Abkommens nicht behindern wird.“<sup>1329</sup> Auch Vizepräsident Mondale habe zugesichert, dass der Vertrag „in voller Übereinstimmung mit dem Nichtverbreitungsvertrag und den Londoner Richtlinien [der NSG] steht.“ Daher beharrte Schmidt auf der Durchführung des Abkommens:

„Sie werden verstehen, daß die Bundesregierung angesichts der Regeln, die für die Beziehungen der Staaten untereinander gelten, gehalten ist, die von ihr gegenüber Brasilien übernommenen vertraglichen Verpflichtungen voll zu erfüllen. Dies hindert jedoch nicht, gemeinsam und einvernehmlich Lösungen für neu sich stellende Probleme zu finden. Solange kann die Bundesregierung jedoch die Durchführung eines völkerrechtlich verbindlichen Abkommens [...] nicht aussetzen.“<sup>1330</sup>

In der Analyse Brzezinskis war dies nicht nur eine Wiederholung der „sehr harten Linie“ Bonns, sondern auch ein „Rückschritt“ im Kontext der persönlichen Absprachen zwischen

---

<sup>1327</sup> Dies geht hervor aus den letzten Absätzen gleichen Telegramms, ebd.; für die französische Note hierzu s. Note, G. Robin an Valéry Giscard d'Estaing: Prolifération nucléaire. Entretiens germano-américains, Paris, 15. Februar 1977, AN, 5/AG/3, Box 936.

<sup>1328</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Shepard Stone, Aspen Institute Berlin, an Zbigniew Brzezinski, NSC, Berlin, 18. Februar 1977, Folder CO 54 Executive 1/20/77-1/20/81; Box CO-26; White House Central File (WHCF); Subject File – Countries; JCL.

<sup>1329</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, Bonn, 23. Februar 1977, Folder Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 2-4/77; Box 6; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1330</sup> Ebd.

Carter und Schmidt.<sup>1331</sup> Gleichzeitig interpretierte Brzezinski gleich zwei Absätze falsch. So verstand er nicht, wie Schmidt schreiben konnte, man habe den Eindruck gewonnen, die US-Regierung werde die Durchführung des Abkommens nicht behindern: Schmidt bezog sich hier jedoch nicht auf die Carter-Regierung, sondern auf die Konsultationen von 1975, in denen Ford das Abkommen trotz Bedenken in der Tat nicht verhindert hatte. Zudem befand Brzezinski: „Then follows the deliberately ambiguous phrase, ‚the FRG cannot suspend for so long the implementation of an internationally binding agreement““. Während der Sicherheitsberater davon ausging, dies signalisiere Flexibilität, löste er den Satz aus seinem Kontext, der lautete, man werde das Abkommen nicht solange aussetzen können, *bis* man Alternativwege gefunden hätte. Schmidt hatte ergo ohne Umschweife am Abkommen in seiner Gänze festgehalten. Brzezinski nahm auf der Basis von Geheiminformationen an, Hermes habe Schmidt um einen „harten Brief“ gebeten – „um uns wissen zu lassen, dass die von uns erbetene Verzögerung nicht unbegrenzt andauern kann, und dass die BRD nicht viel länger aushalten wird, wenn die USA nicht Bewegung seitens der Brasilianer erwirken.“ Aus einem Gespräch zwischen Hermes und Botschafter Stoessel am 15. Februar geht hervor, dass zumindest diese letzte Interpretation korrekt war: Man hatte sich geeinigt, die Verzögerung nur noch bis zu den Ergebnissen der amerikanisch-brasilianischen Konsultationen zu gewähren.<sup>1332</sup> Für diese sah man jedoch keine großen Hoffnungen. Wie Hermes Stoessel mitteilte, hätten die Brasilianer gefordert, alle Exporte ohne Verzögerung durchzuführen; das Abkommen sei bindend, Alternativlösungen inakzeptabel. Sollte Bonn die sensitiven Technologien herauslösen, werde man das gesamte Abkommen aufkündigen. In Bonn glaubte man nicht, dass diese Haltung sich ändern werde, zumal die Problematik politisches Prestige berühre: „Die Brasilianer fühlen, dass ihr nationales Prestige verletzt worden ist. Sie haben sich nach deutscher Abhängigkeit von den USA erkundigt und sich gefragt, in welchem Maß die deutsche Politik von den USA und ihrem neuen Präsidenten bestimmt wird.“<sup>1333</sup> In der Tat hatte der deutsche Botschafter in Brasilia kurz zuvor berichtet, dass der Aufschub der Exporte eine „heftige Reaktion“ ausgelöst hatte: Brasilien sei „unter keinen Umständen bereit [...], über sein Kernenergieprogramm mit sich reden zu lassen, für dessen restlose Ausführung es

---

<sup>1331</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Letter from Chancellor Schmidt, Washington, 25. Februar 1977, ebd.

<sup>1332</sup> Vgl. Telegramm BONN 03104, US-Botschaft Bonn an DoS, 18. Februar 1977, Folder GFR, 1-3/77; Box 24; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1333</sup> Ebd.

sich im Besitz einer völkerrechtlichen Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland sieht“.<sup>1334</sup>

Nun betraf diese Angelegenheit nicht nur Brasilien, die Bundesrepublik und die USA; auch Frankreich und die Niederlande wurden bald in sie verwickelt: Den Haag als Miteigner der URENCO, deren angereichertes Uran Bonn an Brasilien exportieren wollte, Frankreich als vorderste kontinentaleuropäische Nuklearmacht, die in Konkurrenz zu Bonn und Washington stand, gleichzeitig aber bündnispolitische Imperative zu wahren hatte. Beide Regierungen gerieten nun ins Visier der US-Diplomatie, die versuchte, indirekten Druck auf Bonn auszuüben; umgekehrt zielte die Bundesrepublik darauf ab, in Den Haag und Paris die US-Position zum Brasilienabkommen zu untergraben. Frankreichs Rolle war dadurch bestimmt, dass es seine Atommacht und die technische Versiertheit der eigenen Nuklearindustrie als entscheidenden Vorteil gegenüber der Bundesrepublik betrachtete und im Fall eines deutschen Lieferausfalls nach Brasilien mit Leichtigkeit in das Vakuum hätte vordringen können. Wie es in einer Note des Elysée-Palastes hieß: „Alles in allem ist heute nur Frankreich in der Lage, etwaigen Käufern von Nuklearanlagen das gesamte Dienstleistungsprogramm des nuklearen Brennstoffkreislaufs anzubieten [...]. Dies stellt einen sehr wichtigen kommerziellen und politischen Trumpf in Bezug zum deutschen Konkurrenten dar.“<sup>1335</sup> Diese Kapazitäten waren ein doppelter Faustpfand im Spiel um das deutsch-brasilianische Abkommen: einerseits konnte Frankreich gemeinsam mit den USA Brasilien die Versorgung mit Brennstoffen und deren Wiederaufbereitung anbieten, um die Notwendigkeit der Konstruktion brasilianischer Anlagen aufzuheben. Zum anderen konnte Bonn durch die französische Garantie, auf kommerzielle Vorteile zu verzichten, die Furcht vor der wirtschaftlichen Übervorteilung genommen werden. Mit der Bitte um diese Form der Kooperation hatte sich noch Henry Kissinger an Paris gewandt; auch war die französische Regierung über die deutsch-amerikanischen Gespräche stets auf dem Laufenden gehalten worden.<sup>1336</sup> Frankreich selbst, dass zwar ein handfestes Interesse an den ökonomischen Vorteilen seiner Rolle als Exporteur hatte, dies jedoch dem Imperativ unterordnete, den exklusiven Club nuklear bewaffneter Weltmächte zu begrenzen, hatte sich gegenüber den amerikanischen Anliegen offen gezeigt. Noch im Dezember hatte Giscard, wie er später

---

<sup>1334</sup> Botschafter Röding, Brasilia, an das Auswärtige Amt, 16. Februar 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 41.

<sup>1335</sup> Note, Commissariat à l'Énergie Atomique, le Directeur: Relations franco-allemandes dans le domaine du cycle de combustible nucléaire, 3. Februar 1977, AN, 5/AG/3, Box 936.

<sup>1336</sup> Vgl. Telegramm STATE 024240, DoS an US-Botschaft Paris: Letter to Foreign Minister, 3. Februar 1977, Folder France, 1-12/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

Schmidt erklärte, „in Erwartung der Pläne, die Carter entwickeln werde, den Moment vor der Inauguration genutzt, um die französische Nuklearpolitik zu revidieren.“<sup>1337</sup> Dieser Umschwung entsprang nicht nur diplomatischen Erwägungen, sondern auch der Übereinstimmung mit der amerikanischen Analyse, „daß Anreicherungsanlagen und Wiederaufbereitungsanlagen zur Verfügbarkeit waffengrädigen Materials führten“. Im Rahmen dieser Neuorientierung signalisierte Frankreich, dass seine eigenen Pläne, „kontroverse Nukleartechnologie an Pakistan zu verkaufen, [...] überprüft und vermutlich aufgegeben werden“, wie es schon im Dezember in der Washington Post und von der deutschen Botschaft in Washington berichtet wurde.<sup>1338</sup> Bereitwillig verzögerte man die Exporte, um den USA Zeit zu geben, mit Islamabad eine Alternativlösung zu verhandeln – vertragsbrüchig konnte auch Frankreich nicht werden. Anfang Februar schrieb Cyrus Vance seinem Amtskollegen de Guiringaud, die Gespräche mit dem pakistanischen Premierminister Bhutto stimmten ihn zuversichtlich.<sup>1339</sup> Pakistan werde voraussichtlich einwilligen, den Transfer sensitiver Technologie „auf unbestimmte Zeit aus[z]usetzen“ und die Ausfälle durch Brennstofflieferungen und Wiederaufbereitungsleistungen der NSG-Mächte abzufedern. So hatte Giscard den initialen diplomatischen Bonus, der aus der Haltung Carters zu Frankreich erwuchs, ausgebaut und einen „der wenigen verbleibenden Reibungspunkte zwischen Paris und Washington“ entfernt, wie die Washington Post schrieb.<sup>1340</sup> Paris stellte so im Vergleich zu Bonn kaum ein Hindernis für die Nichtverbreitungspolitik Carters dar. Auch daher weitete sich die franko-amerikanische Kooperation bald auf das deutsch-brasilianische Abkommen aus. So vereinbarte man ein bilaterales Treffen direkt nach dem Besuch der deutschen Delegation in Washington. Wie Vance an de Guiringaud schrieb, werde dies die Gelegenheit bieten, sich über das weitere Vorgehen auszutauschen, um „Anreicherung und Wiederverwertung in Brasilien zu verhindern“ und zugleich die Prinzipien „zugesicherter nuklearer Brennstoffversorgung und keines kommerziellen Nachteils“ einzuhalten, die man mit Bonn verfolgte.<sup>1341</sup> Frankreich sicherte seine Kooperation zu.<sup>1342</sup> Paris habe Bonn bereits

---

<sup>1337</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris, 3. Februar 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok 18, insbes. FN 7.

<sup>1338</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rouget, 22. Dezember 1976, AAPD, 1976, Bd. 2, Dok. 372, insbes. FN 11.

<sup>1339</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 024240, DoS an US-Botschaft Paris: Letter to Foreign Minister, 3. Februar 1977, a.a.O.

<sup>1340</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris, 3. Februar 1977, a.a.O.

<sup>1341</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm STATE 024240, DoS an US-Botschaft Paris: Letter to Foreign Minister, 3. Februar 1977, a.a.O.

<sup>1342</sup> Hier und im Folgenden: Vgl. Telegramm STATE 042053, DoS an US-Botschaft Paris, 25. Februar 1977, ebd. Der Rest der Gespräche drehte sich um künftige Maßnahmen gegen die Verbreitung von Atomwaffen.

mitgeteilt, dass man auf kommerzielle Konkurrenz in Brasilien verzichten werde, falls die sensitiven Exporte abgesagt würden; zudem werde man auf 10-15 Jahre nicht mit dem deutschen Reaktorgeschäft interferieren und die deutsche Verpflichtung, nukleare Brennstoffe an Brasilien zu liefern, unterstützen. Dies könnten die USA auch Brasilia mitteilen. Zudem verschob man die eigenen Lieferungen an Pakistan um weitere drei Wochen, um den USA Zeit für Gespräche mit Bhutto zu verschaffen. Die Rolle der europäischen Verbündeten schien nach dem Regierungswechsel in Washington umgekehrt worden zu sein: die USA suchten den Schulterschluss mit Frankreich, um die Bundesrepublik zum Einlenken zu bewegen.

Ganz so einfach war die Lage jedoch keineswegs. So achtete Giscard bei seinem Entgegenkommen gegenüber den USA penibel darauf, die Bundesrepublik nicht zu desavouieren oder zu isolieren. Zudem zielte er in der Tradition der französischen Außenpolitik darauf ab, eine europäische Haltung unter französischer Führung herbeizuführen. Dieser Ansatz fiel mit dem Interesse Helmut Schmidts zusammen, eine nuklearpolitische Isolierung zu vermeiden; die ersten Warnzeichen an Bonn waren im Dezember in URENCO-Beratungen aufgetreten, als sich London und Den Haag gegen die deutschen Exporte wandten.<sup>1343</sup> In dieser Lage suchte Schmidts auf dem deutsch-französischen Gipfeltreffen Anfang Februar in Paris bilaterale Übereinstimmung. In den französischen Gesprächsunterlagen wird deutlich, dass man sich mit mehreren Dilemmata konfrontiert sah. Wie die USA sah man das deutsch-brasilianische Abkommen kritisch und wünschte die Aussparung der sensitiven Technologien, andererseits war klar, dass die Durchführung des Abkommens für die deutsche Reaktorindustrie lebenswichtig sei.<sup>1344</sup> Zweitens gab es zwar potentielle Konflikte zwischen deutschen und französischen Interessen, zugleich musste man Bonn aber im Sinne der europäischen Einigung für sich gewinnen. Das dritte Dilemma betraf das Pakistan-Abkommen. Da Bonn das Beharren Frankreichs auf den vertraglichen Verpflichtungen gegenüber Islamabad als Argument für das eigene Festhalten am Brasilienabkommen verwandte, Paris nun aber hinter den Kulissen mit den USA kooperierte, um das Abkommen ex post zu modifizieren, müsse man zwei Risiken vermeiden: Einerseits dürfe nicht das Bild entstehen, Frankreich nehme seine völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht ernst, andererseits würde uneingeschränktes Festhalten am Abkommen

---

<sup>1343</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rouget, 22. Dezember 1976, AAPD, 1976, Bd. 2, Dok. 372. Hier führte die britische Delegation aus: "Nach der neuen französischen Einstellung, die praktisch auf Pakistan verzichte, und der Haltung Carters [sei die Bundesrepublik] isoliert."

<sup>1344</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Sommet franco-allemand des 3 et 4 février – Non-prolifération, Paris, 26. Januar 1977, AD, 1929 INVA, Box 4001, Ordner 2/1977.

die Deutschen in ihrem Widerstand bestärken, was ebenfalls nicht wünschenswert war. Diese Dilemmata spiegelten sich in den Gesprächen Schmidts und Giscard. In der Eröffnungssitzung unterstrich der französische Präsident einerseits, „die amerikanischen Argumente [hätten] eine gewisse Berechtigung“, doch könne man andererseits „nicht hinnehmen, daß die Amerikaner hier in erheblichem Maße auf unsere Exporte und auf die Beschäftigungslage in unseren Ländern einwirkten. Deutschland und Frankreich sollten sich gemeinsam zur Wehr setzen.“<sup>1345</sup> Um Deutschland nuklearpolitisch enger an Frankreich zu binden, schlug er vor, eine einheitliche EG-Politik gegenüber den USA zu entwickeln. Hierzu plante er eine gemeinsame Presseerklärung mit Schmidt, die er diesem unterbreitete: beide Regierungen seien sich „der Probleme der Länder bewußt, die die nuklearelektrische Energie gebrauchen möchten“ und wollten „die Versorgung dieser Länder an nuklearen Materien und die Art und Weise, wie ihnen die Bedienung des Zyklus des Brennstoffes zu sichern ist, [weiter] besprechen.“<sup>1346</sup> Diesbezüglich ließ Schmidt Vorsicht walten. Zwar lege die Schwäche der Bundesrepublik im Vergleich zu Frankreich, zumal durch die Einbindung in die URENCO, die jede Anreicherung und Aufbereitung von britischer und niederländischer Zustimmung abhängig mache, „eine Kombination der deutschen und französischen Anstrengungen“ nahe. Gleichzeitig aber Sorge er sich, ob „die neue US-Administration schon so gut eingerichtet sei, daß sie in einer weitblickenden Art und Weise darauf reagieren werde.“ Man dürfe den angriffslustigen amerikanischen Medien keinen „Vorwand bieten, um ‚zum Sturm gegen Deutschland zu blasen‘.“ Da er Giscard Vorstoß aber als „Bereicherung der taktischen Position‘ Deutschlands gegenüber den USA“ sah, stimmte er einer vager gehaltenen Presseerklärung zu. Hierzu erklärte Giscard, Frankreich befinde sich in viel stärkerer Lage als die Bundesrepublik; die Erklärung sei ihm substantiell gleichgültig, sondern als „Geste der Kooperation“ zu verstehen. Weiter könne er Schmidt nicht entgegenkommen, da er „durch amerikanischen Druck behindert“ sei. Daher sein Kalkül: „Wenn beide Länder gegenüber den USA zum Ausdruck brächten, daß sie sich der Probleme bewußt sind, könnte dies eine Erleichterung bewirken.“ Nun war die letztendlich beschlossene, vage gemeinsame Erklärung zwar als Symbol der Einigkeit hilfreich, berührte aber inhaltlich nicht das deutsch-brasilianische Abkommen und blieb auf die Zukunft gerichtet. Wie es im Rundtelegramm des MAE hieß: „Die gemeinsame Deklaration über die Nuklearexporte hält

---

<sup>1345</sup> Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris, 3. Februar 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 18. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1346</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris, 4. Februar 1977, ebd., Dok. 22, FN 3.

die Ergebnisse einer Diskussion über das generelle Problem von Verkäufen nuklearer Ausrüstung zu zivilen Zwecken fest, unabhängig von den Einzelfällen, die in der letzten Zeit besondere Beachtung gefunden haben.“<sup>1347</sup> Die französische Diplomatie hatte den Weg zwischen den Dilemmata gefunden: Bonn den Rücken zu stärken, ohne sich in die Debatte um das Brasilienabkommen einzumischen; auf Konkurrenz in Brasilien zu verzichten, damit Bonn den USA entgegenkäme, darüber hinaus das Pakistanabkommen implizit zur Neuverhandlung zu stellen, um die Beziehungen zu Carter zu verbessern und das Proliferationsrisiko zu begrenzen. Diese Haltung war nach beiden Seiten hin diplomatisch, schuf jedoch im Kontext der Brasilienfrage weder für Bonn noch für Washington einen entscheidenden Vorteil: auch der französische Konkurrenzverzicht brachte die Bundesrepublik nicht von ihrer Position ab. Daher bemühte sich Washington nun um die Kooperation mit Den Haag, das einen empfindlicheren Hebel ansetzen konnte.

Die URENCO, gegründet durch den Vertrag von Almelo vom 4. März 1970, ist ein trilaterales Projekt der Niederlande, Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschland zur Urananreicherung,<sup>1348</sup> das auch heute noch beinahe ein Drittel des Weltmarktes versorgt.<sup>1349</sup> Mit dem Aufbau einer gemeinsamen Zentrifugenanlage in den Niederlanden wurde allen drei Staaten und ihren Nuklearindustrien die Urananreicherung ermöglicht, gleichzeitig aber unter die Kontrolle des Joint Committee, des Regierungsausschusses dieser Troika, gestellt.<sup>1350</sup> Diese Konstruktion hatte ihren Existenzgrund in der Tatsache, dass es der Bundesrepublik auch nach den Pariser Verträgen verwehrt war, unilateral die Anreicherung und Wiederaufbereitung von nuklearen Brennstoffen zu betreiben; vor allem die USA hatten, wie im AA 1976 festgehalten wurde, „ursprünglich zur Troika gedrängt, um eine eigenständige deutsche Anreicherungsaktivität zu verhindern.“<sup>1351</sup> Aus dieser Anlage sollte das

---

<sup>1347</sup> Telegramm Circulaire d'information générale Nr.125, MAE an div. Vertretungen, Paris, 12. Februar 1977, AD, 1929 INVA, Box 4001.

<sup>1348</sup> Vgl. hierzu die historischen Eckdaten auf der Online-Präsenz des Unternehmens: <https://urenc.com/about-us/history/>, letzter Zugriff am 7. April 2017, 13:50 Uhr.

<sup>1349</sup> Dies geht hervor aus: Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Hubertus Zebel, Caren Lay, Eva Bulling-Schröter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/8582, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 30. Mai 2016, online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/085/1808582.pdf>, letzter Zugriff am 7. April 2017, 13:53 Uhr.

<sup>1350</sup> Vgl. hierzu das Abkommen vom 4. März 1970 zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gasultrazentrifugenverfahrens zur Herstellung angereicherter Urans, BUNDESGESETZBLATT 1971, Teil II, Nr. 33, 20. Juli 1971, S. 929-949, online unter:

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F\\*\[%40attr\\_id%3D%27bgbl271060.pdf%27\]#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl271s0929.pdf%27%5D\\_\\_1516649692408](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl271060.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl271s0929.pdf%27%5D__1516649692408), letzter Zugriff am 22. Januar 2017, 20:36 Uhr.

<sup>1351</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 8. Oktober 1976, AAPD, 1976, Bd 2, Dok. 301.

angereicherte Uran für die von Deutschland zu errichtenden brasilianischen Anlagen geliefert werden.<sup>1352</sup> Doch Ende 1976 wurde deutlich, dass die niederländische Regierung bezüglich ihrer URENCO-Verpflichtungen zusehends in politische und finanzielle Probleme geraten war. So zog sich die niederländische Industrie aufgrund von „politischen und wirtschaftlichen Risiken“ aus dem Projekt zurück, nachdem der Ausbau einer Anlage mit 2000 Tonnen jährlicher Produktionskapazität bereits beschlossen war.<sup>1353</sup> Somit fehlten der Regierung in Den Haag die bereits zugesicherten „Mittel für ihren Investitionsanteil“; sie hatte diesbezüglich nicht vorgesorgt und zudem ihre vertraglichen Verpflichtungen selbst intern abgestritten, was auf deutscher Seite für Unmut und Unverständnis sorgte.<sup>1354</sup> In dieser Lage versuchte der niederländische Wirtschaftsminister Lubbers die Kostenteilung mit der Bundesrepublik neu zu verhandeln und die notwendigen Regierungsmittel zu erhalten, wozu er die Zustimmung des niederländischen Parlaments benötigte. Hierbei nutzte er das Argument, dass Uranit, der deutsche Industriepartner in der URENCO, nach dem Almelo-Vertrag das Recht hatte, nach Erreichen einer Kapazität von 600 Tonnen per annum in Almelo eine eigene Anreicherungsanlage auf westdeutschem Territorium zu errichten. Ein solcher „deutscher Alleingang müsse vermieden werden“, erklärte Lubbers, um das Parlament zu überzeugen. Dieses Unterfangen hatte jedoch aufgrund der Stärke der Radikalen Partei wenig Aussicht auf Erfolg, die drei Kabinettsposten hielt und strikt gegen eine Weiterbeteiligung Hollands an der URENCO war. Aus westdeutscher Sicht war diese Lage problematisch:

„Die Glaubwürdigkeit und Marktposition der URENCO müßte durch einen Ausfall [der niederländischen Partner] erheblich leiden, obwohl die technischen und wirtschaftlichen Aussichten des Projekts von britischer und deutscher Seite günstiger denn je beurteilt werden. Ein Rückschlag zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre um so bedenklicher, als die französische, japanische und potentiell amerikanische Konkurrenz ihre jeweiligen Positionen stärken. [...] Das Konzept der Troika galt außerdem bisher [...] als ein Musterbeispiel für eine multilaterale Zusammenarbeit im sensitiven Bereich. Ein Ausfall des niederländischen Partners könnte zu einer kritischen Einstellung besonders der USA gegenüber dem Projekt führen, zumal ein deutscher Anlagenbau notwendig würde.“<sup>1355</sup>

Zwar gelang es in Den Haag, eine prinzipielle Zustimmung zur weiteren Kooperation zu erwirken, doch wurde diese an die Modifikation des deutsch-brasilianischen Abkommens

---

<sup>1352</sup> Vgl. hierzu Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rouget, ebd., Dok. 372, FN 4.

<sup>1353</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager, 8. Oktober 1976, a.a.O.

<sup>1354</sup> So bei Staatssekretär Hermes, der diesen Absatz der Aufzeichnung handschriftlich kommentierte:

"Warum?!"; ebd., FN 5.

<sup>1355</sup> Ebd.



geknüpft, das Hauptgrund für den Widerstand war. Wie das AA nach Aussagen der niederländischen Delegation in einer Sitzung der Troika festhielt: „In Parlament und Kabinett werde [...] nicht zwischen dem URENCO-Brasilien-Geschäft und unserem bilateralen Kooperationsvertrag mit Brasilien, der vor allem wegen seines sensitiven Teils abgelehnt werde, unterschieden.“<sup>1356</sup> Brasilia müsse nun entweder den NVV unterzeichnen oder eine IAEO-Kontrolle des ganzen Brennstoffkreislaufs akzeptieren, was deutlich über bisherige Vereinbarungen hinausging. London erklärte zwar, den Liefervertrag an Brasilien und damit das „Troika-Projekt insgesamt nicht fehlschlagen lassen“ zu wollen und daher „möglichst von [dem westdeutschen] bilateralen Brasiliengeschäft [zu] trennen“, kritisierte dieses aber ebenso wie Den Haag und Washington. London schlug vor, Bonn solle im Auftrag der Troika in Brasilia demarchieren und dazu drängen, „eine volle Brennstoffkreislaufkontrolle zu akzeptieren.“ Auch hatte das Königreich, wie im AA mit Erstaunen aufgenommen wurde, „inoffiziell bei den Brasilianern [...] gegen die Lieferung sensitiver Technologie durch [die Bundesrepublik] interveniert.“<sup>1357</sup> Bonn lehnte diese Forderungen strikt ab. Sie stellten „eine unzumutbare politische Auflage für Brasilien dar“; man solle „unseren bilateralen Vertrag und das URENCO-Geschäft auseinanderhalten.“ Zwar erklärte Bonn sich bereit, trilateral „gemeinsame Exportrichtlinien“ zu beraten, lehnte jedoch jede Einmischung in das bilaterale Abkommen ab. Das Problem war nur, dass das Abkommen zwischen der URENCO und Brasilien zwar bereits beschlossen worden war, doch der Notenwechsel mit Brasilia, der es völkerrechtlich besiegeln würde, noch ausstand. Holland, das bis zum 1. April 1977 zustimmen musste, stellte dies nun in Frage. Die Spannungen zwischen Den Haag und Bonn nahmen daher deutlich zu, so dass Genscher und der Bundesminister für Forschung und Technologie, Matthöfer, ihren holländischen Kollegen am 13. Januar 1977 mit der Errichtung einer Anreicherungsanlage auf deutschem Territorium drohten. Den Haags Forderungen seien unrechtmäßig: „Für uns müsse sich die gegenwärtige niederländische Position so darstellen, daß Almelo als Hebel zur Beeinflussung der deutschen Nuklearpolitik verwendet werde.“<sup>1358</sup>

Diese Haltung Hollands beruhte nicht nur auf dessen interner Konfliktlage, sondern wurde durch geheime Interventionen Washingtons bestärkt. Dies geht aus einem Telegramm der US-Botschaft in Bonn an das State Department hervor, in dem man sich mit dem Gedanken trug,

---

<sup>1356</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Rouget, 22. Dezember 1976, ebd., Dok. 372.

<sup>1357</sup> Vgl. ebd., insbes. FN 13: „Dieser Passus wurde von Staatssekretär Hermes hervorgehoben. Dazu Ausrufezeichen.“

<sup>1358</sup> Deutsch-niederländisches Regierungsgespräch, 13. Januar 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 4.

den Deutschen gegenüber mit offenen Karten zu spielen. Im Interesse der deutsch-amerikanischen Beziehungen schrieb Botschafter Stoessel: „Ich frage mich, ob wir nicht, insofern die Holländer nicht widersprechen, [...] den Deutschen berichten sollten, dass wir uns mit den Holländern konsultiert und ihnen vorgeschlagen haben, wie wir es auch gegenüber der BRD tun würden, dass eine Entscheidung über die Expansion der URENCO-Anlagen verzögert werde, bis wir eine deutliche Idee davon erlangen, wohin sich die generelle Anreicherungsfrage entwickelt.“<sup>1359</sup> Die Deutschen wären sicherlich „weniger aufgebracht“, wenn sie hierüber direkt informiert würden, anstatt auf anderen Wegen herauszufinden, dass sich zwei ihrer engsten Partner hinter ihrem Rücken gegen sie „verschworen“ hätten. Die Konsequenzen einer solch skandalösen Enthüllung würden Schmidts Prestige schaden und ihn zwingen, am Abkommen festzuhalten. Unglücklicherweise sollte diese Befürchtung eintreffen. Washingtons Versuch, Den Haag und Paris gegen das Abkommen in Position zu bringen, resultierten bald in einer drastischen Verschlechterung der Beziehungen zwischen Washington, Bonn und Brasilia. Die amerikanische Mission Warren Christophers in Brasilien verlief in konfrontativer Atmosphäre und produzierte keine inhaltliche Übereinkunft. Trotz der amerikanischen Alternativvorschläge zur Belieferung mit nuklearen Brennstoffen, die von Paris unterstützt wurden, beharrte Außenminister da Silveira auf seiner Position: „Silveira lehnte es emphatisch und wiederholt ab, irgendein Element des Abkommens mit der BRD auszusetzen, gleich ob intern oder öffentlich. Das Maximum dessen, was er akzeptierte [...], war es, die Gespräche hierzu fortzusetzen und von den USA vorgeschlagene Alternativen zu bedenken.“<sup>1360</sup> In der mühsam errungenen gemeinsamen Presseerklärung hieß es nur: „[D]ie beiden Parteien haben ihre Sicht zu nuklearen Angelegenheiten und Energiebedarfen ausgetauscht. Jede Seite wird die Positionen der anderen bedenken. Es wird hierzu weitere Gespräche geben.“ Obwohl Silveira mehrfach die Bereitschaft Brasiliens unterstrich, „eine Verschlechterung des bilateralen Verhältnisses in Kauf zu nehmen, wenn dies der Preis dafür wäre, mit dem Nuklearabkommen voranzuschreiten“, wurde dessen zögerliche Bereitschaft zu weiteren Gesprächen von den USA optimistisch als Sieg verbucht. Diese Sichtweise gab man an Den Haag weiter: „Obwohl die Brasilianer eine harte Linie bei der Verteidigung ihrer Position einnahmen, haben sie einem Konsultationsprozess zugestimmt und werden sich wieder mit uns treffen. Wir glauben, eine beiderseits zufriedenstellende Lösung zum Problem

---

<sup>1359</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 03311, US-Botschaft Bonn an DoS, 24. Februar 1977, Folder GFR, 1-3/77; Box 24; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1360</sup> Hier und im Folgenden: Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State, Brasilia, 2. März 1977, FRUS, 1977–1980, Vol. XXVI, Arms Control and Nonproliferation, Dok. 404.

des sensitiven Transfers ist möglich.“<sup>1361</sup> Mit diesem Ausblick wollte Washington Den Haag dazu bewegen, seine URENCO-Entscheidung bis zu Fortschritten in den Gesprächen mit Brasilia und Bonn zu verzögern, um den Druck auf beide Partner aufrecht zu erhalten. Diese Forderung brachte die niederländische Regierung in Bedrängnis, da sie in der URENCO verpflichtet war, diese Frage bis zum 3. April zu klären. Auch wollte man die hochpolitisierte Angelegenheit vor den Wahlen im Mai „entschärfen“, wie der niederländische Botschafter dem State Department mitteilte. Doch Washington wies seine Botschaft in Den Haag dennoch an, auf zeitliche Flexibilität und eine Umgehung der Fristen zu drängen.<sup>1362</sup>

Auch Helmut Schmidt erhielt nun endlich Antwort auf seinen letzten Brief an Carter, nachdem Warren Christopher bereits mitgeteilt hatte, dass Brasilia zu weiteren Konsultationen bereit sei und man „annehme“, dass Bonn bis dahin keine Entscheidungen treffen werde.<sup>1363</sup> Wie Carter es ausdrückte: „Es ist meine Hoffnung, dass Ihre Regierung in Abwesenheit einer beiderseits akzeptablen Lösung dieses Problems weiterhin alle Aktionen bezüglich jeglicher sensibler Exporte nach Brasilien aufschiebt.“<sup>1364</sup> Zudem entsandte er Mondale nach Bonn: „Ich bitte Vizepräsident Mondale, Ihnen mein großes persönliches Interesse an gründlichen bilateralen Konsultationen zu vermitteln, bevor ihre Regierung eine Entscheidung [...] trifft.“<sup>1365</sup> Mehr Druck ließ sich kaum aufbauen. Doch der amerikanische Optimismus hinsichtlich der brasilianischen und deutschen Flexibilität war unangebracht und bei Lektüre der Quellen auch kaum nachvollziehbar. Auch in Frankreich bewertete man die Lage kritischer. So berichtete die französische Botschaft in Brasilia, aufgrund der amerikanischen Intervention gegen das deutsch-brasilianische Abkommen drifteten die Beziehungen zu Washington in die Krise ab.<sup>1366</sup> Sollte das Abkommen nicht realisiert werden, so hatte Silveira nach Abreise der US-Delegation erklärt, würde Brasilien selbstständig einen kompletten nuklearen Brennstoffzyklus aufbauen. Der Besuch Christophers in Brasilia erschien als negativer Wendepunkt, denn zuvor hatte die Regierung

---

<sup>1361</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 048301, DoS an Dr. Brzezinski, White House, 4. März 1977, Folder Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL. Übersetzung des Autors

<sup>1362</sup> Vgl. ebd..

<sup>1363</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Reply to Schmidt's Letter, Washington, 8. März 1977, Folder Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 2-4/77; Box 6; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1364</sup> Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, Washington, 8. März 1977, ebd.

<sup>1365</sup> Message, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, Washington, 9. März 1977, Folder CO 54-2 Executive 1/20/77-4/30/77; Box CO-26; WHCF; Subject File – Countries; JCL.

<sup>1366</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Brief, Michel Legendre, Französische Botschaft Brasilia, an Louis de Guiringaud, MAE, Brasilia, 7. März 1977, AD, 91 QO, Box 911.

zwar erklärt, sie könne das Abkommen nicht aussetzen, sich aber aus der aufkommenden anti-amerikanischen Polemik in den brasilianischen Medien herausgehalten. Da Christophers Forderungen aber als Angriff auf die nationalen Interessen gewertet worden seien, habe sich die Position verhärtet: „Die Brasilianer sind in keinsten Weise disponiert, zu verhandeln.“<sup>1367</sup> Silveira habe sich in den Gesprächen erkundigt, ob man sein Englisch nicht verstehe: Brasilien diskutiere keine Revisionen, man habe eine 120-jährige Tradition der Treue zu internationalen Verpflichtungen, das Abkommen sei legislativ ratifiziert und rechtsgültig. Damit sei die US-Delegation ohne offizielle Begleitung zum Flughafen zurückgekehrt. Diese Darstellung, die Silveira als Helden brasilianischer Unabhängigkeit präsentierte, entstammte den Medien und kann auf Basis der amerikanischen Gesprächsprotokolle nicht bestätigt werden; dennoch blieb wahr, dass die bilateralen Beziehungen belastet waren. Dass zeitgleich der US-Kongress im Rahmen der Überprüfung globaler Militärhilfen von der Exekutive eine Analyse der miserablen Menschenrechtslage in Brasilien erhielt und dieses Dokument auch Brasilia zukam, führte dazu, dass Brasilien sich Argentinien und Uruguay anschloss und jede militärische Kooperation mit Washington ablehnte. Lateinamerika schien sich gegen Carter zu verbünden, analysierte die französische Botschaft: „Die Länder des *Cône Sud* versuchen, eine Front gegen die neue Demokratische Regierung zu bilden, die entschlossen scheint, die Ideen Präsident Carters bezüglich der Menschenrechte und der nuklearen Nonproliferation durchzusetzen.“ Dass sich auch in der Bundesrepublik die Stimmung verdüsterte, war Brzezinski bewusst, der dies jedoch vor allem als Problem für das inneramerikanische Ansehen Carters sah, da dessen Kampagne auf enge Beziehungen nach Westeuropa gesetzt hatte. Wie er in seinem dritten Weekly National Security Report für Carter festhielt: „Angesichts unserer Meinungsverschiedenheiten mit den Franzosen und den Deutschen über die nukleare Proliferation [...] ist es möglich, dass unsere Beziehungen zu unseren wichtigsten Alliierten sich kurzfristig de facto verschlechtern.“ In den Allianzbeziehungen solle man sich auf „some rough sailing“ einstellen.<sup>1368</sup>

Brzezinski sollte Recht behalten. Warren Christophers Reise nach Bonn nach seinem Besuch in Brasilia brachte keinerlei Annäherung der Positionen. Die deutsche Seite befand, die Gespräche in Brasilien hätten die Haltung der brasilianischen Regierung nicht geändert, während Christopher das brasilianische Einverständnis zu weiteren Gesprächen betonte und

---

<sup>1367</sup> Hier und im Folgenden ebd.

<sup>1368</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Weekly National Security Report #3, Washington, 5. März 1977, Folder Weekly Reports (to the President) 91-101 (3/79-6/79), Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection - Subject Files (RAC 33); JCL.

forderte, „dass keine irreversiblen Schritte bezüglich sensitiver nuklearer Transfers unternommen würden.“<sup>1369</sup> Nach seinen Gesprächen mit Genscher und Schmidt berichtete Christopher verdrossen über „„sehr schlechtes Wetter“ in den Verhandlungen mit den Deutschen“.<sup>1370</sup> Die Probleme konnten auch im persönlichen Gespräch Carters mit Genscher am 14. März in den USA nicht gelöst werden, in denen Genscher zu verstehen gab, das Brasilienabkommen werde umgesetzt werden. Er bat Carter, in der jetzigen Phase, in der zunächst nur Blaupausen und nicht die eigentliche Hardware geliefert werden sollte, den Druck von Bonn zu nehmen: „Deutschland kann flexibler sein, wenn es in der Wahrnehmung nicht unter dem Druck der Vereinigten Staaten steht.“<sup>1371</sup> Die Blaupausenexporte zu unterlassen, sei unmöglich, widersprach er Vance, der diese „kontraproduktiv“ fand. Das Problem begann, ernste Schatten auf die bilateralen Beziehungen zu werfen, wie Helmut Schmidt eine Woche später Botschafter Stoessel zu verstehen gab.<sup>1372</sup> Probleme in seiner Regierungskoalition, auf die ihn Stoessel ansprach, wischte Schmidt beiseite: „Viel wichtiger und schwieriger [...] seien Probleme zwischen unseren beiden Ländern.“<sup>1373</sup> Die Hoffnung, dass er und Carter bei einem baldigen persönlichen Treffen zu „beiderseits zufriedenstellenden Entscheidungen“ finden würden, hielt er für überhöht. Der Kanzler „fragte rhetorisch, wie von [ihm] erwartet werden könne, konstruktiv zu handeln, [...] wenn so viel in der Presse erzählt werde, vermutlich als Resultat von Hintergrundgesprächen, und wenn die öffentlichen Emotionen ob dieser Angelegenheiten derart erregt würden.“ Die USA hätten, obwohl Carter es ihm vor einem Monat versprochen habe, keine Alternativlösungen zum Brasilienabkommen erarbeitet. Diese unwirschen Worte wurden am Folgetag von Schmidts Mitarbeiter Loeck der US-Botschaft gegenüber erläutert. Die USA hätten Schmidt seit dem Sieg Carters mit Hinblick auf das Brasilienabkommen in ein Dilemma gebracht und gäben der Bundesrepublik und dem Kanzler keinen „„Ausweg“ aus der derzeitigen

---

<sup>1369</sup> Telegramm STATE 053251, DoS an White House, ursprünglich BONN 4260, US-Botschaft Bonn an DoS, 10. März 1977, Folder Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1370</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Visit of German Foreign Minister Genscher, Washington, 14. März 1977, Folder 10: CO 54-2 Confidential 1/20/77-10/31/77; Box CO-26; WHCF; Subject File – Countries; JCL.

<sup>1371</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 14. März 1977, Folder Memcons: President, 3/77; Box 34; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1372</sup> Vgl. Telegramm BONN 04958, US-Botschaft Bonn an White House, 21. März 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1373</sup> Hier und im Folgenden: ebd.

Sackgasse.“<sup>1374</sup> Das Beharren Washingtons auf dem Bruch eines völkerrechtlichen Abkommens durch Bonn lasse dem Kanzler nur zwei Möglichkeiten: „(1) den USA zu trotzen, was einen großen Bruch in einem Verhältnis schaffen würde, dass für beide Länder lebenswichtig ist; (2) zu kapitulieren, was Deutschlands internationales Ansehen ruinieren und seine Fähigkeit schwächen würde, mit den USA auf anderen Themenfeldern zusammenzuarbeiten, wodurch ‚alles zunichte gemacht würde, was die USA hier in 30 Jahren erreicht haben.‘“ Hätte Brasilien einer Änderung des Abkommens zugestimmt, wäre die Lage eine andere, doch habe sich dessen Position seit der amerikanischen Intervention verhärtet. Zudem erklärte Loeck nun offen, dass die Bundesregierung über die geheimen Gespräche informiert war, die Washington hinter ihrem Rücken mit Den Haag führte. Sollten diese ihr Ziel erreichen, würde dies die „deutsch-holländischen Anreicherungsanlagen ökonomisch unvertretbar machen und so tief in das allgemeine deutsche Energieprogramm einschneiden.“ Die einzige noch vorstellbare Lösung wäre eine Ausweitung der Brennstoffkreislaufkontrollen; auch sei man bereit, sich in Zukunft einer strengeren Nonproliferationspolitik anzuschließen. Doch in der jetzigen Situation gebe es für Schmidt keinen Ausweg „außer durch das Zahlen eines politischen Preises, den er für unmöglich hält.“ Dass die geheimdiplomatischen Aktivitäten Washingtons bekannt geworden waren, stellte ein Debakel dar, wie die Botschaft festhielt: „Wir halten zudem fest, dass die BRD nun über unsere Konversationen mit den Holländern informiert ist, vermutlich, wie wir es befürchtet haben, durch einen anderen Kanal als von der US-Regierung.“ Welche Entscheidung die Bundesregierung in dieser Situation endgültig fällen würde, erfuhren die USA am 24. März von einem „Kontakt auf Arbeitsebene“ im Kanzleramt. Am Tag zuvor hatte die konstituierende Sitzung des Rats für die friedliche Nutzung der Kernenergie (RfNK) unter Leitung des Kanzlers stattgefunden.<sup>1375</sup> In ihr habe es einen Konsens gegeben, „die Ausstellung der Exportlizenzen nach dem Besuch von Secretary Vance in Bonn am 31. März zu initiieren und sie nicht zu verzögern, bis der Präsident und der Kanzler sich im Mai treffen.“<sup>1376</sup> Dies stelle zwar noch keine Regierungsentscheidung dar, da der Nuklearenergierat ein Konsortium von Kabinettsmitgliedern, Parteienvertretern, Repräsentanten von Industrie- und Handelskammern und Gewerkschaften war, doch nahm

---

<sup>1374</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 05063, US-Botschaft Bonn an White House, 22. März 1977, ebd.

<sup>1375</sup> Vgl. hierzu: Gespräch zwischen Schmidt, Genscher und Vance, 31. März 1977, AAPD 1977, Bd. 1, Dok. 82, insbes. FN 49.

<sup>1376</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 066471, DoS an White House, ursprünglich BONN 05244, US-Botschaft Bonn an DoS, 25. März 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77, Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

man in der Botschaft an, dass ein solch breiter gesellschaftlicher Konsens die Entscheidung präjudiziere. Am selben Tag äußerte Genscher dann auch Stoessel gegenüber, es habe Übereinstimmung gegeben, die Bundesrepublik werde sich an die Abkommen halten. Eine weitere Verzögerung der Lizenzvergaben sei unmöglich. Man habe Gelegenheit zu Gesprächen, wenn Vance Ende des Monats nach Bonn käme, doch werde es sicherlich zu einer „frühzeitigen Umsetzung“ kommen. Hieraus schloss die Botschaft zwingendermaßen, dass „die Diskussionen in der deutschen Regierung nicht in die Richtung gehen, die wir bevorzugen.“ Man müsse auf höchster Ebene intervenieren, wollte man die Entscheidung noch beeinflussen.

Bevor dies mit dem Besuch von Vance unternommen werden konnte, unternahm Carter einen weiteren Schritt, um seine Vorstellungen zur Nuklear- und Nonproliferationspolitik in konkrete Politik umzumünzen. Am 24. April erließ der Präsident die Direktive NSC-8, die die US-Position auf diesem Feld festlegte.<sup>1377</sup> Diese hing inhaltlich direkt mit dem deutsch-brasilianischen Abkommen zusammen und wirkte auf Bonn wie eine weitere Maßnahme gegen die eigene Exportpolitik. So hieß es, im Sinne der Nonproliferation ziele die US-Politik darauf ab, „die Entwicklung und die Nutzung sensitiver Nuklearenergietechnologien zu verhindern, die direkten Zugang zu Plutonium, hochangereichertem Uranium oder anderem waffenfähigen Material in nicht-nuklearen Staaten involvieren, *und* die globale Akkumulation dieser Materialien zu minimieren.“ Man werde eine globale Unterbrechung aller sensitiven Technologieentwicklungen anstreben, um alternative Brennstoffkreisläufe zu finden, die kein Proliferationsrisiko bargen; hierzu werde man ein Programm entwickeln, an dem NSG- und Importstaaten teilnehmen sollten. Zudem beschloss Carter, die kommerzielle Wiederaufbereitung von Plutonium in den USA unbefristet auszusetzen. Da er diese Direktive Anfang April öffentlich machen wollte, erging am 27. März die Weisung an mehrere Botschaften, die Kerninhalte von NSC-8 vertraulich auf höchster Ebene den Gastgeberregierungen mitzuteilen und bis zum 1. April Kommentare zu erbitten: „[Die] Vereinigten Staaten wünschen, sich mit einer limitierten Anzahl interessierter Nationen eng bezüglich der internationalen Implikationen ihrer innenpolitischen Entscheidungen zu konsultieren sowie bezüglich des besten Weges, im Konzert mit diesen anderen Nationen voranzuschreiten.“<sup>1378</sup> Botschafter Stoessel traf am 29. März diesbezüglich mit Helmut Schmidt zusammen, der nicht fassen konnte, dass Carter vorgab, enge Konsultationen mit den

---

<sup>1377</sup> Vgl. Presidential Directive NSC-8, Washington, 24. März 1977, FRUS, 1977–1980, Vol. XXVI, Arms Control and Nonproliferation, Dok. 330. Im Folgenden ebd.

<sup>1378</sup> Telegram from the Department of State to the White House, Washington, 27. März 1977, ebd., Dok. 331.

Verbündeten zu suchen und diesen dann gerade einmal 72 Stunden Zeit für ihre Kommentare gab: „Schmidt unterstrich in ernsthaftem Ton, dass er das Zeitlimit des 1. April [...] ziemlich inadäquat finde. Etwas verbittert bezweifelte er, ob dieses Vorgehen die genuinen Konsultationen reflektierten, die zwischen Alliierten stattfinden sollten.“<sup>1379</sup> Zwar werde man Vance bei dessen Besuch gern wie erbeten die deutschen Kommentare mitteilen, doch sei unverständlich, weshalb Carter auf einem Zeitplan bestünde, der ernsthafte Konsultationen unmöglich mache. Bezüglich des Brasilienabkommens wolle er zwar eine einvernehmliche Lösung finden, doch sei er unter enormem Druck, weshalb er Hoffnungen in das Gespräch mit Vance lege.<sup>1380</sup> Mit diesem trafen der Kanzler und Genscher schließlich am 31. März in Bonn zusammen; hier legte Schmidt die Karten endgültig auf den Tisch, wie Stoessel am Vortag nach einem Gespräch mit Loeck, der NSC-8 als „bombshell“ bezeichnete, befürchtet hatte.<sup>1381</sup> Wie Schmidt dem enttäuschten Vance erläuterte: „Ich möchte nicht Präsident Carter in London treffen und dieses Gespräch mit einem Problem belasten, das inzwischen so aufgeladen worden ist. Man wird gleich hinterher fragen, wer hat mehr und wer hat weniger gegeben. Ich habe deshalb beschlossen, nach dem heutigen Gespräch die Genehmigung zur Übergabe der Fertigungsunterlagen zu erteilen.“<sup>1382</sup> Dies müsse vor Carters Rede stattfinden, da sich sonst „die Atmosphäre weiter verschlechtern würde, weil der Eindruck entstünde, die Maßnahme sei eine Reaktion auf die Erklärung des Präsidenten.“ Vance kommentierte, der Präsident habe diesbezüglich „sehr starke Gefühle“ und „wollte diese Sache persönlich [...] erörtern.“ Schmidts Verhalten sei „a great source of sadness.“ Doch trotz mehrmaliger Nachfrage, ob die Erteilung denn „wirklich jetzt“ gegeben werden müsse, ließ sich Schmidt nicht mehr beeinflussen. Am 5. April 1977 wurden die Exportgenehmigungen erteilt, worüber Warren Christopher offiziell von Botschafter von Staden unterrichtet wurde. Wie er befand, sei dies „eine unwillkommene, aber nicht ganz überraschende Mitteilung.“<sup>1383</sup>

Alle Bemühungen der neuen US-Administration, die Bundesregierung von ihren Plänen abzubringen, waren gescheitert, und die noch nicht einmal persönlich etablierten Beziehungen zwischen Schmidt und Carter waren vorbelastet. Beide Regierungen bemühten sich nun,

---

<sup>1379</sup> Telegramm BONN 05585, US-Botschaft Bonn an RUEHMO/USDEL SECRETARY, zudem White House Dr. Brzezinski, 29. März 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1380</sup> Vgl. Telegramm BONN 05584, US-Botschaft Bonn an RUEHMO/USDEL SECRETARY, Bonn, 29. März 1977, ebd.

<sup>1381</sup> Vgl. Telegramm BONN 5682 an White House, 31. März 1977, ebd.

<sup>1382</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch zwischen Schmidt, Genscher und Vance, Bonn, 31. März 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 82. In London war für Mai der Doppelgipfel von NATO und G7 geplant.

<sup>1383</sup> Ebd., FN 60.



„gegnerische Effekte“ zu vermindern, wie Christopher es ausdrückte.<sup>1384</sup> Hierzu gehörte, dass Schmidt auf Jimmy Carter zuing, um ihm seine Kommentare zu NSC-8 nahe zu bringen und die Atmosphäre zu verbessern. Dies geschah zunächst in einem Telefonat direkt nach dem Gespräch mit Vance, das laut Protokoll durchgehend „warm und freundlich“ war.<sup>1385</sup> Das Brasiliengeschäft, so Schmidt, müsse die künftigen gemeinsamen Anstrengungen zur Nonproliferation nicht belasten, Carters Nuklearplänen stimmte er weitgehend zu, mahnte jedoch an, dass die Entscheidungsfreiheiten der USA in der Wiederaufbereitung nicht immer der Lage anderer Staaten entsprächen: „Wenn ein Land über genügend natürliches Uranium verfügt, so, wie die Vereinigten Staaten, ist dieser Ansatz völlig in Ordnung. Wenn ein Land aber – wie Deutschland – kein natürliches Uranium besitzt, hängt es von Importen ab [...]. Der Bedarf an Wiederaufbereitung ist [dann] enorm.“ Auch hätten kleinere Staaten ein Problem bei der Endlagerung des Atommülls, was ein weiteres Argument für die Wiederaufbereitung sei. Daher wünschte sich Schmidt, Carter solle verdeutlichen, dass seine Maßnahmen nur für die USA gälten und keine Vorbildfunktion für die ganze Welt hätten: „Es wäre hilfreich, wenn Sie sagen würden, dass Ihre Haltung die eines Amerikaners ist, der für die Vereinigten Staaten spricht, nicht notwendigerweise ein Beispiel, dass anderen aufgezwungen (sic) werden soll.“ Carter gab sich versöhnlich: „Ich verstehe Ihren Punkt, wir haben hier keine Meinungsverschiedenheit. Es wird zwei Phasen geben. Die erste wird strikt inländisch sein. Und in der zweiten werden wir enge gegenseitige und internationale Diskussionen verfolgen, um zu versuchen, das Problem zu umgehen, und ich bin mir sicher, es wird keines geben.“ Um den öffentlichen Schaden, der durch die zeitliche Verbindung der Exportlizenzerteilung mit Carters Rede drohte, abzuwenden, schlug Schmidt ein zeitgleiches gemeinsames Statement zur Nonproliferation vor, das der Präsident zu prüfen versprach, ebenso wie die Verschiebung seiner Rede zur Entwicklung dieses Texts. Dies materialisierte sich nicht. Carter hielt seine Rede am 7. April;<sup>1386</sup> man war übereingekommen, dass Bonn die

---

<sup>1384</sup> Ebd.

<sup>1385</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Robert Hunter an Zbigniew Brzezinski: President Carter's Conversation with Chancellor Schmidt, Washington, 31. März 1977, Folder 8: Memcons: President, 3/77; Box 34; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Die offiziellen deutschen Kommentare zu den kommunizierten Aspekten von NSC-8 finden sich zudem in: Telegramm BONN 5753, US-Botschaft Bonn an RUDTC/USDEL SECRETARY, 31. März 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1386</sup> Vgl. Jimmy Carter: Nuclear Power Policy Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on Decisions Following a Review of U.S. Policy, Washington, 7. April 1977, online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7315>, letzter Zugriff am 18. April 2017, 16:02 Uhr.

Erteilung der Exportlizenzen nicht vor der Ansprache bekannt geben würde.<sup>1387</sup> Den amerikanischen Unwillen, sich nach Schmidts Verhalten auf eine gemeinsame Erklärung einzulassen, artikulierte Stoessel intern: „Ich bin besorgt, dass wir dazu getrieben werden, ein gemeinsames amerikanisch-deutsches Statement abzugeben, das auf einem deutschen Entwurf basiert, der eine Reihe von Elementen enthalten würde, die uns widerstreben würden.“<sup>1388</sup> Wenn Bonn sich entscheide, gegen die Interessen der USA zu handeln, dann solle Schmidt dafür auch die Verantwortung übernehmen: Ein gemeinsames Statement „würde ein Maß an Verantwortung der USA für [diese] Entscheidung implizieren und suggerieren, dass wir gezwungen worden sind, von unserer Position bezüglich des Transfers sensibler Technologien abzuweichen.“

Zwar war Carters Positionierung schlussendlich recht versöhnlich. In seiner Rede führte er, wie von Schmidt gewünscht, aus: „Ich habe sehr eng und persönlich mit einigen ausländischen Führungspersonlichkeiten zusammengearbeitet, die recht tief in die Entscheidungen involviert sind, die wir treffen. Wir versuchen nicht, unseren Willen Nationen wie Japan und Frankreich und Britannien und Deutschland aufzubürden, die bereits Wiederaufbereitungsanlagen betreiben.“<sup>1389</sup> Doch das Beharren Schmidts auf deutschen Interessen hatte seine Wirkung nicht verfehlt. Zu gemeinsamen Erklärungen ließ man sich nicht hinreißen, Botschafter Stoessel stand der Entscheidung wie Cyrus Vance und Warren Christopher enttäuscht und indigniert gegenüber, und auch, wenn Jimmy Carter es nicht erkennen ließ, war ihm hier ein Anliegen verwehrt worden, dass er über Monate hinweg mit viel Engagement und Überzeugung verfolgt hatte. Der moralistische Präsident war erstmals mit den Realitäten der internationalen Beziehungen konfrontiert worden – und seine erste Niederlage war ihm ausgerechnet von seinem wichtigsten europäischen Alliierten zugefügt worden. Dies warf seine Schatten abseits der Nichtverbreitungspolitik zugleich auf das Cartersche Konzept des globalen Trilateralismus und einer intensivierten Kooperation mit den Verbündeten.

---

<sup>1387</sup> Vgl. Gespräch zwischen Schmidt, Genscher und Vance, Bonn, 31. März 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 82, FN 60.

<sup>1388</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 5854, US-Botschaft Bonn an White House, 5. April 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1389</sup> Jimmy Carter: Nuclear Power Policy Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on Decisions Following a Review of U.S. Policy, Washington, 7. April 1977, a.a.O.

### III.2.2. „Diplomatic Radiation Burns“<sup>1390</sup>. Der Konflikt um die Neutronenbombe

*„The stunned German leader took a pinch of his favorite snuff and disbelievingly asked his guest to 'double-check' with Washington.“*

*~ Darstellung der NEWSWEEK: Furor over the Neutron Bomb, 17. April 1978<sup>1391</sup>*

In dieser misslichen Lage versuchten Bundesrepublik und USA, die Auswirkungen des Streits abzdämpfen und sicherzustellen, dass die Allianzinteressen keinen Schaden nahmen. Zum einen war Washington bemüht, maßvoll zu reagieren. Wie man Genschers Planungsstabschef im AA, Klaus Kinkel, Ende April verdeutlichte, habe man auf den Blaupausentransfer weniger stark reagiert, als denkbar gewesen wäre.<sup>1392</sup> Auch die Bundesregierung sei um Mäßigung bemüht gewesen, so Kinkel; die Zulassung der Übermittlung der Blaupausen sei das Maximum dessen gewesen, was die Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt tun konnte, ohne „ihre Beziehungen zu den Vereinigten Staaten zu beschädigen.“ Nun hoffe man, in der gewonnenen Zeit bis zum Export der Hardware gemeinsame Lösungen zu finden. In diesem Sinne blickte man auf das anstehende Doppelgipfeltreffen von G7 und NATO in London. Für Carter stellte dies eine Chance dar, sein allianzpolitisches Programm voranzubringen, wie Brzezinskis Mitarbeiter Henry Owen für den Präsidenten festhielt: Gemeinsam würden diese Treffen „einen evidenten und wichtigen Meilenstein in dem Unterfangen darstellen, die Beziehungen zwischen den industriellen Demokratien zu bestärken, auf welches Sie solche Betonung gelegt haben.“<sup>1393</sup> Auch für Giscard und Schmidt war ein Symbol der alliierten Verbundenheit wünschenswert, um von ihren innenpolitischen Problemen abzulenken, wie ein weiteres Memorandum analysierte: „Kanzler Schmidt, wie auch [...] Giscard d’Estaing, ist darum besorgt, sein politischen Ansehen daheim zu stärken.“<sup>1394</sup> In der Tat sah sich Giscard in den anstehenden Wahlen zur Nationalversammlung von kommunistischer und sozialistischer Seite bedroht; in der Bundesrepublik hatten RAF-Terror, Anti-Atomkraftbewegung, Wahlverluste der SPD auf Landesebene und eine Rentendebatte die

---

<sup>1390</sup> „The Neutron Bomb Furor“, in: Time Magazine, 17. April 1978.

<sup>1391</sup> „Furor over the Neutron Bomb“, in: Newsweek, 17. April 1978.

<sup>1392</sup> Vgl. Telegramm BONN 06823, US-Botschaft Bonn an White House, 20. April 1977, Folder 1: Europe, 2/26/77-4/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1393</sup> Memorandum, Henry Owen an Jimmy Carter: May NATO Meeting, Washington, 2. März 1977, Folder 6: 5/10-11/77 NATO Summit, 2/77-3/77; Box 19; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

<sup>1394</sup> Confidential Briefing Paper: London Summit Issues: Big Six and EC Positions, Washington, undatiert, ebd. Handschriftliche Anmerkungen Jimmy Carters auf dem Dokument.

Position des frisch im Amt bestätigten Schmidt verkompliziert.<sup>1395</sup> Die deutsch-amerikanischen Beziehungen waren durch den Proliferationsstreit belastet worden, die franko-amerikanischen durch den Konflikt um die Landrechte der Concorde. Vor allem Schmidt werde um die Verbesserung des Verhältnisses bemüht sein: „er wird ernsthaft helfen wollen, jeglichen Schaden, der den US-westdeutschen Beziehungen zugefügt worden sein mag, zu reparieren.“<sup>1396</sup> Dies antizipierte auch die US-Botschaft in Bonn: Schmidt werde sich, um ein „persönliches, enges und gutes Arbeitsverhältnis mit dem amerikanischen Präsident[en]“ zu etablieren, so „charmant“ wie möglich zeigen: „Er wird seine Neigung zum Belehren, bis zum Punkt des Schikanierens, vermutlich in Zaum halten.“<sup>1397</sup> Dass eine Konsolidierung der deutsch-amerikanischen Beziehungen auch in Washingtons Interesse liege, darauf wies der US-Botschafter bei der NATO, Strausz-Hupe, eindringlich hin. Hiervon hänge nicht nur der Erfolg der Gipfeltreffen ab, sondern die Funktionalität der NATO und der amerikanischen Europapolitik: „Der Dreh- und Angelpunkt der Nordatlantischen Allianz, und in der Tat der US-Beziehungen zu Westeuropa, ist unsere Kooperation mit der Bundesrepublik.“<sup>1398</sup> Dies sei keine abstrakte Idee, sondern „eine Reflektion der grundlegenden Macht- und Wirtschaftsverhältnisse.“ Auch Giscard werde sich kooperativ verhalten, nahm man im Weißen Haus an, wenn man ihn mit gebührendem Respekt behandle: „Giscard würde gern etwas politisches Kapital von diesem Gipfel melken und zugleich um jeden Preis jeden Eindruck vermeiden, sich amerikanischem Druck zu beugen.“<sup>1399</sup> Die persönliche Korrespondenz der Staats- und Regierungschefs vor dem Doppelgipfel sprach dieselbe Sprache harmonischer Diplomatie zwischen den so unsanft in die Ära Carter gestarteten Mächten der westlichen Allianz.<sup>1400</sup> In der Tat sollte der Doppelgipfel in der Tradition von Rambouillet und Puerto Rico inhaltlich wie symbolisch ein Erfolg werden. Dies

---

<sup>1395</sup> Vgl. hierzu auch: Telegramm BONN 06420, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. April 1977, Folder 1: 5/7-8/77 London International Summit, 4/77; ebd.

<sup>1396</sup> Confidential Briefing Paper: London Summit Issues: Big Six and EC Positions, Washington, undatiert, Folder 6: 5/10-11/77 NATO Summit, 2/77-3/77; ebd.

<sup>1397</sup> Telegramm BONN 06420, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. April 1977, Folder 1: 5/7-8/77 London International Summit, 4/77; ebd. Im Original: „his penchant for lecturing, to the point of hectoring“.

<sup>1398</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm USNATO 2267, US-Mission NATO an DoS, Brüssel, 19. April 1977, Folder 3: 5/7-8/77 London International Summit, 5/18-31/77; ebd.

<sup>1399</sup> Confidential Briefing Paper: London Summit Issues: Big Six and EC Positions, Washington, undatiert, Folder 6: 5/10-11/77 NATO Summit, 2/77-3/77; ebd.

<sup>1400</sup> Vgl. hierzu Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, in: Telegramm STATE 032623, DoS an US-Botschaft Bonn, 12. Februar 1977, Folder 1: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 2-4/77, Box 6; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL; Brief, Jimmy Carter an Valéry Giscard d'Estaing, in: Telegramm STATE 032620, DoS an US-Botschaft Paris, 12. Februar 1977, Folder 9: 5/7-11/77 London International Summit, 1/77-3/77, Box 18; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL; Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, Bonn, 28. Februar 1977, ebd.

galt für wirtschafts- und energiepolitische Fragen; die G7 initiierten zudem ganz im Sinne Carters und der Beilegung des Proliferationsstreits eine gemeinsame Studie über alternative, ausschließlich zivil nutzbare Brennstoffkreisläufe.<sup>1401</sup> Auch konnte Carter seinen Fokus auf die Menschenrechte und das Nord-Süd-Verhältnis einbringen, so dass eine Ausweitung westlicher Entwicklungshilfe und der Kompetenzen der Weltbank zu diesem Zweck beschlossen wurden. Auf dem NATO-Gipfeltreffen kam man zudem überein, die europäische Rüstungsindustrie zu stärken und transatlantische Synergien auszubauen. Im Sinne engerer Konsultationen initiierte man gemeinsame Studien zur Stärkung der Streitkräfte in den 1980er Jahren und zum sich wandelnden Verhältnis zwischen Ost und West. All diese Punkte waren zwar eher Absichtserklärungen als Beschlüsse, doch als Symbol transatlantischer Einigkeit war der Gipfel wirkmächtig, verbesserte die Atmosphäre und war politisch vermarktbar. Dieser „Londoner Erfolg“ galt vor allem für das Verhältnis Carters zu den Alliierten, wie Brzezinski festhielt: „Es scheint mir, dass Sie im Verlauf Ihres Londoner Gipfels beachtlichen Einfluss gewonnen haben und dass dies im Sinne greifbarer Vorteile ausgenutzt werden sollte.“<sup>1402</sup>

Mit diesem Rückenwind ging Carter die Aufgabe an, das angegriffene deutsch-amerikanische Verhältnis zu stärken und nach seinen Vorstellungen zu prägen. Zum bevorstehenden Staatsbesuch Schmidts im Juli 1977 schrieb Brzezinski: „Ihre Gespräche mit Schmidt stellen eine wichtige Gelegenheit dar, unser bilaterales Verhältnis auf persönlicher, substanzieller und öffentlicher Ebene zu verbessern.“<sup>1403</sup> Der Zeitpunkt des Besuchs bringe hierbei Vorteile wie Schwierigkeiten mit sich. So sei die euphorische Stimmung Schmidts nach dem Londoner Gipfel rasch durch innenpolitische und ökonomische Schwierigkeiten untergraben worden. Ein Signal deutsch-amerikanischer Freundschaft würde seine Machtbasis stärken. Andererseits war es gerade die Regierung Carter, die Schmidt Sorgen bereitete: „[E]r ist beunruhigt, teils von dem Gefühl, dass die BRD nicht länger die Position des favorisierten Alliierten genießt, und teils von [unseren] Initiativen zu Menschenrechten und

---

<sup>1401</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Henry Owen an Walter Mondale: Main Accomplishments of Downing Street and NATO Summits, Washington, 11. Mai 1977, Folder 5: FO 6-2 1/20/77-1/20/81; Box FO-43; WHCF; Subject File: Foreign Affairs; JCL.

<sup>1402</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: NSC Weekly Report #12, Washington, 13. Mai 1977, Folder 3: Weekly Reports (to the President) 1-15 (2/77-6/77); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1403</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Visit of Chancellor Helmut Schmidt of the Federal Republic of Germany, July 13-15, 1977, Washington, 8. Juli 1977, Folder 8: Germany, Chancellor Schmidt: 7/13-15/77: Cables and Memos; Box 4; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – VIP Visit File (NSA 5); JCL. Übersetzungen des Autors.

Nonproliferation.“ Schmidts „Reizbarkeit, dünne Haut und Tendenz, die Welt in Untergangsstimmung zu sehen“ seien daher derzeit noch stärker ausgeprägt als üblich. Tatsächlich sollten die Gespräche in Washington jedoch pragmatisch und vertrauensvoll sein. Zwar herrschte weiterhin Dissonanz über die Proliferation, doch hatte Schmidt versprochen, zumindest künftig sensitive Exporte zu unterlassen, was erheblich zur Entspannung beitrug.<sup>1404</sup> Man teilte Analysen der sowjetischen Außenpolitik und der Lage Breschnews, wobei Schmidt Einblicke in die Psychologie der Machthaber im Kreml erläuterte. In einem Vier-Augen-Gespräch tauschten sich Präsident und Kanzler über die Irritationen zwischen ihnen aus, die den Mediendiskurs prägten, und gaben anschließend öffentlich bekannt, allen „Berichte[n] über angebliche Mißverständnisse“ werde in Zukunft „entschieden entgegengetreten werden.“<sup>1405</sup> Zum Abschluss vereinbarte man einen baldigen Gegenbesuch Carters in der Bundesrepublik. Diese positiven Resultate wurden auch in Paris wahrgenommen.<sup>1406</sup> Schmidt selbst schrieb nach seiner Rückkehr an Brzezinski, das Treffen habe ihm viele Sorgen genommen.<sup>1407</sup> Auch innenpolitisch wurde der Gipfel vermarktet: Wie der „Vorwärts“ nach Schmidts Rückkehr berichtete, hätten „Carter und Schmidt [...] ihren bislang etwas zwiespältigen Beziehungen endlich festeren Grund gegeben“<sup>1408</sup> und „wohl zu ihrer eigenen Überraschung festgestellt, daß sie im Kern wesentlich näher beieinander [sind], als ihnen das bis dahin selber klar gewesen ist.“ Ein freundschaftliches Foto der beiden wurde untertitelt: „Gleichklang zwischen Bonn und Washington: Beginn einer Freundschaft?“

Man muss in jener Ausgabe des „Vorwärts“ nur eine Seite weiterblättern, um die Gewitterwolken zu sehen, die sich bereits über dieser kurzen Entspannungsphase zusammenzogen. Egon Bahr, nun Bundesgeschäftsführer der SPD, lieferte hier unter dem Titel „Ist die Menschheit dabei, verrückt zu werden?“<sup>1409</sup> einen Beitrag, der den nächsten Konflikt wie mit einem Paukenschlag eröffnete. Bahr kritisierte die jüngste Weiterentwicklung des nuklearen Arsenal der USA mit der offiziellen Bezeichnung

---

<sup>1404</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 13. Juli 1977, Folder 3: 7/13-14/77 Schmidt (Germany) Visit, 8/77; Box 21; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23).

<sup>1405</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, Washington, 15. Juli 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 194. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1406</sup> Vgl. Note J.-D. Levitte an Valéry Giscard d'Estaing: Visite de M. Schmidt aux Etats-Unis, Paris, 19. Juli 1977, AN, 5/AG/3, Box 936.

<sup>1407</sup> Brief, Helmut Schmidt an Zbigniew Brzezinski, Bonn, 27. Juli 1977, Folder 2: CO 54-2 Executive 8/1/77-12/31/77, Box CO-27; WHCF; Subject File – Countries; JCL.

<sup>1408</sup> Hier und im Folgenden: Dettmar Cramer: Eine Vernunfttehe wird harmonisiert. Das deutsch-amerikanische Verhältnis nach dem Treffen Schmidt-Carter, in: Vorwärts, 21. Juli 1977, S. 3.

<sup>1409</sup> Egon Bahr: „Ist die Menschheit dabei, verrückt zu werden? Die Neutronenbombe ist ein Symbol der Perversion des Denkens“, in: ebd, S. 4. Im Folgenden ebd.

„Enhanced Radiation Weapon“ (ERW), die der Öffentlichkeit vor Kurzem als „Neutronenbombe“ bekannt geworden war. Diese Waffe, deren Entwicklung Gerald Ford abgesegnet hatte, bezeichnete Bahr als „Symbol der Perversion des Denkens.“ Details über ihre technologische Beschaffenheit, Entwicklung und Produktion waren im Juni an die Washington Post gelangt.<sup>1410</sup> Deren Reporter Walter Pincus hatte die Geheiminformationen, wie Oliver Bange belegt, durch aufmerksame Lektüre eines unbereinigten Anhörungsprotokolls von Verteidigungsexperten vor dem US-Kongress entdeckt.<sup>1411</sup> Wie Pincus berichtete, sei dieser neue ERW-Gefechtskopf für die Kurzstreckenrakete „Lance“, die für den Kampfeinsatz auf dem europäischen Schauplatz konzipiert war und somit zu den Theatre Nuclear Forces (TNF) gehörte, „spezifisch entwickelt, um Menschen durch die Freisetzung von Neutronen zu töten, anstatt militärische Installationen durch Hitze und Explosion zu vernichten.“<sup>1412</sup> Um den Konflikt zu verstehen, der sich um diese Waffe entwickelte, ist es notwendig, kurz ihre technischen, strategischen und politischen Implikationen zu erläutern.

Die Grundlogik, ob der die ERW geschaffen wurde, entsprang den strukturellen militärischen Machtverhältnissen in Europa. Seitdem die Grenzen des Kontinents infolge des Zweiten Weltkriegs eingefroren worden waren, standen sich die Truppen des Warschauer Pakts und der NATO in Zentraleuropa, mit Konzentration auf dem geteilten deutschen Territorium, hochgerüstet gegenüber. Das östliche Bündnis verfügte hierbei über ein großes Übergewicht an konventioneller Rüstung, also an allen Mitteln der Kriegsführung, die nicht zu den Massenvernichtungswaffen zählten, insbesondere im Bereich der Infanterie- und Panzerkontingente. Der Westen hatte dieser Übermacht einst seine nukleare Überlegenheit entgegengesetzt, was sich in der Strategie der Massive Retaliation (Massive Vergeltung) ausdrückte, der zufolge jeder Angriff auf NATO-Territorium einen vernichtenden nuklearen Gegenschlag nach sich gezogen hätte. Die Strategie des Westens basierte ergo auf dem Prinzip der Abschreckung. Selbst vor der nuklearen Parität der Sowjetunion hatte dieses Konzept logische Fallstricke: beim Ausbruch eines Konflikts wäre das erste Schlachtfeld Zentraleuropa mit dem Epizentrum der beiden deutschen Staaten gewesen, die sich durch hohe demographisch-infrastrukturelle Dichte auszeichneten. Bei einem Einsatz von Nuklearwaffen nicht nur gegen den Warschauer Pakt, sondern auch gegen dessen nach

---

<sup>1410</sup> Walter Pincus: „Neutron Killer Warhead Buried in ERDA Budget“, in: Washington Post, 6. Juni 1977.

<sup>1411</sup> Vgl. Oliver Bange: Sicherheit und Staat. Die Bündnis- und Militärpolitik der DDR im internationalen Kontext 1969-1990, Berlin 2017. S. 135, FN 64.

<sup>1412</sup> Vgl. Pincus: Neutron Killer Warhead, a.a.O.

Westen vorrückende Armee hätte die NATO daher in weiten Teilen vernichtet, was sie verteidigen wollte. Selbst gezielte Schläge gegen Panzerkontingente hätten einen weitreichenden Radius zerstört und verseucht; daher ging man auch davon aus, dass die Sowjets ihre Truppen im Kriegsfall an Bevölkerungszentren entlang bewegen würden, um dem Westen die nukleare Option zu nehmen. Die Wahlmöglichkeiten der NATO waren in diesem Szenario somit darauf begrenzt, Europa aufzugeben oder zu vernichten. Dieses Problem hatte man auch in der aus dieser Problematik heraus entwickelten Strategie der „flexible response“, die unter Präsident Kennedy eingeführt wurde, kaum gelöst. Zwar gab es nun vage gehaltene mittlere Eskalationsstufen, die es ermöglichen sollten, einen Konflikt auf begrenzter Ebene zu beenden, bevor dieser weltzerstörerische Ausmaße annahm. Die Dilemmata eines echten Kriegsfalls wurden hier aber auch nach internen Ansichten des State Department lediglich übertüncht.<sup>1413</sup> Dieses Problem war nun im Zeitalter des nuklearen Interkontinentalwaffenmonopols der USA nicht sonderlich dringlich, da der amerikanische Kontinent für sowjetische Atomwaffen kaum erreichbar war und im Falle eines Nuklearkriegs somit lediglich die östliche Supermacht ausgelöscht worden wäre, was den Kriegsfall für Moskau entsprechend unattraktiv machte. Ende der 1960er Jahre aber war diese Monopolstellung Vergangenheit. Zusätzlich zu den Zweifeln, ob Washington überhaupt auf europäischem Boden Atomwaffen einsetzen würde, vermutete man in Moskau und manchen westeuropäischen Hauptstädten nun, die USA könnten im Fall eines Angriffs auf Westeuropa aus Selbstschutz auf die nukleare Eskalation verzichten oder sich ganz aus dem Konflikt zurückziehen. Somit gewann die konventionelle östliche Übermacht eine neue sicherheitspolitische und psychologische Dimension. Aus diesem Dilemma heraus wurde die Neutronenbombe entwickelt, die im Vergleich zu regulären Wasserstoffbomben einen um 90 Prozent verringerten Radius atomarer Vernichtung und langfristiger nuklearer Verstrahlung generierte.<sup>1414</sup> In diesem verursachte sie geringen Explosions-, dafür aber enormen Strahlungsschaden, wodurch Organismen effektiv vernichtet worden wären, die Infrastruktur jedoch relativ unbeschädigt geblieben wäre. Die ERW füllte somit exakt die

---

<sup>1413</sup> Vgl. Memorandum, Cyrus Vance an Präsident Carter: European Attitudes toward the "Neutron Bomb", Washington, 25. Juli 1977, Folder 11: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77; Box 16; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Hier hieß es: „This dilemma was papered over in the NATO doctrine of "flexible response" [...], which places the [TNF] in a continuum between conventional and strategic forces, and leaves the nuclear threshold and the circumstances of their deployment ambiguous.“

<sup>1414</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Bert Lance / Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Should support of funds for the production of the Enhanced Radiation LANCE Nuclear Warhead be withdrawn? Washington, 21. Juni 1977, ebd.



Abschreckungslücke, die sich aus der konventionellen Übermacht der Sowjetunion in Europa und der „Selbstabschreckung“ des Westens vor dem Einsatz von Atomwaffen auf dem eigenen Territorium ergab: Im Falle eines Angriffs sowjetischer Panzerkontingente hätte man diese nun mit der taktischen ERW attackieren können, was zum Strahlentod der Panzerbesatzungen geführt, aber die umliegenden Städte und deren Zivilbevölkerung größtenteils verschont hätte. Zudem sollte das Gebiet des Neutronenbombenangriffs relativ rasch wieder betretbar sein, während der Fallout regulärer Wasserstoffbomben größere Regionen langfristig verseuchte. Zudem: bei einem solch „begrenzten“ Einsatz von TNF, die sich nicht gegen das Kernland der Sowjetunion richteten, wäre womöglich auch die Eskalation zu einem interkontinentalen Nuklearkrieg vermeidbar gewesen, wodurch die Glaubwürdigkeit eines ERW-Einsatzes und somit ihre Abschreckungswirkung stieg.

Nach Bekanntwerden der Tatsache, dass für die Produktion dieser Waffe Mittel im amerikanischen Bundeshaushalt für das Jahr 1978 vorgesehen waren, entzündete sich in der Öffentlichkeit eine heftige moralische Debatte. Sie zog ihre Kreise von den Medien bis in den Kongress, wo sich unter Führung Senator Mark Hatfields (R-Oregon) eine entschiedene Opposition bildete. Hatfield vertrat die Ansicht, Neutronenbomben seien verwerfliche „people-killers“, die das menschliche Leben dem Wert materieller Güter unterordneten.<sup>1415</sup> Im NSC fand man diese Argumentation unsinnig. Zwar fokussierte sich die Waffe auf die Vernichtung von Organismen, doch entsprang sie ja gerade dem Wunsch, zivile Ziele zu schonen; reguläre Atomwaffen, die beiderseits genügend vorhanden waren, hätten in weit größerem Ausmaß ihre grausame Wirkung gezeigt. Hatfield vertrete, so der NSC, die unhaltbare „Ansicht, dass Strahlung allein auf irgendeine Weise schlimmer sei als Strahlung mit höherem Explosionsradius und zurückbleibendem Fallout.“ Während der Senator drohte, die ERW-Gelder aus dem Bundeshaushalt zu liquidieren, beriet man sich im Weißen Haus, wie mit der Lage umzugehen sei. Die Produktionsentscheidung stand im Herbst 1977 an: in jedem dritten Quartal erteilte der Präsident persönlich den Befehl zur Nuklearwaffenproduktion für das nächste Haushaltsjahr. Für 1977 hatte Gerald Ford dies noch übernommen, wobei versehentlich die ERW übergangen worden war, so dass noch keine Produktionsgenehmigung vorlag.<sup>1416</sup> Brzezinski empfahl Carter, an der ERW festzuhalten, da sie militärisch sinnvoll sei; gleichzeitig solle er sich die Entscheidung bis zum

---

<sup>1415</sup> Hier und im Folgenden ebd.

<sup>1416</sup> Vgl. ebd: „a specific Presidential approval of the [ER] modification of the LANCE warhead was not actually given since, through an apparent oversight, the list did not describe this design variation as part of the LANCE production.“

Abschluss einer Neuevaluierung aller TNF in der laufenden Strategierevision PRM-10 vorbehalten. Diese Empfehlung beruhte auf der Schützenhilfe von Senator John C. Stennis (D-Mississippi), der diesen Lösungsweg im Committee on Armed Services eingebracht hatte.<sup>1417</sup> Carter vermerkte seine Entscheidung für diese Option handschriftlich auf dem NSC-Memorandum vom 21. Juni.<sup>1418</sup> Diese Entscheidung wurde zwei Tage später Verteidigungsminister Harold Brown mit Bitte um ein Review der TNF und der ERW bis zum 15. August mitgeteilt.<sup>1419</sup> Am 6. Juli wandte sich Senator Stennis nochmals an Brzezinski, da wenig später das Haushaltsgesetz zur Debatte stand. Um seine Position gegenüber den ERW-Gegnern durchsetzen zu können, bat er um eine Stellungnahme Carters und um Informationen über „die Einstellung der NATO-Nationen in Westeuropa, inklusive der Position Westdeutschlands.“<sup>1420</sup> Das Weiße Haus lieferte zeitnah einen Brief Carters ab, in dem dieser darlegte, die Produktion der Waffe liege nach derzeitigem Kenntnisstand im Interesse der USA, da sie die Abschreckungskapazität gegenüber dem Warschauer Pakt verbessern und im Kriegsfall zivile Opfer reduzieren würde. Durch ihre Einführung werde die Wahrscheinlichkeit eines nuklearen Konflikts nicht steigen: „Eine Entscheidung zur Überschreitung der nuklearen Schwelle wäre die qualvollste Entscheidung eines jeden Präsidenten. Ich kann Ihnen versichern, dass diese Waffen diese Entscheidung keineswegs erleichtern würden.“<sup>1421</sup>

Stellte die ERW so schon in den USA ein Politikum dar, so war es die Haltung der europäischen Alliierten, nach der Senator Stennis sich erkundigt hatte, die die Angelegenheit international verkomplizierte. Noch am Tag der Veröffentlichung des Bahr-Artikels reagierte Carter sorgenvoll und beauftragte das State Department, „ihn so bald wie möglich die Einstellung Schmidts und anderer NATO-Anführer hinsichtlich der Stationierung dieser Waffe wissen zu lassen.“<sup>1422</sup> Liest man Bahrs Artikel, lässt sich die Sorge Carters nachvollziehen:

„Hier wird die Skala aller Werte auf den Kopf gestellt. Zum Ziel ist die Erhaltung des Materiellen geworden; der Mensch ist zweitrangig. [...] Gleichgültig, ob man vom Christentum her denkt oder von

---

<sup>1417</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Enhanced Radiation Warhead for Lance Missile, Washington, 21. Juni 1977, ebd.

<sup>1418</sup> Vgl. ebd. Handschriftliche Anmerkung Carters: „Option #2. J“

<sup>1419</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Harold Brown: Enhanced Radiation Warhead for Lance Missile, Washington, 23. Juni 1977, ebd.

<sup>1420</sup> Brief, Senator John C. Stennis an Zbigniew Brzezinski, Washington, 6. Juli 1977, ebd.

<sup>1421</sup> Brief, Präsident Carter an Senator John C. Stennis, Washington, 12. Juli 1977, ebd.

<sup>1422</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Secretary of State Cyrus Vance: NATO Reaction to the Neutron Bomb, Washington, 21. Juli 1977, ebd.

Maximen humanistischer Ethik [...]: [Das zentrale] Problem [ist die] Mutation menschlichen Denkens, das sich für mich in dem Wort Neutronenbombe manifestiert, gegen das Gefühl und Gewissen rebellieren.“<sup>1423</sup>

Diese öffentliche Kritik kam auch Helmut Schmidt äußerst ungelegen, der hier in ein kompliziertes Spannungsfeld zwischen Bündnisinteressen und der Sorge um die deutsch-amerikanischen Beziehungen einerseits sowie den linken Kräften in seiner Partei und der Öffentlichkeit andererseits geriet. Denn in der Tat war die Bundesregierung, wie alle Mitglieder der NPG, seit Januar 1976 über die ERW informiert und hatte, abgesehen von Bedenken darüber, dass die Waffe hauptsächlich auf deutsches Territorium ausgerichtet wäre, keine Bedenken angemeldet.<sup>1424</sup> Eine substantielle Debatte über den radiologischen Aspekt der Waffe habe es nicht gegeben, hielt Außenminister Vance fest.<sup>1425</sup> Nun, da die Waffe zum Politikum wurde, versuchten Schmidt und Verteidigungsminister Leber, der Debatte ihre irrationale Schärfe zu nehmen, doch sah Vance voraus: „dies könnte ein ernsthaft kontroverses Thema in der SPD werden, deren linker Flügel sich in starke Opposition begeben hat.“<sup>1426</sup> Ob dieser Situation lautete das amerikanische Fazit, dass die Europäer unter amerikanischem Druck zwar eine „präsidentielle Entscheidung zur Entwicklung der Waffe akzeptieren“ würden, aber im Falle eines Abbruchs des Programms „aufatmen“ würden. In jedem Fall wären sie dankbar, wenn für die Entscheidung eine Beruhigung der öffentlichen Debatte abgewartet werde. Brzezinski informierte Carter, die Regierungen der EG erkannten „größtenteils den taktischen Nutzen der Waffe sowie ihre stärkenden Effekte auf unsere Abschreckungskapazität an, haben aber Angst vor den politischen Konsequenzen einer scheinbaren Zustimmung zur nuklearen Kriegsführung auf ihrem Territorium und der Befürwortung einer Waffe, die [...] offenbar ein besonders abscheuliches Image erworben hat.“<sup>1427</sup> Diesem Image entgegenzuwirken, empfahl die ständige Vertretung Washingtons bei der NATO. In Anbetracht der „allgemein verwirrten und etwas emotionalen europäischen Reaktion“ müsse man die Partnerregierungen unterstützen, um Parlamente und Öffentlichkeit

---

<sup>1423</sup> Bahr: Ist die Menschheit dabei, verrückt zu werden? A.a.o.

<sup>1424</sup> Vgl. Memorandum, Cyrus Vance an Präsident Carter: European Attitudes toward the "Neutron Bomb", Washington, 25. Juli 1977, 11: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77, Box 16; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL; zudem Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer, 1. September 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 232, FN 12.

<sup>1425</sup> Vgl. hier und im Folgenden: ebd.

<sup>1426</sup> Hier und im Folgenden: ebd.

<sup>1427</sup> Memo, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: National Security Report # 22, Washington, 22. Juli 1977, Folder 4: Weekly Reports (to the President) 6-30 (6/77-9/77), Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

zu überzeugen.<sup>1428</sup> Eingehende Konsultationen müssten vor jeder Entscheidung mit allen Bündnispartnern geführt werden, auf deren Territorium die ERW stationiert würde. In Anbetracht des engen Zeitplans wurde sodann am 6. August mit Vier-Tages-Frist eine Analyse aller amerikanischen NATO-Botschafter über die Haltung ihrer Gastgeberregierungen angefordert.<sup>1429</sup> Der NSC beschloss nun, die Verbündeten substantiell an der Entscheidung zu beteiligen. Dies erlaube es Carter, sein Ansehen in Europa zu erhöhen und gleichzeitig innenpolitischen Schaden ableiten zu können, da die Entscheidung nicht länger allein seine wäre.<sup>1430</sup> Zugleich sprachen sich die Joint Chiefs of Staff deutlich für die Produktion der ERW aus.<sup>1431</sup> Diese Empfehlung gab auch das TNF-Review ab, das Carter von Verteidigungsminister Brown angefordert hatte. Das bis heute in weiten Teilen geschwärzte Dokument unterstrich den sicherheitspolitischen Wert der ERW, deren Dislozierung insbesondere im Interesse Westeuropas läge.<sup>1432</sup> Trotz der psychologisch-politischen Probleme, die mit den TNF und der ERW verbunden waren, sei die Modernisierung taktischer Nuklearwaffen ein starkes Zeichen amerikanischen Engagements, das militärische Kalkül leuchte den Alliierten ein. Vorsichtiger war der Bericht der Botschaft in Bonn: Schmidt, Genscher und Leber täten alles, um die Kontroverse zu beruhigen; jeder Unilateralismus würde ihre Bemühungen untergraben und eine spätere Entscheidung über die Dislozierung auf deutschem Territorium verkomplizieren.<sup>1433</sup> Die eskalierende Kritik an der ERW stamme nicht nur von „links der Mitte“, sondern auch von „starken Unterstützern der NATO und Freunden der USA“, die befürchteten, die Waffe entbinde Washington von der Verpflichtung, einen sowjetischen Angriff mit Interkontinentalwaffen zu beantworten und verringere so die Abschreckung. Veröffentlichungen der Washington Post, nach denen die USA nicht am Konzept der Vorwärtsverteidigung festhielten und erwögen, die östlichen Teile der Bundesrepublik im Kriegsfall aufzugeben, befeuerten die Lage weiter; hierzu später

---

<sup>1428</sup> Telegramm NATO 07508, US Mission NATO an DoS / all NATO capitals, 4. August 1977, Folder Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77; Box 16; Folder 11: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77; Box 16; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1429</sup> Telegramm STATE 184569, DoS to all NATO capitals: Allied attitudes on Neutron Bomb, 6. August 1977, ebd.

<sup>1430</sup> Memorandum, Robert Hunter / Victor Utgoff an Zbigniew Brzezinski: Consultation on the "Neutron Bomb", Washington, undatiert, ebd.

<sup>1431</sup> Memorandum, George S. Brown, Joint Chiefs of Staff, Chairman, an Secretary of Defense Harold Brown, Washington, 15. Juli 1977, ebd.

<sup>1432</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum: Nuclear Forces, Deterrence and National Policy, undatiert, im Anhang zu: Brief, Harold Brown an Präsident Carter, Washington, 12. August 1977, ebd. Handschriftliche Kommentare Browns auf dem Dokument.

<sup>1433</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BONN 13086, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. August 1977, ebd.

mehr.<sup>1434</sup> In informierten Regierungszirkeln sei man der Neutronenwaffe nicht abgeneigt, doch nur durch äußerst bedachte Diplomatie könnte man seine Position durchsetzen.<sup>1435</sup> Jimmy Carter folgte diesen Ratschlägen und gab am 15. August bekannt, die Produktionsentscheidung aufzuschieben, um Zeit für Konsultationen zu gewinnen.<sup>1436</sup> Diese wurden für September avisiert.<sup>1437</sup> Aus internen Dokumenten geht hervor, dass es vor allem der Bericht aus Bonn war, der zu dieser Entscheidung beitrug.<sup>1438</sup> In der Tat wurde bald deutlich, dass die Neutronenwaffenfrage primär ein deutsch-amerikanisches Problem war, auch wenn sich Bonn bemühte, sie auf Allianzebene zu verlagern und andere europäische Staaten einzubeziehen.<sup>1439</sup> Kurz vor den deutsch-amerikanischen Konsultationen im September schrieb Schmidt diesbezüglich an Carter, es sei wichtig, die Frage nicht als „bilaterales deutsch-amerikanisches Problem zu präsentieren“ – die NATO müsse eine gemeinsame Lösung finden, der alle ihre Mitglieder zustimmen könnten.<sup>1440</sup>

In Frankreich bestanden hingegen keine Sorgen bezüglich der Waffe. Einerseits kooperierten Paris und Washington intensiv auf nuklearem Gebiet, wobei die USA technologische Expertise zur Verfügung stellten<sup>1441</sup> und angereichertes Uran an Frankreich lieferten.<sup>1442</sup>

---

<sup>1434</sup> Vgl. Rowland Evans / Robert Novak: „Conceding Defeat in Europe“, in: The Washington Post, 3. August 1977.

<sup>1435</sup> Vgl. ebd.

<sup>1436</sup> Vgl. Telegramm No. 7068-81, Französische Botschaft Washington an das MAE, 16. August 1977, AD, 91 QO, Box 1013.

<sup>1437</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Robert Hunter: Consultations on Enhanced Radiation Weapons, Washington, 18. August 1977, Folder Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77, Box 16; Folder 11: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 6-8/77; Box 16; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1438</sup> Memorandum, Robert Hunter an Zbigniew Brzezinski: European Consultation on the Enhanced Radiation Warheads, Washington, 12. August 1977, ebd.

<sup>1439</sup> In den gesichteten französischen Akten findet sich bis ins Jahr 1978 kaum eine Erwähnung der ERW; auch in einer Analyse des Quai d'Orsay vom 2. September 1977, die Probleme und Tendenzen der Außenpolitik Jimmy Carters mit besonderem Fokus auf euro-amerikanische Themen untersucht, wird sie nicht einmal erwähnt, vgl. Note, MAE: Huit mois de Présidence américaine: La Politique Etrangère du Président Carter, Paris, 1. September 1977, AD, 91 QO, Box 889.

<sup>1440</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, Bonn, 2. September 1977, Folder 2: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 5-12/77; Box 6; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1441</sup> Vgl. Memorandum, Cyrus Vance an Jimmy Carter: Barre Visit: Sensitive Programs with France and Arms Control Consultations, Washington, 12. September 1977; Folder 11: 9/15-16/77 Barre (France) Visit, 9/1-14/77; Box 21; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23), JCL.

<sup>1442</sup> So entschied Carter am 5. Mai 1977 den Verkauf von 127 kg hochangereicherten Urans (U-235, 93%) an Frankreich, was hier als politische Geste wahrgenommen wurde, vgl. Note, J.-P. Dutet an Valéry Giscard d'Estaing: Vente d'uranium très enrichi par les Etats-Unis, Paris, 6. Mai 1977, AN, 5/AG/3, Box 888; im Januar 1978 wurden auf Bitten Paris' nochmals ca. 87 kg für einen französisch-deutsch-britischen Forschungsreaktor genehmigt, vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Shipment of HEU to France, Washington,

Auch bezüglich eines 1977 befürchteten südafrikanischen Nuklearwaffenprogramms arbeiteten beide Regierungen mit Überwachungs- und Gegenmaßnahmen zusammen.<sup>1443</sup> Da Frankreich zudem als unabhängige Nuklearmacht außerhalb der integrierten NATO-Kommandostrukturen für eine Stationierung amerikanischer ERW nicht in Frage kam, stellten diese kaum ein politisches Problem dar. Als Premierminister Barre im September Carter traf, versicherte er, in Frankreich habe es bis dato keine Kritik an der Neutronenwaffe gegeben, das Problem liege in der Bundesrepublik.<sup>1444</sup> Um genau diesen Eindruck zu vermeiden, forderte Bonn, dass die ERW-Entscheidung einheitlich in der NATO getroffen werden müsse. Als man hierüber am 13. September erstmals in der NPG sprach, erklärten alle Teilnehmer außer Athen und Ankara, „eine endgültige Stellungnahme sei aufgrund des noch nicht abgeschlossenen nationalen Meinungsbildungsprozesses nicht möglich“; die „Produktionsentscheidung [liege] ausschließlich beim amerikanischen Präsidenten“. Doch wurde der deutsche Wunsch, „daß die Entscheidung von der gesamten Allianz getragen wird“, angenommen.<sup>1445</sup> Die öffentliche Debatte wurde als durch „irreführende, unsachliche und tendenziöse Veröffentlichungen beeinflusst“ bezeichnet und der militärische Nutzen der ERW anerkannt, auch wenn Sorgen um die Entspannung artikuliert wurden. Während Dänemark und Norwegen unterstrichen, auf ihrem Territorium würden keinesfalls Nuklearwaffen stationiert werden, behielten sich die Niederlande eine Prüfung vor. Die britische Regierung machte sich für die ERW stark, was ihr aber leicht fiel, da deren Stationierung auf britischem Territorium militärisch sinnlos war und nicht erwogen wurde. Bonn unterstrich ebenfalls, die Produktionsentscheidung obliege Washington, doch bei „der Einführung der Waffe müsse [...] eine möglichst breite Basis für die Beteiligung der Bündnispartner an der Dislozierung sowie der Bereitstellung nuklearer Trägermittel für diese Waffe gefunden werden.“ Damit machte Bonn früh eine seiner zentralen Konditionen deutlich: die ERW durfte nicht ausschließlich in der Bundesrepublik stationiert werden.

---

4. Januar 1978, Folder 1: France, 1-12/78; Box 23; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1443</sup> Vgl. Telegramm PARIS 23625, US-Botschaft Paris an DoS, 16. August 1977, Folder 3: Europe, 6/77-8/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (16); JCL; div. weitere Materialien hierzu ebd.

<sup>1444</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 16. September 1977, Folder 5: Memcons: President, 9/1-18/77; Box 35; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7), JCL.

<sup>1445</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 13. September 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 243.

In Reaktion hierauf erklärte Carter dem Bundeskanzler, es dürfe keinesfalls geschehen, dass er die Produktionsentscheidung treffe und danach trotz Konsultationen von den Europäern allein gelassen werde: „Was ich nicht will, ist, [damit] voranzugehen und dann später als eine Art internationaler Menschenfresser niedergeschossen zu werden.“<sup>1446</sup> Mehr und mehr wurde klar, dass es bei der ERW-Debatte primär um die Frage ging, wer die politische Verantwortung für die unpopuläre Waffe auf sich nehmen würde. So erklärte Brzezinski dem Supreme Allied Commander Europe, General Alexander Haig: „Der Präsident ist nicht dazu bereit, den politischen Preis für die Stationierung allein zu zahlen.“<sup>1447</sup> Haig selbst plädierte für die Produktion und sah einen möglichen Weg darin, die ERW als MBFR-Verhandlungsmasse einzubringen. So könne man den Warschauer Pakt zu konventionellen Abrüstungen bewegen und die innenpolitischen Folgen der Stationierung vermeiden. Dieses Junktim befürwortete auch Schmidt wenig später im Gespräch mit Brzezinski, der für Carter zusammenfasste:

„Das Thema ist schwer für die BRD, da sie der einzige Ort einer wahrscheinlichen Dislozierung ist. Sie würde es bevorzugen, Ihre Entscheidung zur Produktion (die er unterstützt) von der Stationierungsentscheidung (die er verschieben würde) zu trennen. Ich wies darauf hin, dass beides für uns verbunden ist. In diesem Fall präferiert er einen Aufschub (vielleicht sogar für ein oder zwei Jahre), womöglich in der Zwischenzeit gedeckt durch ein Junktim mit den MBFR-Gesprächen.“<sup>1448</sup>

Dass Produktion und Stationierung der ERW aus amerikanischer Sicht verbunden sein müssten, unterstrichen bald Brown in der NPG<sup>1449</sup> und Brzezinski in einem persönlichen Gespräch mit Genscher.<sup>1450</sup> Der einzige logische Einsatzort der Waffe, so Brzezinski, sei Europa, weshalb ihre politischen Kosten geteilt werden müssten; außer der Bundesrepublik kämen für eine Dislozierung Holland und Belgien in Betracht. Genscher stellte, als

---

<sup>1446</sup> Vgl. Summary of Telephone Conversation, Helmut Schmidt / Jimmy Carter, Washington, 16. September 1977, 5: Memcons: President, 9/1-18/77; Box 35; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Im Original: „to get shot down as some sort of international ogre.“ Zudem schrieb Carter am 19. September an Schmidt, die gemeinsamen Konsultationen seien positiv verlaufen und er werde selbstredend die Dislozierung der Waffe von europäischem „desire“ hierzu abhängig machen, vgl. Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, Washington, 19. September 1977, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1447</sup> Memorandum of Conversation, London, 27. September 1977, Folder 6: Memcons, Brzezinski, 1-9/77, Box 33; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1448</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Summary Report on European Trip, Washington, 29. September 1977, Folder 2: (Trips) Four Power Meetings (9/77-1/80); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1449</sup> Vgl. Ministerialdirektor Blech an Bundesminister Genscher, z.Z. Peking: 22. NPG-Ministerkonferenz in Bari vom 10. bis 13. Oktober 1977, 14. Oktober 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 286.

<sup>1450</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 17696, US-Botschaft Bonn an DoS / White House, Brzezinski Only, 26. Oktober 1977, Folder 5: Europe, 10/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

Parteivorsitzender, nicht als Außenminister, wie er betonte, eine positive FDP-Parteitage resolution zur ERW in Aussicht. So könne er sein Gewicht nutzen, um die öffentliche Debatte sinnvoll zu lenken. Dies nannte Brzezinski dankbar einen „hilfreichen und mutigen Schritt.“ Doch während Genscher sich kooperativ gab, wurde in einer Sitzung des Bundessicherheitsrats am 9. November deutlich, wie unglücklich der Bundeskanzler mit der Politik Carters und der ERW-Frage war. Auf übergeordneter Ebene sorgte sich Schmidt um die Entkopplung der euro-amerikanischen Sicherheit, die sich anhand von SALT II abzeichne. Das strategische Gleichgewicht der Supermächte führe dazu, dass ein Konflikt zwischen ihnen immer unwahrscheinlicher wurde, während Europa Gefahr laufe, von ihren „Sanktuarien“ abgekoppelt zu werden und auf sich allein gestellt zu sein.<sup>1451</sup> In diesem Kontext sah er auch die ERW, die, konzipiert für den Einsatz auf europäischem Boden, die sicherheitspolitische „Regionalisierungsbestrebung“ der USA spiegele. Dieses Szenario führe zu einem Aufrüstungsdruck auf Europa, dessen Hauptlast ob ihrer wirtschaftlich-industriellen Macht die Bundesrepublik tragen werde. Dies sei inakzeptabel: „Das jetzt schon vorhandene Übergewicht der Bundesrepublik auf vielen Gebieten, das für unsere Nachbarn nur noch gerade zu ertragen sei, würde durch ein militärisches Übergewicht dann so gravierend, daß es unsere außenpolitische Handlungsfreiheit in unerträglichem Maße einschränken würde.“ Genscher hatte kein Verständnis für Schmidts Haltung. Er befand, gerade die Ablehnung der ERW würde „die Gefahr einer Abkoppelung Europas verstärken“, doch Schmidt ließ sich nicht beirren: Die Neutronenwaffe könne man aus bündnispolitischen Gründen zwar nicht einseitig ablehnen, doch dürfe sie nur als Verhandlungsmasse für MBFR genutzt werden. Eine Stationierung müsse vermieden werden. Diese Haltung teilte man den USA wenig später offiziell mit: Carter solle die Produktionsentscheidung zeitnah fällen, jedoch nur im Sinne der Glaubwürdigkeit der Waffe als Verhandlungsmasse für MBFR: „Der Grund für dieses Vorgehen ist das zunehmende Bedürfnis, ein Gleichgewicht in Europa in einer Zeit zunehmender nuklearer Parität zwischen der Sowjetunion und den USA herzustellen.“<sup>1452</sup> Diese Sorgen hatte Helmut Schmidt zwei Wochen zuvor auch in seiner noch zu besprechenden Rede vor dem Londoner International Institute for Strategic Studies (IISS) ausgedrückt, in der er vor einem militärischen Ungleichgewicht in Europa und einer Abschreckungslücke infolge der sowjetischen Aufrüstung mit SS-20 Mittelstreckenraketen

---

<sup>1451</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9. November 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 318.

<sup>1452</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm BONN 18794, US-Botschaft Bonn an DoS / White House, Brzezinski only, 11. November 1977, Folder 6: Europe, 11/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.



warte. Daher forderte Schmidt nun auch von Washington, Vier-Mächte-Diskussionen mit Bonn, Paris und London zur strategischen Rüstungskontrolle einzuberufen. Im Kern seiner Sorge standen die SALT-II-Verhandlungen, insbesondere die aus ihnen ausgesparten Waffensysteme der sogenannten „Grauzone“, die alle auf Europa gerichteten sowjetischen Mittelstreckenwaffen wie die SS-20 und den Backfire-Bomber umfasste. Sollte die Debatte über diese Systeme nicht bald stattfinden, so ließ Schmidt den USA ausrichten, werde SALT II ein politisches Problem werden.<sup>1453</sup>

Diese Thematik wird im folgenden Kapitel eingehend behandelt, hier muss sie vorab erwähnt werden, da Washington sie nun mit der ERW verband. Am 16. November kam das Special Coordination Committee (SCC) zusammen, das Präsident Carter im Rahmen einer Restrukturierung des NSC etabliert hatte. Dieses Gremium, das hochrangige Mitarbeiter des NSC und verschiedener Ministerien vereinte, diente der Vorbereitung und Durchsetzung präsidentieller Entscheidungen auf den Gebieten der geheimdienstlichen Operationen, der Rüstungskontrolle und des Krisenmanagements. Geleitet wurde es von Brzezinski.<sup>1454</sup> Bezüglich der Frage, ob die ERW im deutschen Sinne als MBFR-Verhandlungsmasse genutzt werden sollte, war man sich uneins; Cyrus Vance und Botschafter Stanley Resor, der die USA bei den MBFR-Verhandlungen vertrat, befürworteten Schmidts Idee, Harold Brown, Secretary of Energy James Schlesinger und General George Brown, Chairman der Joint Chiefs of Staff, widersprachen.<sup>1455</sup> Der Verteidigungsminister schlug stattdessen vor, die Waffe in direkten Verhandlungen gegen Moskaus Mittelstreckenraketen zu setzen: „Secretary Brown schlug vor, wir sollten den Sowjets sagen, dass wir die ER nicht stationieren werden, wenn sie die SS-X-20 nicht stationieren.“<sup>1456</sup> Ein MBFR-Junktum solle nur erwogen werden, falls dieser Plan scheitere. Vor allem aber kam man zu dem Ergebnis, dass der Wunsch der Alliierten, die Produktions- von der Dislozierungsentscheidung abzukoppeln, nicht tragbar sei und man Schmidt hiervon überzeugen müsse. Das SCC beschloss: „1. Eine US-Position zugunsten der ER-Produktion. 2. Einen Versuch, die Alliierten, besonders die BRD, zur Zustimmung zur Stationierung in Europa zu bewegen, und zwar als Vorbedingung für die US-Produktion. 3. Zugleich die Initiierung umfassenderer alliierter Konsultationen über die

---

<sup>1453</sup> Vgl. Telegramm BONN 18816, US-Botschaft Bonn an DoS / White House, 11. November 1977, ebd.

<sup>1454</sup> Vgl. hierzu Presidential Directive/NSC-2, Washington, 20. Januar 1977, FRUS, 1977–1980, Vol. XXVIII, Organization and Management of Foreign Policy, Dok. 7.

<sup>1455</sup> Vgl. Special Coordination Committee Meeting: Enhanced Radiation Weapons, Washington, 16. November 1977, Folder 6: MBFR Meeting, 11/16/77 SCC; Box 139; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Defense/Security Files (NSA 31); JCL.

<sup>1456</sup> Hier und im Folgenden ebd.

großen Sicherheitsprobleme, denen wir uns gegenüber sehen, inklusive der Grauzonensysteme.“ Um Helmut Schmidt auf die amerikanische Seite zu ziehen, könne man initial das MBFR-Junktum als Alternative zur SS-20-Linkage diskutieren; dies würde auf dessen Vorschlägen zu Viermächteconsultationen zu SALT sowie für das Junktum der ERW mit den MBFR aufbauen. Carter notierte später am Rand des Memorandums, er sei einverstanden, solange die ER mit der SS-20 in Verbindung gebracht werde; MBFR interessiere ihn in diesem Zusammenhang nicht.<sup>1457</sup> Dies hing mit Carters antinuklearer Haltung zusammen, wie seine Notizen nahelegen: „Ein umfassenderes mögliches Abkommen (zum Verbot der Produktion aller Nuklearwaffen?) wäre zu bevorzugen.“ Wiederum wich Carter in der operativen Außenpolitik und entgegen der Ansichten seiner Berater nicht von seiner moralischen Programmatik ab.

Die den deutschen Interessen zuwiderlaufende Forderung der Verbindung von Produktions- und Dislozierungsentscheidung teilte Carter Bundeskanzler Schmidt am 23. November mit: „Ich habe entschieden, unter dem Vorbehalt alliierter Übereinkunft, den Kongress zu informieren, dass die Vereinigten Staaten bereit sind, Enhanced Radiation Weapons zu produzieren und dann in Europa zu stationieren. Ich würde meinerseits erwarten, dass Sie und die anderen Alliierten explizite Unterstützung für die Stationierung dieser Waffen in Europa ausdrücken, und dass wir in diesem Sinne koordinierte Stellungnahmen abgeben würden.“<sup>1458</sup> Ob man die Waffe mit MBFR oder SS-20 koppeln werde, ließ Carter offen, präferierte jedoch ausdrücklich die zweite Variante. Diese Probleme solle man, wie Schmidt wünsche, im Viermächtekontext besprechen. Allerdings lehnte er den deutschen Wunsch nach einem raschen Treffen am 28. November mit Blick auf notwendigen Vorbereitungen ab und schlug stattdessen eine Erstberatung im Rahmen des quadripartiten Dinners der Außenminister am 7. Dezember vor. Der Politische Direktor im AA, Blech, kritisierte dies: „Die Deutschen [...] würden sich wünschen, ihre Ansichten zu einem sehr frühen Zeitpunkt bekannt zu machen, so dass die USA sie berücksichtigen können, während die [SALT II-]Verhandlungen mit den Sowjets noch laufen.“<sup>1459</sup> Waren schon die USA bezüglich unvorbereiteter, außerplanmäßiger Konsultationen skeptisch, so verhinderte Paris wenig später jegliche Beratung über SALT II im Viermächtekontext. SALT sei eine bilaterale Angelegenheit Washingtons und Moskaus;

---

<sup>1457</sup> Vgl. ebd., handschriftliche Anmerkungen Jimmy Carters auf dem Dokument. Im Folgenden ebd.

<sup>1458</sup> Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, in: Telegramm 70502, White House to Chancellor Helmut Schmidt, 23. November 1977, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1459</sup> Telegramm BONN 19419, US-Botschaft Bonn an DoS, 23. November 1977, Folder 6: Europe, 11/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16), JCL.

als souveräne Nuklearmacht folge man dem Prinzip, nur an nuklearen Konsultationen teilzunehmen, wenn das eigene Arsenal betroffen sei.<sup>1460</sup> Man werde seine Position beim Viermächtedinner vortragen, doch vorher an keinem Treffen partizipieren. Während man so um Konsultationen rang, bereitete Brzezinski die amerikanische Strategie vor. Wie er für Carter zusammenfasste, seien diese Konsultationen womöglich bedeutender „als alles andere, dass wir auf unserer europäischen Agenda haben.“<sup>1461</sup> Man befinde sich an einem kritischen Punkt der Allianzgeschichte, von seinem destruktiven Potential her vergleichbar mit dem Year of Europe. Zwar müsse man auch Härte zeigen können, doch werde man die Verbündeten nicht einfach „umfahren“ können. Ein ausgewachsener Disput wäre für Carter innenpolitisch ebenso problematisch wie international; in Europa war der Atlantizismus durch das Erstarken linker Kräfte bedroht und dürfe nicht weiter geschädigt werden. Gleichzeitig aber böten die Konsultationen die Chance, eine gemeinsame Lösung der Grauzonen- und ERW-Problematik zu finden, die Allianzbeziehungen zu festigen, das Verhältnis zu Moskau zu stabilisieren und den Kongress zufriedenzustellen.

Dass dies keine leichte Aufgabe war, wurde am 6. und 7. Dezember deutlich. Am Vorabend des Viermächtedinners informierte die US-Botschaft in Bonn das State Department, man habe von Kinkel und dem Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung, Roth, erfahren, dass Schmidt auf Carters Forderungen verzögernd antworten und sich bezüglich der Stationierung nicht festlegen wolle.<sup>1462</sup> Die endgültige Entscheidung werde erst 1978 fallen, doch könne Schmidt es sich nicht erlauben, „sich dem linken Flügel der SPD bei diesem Thema direkt zu widersetzen.“ Er wolle die Waffe mit MBFR, nicht den SS-20 verbinden, die er stattdessen in den geplanten SALT-III-Gesprächen behandelt sehen wolle. Am Folgetag wurde klar, dass diese Informationen zutrafen. Nachdem Verteidigungsminister Leber seinem Kollegen Brown erklärt hatte, der Kanzler werde auf eine Produktionsentscheidung Carters „angemessen antworten“, ließ Brown seinen Mitarbeiter in der NATO-Mission, Laurence Legere, den deutschen Botschafter Pauls befragen, ob dies bedeute, dass Schmidt der Stationierung zustimmen werde. Die deutsche Antwort war ein „eindeutiges Nein.“<sup>1463</sup> Carter solle die

---

<sup>1460</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 34592, US-Botschaft Paris an DoS, 28. November 1977, ebd.

<sup>1461</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: NSC Weekly Report #38, Washington, 2. Dezember 1977, Folder 5: Weekly Reports (to the President) 31-41 (10/77-1/78); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1462</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Bonn 20274, US-Botschaft Bonn an DoS, 7. Dezember 1977, Folder 1: Europe, 12/1-10/77; Box 23; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1463</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm BRU 0980, US-Mission NATO, Brüssel, an Harold Brown, Washington, 7. Dezember 1977, Folder 1: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 9/77-1/78; Box 17; Records

Produktion unabhängig von der Stationierungsentscheidung bekannt geben; Schmidt werde lediglich seine Unterstützung für Carters Entscheidung erklären. Dies, erklärte Legere sofort, sei inakzeptabel und würde die USA „hängen lassen – als hätten Sie ein neues Partykleid, aber keine Party, auf die sie gehen könnten.“ Man setze sich sowjetischem Gespött aus. Pauls tat diese Bedenken ab; man solle die ERW als Verhandlungsmasse produzieren. Wenn die Sowjetunion sich dann unkooperativ verhalte, hätte auch Bonn einen Grund, die Dislozierung zu ermöglichen. Mit dieser Position waren weder Harold Brown noch Zbigniew Brzezinski glücklich. In Memoranda an den Präsidenten unterstrichen sie übereinstimmend, dieser Kurs lade die politische Verantwortung auf den Schultern der USA ab.<sup>1464</sup> Zwar stimme Bonn prinzipiell mit der amerikanischen Strategie überein, die ERW zu produzieren, sie dann in Abrüstungsverhandlungen einzubringen und erst im Falle sowjetischer Renitenz zu dislozieren, doch verweigere man Carters Wunsch, sich per Dislozierungszusage von Anfang an zu einer abgestimmten, integrierten Strategie zu verpflichten.<sup>1465</sup> Brzezinski und Brown empfahlen dem Präsidenten, das Thema auf eine höhere politische Ebene zu heben, um die eigenen Interessen durchzusetzen.

Schmidt selbst hatte auf Carters Forderungen nur geantwortet, er sei „dankbar [...] für Informationen zu den Neutronenwaffen, die wir mit großer Sorgfalt studieren werden.“<sup>1466</sup> Die deutsche Delegation, die, nachdem Frankreich Gespräche auf Viermächteebene wiederum ausgebremsst hatte,<sup>1467</sup> schließlich zu bilateralen Gesprächen nach Washington reiste, blieb ebenfalls unspezifisch.<sup>1468</sup> Die amerikanischen Akten halten lediglich fest, dass die

---

of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. „Angemessen antworten“ im Original: „respond suitably“. Hier noch weithin mit Schwärzungen, eine entschwärzte Version ist zu finden unter: Folder 7: Germany FR, 10/77-12/77, Box 13; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Brzezinski Office File (15 & 15R (Rescan)); JCL.

<sup>1464</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: FRG Position on Enhanced Radiation, Washington, undatiert, Folder 1: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 9/77-1/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Vermutlich versandt am oder kurz nach dem 8. Dezember 1977, dem Datum des angehängten Memorandums Harold Browns an Jimmy Carter, ebd.

<sup>1465</sup> Vgl. Memorandum, Harold Brown an Jimmy Carter: FRG Position [geschwärzt, aus dem Kontext geht deutlich hervor, dass es um die ERW geht], Washington, 8. Dezember 1977, ebd.

<sup>1466</sup> Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, in: Telegramm MSGNR 2892, Bonn, 9. Dezember 1977, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1467</sup> Vgl. Telegramm SECTO 12014, DoS an White House, 8. Dezember 1977, Folder 1: Europe, 12/1-10/77; Box 23; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1468</sup> Vgl. für die Planung dieses Delegationsbesuchs Telegramm BONN 20627, US-Botschaft Bonn an DoS, 13. Dezember 1977, Folder 2: Europe, 12/11-31/77, Box 23; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16), JCL.

Bundesrepublik die Kopplung der ERW an die SS-20 offenbar ablehne.<sup>1469</sup> Zu allem Überflus wurde nun der sowieso schon erfolglose Vorstoß Schmidts zu ERW- und Grauzonenkonsultationen der Vier Mächte zu einem öffentlichen Politikum, da die Agenda des geheimen Treffens der Vier vom 7. Dezember auf ungeklärtem Wege der New York Times bekannt geworden waren. Diese berichtete prompt, die USA schufen einen neuen Konsultationsmechanismus, der ihren wichtigsten Verbündeten ein Mitspracherecht in sowjetisch-amerikanischen Rüstungskontrollgesprächen gewähre und so ein separate Gruppe der „Großmächte“ in der NATO begründe.<sup>1470</sup> Dies löste vehementen Protest der ausgeschlossenen NATO-Regierungen aus.<sup>1471</sup> Ob dieser Entwicklung gab Paris nun endgültig bekannt, dass man sich nicht an Viermächtegesprächen beteiligen werde; nur bilaterale Konsultationen oder Gespräche in einer „größeren multinationalen Gruppierung“ seien denkbar. Auch Schmidt, der jeden Eindruck einer Bevorteilung der Bundesrepublik zu vermeiden suchte, wandte sich von seiner ursprünglichen Idee ab; man müsse künftig bilateral verhandeln und den Nordatlantikat unterrichten. Brzezinski schrieb, man müsse die Zusicherung geben, dass man kein „Direktorium“ schaffen wolle. Jimmy Carter solle daher auf seiner bevorstehenden Reise zum Nordatlantikat in Brüssel versichern, dass er zu Konsultationen mit der gesamten Allianz bereit sei und die Interessen aller Verbündeten in den Verhandlungen mit Moskau berücksichtigen werde. Auch Vance betonte die Wichtigkeit dieser psychologischen Maßnahme.<sup>1472</sup> Dies stand dann auch im Zentrum von Carters erstem Besuch im NATO-Hauptquartier, von dem, wie Botschafter Pauls berichtete, „substantielle Aussagen [...] nicht erwartet“ wurden.<sup>1473</sup> Nach Reden über die Vitalität der Allianz und die Verstärkung amerikanischen Engagements ergänzte Carter bezüglich der ERW nur, dass „[s]ofort nach Abschluß des SALT-II-Abkommens [...] Konsultation über Problematik der taktisch-nuklearen Waffen beginnen“ und „auch über die Neutronenwaffe gesprochen werden“ müsse. Doch während der Westen bemüht war, Einigkeit zu signalisieren, richtete

---

<sup>1469</sup> Die einzige gefundene inhaltliche Quelle hierzu ist: Chronology of Events involving Enhanced Radiation Weapons (ERW), Washington, undatiert, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL. Hier heißt es: „December 23, 1977 – FRG Political Director Blech consults on ERW in Washington, -- indicates German rejection of our proposed ER/SS-20 linkage.“

<sup>1470</sup> Vgl. „NATO Consultation on Arms Issue Due“, in: New York Times, 18. Dezember 1977.

<sup>1471</sup> Dies geht hervor aus: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: Your Visit to Brussels, January 6, 1978, Washington, undatiert, Folder 2: President, Europe and Asia, 12/29/77-1/6/78: Stop Papers, Brussels, 1/6/78; Box 6; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Trip Files (NSA 4); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1472</sup> Vgl. Memorandum, Cyrus Vance an Jimmy Carter: Your Visit to NATO, January 6, 1978, Washington, 28. Dezember 1978, Folder 2: President, Europe and Asia, 12/29/77-1/6/78: Stop Papers, Brussels, 1/6/78; ebd.

<sup>1473</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 7. Januar 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 5.

sich nun die Sowjetunion mit zunehmender Schärfe gegen die Neutronenwaffe. Am 5. Januar 1978, einen Tag vor dem NATO-Gipfel, ging im Bundeskanzleramt diesbezüglich ein Brief Breschnews ein;<sup>1474</sup> der Generalsekretär hatte sich im selben Sinne an alle NATO-Regierungen gewandt.<sup>1475</sup> In Bonn und Washington war man sich einig: Breschnew wolle die NATO spalten, indem er die USA als militaristische Macht darstelle, die den Europäern eine unerwünschte Waffe oktroyiere und so die ERW-Produktion verhindern. Hierzu lud er die Frage im moralischen Sinne Egon Bahrs und der US-Opposition auf und drohte mit Konsequenzen für die Entspannungspolitik.<sup>1476</sup> USA und Bundesrepublik nahmen an, die ERW löse in Moskau trotz anderweitiger Behauptungen echte Sorgen aus; die Intervention Breschnews lasse „schwerwiegende Beweggründe auf sowjetischer Seite vermuten.“<sup>1477</sup> Um dem sowjetischen Ziel einer Eskalation des Streits entgegenzuwirken, initiierten die USA nun rasche ERW-Allianzconsultationen, auch wenn Vance Bedenken bezüglich der Chancen anmeldete, eine einheitliche Linie zu finden.<sup>1478</sup> Zugleich bestärkte Breschnews Einmischung die Entschlossenheit Washingtons zur Produktion, da eine Abkehr von den Plänen nun als Nachgeben gegenüber Moskau interpretiert werden könnte. Abseits der Neutronenwaffe war es jedoch vor allem die Bündnissolidarität, die gerettet werden musste, wie der NSC festhielt.<sup>1479</sup> Dies habe höhere Priorität als die ERW-Frage.

Im Kern dieser Anstrengungen stand Bonn, auch wenn man sich ebenfalls eng mit London und Paris abstimmte.<sup>1480</sup> Hierzu waren Ende Januar deutsch-amerikanische Gespräche unter Leitung von Brzezinskis Vertrautem David Aaron zu SALT II, der Grauzone und der ERW in Bonn avisiert.<sup>1481</sup> Im Vorfeld kamen die USA zu dem Schluss, dass man Schmidts Wunsch eines MBFR-Junktim nicht erfüllen werde. MBFR sei bereits kompliziert genug, ein etwaiger

---

<sup>1474</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer, 11. Januar 1978, ebd., Dok. 6.

<sup>1475</sup> Vgl. Telegramm STATE 018345, DoS to all NATO capitals, US-Botschaft Moskau / US Mission NATO, 24. Januar 1978, Folder 1: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 9/77-1/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Hier hieß es: „We have compared text of Brezhnev letter to President Carter with other texts, and find no difference of any significance in operative passages.“

<sup>1476</sup> Vgl. für Inhaltswiedergabe und Analyse ebd.

<sup>1477</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer, 11. Januar 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 6, FN 8.

<sup>1478</sup> Vgl. Telegramm STATE 018345, DoS to all NATO capitals, a.a.O.

<sup>1479</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Robert Hunter an Zbigniew Brzezinski: ER Weapons, Washington, 26. Januar 1978, Folder 1: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 9/77-1/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1480</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: NSC Weekly Report # 43, Washington, 20. Januar 1978, Folder 6: Weekly Reports (to the President) 42-52 (1/78-3/78); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1481</sup> Vgl. Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem stellvertretenden Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Aaron, 30. Januar 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 23.

Erfolg würde so in weite Ferne rücken. Zugleich wollte man Moskau keinen Hebel zur Beeinflussung der eigenen Atomwaffenproduktion mittels der MBFR-Verhandlungen geben.<sup>1482</sup> Auch kam der NSC zu dem Schluss, die ERW-Entscheidung müsse zeitnah fallen und dürfe die Waffe nicht ohne sowjetische Gegenleistung aufgeben. Moskaus Einmischung führe dazu, „dass die Allianz über dieser ganzen Angelegenheit weiterhin in Unordnung sein wird, was hilft, das grundlegende sowjetische Ziel zu erreichen.“<sup>1483</sup> Daher müsse man mit Druck eine positive Entscheidung erwirken und die politischen Konsequenzen in Kauf nehmen. In der Bundesrepublik beschloss zugleich der Bundessicherheitsrat in Vorbereitung auf die Gespräche, die „Produktionsentscheidung [solle] eine souveräne Entscheidung des amerikanischen Präsidenten bleiben“, nach deren Bekanntgeben sollten „alle sich bietenden Möglichkeiten zu Fortschritten bei Rüstungskontrollverhandlungen, insbesondere bis zur tatsächlichen Dislozierung der Neutronenwaffe, geprüft und genutzt werden“.<sup>1484</sup> Bonn erklärte seine „Bereitschaft, die Lagerung von Neutronenwaffen auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland zuzulassen, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach der Produktionsentscheidung [...] die westliche Seite auf die Dislozierung verzichtet, weil entsprechende Resultate in Rüstungskontrollverhandlungen vorliegen.“ Voraussetzung sei, dass es vorab „entsprechende Beratungen“ in der NATO geben werde und „nicht nur auf [westdeutschem] Territorium disloziert wird.“ Bei der Übermittlung dieses Beschlusses an die USA legte die Bundesregierung „großen Wert darauf, daß diese vertrauliche Mitteilung weder gegenüber der Öffentlichkeit noch in vertraulichen Sitzungen der Parlamente oder des Bündnisses von der amerikanischen Seite verwendet wird.“

Nun war dieser Beschluss zwar für die Regierung Schmidt eine politisch äußerst heikle Angelegenheit, stellte aber nur eine interne, nicht-öffentliche Dislozierungszusage dar, die darüber an die Bedingung erfolgloser Rüstungsverhandlungen mit Moskau und die Zusage weiterer westeuropäischer Staaten zur Stationierung geknüpft war, was auch in den

---

<sup>1482</sup> Vgl. Memorandum, Robert Hunter / Jim Thomson / Gregory F. Treverton an Zbigniew Brzezinski / David Aaron: ER and MBFR, Washington, 27. Januar 1978, Folder 1: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 9/77-1/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1483</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Robert Hunter / Jim Thomson / Gregory F. Treverton an Zbigniew Brzezinski / David Aaron: ER Weapons: German Consultations, Washington, 28. Januar 1978, ebd.

<sup>1484</sup> Hier und im Folgenden: Beschluss des Bundessicherheitsrats vom 20. Januar 1978, beigelegt dem Vorgang: Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem stellvertretenden Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Aaron, 30. Januar 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 23, FN 3.

Gesprächen mit der US-Delegation unter Aaron deutlich wurde.<sup>1485</sup> Das zentrale Problem war somit nicht gelöst worden. Dies trug zur baldigen Eskalation der Neutronenwaffenproblematik entscheidend bei. Die initialen Reaktionen Brzezinskis und Carters auf die deutsche Haltung sind bis dato nicht nachvollziehbar, da die entsprechenden Aktenabschnitte geschwärzt bleiben.<sup>1486</sup> Feststellbar ist, dass die USA nun begannen, bilaterale Konsultationen mit den übrigen NATO-Staaten durchzuführen, wie Cyrus Vance Genscher am 12. Februar in New York mitteilte. Auf das Beharren Genschers, die USA müssten sich nach diesem deutschen Entgegenkommen dringend für das Einverständnis der anderen Bündnispartner stark machen, erklärte Vance, damit sei man befasst. Allerdings nähmen einige Regierungen „eine negative Haltung ein, nämlich die Niederlande, Dänemark und Norwegen, in einem gewissen Maße auch Belgien“.<sup>1487</sup> Genschers Nachfrage, ob die USA bereits einen Plan zur Verbindung der drei Stufen des Plans hätten und ob die Junktimsfrage exakt geklärt sei, verneinte Vance. Konkreter wurde die US-Regierung am 18. Februar, als sie der Bundesregierung ein Non-Paper zur ERW übersandte, das zwei Tage später auch persönlich übergeben wurde.<sup>1488</sup> Dieses Dokument, das man am 24. Februar in der NATO zu präsentieren gedachte, zeichnete die drei Stufen folgendermaßen vor: „Zuerst würden die USA ankündigen, dass sie beschlossen haben, mit der Produktion der ERW zu beginnen, mit dem Ziel ihrer Initialstationierung in Europa in ungefähr zwei Jahren.“ Hiermit, so Ministerialdirektor Blech, habe Bonn „keine Schwierigkeiten“. Sodann würde Washington die Bereitschaft bekannt geben, „einem ausgeglichenen Rüstungskontrollergebnis zuzustimmen, in dem wir auf die Stationierung der ERW in Europa im Gegenzug zu sowjetischem Einverständnis eines Verzichts auf Stationierung der SS-20 verzichten würden.“ Dies sorgte für deutsche Irritation: die USA hätten sich nun offenbar gegen eine MBFR-Junktims entschieden; man bat, über die Beweggründe informiert zu werden, da mit dieser Frage der Sicherheitsrat befasst werden müsse. Der dritte Punkt war der neuralgische: „Drittens, und zur gleichen Zeit, eine alliierte Stellungnahmen (in zu beschließender Form), die diesen Ansatz zur ERW unterstützt [...] und dass sie die Stationierung der ERW auf dem

---

<sup>1485</sup> Vgl. Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem stellvertretenden Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Aaron, 30. Januar 1978, ebd., Dok. 23.

<sup>1486</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Jimmy Carter: NSC Weekly Report #45, Washington, 2. Februar 1978, Folder 6: Weekly Reports (to the President) 42-52 (1/78-3/78); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1487</sup> Vgl. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance in New York, 12. Februar 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 43.

<sup>1488</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Drahterlaß des Ministerialdirektors Blech, 21. Februar 1978, ebd., Dok. 55, FN 2.



europäischen Schauplatz als Modernisierungsschritt der Streitkräfte akzeptieren, der von sowjetischen Weiterentwicklungen notwendig gemacht wird, insofern die Sowjets auf das Rüstungskontrollangebot nicht eingehen.“ Hier hielt sich Blech zurück. Zwar könne die Allianz „zum gegebenen Zeitpunkt die amerikanische Produktionsentscheidung zur Kenntnis nehmen und die Grundsatzentscheidung bekanntgeben, die Neutronenwaffe in Rüstungskontrollverhandlungen einzubeziehen“. Mit keinem Wort jedoch wurde geklärt, ob Bonn bereit war, einer konditionellen Dislozierung binnen zweier Jahre auch öffentlich im Kontext mit der Produktionsentscheidung zuzustimmen. Der amerikanische Gesandte Meehan fragte hierzu auch nicht weiter nach.

Die Quellen belegen, dass in den USA in den folgenden Wochen zeitweilig davon ausgegangen wurde, die Bundesrepublik werde ihre Zustimmung geben, obwohl dies nicht zugesichert worden war. Auch, als die USA ihren Drei-Stufen-Plan am 24. Februar der NATO präsentierten, hielt sich die Bundesrepublik bedeckt, bezeichnete ihn als „fruchtbare Grundlage“ und sagte lediglich zu, „nach Unterrichtung unserer Regierungen und aufgrund von deren Weisungen“ alsbald „eine vertiefte Sachdiskussion“ zu führen.<sup>1489</sup> Den Haag unterstrich, dass man ob innenpolitischer Probleme erst in vier Wochen Stellung nehmen könne; auch Rom sah sich nicht im Stande, Position zu beziehen. Paris machte deutlich, daß es „durch das Diskussionsthema nicht betroffen sei“. London forderte überraschend, weder ein Junktim mit MBFR noch mit der SS-20 herzustellen, sondern die ERW als globales Druckmittel zu nutzen, was in Washington rundheraus abgelehnt wurde.<sup>1490</sup> Zwar forderten die USA keine sofortige Entscheidung, doch machte Aaron deutlich, dass diese „dringend und die Unterstützung durch die Allianz für die Amerikaner unerlässlich sei.“<sup>1491</sup> Zudem tauchte ein neuer Druckfaktor auf: Die ERW-Entscheidung durfte laut US-Regierung nicht „in zeitliche Nähe der UNO-Sondergeneralversammlung und des NATO-Gipfels im Mai geraten.“ Jene Sitzung der UN war der Abrüstung gewidmet<sup>1492</sup> und hätte bei zeitgleichem

---

<sup>1489</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 62.

<sup>1490</sup> Dieser Vorschlag ging auf Foreign Secretary David Owen zurück und wurde vom US-Botschafter in London, Brewster, ebenso wie von Brzezinski als nutzlos und kontraproduktiv eingeordnet; nach US-Angaben war auch das Foreign Office selbst wenig begeistert über diesen Vorschlag des Ministers, vgl. Telegramm LONDON 03688, US-Botschaft London an DoS, 7. März 1978, Folder 2: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 2-4/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL; zudem Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Neutron Bomb, Washington, 7. März 1978, ebd.

<sup>1491</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 62.

<sup>1492</sup> Vgl. ebd, FN 2.

Beschluss der NATO über die ERW-Nachrüstung ein ideales Forum sowjetischer Propaganda geboten. Washington plante daher eine ERW-Entscheidung auf der nächsten NATO-Ratssitzung am 20. und 22. März, weshalb man sich nun intensiv für eine gemeinsame Lösung einsetzte. So gelang es, London von seinen Plänen zur Entkopplung der ERW mit den SS-20 und MBFR abzubringen. Es war schließlich sogar ein britischer Vorschlag zum Junktim mit der SS-20, der schließlich von allen Partner außer Bonn als gemeinsames Statement zur Produktionsentscheidung akzeptiert wurde. Wie Brown und Vance an Carter berichteten: „Die BRD hat diesem Entwurf einer Stellungnahme nicht zugestimmt, obwohl die Deutschen eine rasche Auflösung des Problems wünschen.“<sup>1493</sup> Die Bundesrepublik unterstütze nun zwar „Produktion und Stationierung“ der Waffe, zögere aber, dem SS-20-Junktim zuzustimmen. Tatsächlich geht aus den Weisungen der Bundesregierung an die Ständige Vertretung bei der NATO hervor, dass man bei der Sitzung des NATO-Rats zu einem Konsens bereit war, insofern die Kondition der ERW-Stationierung auch außerhalb deutschen Territoriums erfüllt werde. Dies war unumstößlich: „Die Bundesregierung [...] geht [...] davon aus, daß sie sich auf entsprechende Beratungen im Bündnis stützen kann und es im Interesse der Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses notwendig ist, daß nicht nur auf ihrem Territorium disloziert wird.“<sup>1494</sup>

Im amerikanischen Verteidigungsministerium, im State Department und im NSC bestand am 18. März Übereinkunft, dass die Angelegenheit im Nordatlantikrat abschließend und im positiven Sinne geklärt werden könne. Wie Brzezinski an Carter schrieb, der gerade einen Angelausflug unternahm: „Ich hasse es, Ihren Angelausflug mit solchen Gedanken zu verderben, aber Sie sollte wissen, dass wir kurz davorstehen, die finalen Schritte zu unternehmen, um die dreiteilige [ERW-]Politik mit den Alliierten zu implementieren, die Sie in Ihrem Novemberbrief an Kanzler Schmidt auf den Weg gebracht haben. [...] Harold [Brown], Cy[rus Vance] und ich sind uns einig, dass die Zeit gekommen ist, dieses Problem hinter uns zu bringen, und wir haben gute Chancen, dies in den nächsten Tagen zu tun.“<sup>1495</sup> Auf diesem Memorandum, das Carter an Brzezinski zurücksandte, vermerkte der Präsident

---

<sup>1493</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Harold Brown / Cyrus Vance an Präsident Carter: ERW and Alliance Consultations, Washington, undatiert, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1494</sup> Ministerialdirektor Blech an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 17. März 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 82.

<sup>1495</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Enhanced Radiation Warhead Implementation, Washington, 18. März 1978, Folder 2: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 2-4/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

nun handschriftlich: „Re: production etc: Do not act until after consultation with me“.<sup>1496</sup> Auch Vance und Brown, die dem Präsidenten ihre mit Brzezinski übereinstimmende Position mitgeteilt hatten, erhielten die handschriftliche Mitteilung: „Geben Sie keinerlei Stellungnahme ab.“<sup>1497</sup> Den Entwurf eines Statements zur Produktionsentscheidung, den die beiden Minister ihrem Präsidenten im Anhang hatten zukommen lassen, markierte dieser: „No – hold.“<sup>1498</sup> Entgegen dem Ansinnen seiner Mitarbeiter blockierte Carter die Entscheidung an diesem neuralgischen Punkt, die US-Regierung sagte die zwei Tage später geplanten ERW-Konsultationen mit Bitte um Aufschub kurzfristig ab – mit der offiziellen und nicht wahrheitsgemäßen Begründung, man sei mit der Nahostpolitik und dem Staatsbesuch des israelischen Ministerpräsidenten Begin „sehr beschäftigt“.<sup>1499</sup> Die Alliierten, zumal Bonn, waren ebenso verwirrt und außer sich wie die Berater des Präsidenten. Die Aussage der am 20. März vom Weißen Haus freigegebenen „Notfallleitfadens für die Presse“, es habe in der Administration keine Meinungsverschiedenheiten gegeben und die „Chefberater des Präsidenten stimmten diesem Vorgehen in Gänze zu“, war von der Wahrheit ebenfalls weit entfernt.<sup>1500</sup> Innerhalb der engsten Zirkel der Administration war nun klar, dass Carter massive Zweifel an der Neutronenwaffe hegte und die Notbremse gezogen hatte. Reginald Bartholomew vom NSC verfasste hierzu am 20. März ein Memorandum für Brzezinski, der an diesem Abend mit der gesamten an der Frage beteiligten Führungsebene der Regierung bei Carter erscheinen sollte. Aus Bartholomews Sicht war dessen Kurswechsel desaströs: „Wenn wir bezüglich der ERW an diesem Punkt eine Kehrtwende machen, wird dies zweifelsohne unsere Autorität und unser Ansehen bei den Europäern beschädigen und Fragen darüber aufwerfen, ob wir wissen, was wir tun, und über unsere grundlegende Kompetenz.“<sup>1501</sup> Diese Argumente würden jedoch bei Carter kaum fruchten, weswegen Brzezinski den militärischen

---

<sup>1496</sup> Ebd., handschriftliche Anmerkung Carters auf dem Dokument.

<sup>1497</sup> Memorandum, Harold Brown / Cyrus Vance an Präsident Carter: ERW and Alliance Consultations, Washington, undatiert, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL; handschriftliche Anmerkungen Jimmy Carters auf dem Dokument.

<sup>1498</sup> Draft Statement by White House Press Office on ERW, im Anhang zu: ebd; handschriftliche Anmerkungen Jimmy Carters auf dem Dokument.

<sup>1499</sup> Vgl. Vermerk über ein Telefongespräch zwischen Cyrus Vance und Hans-Dietrich Genscher vom 20. März 1978, zit. n. Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Botschafter Stoessel, 22. März 1978, AADP, 1978, Bd. 1, Dok. 84, FN 16.

<sup>1500</sup> Contingency Press Guidance, NATO: US Missions and NATO Posts, Washington, 20. März 1978, Folder 2: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 2-4/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1501</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Reginald Bartholomew an Zbigniew Brzezinski: Your Meeting on ERW Tonight, Washington, 20. März 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

Sinn der Waffe und das sinnvolle Junktim mit der SS-20 unterstreichen solle. Eine Entscheidung gegen die ERW würde in Europa als Zeichen amerikanischer Schwäche oder als „Amerikanischer Moralismus, der blindwütig über echte Sicherheitsbedürfnisse und – sorgen hinweggeht“, gesehen werden. Vance könne man nicht vertrauen, dies mit Nachdruck vorzubringen, da er stets an der ERW gezweifelt habe; Brown allein könne Carter nicht umstimmen. Es sei daher an Brzezinski, das Blatt zu wenden: „Ich will Sie nicht in Gefahr bringen, aber ich [denke], dass diese Angelegenheit es wert ist, um sie zu kämpfen und etwas Kapital für sie einzusetzen.“ Handschriftlich fügte Bartholomew hinzu, mittlerweile hätten sich neben den Westdeutschen auch die Dänen und Holländer zurückgemeldet, die unsichersten Kandidaten bezüglich der ERW, und hätten unterstrichen, sie seien für die Entscheidung bereit gewesen und sorgten sich, dass sie nun scheitern werde.<sup>1502</sup> Die Debatte an jenem Abend ist in den verfügbaren Quellen nicht protokolliert, doch zitiert Carter in seinen Memoiren seine Tagebuchaufzeichnungen. In seiner eigenen Darstellung war er an der Entwicklung der ERW-Politik kaum beteiligt, vielmehr lastete er die Schuld für die schwierige Situation seinen Mitarbeitern an:

„Sie hatten viel Schwungkraft entwickelt, inklusive einer Vereinbarung, dass ich diese Neutronenwaffen produzieren würde. Meine warnenden Worte an sie seit dem letzten Sommer waren mehr oder minder ignoriert worden, und ich war verärgert. Nachdem wir die Situation in einer recht konfrontativen Art analysiert hatten, wurde ich immer überzeugter, dass wir die Neutronenwaffe nicht stationieren sollten. Wir haben keinerlei feste Zusagen einer europäischen Nation erhalten, die Stationierung auf ihrem Boden zuzulassen, was der einzige Ort ist, an dem sie stationiert werden würde.“<sup>1503</sup>

Nun geht es sicherlich zu weit, zu behaupten, dass Carter über den Vorgang nicht hinreichend informiert war, tatsächlich hatte Brzezinski ihm zumindest wöchentlich Bericht erstattet. Dass jedoch die Chancen auf eine positive Allianzentscheidung von NSC und Außenministerium höher eingeschätzt wurden als von Carter und dass dieser zudem diesbezüglich Warnungen ausgesprochen hatte, lässt sich nicht verleugnen. So hatte Carter am 8. Februar, kurz nach dem Beschluss des Bundessicherheitsrats, nach Konsultationen mit Giscard, Schmidt und Callaghan ein handschriftliches Memorandum an Brzezinski, Vance, Brown und vermutlich James R. Schlesinger, im Original nur „Jim“, verfasst, in dem es hieß: „Schmidt erklärt kategorisch, dass weder er noch seine Nachfolger die Stationierung der ERW auf deutschem Boden gestatten wird, wenn nicht mindestens eine weitere kontinentale Nation sie ebenfalls

---

<sup>1502</sup> Vgl. ebd., handschriftliche Anmerkungen auf dem Dokument.

<sup>1503</sup> Carter: Keeping Faith, a.a.O., S. 232.

akzeptiert. [...] Niemandem von uns (Schmidt, Callaghan, Giscard) fällt irgendeine Möglichkeit ein außer die Türkei, & hier erkennen wir das potenzielle Problem mit Griechenland.“<sup>1504</sup> In Anbetracht dieser Lage ergebe die Produktion keinen Sinn, die USA müssten auf Kostenminimierung bedacht sein. Ohne Carters Memoiren zu viel Vertrauen zu schenken, kann doch bestätigt werden, dass jener Konflikt zwischen ihm und seinen Beratern in der Tat am 20. März stattfand und dass es nicht gelang, ihn umzustimmen. Vier Tage später schrieb Brzezinski an den Präsidenten: „Ich habe nach den besten Optionen gesucht, die wir haben, um entlang der Linien voranzuschreiten, die Sie bezüglich der ERW vorgegeben haben (um zu beweisen, dass ich nicht nur eigensinnig, sondern auch konstruktiv sein kann).“<sup>1505</sup> Aus diesem Memorandum geht hervor, welche Position der Präsident zu diesem Zeitpunkt einnahm: Carter spielte mit dem Gedanken, die Produktion der Neutronenwaffe abzusagen und die Schuld für diesen Kurswechsel offiziell dort zu lokalisieren, wo er sie sah: in Europa. Hiervon riet Brzezinski entschieden ab. Die negative Entscheidung würde als Schwäche gegenüber Moskau wahrgenommen werden, die SALT-Gespräche verkomplizieren und Inkonsistenz mit früheren Positionen zeigen. Auch dürfe man nicht das taktische Bild generieren, „dass unsere europäischen Verbündeten aufgrund ihres Zögerns und ihrer Bedenken für die Verschiebung der Produktionsentscheidung verantwortlich sind. Je mehr die Europäer in der inländischen und internationalen Meinung als die Schuldigen markiert werden, desto verheerender der Effekt auf die Allianz, unsere Führungsrolle und Ihre Fähigkeit, weiterhin mit zentralen alliierten Führungspersonlichkeiten zu arbeiten.“ Stattdessen schlug Brzezinski einen Rüstungskontrollansatz vor, der die Verbündeten „so sanft wie möglich“ behandle. Im Kern bedeutete dies, die ERW nach wie vor als Hebel auf die Sowjetunion im Abrüstungssektor zu nutzen, nur, dass man nicht mehr ihre Dislozierung, sondern ihre Produktion vom sowjetischen Verhalten abhängig machen werde. Eile war geboten, da Warren Christopher in wenigen Tagen nach Europa aufbrechen würde, um eine Entscheidung kundzutun. Wie aus dem Briefing an Christopher und dessen Gesprächen in London und Bonn hervorgeht, setzte sich Carter zwar mit dem operativen Teil seiner Entscheidung durch, also der Absage der Produktion ohne angekündigtes Junktim für eine etwaige spätere Entscheidung; allerdings lud er die Schuld nicht auf den Europäern ab. Die

---

<sup>1504</sup> Hier und im Folgenden: Handschriftliches Memorandum, Jimmy Carter an Zbigniew Brzezinski u.a., Washington, 8. Februar 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1505</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Enhanced Radiation Weapons, Washington, 24. März 1978, Folder 2: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 2-4/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

Entscheidung sei auf Basis anderweitiger Gesichtspunkte unilateral getroffen worden. Helmut Schmidt solle man unterrichten, Carter sei zu dem Schluss gekommen, „dass es nicht im Interesse der Allianz liege, dass [er] die Produktion der ERW befürworte“, dass man aber ob der Tragweite dieser Entscheidung sein „grünes Licht“ erbitte, bevor man sie publik mache.<sup>1506</sup> Carter habe „in voller Anerkennung und Wertschätzung der Bestimmtheit und des Engagements der alliierten Anführer“ entschieden, die „in ihrer Bereitschaft, eine Allianzposition zu unterstützen“, standhaft gewesen seien. Er sei Schmidt für dessen „persönliche Rolle“ dankbar. Man werde die Entscheidung so formulieren, dass kein negativer Einfluss der Alliierten suggeriert werde. Als deren Motiv gab man an, die ERW sei militärisch unnötig und politisch heikel, man dürfe zudem nicht ob sowjetischer Propaganda entscheiden.

In diesem Sinne unterrichtete Christopher zunächst Genscher, der erklärte, es sei von größter Bedeutung, „wie [die] amerikanische Entscheidung, falls sie so falle, formuliert und begründet werde“; es dürfe nicht der Eindruck erweckt werden, „als ob ein Schwarzer Peter innerhalb des Bündnisses hin- und hergeschoben werden solle.“<sup>1507</sup> Gleichzeitig ließ er Skepsis durchblicken und erkundigte sich mehrfach nach den „eigentlichen Motive[n] für die Sinnesänderung“, erhielt aber von Christopher keine Antworten jenseits seiner Weisung. Viel deutlicher wurde Helmut Schmidt. Vor den geplanten Konsultationen habe „der Eindruck völliger Übereinstimmung zwischen beiden Regierungen in der Substanz und zum Verfahren“ bestanden; der Sicherheitsrat habe „die volle Annahme der amerikanischen Position“ beschlossen, er „könne sein Erstaunen über die neue Entwicklung kaum verbergen.“<sup>1508</sup> Es werde schwer werden, der deutschen Öffentlichkeit zu erklären, „warum die ERW nicht als bargaining chip dienen könnten“; die Entscheidung habe „Auswirkungen [...] auf das sicherheitspolitische Umfeld der Europäer.“ Man müsse nun „mit der Vermehrung der SS-20 und der Backfire und dem Ausbau des Vorsprungs der Sowjetunion im konventionellen Bereich“ rechnen. Es bestehe die Möglichkeit, dass die „Entscheidung [...] das Bündnis aufspalte. Man sei auf dem Wege zu einer einstimmigen Haltung auf der Grundlage des Stufenplans gewesen. Jetzt werde es nötig sein, auch für die neue Entscheidung eine

---

<sup>1506</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 080664 TOSEC 030054: Enhanced Radiation: Talking Points for Deputy Secretary, Washington, 29. März 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1507</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem stellvertretenden amerikanischen Außenminister Christopher, 30. März 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok 92.

<sup>1508</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem stellvertretenden amerikanischen Außenminister Christopher in Hamburg, 31. März 1978, ebd., Dok. 93.

möglichst einheitliche Haltung der Allianz zu finden.“ Er selbst werde, da er in der Öffentlichkeit als Hauptgrund für Carters Entscheidung dargestellt werde, zum Angriffsziel der Opposition werden. Womöglich müsse er im Sinne der Selbstverteidigung die Instruktionen veröffentlichen, die er für die Nordatlantiktatssitzung erteilt hatte. Auch in London war Christophers Gespräch mit Foreign Secretary Owen und dessen Stellvertreter Palliser kein angenehmes: „Selbst britische Manieren und britisches Understatement ignorierend, unterstrichen beide die desaströsen Auswirkungen, die die Entscheidung auf die Glaubwürdigkeit des Präsidenten und somit auf seine Anführerschaft in der westlichen Welt haben wird.“<sup>1509</sup> Dieser Schaden an der Glaubwürdigkeit Carters sei unvermeidbar, ganz gleich, wie geschickt man die öffentliche Absage formuliere. Einen Ausweg sah man in London wie im NSC darin, die Entscheidung nicht als final zu kommunizieren, sondern sie aufzuschieben und an die Rüstungskontrollverhandlungen zu koppeln.

Auf Basis dieser Reaktionen wurde nun die endgültige Entscheidung Carters festgelegt. Hierbei investierte erneut eine Reihe ranghoher Regierungsmitarbeiter ihre ganze Energie, um den Präsidenten von seinem Kurs abzubringen, nun mit dem Rückenwind der scharfen Warnungen aus Bonn und London. Am dritten April übersandte David Aaron Brzezinski zwei Memoranda, die die Konsequenzen der Entscheidung in den düstersten Tönen vorzeichneten. Über SACEUR General Haig hatte man die auf Basis der Quellen als Fehlinformation erscheinende Nachricht erhalten, der Sicherheitsrat in Bonn habe entschieden, öffentlich die ERW-Stationierung auf deutschem Territorium zu fordern.<sup>1510</sup> Dies wertete Aaron als taktisches Manöver, um die Schuld auf Carter abzuladen, da nun klar geworden war, dass er die Waffe nicht produzieren wolle. Dies verdeutliche die kritische Lage Schmidts, „inklusive der Möglichkeit, dass seine Koalition zerbricht.“ Vor diesem Hintergrund schlug Aaron nochmals vor, die Entscheidung nicht als Absage zu präsentieren, sondern sie aufzuschieben und ihr im Laufe eines Jahres ein „leises Begräbnis“ ohne politische Konsequenzen zu verschaffen.<sup>1511</sup> Auch Brown plädierte für eine Verschiebung mit der kombinierten Aufforderung an Moskau zur rüstungspolitischen Mäßigung und nahm an, dass Bonn unilateral eine Stationierung fordern werde; man müsse unbedingt bis zu weiteren Gesprächen

---

<sup>1509</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm LONDON 05122, Eyes only for the Secretary from Ambassador Brewster: Meeting with Foreign Secretary Owen, 1. April 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1510</sup> Vgl. Memorandum, David Aaron an Zbigniew Brzezinski: ERW, Washington, 3. April 1978, ebd. Im Folgenden ebd.

<sup>1511</sup> Memorandum, David Aaron an Zbigniew Brzezinski: ERW: Possible way out, Washington, 3. April 1978, ebd.

mit Genscher warten, um adäquat reagieren zu können.<sup>1512</sup> Carter notierte zur angeblichen deutschen Stationierungsforderung ungläubig: „alone?“ Gleichzeitig war es wohl Brown, der ihn von der Verschiebung überzeugte; neben diesen Paragrafen schrieb Carter: „good.“<sup>1513</sup> In einer handschriftlichen Notiz des Präsidenten wird klar, dass ihn eine Vielzahl von Faktoren bewegten, dass er jedoch gewillt war, die Entscheidung zu verschieben und an sowjetisches Verhalten zu knüpfen. Die ERW habe nur „marginale militärische Vorteile“ und es gebe nur „zweifelhafte Antworten der Alliierten, auf deren Boden [sie] disloziert würde“. Gleichzeitig sah er die „Erwünschtheit, sowjetische militärische Konzessionen für einen Tauschhandel zu erlangen“, und hielt fest: „ERW nicht jetzt produzieren – Entscheidung ‚verschieben‘“<sup>1514</sup> Auch am Folgetag wurde Carter weiter mit Telegrammen und Memoranda überschüttet, unter anderem von seinem Botschafter in London, Brewster, der dringend von einer negativen Entscheidung abriet; sie werde international das Vertrauen in ihn untergeben, den Sowjets in die Hände spielen und innenpolitisch durch eine Stärkung der „Hawks“ eine Rückkehr zum Kalten Krieg auslösen.<sup>1515</sup> Gleichzeitig traf Genscher zu bilateralen Gesprächen in Washington ein. Zwei Memoranda von Christopher und Brzezinski bereiteten Carter auf das Treffen mit Genscher vor. Christopher betonte, nichts dürfe an die Öffentlichkeit dringen, bevor man sich mit Bonn verständigt habe, denn die Bundesregierung sei in einer vertrackten Lage: Sollte die Schuld auf sie fallen, könne sie sich der Opposition kaum erwehren, sollte aber öffentlich werden, dass sie sich zu einer Stationierung bereit erklärt hatte, würde die Lage innerhalb der Koalitionsparteien eskalieren.<sup>1516</sup> Brzezinski ging über solche Warnungen hinaus: Er und Brown seien sich einig darin, „dass Sie ihm unter diesen Umständen keinesfalls rundheraus sagen können, dass Ihre Entscheidung negativ ist.“<sup>1517</sup> Dies würde einen „Sturm“ in Allianz und Kongress auslösen. Obwohl er selbst eine positive Entscheidung befürworte, sei es für erneutes Umdenken nun zu spät, da Bonn sonst annehmen würde, es habe sich durchgesetzt, was ebenfalls die Führungsrolle der USA beschädigen würde. Man habe zwei Möglichkeiten: ein „yes-conditionally“, das die ERW-Produktion in ein bis zwei

---

<sup>1512</sup> Vgl. Memorandum, Harold Brown an Präsident Carter: ERW, Washington, 3. April 1978, ebd.

<sup>1513</sup> Ebd. Handschriftliche Anmerkungen Carters auf dem Dokument.

<sup>1514</sup> Handschriftliche Notizen Jimmy Carters, undatiert, im Anhang zu: ebd.

<sup>1515</sup> Vgl. Telegramm LONDON 05214, US-Botschaft London an DoS mit Bitte um Weiterleitung an das Weiße Haus, den Präsidenten und den National Security Adviser; ERW, 4. April 1978, ebd.

<sup>1516</sup> Memorandum, Warren Christopher an Jimmy Carter: Your Meeting with West German Foreign Minister Genscher, Washington, 3. April 1978, Folder 4: GFR, 4-6/78; Box 24; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1517</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: ER Weapons, Washington, 4. April 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.



Jahren in Aussicht stellen und die Dislozierung an sowjetisches Verhalten koppeln würde, oder ein „no-conditionally“, das ebenfalls Bedenkzeit schaffen, aber die Möglichkeit offenhalten würde, auch die Produktion abzusagen. Der Sicherheitsberater plädierte energisch für die erste Option. Carter notierte handschriftlich: „Zbig – Ich muss wirklich sagen, dass Sie niemals aufgeben.“<sup>1518</sup>

Noch bevor Genscher mit Carter zusammentraf, führte Helmut Schmidt ein Gespräch mit US-Botschafter Stoessel, bei dem das Ausmaß des Schadens anklang. Es habe, so Schmidt, seit Gründung der Bundesrepublik wohl keinen Kanzler gegeben, der „den USA so eng verbunden gewesen sei wie er. Gleichzeitig habe es wohl auch kaum eine Zeit gegeben, in der so viele Irritationen aufgetreten seien wie in den letzten 15 Monaten.“<sup>1519</sup> Hätte er die Position Carters früher gekannt, wären ihm viele Unannehmlichkeiten erspart geblieben; in der SPD habe er „sein persönliches Einvernehmen mit Brandt und Wehner aufs Spiel gesetzt“. General Haig, so habe er gehört, sei aus Washington „mit dem Eindruck zurückgekehrt [...], die Entscheidung [...] sei auf deutsches Zögern zurückzuführen.“ Sollten solcherlei „unzutreffende Darstellungen“ verbreitet werden, müsse er die interne Beschlusslage veröffentlichen, um der Kritik entgegenzuwirken. Man müsse „darauf achten, daß die persönlichen Beziehungen zwischen den Verantwortlichen in Bonn und in Washington nicht beeinträchtigt würden.“ Die amerikanische Erklärung für den Sinneswandel, die Neutronenwaffe sei militärisch von zweifelhaftem Nutzen, sei nicht völlig falsch, allerdings zu diesem Zeitpunkt unangebracht: „man könne nicht zunächst den persönlichen Einsatz der deutschen Politiker engagieren und nachher dann erklären, die ERW hätten nur marginale Bedeutung.“ Eine Verschärfung im Tonfall machte sich auch zwischen Carter, Brzezinski und Genscher bemerkbar. Zwar nahm Genscher es positiv auf, als ihm Vance in einem vorbereitenden Gespräch erklärte, Carter habe sich für die Verschiebung der Produktionsentscheidung, nicht prinzipiell negativ entschlossen.<sup>1520</sup> Allerdings erhielt er auf die erneute Nachfrage nach den Motiven hinter der Entscheidung von Carter und Brzezinski die wahren Antworten. Ohne auf Fragen wie den militärischen Nutzen der ERW einzugehen, erklärte Carter, „daß eine Produktion nicht ratsam sei, wenn nicht auch die Dislozierung

---

<sup>1518</sup> Ebd. Handschriftliche Anmerkung Carters auf dem Dokument.

<sup>1519</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Botschafter Stoessel, 4. April 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 94.

<sup>1520</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance in Washington, 4. April 1978, ebd., Dok. 95.

sichergestellt sei. Dies habe er [Schmidt] bereits November 1977 erklärt.<sup>1521</sup> Zwar habe dieser „gewisse Maßnahmen“ ergriffen, doch habe sich kein weiterer europäischer Staat zur Stationierung bereit erklärt, womit die Vorbedingung Bonns nicht erfüllt war. Zu Genschers Erleichterung bestätigte Carter zwar, dass seine „derzeitige[n] Überlegungen [...] auf Verschiebung hinausliefen.“<sup>1522</sup> Nachdem der deutsche Außenminister jedoch freimütig die Kritik Bonns erklärte und sich beschwerte, „daß BK und er [...] aufgrund der Änderung der amerikanischen Haltung in eine schwere innenpolitische Lage gekommen seien“, wurde zum ersten Mal in der gesamten Diskussion seit Carters erstem Brief an Schmidt Klartext gesprochen. Carter wie Brzezinski fragten nun deutlich nach, „ob Deutschland zur Dislozierung auch bereit wäre, wenn es das einzige Land bliebe.“ Nachdem Genscher eine klare Antwort schuldig blieb, „wiederholte [Brzezinski] seine Frage und sagte, die Position vom 20. März sei zwar abgestimmt, aber nichtsdestoweniger unklar und nicht eindeutig gewesen.“ Wenn die Sowjets kein Entgegenkommen in Rüstungsfragen zeigen würden, „stehe er wieder vor denselben Schwierigkeiten wie heute.“ Genscher schwankte, ohne zu antworten: „Die an ihn gerichtete Frage müsse auch anderen europäischen Ländern gestellt werden.“ Nun erklärte auch Carter, „aus der deutschen Haltung [ergebe sich] ein Problem“. Die einzige europäische Nation, die bereit sei, die Waffen zu lagern, sei Großbritannien, wo sie militärisch nutzlos seien. Auf Carters Frage, ob dies für die Bundesregierung „ausreichte“, wick Genscher aus; hierüber müsse er mit Schmidt sprechen. Brzezinski wurde ungemütlich: Wenn Bonn zu keinem klaren Bekenntnis in der Lage sei, würde Moskau seine Propagandakampagne auf Holland und Belgien ausweiten und jede Chance einer Stationierung zunichtemachen; nur ein Entschluss Bonns könne die Lage ändern. „Wenn die allgemeine Haltung die eines ‚Bitte, nach Ihnen‘ sei, frage er sich, ob es nicht besser wäre, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen.“ Genscher widersprach dieser Darstellung „nachdrücklich“, konnte sie aber inhaltlich nicht widerlegen. Brzezinski und Genscher stritten sich noch eine Weile ergebnislos, man kam nur überein, die USA würden zeitnah ihre Haltung im NATO-Rat kundtun und sie danach öffentlich machen.

Auf diese ernüchternden Entwicklungen folgte eine deutliche Reaktion östlich des Atlantiks. Noch während Genscher sich in Washington aufhielt, unterrichtete Botschafter Pauls in

---

<sup>1521</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch in Washington, 4. April 1978, ebd., Dok. 96. Für das US-Protokoll über das Gespräch s. Memorandum of Conversation, Washington, 5. April 1978, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1522</sup> Hier und im Folgenden: Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch in Washington, 4. April 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 96.

Brüssel SACEUR General Haig über die ERW-Entwicklung aus deutscher Sicht. Haig dankte für die „ungeschminkt[e]“ Darstellung und zeigte sich „tief schockiert.“<sup>1523</sup> Nicht einmal er sei vom Weißen Haus zur Neutronenwaffe konsultiert worden. Erst am 30. März war er von Brown über das Umdenken Carters informiert worden und habe seitdem konsequent opponiert, auf die Notwendigkeit von NATO-Konsultationen hingewiesen und allen Gerüchten in Washington, dass Bonn „einigermaßen gelassen reagiert habe“, mit dem „Hinweis [widersprochen], daß die US-Regierung den Bundeskanzler und seine Regierung in eine unmögliche Situation bringe.“ Im Kern, so Haig, basiere Carters Kehrtwende auf der „prinzipielle[n] Einstellung des Präsidenten zu dem Nuklearkomplex.“ Zudem sei er von seinen Beratern um Brzezinski zu spät über das Prozedere im Bündnis informiert worden, weswegen der Einfluss anderer Akteure – Vizepräsident Walter Mondales und Andrew Youngs, US-Botschafter bei der UNO – ausschlaggebend geworden sei, die die ERW mit Blick auf die UN-Sondergeneralversammlung zur Abrüstung torpedierten. Haig habe infolge der Ereignisse um seine Ablösung gebeten: „Er werde in Angelegenheiten, die seine unmittelbare Verantwortung betreffen, von seiner Regierung nicht konsultiert.“ Washington hatte panisch reagiert und ihn „nachdrücklich gebeten[,] zu bleiben, er werde besser konsultiert werden.“ Dennoch rechne er mit seiner „Abberufung bis Ende des Jahres“.<sup>1524</sup> Bis dahin wolle er sein Möglichstes tun, um weiteren Schaden zu verhindern, doch Sorge er sich um „die bedrückenden politisch-psychologischen Auswirkungen auf das Bündnis und die Öffentlichkeit“. Dass die Regierung Carter im Kontext der ERW den obersten militärischen Befehlshaber der NATO und der USA in Europa außen vor ließ, spricht in der Tat Bände über deren internen Entscheidungsfindungsprozess. Verschiedene Gruppen von Regierungsmitarbeitern trieben ihre eigene Agenda voran, teils ohne direkte Einbeziehung des Präsidenten, der seine Führungsrolle in der Neutronenwaffenthematik lange vernachlässigte. Als er sie schließlich wieder einnahm, initiierte er in letzter Minute eine Kehrtwende, die großen Schaden anrichtete. Dies wurde auch in einer dringlichen Kabinettsitzung der Bundesregierung am 5. April deutlich. Schmidt erklärte hier, in den letzten 20 Jahren habe es

---

<sup>1523</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 5. April 1978, ebd., Dok. 103.

<sup>1524</sup> In hohem Alter machte Jimmy Carter öffentlich, dass er Haigs Entlassung schon zu Beginn seiner Amtszeit gewünscht habe – ob dessen „partisanship and derogation of my policies emphasizing peace and human rights“; doch sei er von Verteidigungsminister Brown überzeugt worden, diese Entscheidung zu verschieben, vgl. Carter: A Full Life, a.a.O., S. 143. Aus Sicht dieser Untersuchung ist klar, dass Haig sich auch unter Nixon und Kissinger bereits mit Kritik nicht zurückhielt, sondern eine realistische und harte Analyse der europäischen Realitäten nach Washington lieferte, die dort zwar nicht jedem gefiel, doch für eine aufgeklärte Politik unabdingbar war.

nur einen vergleichbaren Vorgang gegeben: „die MLF-Entscheidung von Präsident Johnson.“<sup>1525</sup> Zwar müsse man darauf hinarbeiten, „daß das Verhältnis zu unserem wichtigsten Verbündeten keinen unübersehbaren Schaden leide“, doch hätten „die USA uns in ‚singulärer Weise‘ behandelt“. Zugleich beschloss das Kabinett, an seiner bisherigen Linie festzuhalten; die Lagerung der ERW in Großbritannien sei kein ausreichender Faktor für die Dislozierung auf deutschem Territorium. Am Folgetag fanden die vertraulichen Inhalte dieser Kabinettsitzung sowie interne Informationen über das Chaos in der Carter-Regierung ihren Weg durch eine unidentifizierte deutsche Regierungsquelle zur New York Times. Diese berichtete wahrheitsgemäß, Carter habe sich gegen die Produktion entscheiden wollen, sei aber ob „schockierter Reaktionen von Sicherheitsberatern in Washington und verbündeten Ländern in Westeuropa“ umgestimmt worden.<sup>1526</sup> Brown, Vance und Brzezinski wurden persönlich als Opponenten des Präsidenten identifiziert. Bonn habe nun Bedenken „bezüglich der Kohärenz der Politik Präsident Carters sowie seiner Fähigkeit, entschiedene Anführerschaft in [der NATO] zu gewährleisten“; ein permanenter Vertrauensmangel zwischen Carter und Schmidt drohe. Jeder Versuch, die Schuld auf Bonn zu schieben, würde zu einem „offenen Disput zwischen den Alliierten, von einer so ernsten Art, dass ihn niemand wirklich erwägen will“, führen. Dass Schmidt in der Kabinettsitzung gemahnt hatte, „daß [...] Staatsgeheimnisse, insbesondere der Vereinigten Staaten, berührt würden und daß der Inhalt der Beratungen mit der gebührenden Vertraulichkeit behandelt werden müsse“, hatte diesen Eklat nicht verhindert.<sup>1527</sup> Diese Veröffentlichungen erzürnten Brzezinski. In „stark verärgelter Form“ drohte er Botschafter von Staden, wenn „wir jetzt anfangen, uns gegenseitig öffentliche Vorwürfe zu machen, so wisse niemand, wo das ende.“<sup>1528</sup> Es sei schließlich Folge der Haltung der Bundesregierung, dass die Angelegenheit so kompliziert geworden sei. Von Staden entgegnete, man bedauere den Artikel, kenne aber die Quelle nicht; zudem seien es die USA gewesen, die den NATO-Konsultationsprozess abrupt unterbrochen und eine unilaterale Entscheidung gefällt hätten. Brzezinski, der eben diesen Standpunkt ja auch Carter gegenüber vertreten hatte, „räumte dies ein und sagte, daß er die Entwicklung außerordentlich bedauere.“ Dennoch wäre es auch andernfalls ob der deutschen Haltung kaum zu einer

---

<sup>1525</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, 5. April 1978, ebd., Dok. 104. Vgl. zum Streit über die multilaterale Atomstreitmacht MLF: Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 401-404.

<sup>1526</sup> Hier und im Folgenden: „Bonn Says Allied Alarm Caused Carter Weapon Shift“, in: New York Times, 6. April 1978.

<sup>1527</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, 5. April 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 104.

<sup>1528</sup> Botschafter von Staden, Washington, an Bundesminister Genscher, 6. April 1978, ebd., Dok. 106.

„klaren Situation“ gekommen. Wie Pauls berichtete, habe sich Brzezinski auch andernorts jüngst „mit schockierender Schärfe“ geäußert; man müsse damit rechnen, „daß es zu einer äußerst unangenehmen öffentlichen Auseinandersetzung kommen kann, wenn hier der Anschein entstehen sollte, daß wir unsererseits in eine Pressepolemik eintreten.“

Die offizielle Entscheidung Carters über den Aufschub der Entscheidung wurde am 7. April dem NATO-Rat, der ohne Frankreich zusammentrat, mit der Ankündigung vorgelegt, sie am selben Tag zu veröffentlichen, was wenig Raum für Konsultationen ließ. Allerdings war die Erklärung am Vortag an Schmidt, Giscard und Callaghan telegraphiert worden.<sup>1529</sup> Die Vertreter im Atlantikrat gaben sich alle Mühe zur Deeskalation, „stimmten mit unterschiedlichen Akzenten der Erklärung des Präsidenten zu“ und ermächtigten den Generalsekretär, eine unterstützende Erklärung abzugeben.<sup>1530</sup> Es wurde Verständnis für Carters Dilemma geäußert; Solidarität sei nun von oberster Priorität, um Moskau kein falsches Signal zu senden. Die Neutronenwaffenangelegenheit war somit prozedural an ihr vorläufiges Ende gekommen. Doch der Schaden im Bündnis war angerichtet. Zwar erließ Carter rasch die Direktive, „die deutsche Position nicht polemisch anzusprechen, insbesondere den Vorwurf des ‚Versteckens hinter kleineren Alliierten‘ zu unterlassen“, wie Brzezinski von Staden erklärte – eine wohl direkt auf das unerfreuliche Gespräch zwischen diesen beiden gemünzte Order.<sup>1531</sup> In der Tat hatte von Staden aus Bonn zuvor Weisung erhalten, Brzezinski klarzumachen, dass dessen Äußerungen „in dieser Form nicht unwidersprochen hingenommen werden könnten.“<sup>1532</sup> So führte der zurechtgewiesene Sicherheitsberater die nächsten Gespräche „in sehr ruhigem und freundschaftlichem Ton, ohne jede Schärfe“, wie der Botschafter berichtete.<sup>1533</sup> Auch äußerte sich Brzezinski in der deutschen Fernsehsendung „Panorama“ positiv über das bilaterale Verhältnis und wies die Einschätzung Helmut Kohls zurück, „daß es zu einer dramatischen Verschlechterung im deutsch-amerikanischen Verhältnis gekommen sei“, worüber auch in der WELT berichtet wurde.<sup>1534</sup> Der Sicherheitsrat in Bonn beschloss, gegenseitige „Vorwürfe könnten jetzt nicht

---

<sup>1529</sup> Vgl. Telegramme WH 80481; 80482; 80483, Washington, 6. April 1978, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Material; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1530</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 7. April 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 109.

<sup>1531</sup> Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 12. April 1978, ebd., Dok. 114.

<sup>1532</sup> Botschafter von Staden, Washington, an Bundesminister Genscher, 6. April 1978, ebd., Dok. 106, FN 8.

<sup>1533</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 12. April 1978, ebd., Dok. 114.

<sup>1534</sup> Vgl. ebd., FN 4.

in unserem gemeinsamen Interesse liegen.“<sup>1535</sup> Dennoch wurde auch in dem „freundschaftlichen“ Gespräch zwischen von Staden und Brzezinski deutlich, dass beide Seiten an ihrer Position festhielten und sich gegenseitig die Schuld gaben. Auch wenn Brzezinski schließlich erklärte, womöglich müsse man die Verantwortung teilen, tat er dies auf Basis wenig respektvoller Argumente: Wenn Washington die Entscheidung früher unilateral getroffen hätte, hätte man die Europäer einfach „mitgezogen.“ Von Staden zeigte sich ungläubig: „Ich wollte an dieser Stelle die Frage nicht unterdrücken, ob er damit nicht etwa andeuten wolle, daß er zwischen den USA und der Bundesrepublik ein ähnliches Größenverhältnis sähe wie zwischen der Bundesrepublik und etwa Belgien. Brzezinski antwortete lachend: nicht ganz.“ Nicht nur hier wurde deutlich, dass der Eklat nicht aus der Welt war. Die internationale und amerikanische Berichterstattung attestierte Jimmy Carter deutliche Führungsschwäche:<sup>1536</sup> Das TIME MAGAZINE erklärte, das Weiße Haus leide „unter schweren politischen und diplomatischen Strahlenverbrennungen“,<sup>1537</sup> die NEWSWEEK bezeichnete das Debakel als einen „weitere[n] Fall von Außenpolitik im ‚Carter Style‘ – eine Mischung aus offensichtlicher Konfusion und Unentschlossenheit, die die Alliierten der USA, Mitglieder des Kongresses und beinahe alle von Carters eigenen zentralen Beratern verärgerte.“<sup>1538</sup> Helmut Schmidt teilte Harold Brown bald persönlich mit, dass er alles tue, um die Lage zu beruhigen, sich aber sehr um die bilateralen Beziehungen Sorge. Nach dem Streit um das deutsch-brasilianische Nuklearabkommen war die ERW-Eskalation ein weiterer Bruch zwischen den Verbündeten: „Schmidt wies auf die zunehmenden bilateralen Probleme hin, die im Laufe des letzten Jahres erwachsen sind [...] und drückte privat Sorge darüber aus, wieviel unser Verhältnis aushalten kann.“<sup>1539</sup> Noch deutlicher wurde einen Monat später die deutsche Vertretung bei der NATO, die die Lage des Bündnisses analysierte:

„Die [...] Skepsis über die Führungsqualitäten der gegenwärtigen amerikanischen Administration im Bündnis hat sich leider bestätigt. Unter den Bündnispartnern herrscht Zweifel und Unsicherheit über die amerikanischen Ziele und Aktionen. Die Ursachen hierfür dürften auch in der mangelnden Abstimmung

---

<sup>1535</sup> Ebd., FN 3.

<sup>1536</sup> Vgl. Special Memorandum: Foreign Reaction to President's Neutron Warhead Decision, Washington, 11. April 1978, Folder 2: Enhanced Radiation Weapons and Radiological Warfare, 2-4/78; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1537</sup> „Furor over the Neutron Bomb“, in: Newsweek, 17. April 1978, AD, 91 QO, Box 1013.

<sup>1538</sup> „The Neutron Bomb Furor“, in: Time Magazine, 17. April 1978, ebd.

<sup>1539</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: NSC Weekly Report #54, Washington, 14. April 1978, Folder 6: Weekly Reports (to the President) 42-52 (1/78-3/78); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

in Washington selbst liegen. Das deutlichste Beispiel für diese tiefgreifende Desorientierung war die Behandlung der Neutronenwaffe.<sup>1540</sup>

Dass die Ansicht grassierte, Carters Administration zeige systematische Inkompetenz, stellte auch die französische Botschaft in den USA fest: „die Art und Weise, in der Präsident Carter die Frage der [ERW] behandelt hat, ruft Zweifel bezüglich der Fähigkeit der neuen Administration auf, angemessene Entscheidungen zu treffen, wenn es nötig ist.“<sup>1541</sup> So war durch die desorganisierte Handhabung der ERW-Verhandlungen, die öffentliche Überspitzung ihrer Implikationen, die Gemengelage alliierter Interessen, in der jede Regierung danach trachtete, innenpolitische Konsequenzen abzuwenden, sowie durch die sowjetische Propagandakampagne aus einer Frage, in der zwischen den Regierungen per se kaum substantielle Differenzen bestanden, ein Fiasko geworden, dass die transatlantische Vertrauensbasis deutlich erschütterte. Doch die unglückliche ERW-Thematik war darüber hinaus eng mit den übergeordneten sicherheitspolitischen Fragen der SALT-II-Grauzonensysteme, des eurostrategischen Gleichgewichts und der Entkopplung der euro-amerikanischen Sicherheit verbunden. Sie stellte somit zugleich den schwierigen Auftakt zum NATO-Doppelbeschluss des Jahres 1979 dar.

### **III.2.3. Die Grauzone des nuklearen Gleichgewichts. SALT II, die TNF und der NATO-Doppelbeschluss**

*„The West Germans need help to do the right thing.“<sup>1542</sup>*

*~ David Aaron, Stellvertretender National Security Adviser, an Zbigniew Brzezinski und Präsident Carter, 13. Februar 1979.*

Dass die NATO sich zu einer härteren Linie gegenüber der sowjetischen Aufrüstung entschloss und im Dezember 1979 zu ihrem vielbesprochenen Doppelbeschluss gelangte, der die Nachrüstung und Modernisierung der eurostrategischen TNF initiierte, deren Dislozierung aber von sowjetischem Verhalten abhängig machte und so mit einem Abrüstungsangebot an Moskau verbunden war, resultierte nicht zuletzt aus der Erfahrung mit der Neutronenwaffe.

---

<sup>1540</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18. Mai 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 152.

<sup>1541</sup> Telegramm Nr. 3331/3144, Frz. Botschaft Washington an das MAE, 10. April 1979, AD, 91 QO, Box 1013.

<sup>1542</sup> Memorandum, David Aaron (thru Zbigniew Brzezinski) an Präsident Carter: Long-Range Theater Nuclear Forces and Gray Areas, Washington, 13. Februar 1979, Folder 2: Weekly Reports (to the President) 82-90 (12/78-3/79); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

Wie Botschafter Pauls im Februar 1979, fast zwei Jahre nach dem faktischen Beschluss Carters gegen die Produktion, festhielt, habe diese die Allianz gelehrt, dass sowjetische Zugeständnisse nicht durch einseitige Vorleistungen und leere Drohungen zu erreichen waren: „Der Verzicht Carters auf die sofortige Produktion der Neutronen-Granate und seine Aufforderung an die SU, darauf angemessen zu reagieren, ist ohne sowjetische Antwort geblieben. Aufgrund der Neutronen-Erfahrung kann man der SU nicht einmal einen Vorwurf machen, wenn sie annimmt, daß sie jeden westlichen Versuch der TNF-Modernisierung [...] in einer Propaganda-Kampagne [...] zu ersticken vermag.“<sup>1543</sup> Doch der Doppelbeschluss speiste sich darüber hinaus aus einer komplexen Debatte über die Sicherheit Europas im Zeitalter des strategischen Gleichgewichts, deren Startpunkt aus amerikanischer Sicht die NATO-Tagung in London im Mai 1977 war.<sup>1544</sup> Hier wies Carter selbst darauf hin, die Allianz befinde sich in einer schwierigen sicherheitspolitischen Lage, trotz der Rüstungskontrollgespräche in den Formaten SALT II und MBFR, die seit 1975 nicht zuletzt ob inneramerikanischer Konflikte zwischen Weißem Haus, State Department, Verteidigungsministerium und Joint Chiefs of Staff stockten.<sup>1545</sup> Carter erklärte in seiner Keynote Speech, man stehe einer zunehmend aggressiv rüstenden Sowjetunion gegenüber:

„Die Bedrohung, der sich das Bündnis gegenüber sieht, ist in den letzten Jahren kontinuierlich gewachsen. Die Sowjetunion hat grundlegende strategische nukleare Äquivalenz erreicht. Ihre [TNF] sind gestärkt worden. Die konventionellen Streitkräfte des Warschauer Pakts in Europa betonen eine offensive Stellung. [...] Das Tempo des Aufbaus des Pakts wird ungeschmälert fortgeführt.“<sup>1546</sup>

Um diesen Bedrohungen zu begegnen, müsse man bei Fortführung der Rüstungskontrollverhandlungen die eigene Verteidigung stärken: „Wir werden eine effektive strategische Abschreckung aufrecht erhalten, wir werden vielfältige und moderne [TNF] in Europa unterhalten, und wir werden die hier stationierten konventionellen Streitkräfte beibehalten und verbessern.“ Daher rief Carter dazu auf, gemeinsam ein langfristiges Verteidigungsprogramm (long-term defense program, LTDP) für die 1980er Jahre zu entwickeln. Ein Teilnehmer der Tagung interessierte sich so sehr für diese Bemerkungen, dass er seine vorbereitete Rede zur Seite legte und sich gänzlich dieser Thematik zuwandte:

---

<sup>1543</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 5. Februar 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 29.

<sup>1544</sup> Vgl. hierzu: Chronologie, TNF History, undatiert, Folder 11: Aaron, David – TNF General, 8/24/1979-12/28/1979; Box 232; Donated Historical Materials; Mondale, Walter F. (RAC 133); JCL.

<sup>1545</sup> Vgl. Crain: The Ford Presidency, a.a.O., S. 198-201.

<sup>1546</sup> Hier und im Folgenden: Jimmy Carter: NATO Ministerial Meeting Text of Remarks at the First Session of the Meeting, May 10, 1977. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7492>. Letzter Zugriff am 10. August 2017 um 15:41 Uhr.



Bundeskanzler Schmidt.<sup>1547</sup> Er führte aus, die Strategie der NATO habe sich seit ihrer Gründung in drei Schritten entwickelt: von der Massive Retaliation über die Flexible Response bis hin zur nun beginnenden dritten Phase, die aus dem relativen Bedeutungsverlust strategischer Nuklearwaffen resultiere: „Wir bewegen uns nun in eine dritte Phase, in der konventionelle Streitkräfte aufgrund der nuklearen Parität zwischen den USA und der UdSSR wieder an Bedeutung gewinnen.“ Die Stabilisierung des strategischen Gleichgewichts der Supermächte durch SALT II trage hierzu entscheidend bei. Man müsse dem konventionellen Übergewicht des Warschauer Pakts daher dringend im Rahmen von MBFR begegnen.

Bereits eine Woche nach dem Londoner Gipfel kamen die NATO-Verteidigungsminister in Brüssel zusammen, um das LTDP zu initiieren;<sup>1548</sup> die NPG wurde mit den TNF-Aspekten des Programms beauftragt.<sup>1549</sup> Diese überwies die Arbeit im Oktober an eine neu gegründete High-Level-Group (HLG). Am 28. Oktober hielt Kanzler Schmidt seine vielbeachtete Alistair Buchan Memorial Lecture am Londoner IISS, in der er seine Analyse der Probleme verschärfte und neben der konventionellen Ebene nun auch die TNF als Problemfaktor identifizierte: „SALT kodifiziert das nukleare strategische Gleichgewicht zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten. Um es anders auszudrücken: SALT neutralisiert ihre strategischen nuklearen Fähigkeiten. In Europa verstärkt dies die Bedeutung der Ungleichheiten zwischen Ost und West in taktischen Nuklearwaffen und konventionellen Waffen. [W]ir in Europa müssen besonders vorsichtig sein, sicher zu stellen, dass diese Verhandlungen nicht die Komponenten der Abschreckungsstrategie der NATO vernachlässigen.“<sup>1550</sup> Dass Schmidt in diesem prestigeträchtigen Forum so klare Worte wählte, hatte seine Gründe. Seit dem Londoner Gipfel im Mai war deutlich geworden, dass die auf Westeuropa gerichteten, stetig ausgebauten Mittelstreckensysteme des Warschauer Pakts, die SS-20-Raketen und der Backfire-Bomber, in SALT II nicht berücksichtigt werden sollten. Da sie ebensowenig Gegenstand von MBFR waren, wurden sie bald „Grauzonensysteme“ genannt, da über sie nirgends verhandelt wurde. Die USA wollten in

---

<sup>1547</sup> Wie es in dem amerikanischen Bericht über die Tagung hieß: „In light of what the President had said [...], Schmidt said he would digress completely from his prepared speech.“ Telegramm SECTO 4031, USDEL SECRETARY MADRID an SECSTATE u.a., Section 2 of 2, 11. Mai 1977, Folder 2: 5/10-11/77 NATO Summit – Cables, 4/77-11/77; Box 20; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

<sup>1548</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring, 20. Mai 1977, AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 123.

<sup>1549</sup> Vgl. Memorandum: TNF History, undatiert, Folder 11; Box 232; Donated Historical Materials; Mondale, Walter F. (RAC 133); JCL, a.a.O.

<sup>1550</sup> Helmut Schmidt: The 1977 Alistair Buchan Memorial Lecture, 28. Oktober 1977, in: Survival. The Journal of the International Institute for Strategic Studies, Jahrgang 20, 1978/1, S. 2-10.

SALT II lediglich sicherstellen, dass Moskau den Backfire-Bomber nicht durch Luftbetankungen als strategische Waffe gegen das eigene Festland einsetzen und die SS-20 nicht zu ICBMs umrüsten werde, was technisch leicht machbar war. In der Tat fiel es den USA in ihrer Aufklärung schwer, die Mittelstreckenwaffe SS-20 von der Interkontinentalrakete SS-16 zu unterscheiden.<sup>1551</sup> Die europäische Sorge führte zunächst zu keinem Umdenken der USA, nicht zuletzt, da Carter einen zügigen Abschluss von SALT II und die Verhandlung des Folgeabkommens SALT III wünschte, das die strategische Rüstung nicht nur begrenzen, sondern reduzieren sollte. Doch nicht nur dies war das Movens hinter der Positionierung Helmut Schmidts. Vielmehr war es Carters Entscheidung im SALT-Kontext, die Produktion des B-1-Bombers abubrechen und einer Begrenzung amerikanischer Marschflugkörper (Cruise Missiles, CM) zuzustimmen, die Schmidts Sorge um die sicherheitspolitische Kurzsichtigkeit der Regierung in Washington zunehmen ließ.<sup>1552</sup> Vor allem die CM stellten eine große Hoffnung auf Ausgleich europäischer Ungleichgewichte dar. Wie es ein Artikel der WELT beschrieb, der laut französischen Informationen die Ansichten der Bundesregierung wiedergab, waren diese Raketen, die man auf U-Booten (Submarine Launched Cruise Missiles, SLCM), Bombern oder Transportflugzeugen (ALCM) oder bodenbasierten Abschussvorrichtungen (GLCM) stationieren konnte, auf militärische Ziele gerichtete, defensive und unkontroverse Waffen, die das Mittelstreckenpotential des Warschauer Pakts in Schach halten könnten.<sup>1553</sup> Da nach dem Abzug der Jupiter-Mittelstreckenraketen der USA aus Italien und der Türkei nach der Kuba-Krise auf diesem Gebiet ein westliches Vakuum herrschte, war die CM-Nachrüstung aus Bonns Sicht imperativ: Washington würde seine Glaubwürdigkeit verlieren, wenn es sich von Moskau hier Daumenschrauben anlegen lasse, schrieb die WELT bereits im Januar 1977.

Ursprünglich hatte Jimmy Carter Moskaus Botschafter Dobrynin kurz nach seinem Einzug ins Weiße Haus mitgeteilt, CMs und der Backfire-Bomber sollten in SALT II nicht behandelt werden. Dobrynin widersprach: Cruise Missiles müssten Teil des Abkommens sein.<sup>1554</sup> Carter wies entschlossen auf die sowjetische Aufrüstung hin und unterstrich, man solle sich eher um

---

<sup>1551</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 1. Februar 1977, Folder 7: Memcons: President, 2/77; Box 34; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL, in dem Carter diese beiden Punkte Botschafter Dobrynin gegenüber deutlich machte.

<sup>1552</sup> Vgl. Helmut Schmidts Ausführungen in: Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9. November 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 318.

<sup>1553</sup> Vgl. hier und im Folgenden: „Les missiles de croisière – Réponse à la menace moscovite“, par M. von RAVEN, frz. Übersetzung des Artikels aus: Die Welt, 27. Januar 1977, AD, 1929 INVA, Box 3966.

<sup>1554</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 1. Februar 1977, Folder 7: Memcons: President, 2/77; Box 34; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

einen Angriff auf Europa als auf die USA. Carter wünschte insofern zwar, SALT II bis Oktober 1977 abzuschließen, intendierte jedoch nicht, die Sicherheitsinteressen seiner Verbündeten zu übergehen und die CMs zu regulieren. Doch im NSC regte sich Widerstand dagegen, CMs und Backfire-Bomber auszuklammern. Verschiebe man diese komplizierten Fragen auf SALT III, würden die Erfolgchancen jenes Abkommens sinken; man solle sie lieber sofort klären und Kompromissfähigkeit zeigen, wobei ein Entgegenkommen Moskaus bezüglich des Backfire-Bombers durch amerikanische Zugeständnisse im CM-Bereich errungen werden könne.<sup>1555</sup> Auch der Kreml zeigte sich störrisch: Gromyko attackierte „die Idee, Cruise Missiles von einem Abkommen auszuschließen, was ihm zufolge einen neuen Rüstungswettlauf eröffnen würde.“<sup>1556</sup> Auch Dobrynin beschwerte sich bei Carter, dass Washington nach dem Regierungswechsel von Übereinkünften abrücke, die man mit Ford und Kissinger in Wladiwostok erzielt habe; ein Angebot, das CMs nicht berühre, sei für Breschnew „nicht diskussionswürdig“.<sup>1557</sup> Kissinger habe zugestanden, interkontinentale ALCMs in das strategische Arsenal der USA einzurechnen; SLCMs und GLCMs könne man aus sowjetischer Sicht zwar auf SALT III verschieben, jedoch müssten die USA bis dahin jegliche Tests dieser Systeme aussetzen. Carter erklärte sich daraufhin bereit, über CMs zu verhandeln, so Moskau im Gegenzug den Backfire-Bomber limitiere und zusage, in SALT III zügig mit der strategischen Abrüstung zu beginnen. Nun arbeitete Washington eine neue Verhandlungsposition aus: die Gesamtzahl an ICBMs und MIRVs<sup>1558</sup> auf beiden Seiten sollte deutlicher gesenkt werden, als in Wladiwostok vereinbart,<sup>1559</sup> der Backfire-Bomber in Stationierung, Produktion, Einsatz und Ausstattung limitiert. SS-20 sollten nicht reguliert werden, nur die interkontinentalen SS-16. Im Gegenzug werde man keine interkontinentalen Marschflugkörper dislozieren, alle ALCMs mit einer Reichweite von 600 bis 2500 km auf maximal 250 schweren Bombern unterbringen und alle übrigen CMs über 600 km Reichweite bis SALT III weder testen noch dislozieren. Diese Angebote wurden Moskau ohne

---

<sup>1555</sup> Vgl. Memorandum, Roger C. Molander an Zbigniew Brzezinski: The Backfire, Moscow, and SALT THREE, Washington, 16. März 1977, Folder 4: 3/25/77-4/2/77 Vance Trip to Moscow, 5/72-3/17/77; Box 17; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1556</sup> Telegramm SECTO 3022, USDEL Secretary Moscow an DoS, 28. März 1977, Folder 6: 3/25/77-4/2/77 Vance Trip to Moscow, 3/28-31/77; ebd.

<sup>1557</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, 12. April 1977, Folder 1: 4/12/77 Dobrynin (USSR) Visit, 4/77; Box 18; ebd.

<sup>1558</sup> MIRVs (Multiple independently targetable reentry vehicles) stellen Mehrfachsprengköpfe dar, die auf einem Trägersystem montiert werden und so mit einer Rakete verschiedene Ziele angreifen können.

<sup>1559</sup> Namentlich von 2400 ICBMs auf 2200; von 1320 MIRVs auf 1200, vgl. hier und im Folgenden: Report prepared by Paul Warnke: Status of Exploratory Discussions with Ambassador Dobrynin on SALT, Washington, 3. Mai 1977, Folder 3: President – Europe, 5/5-10/77 – President's Book [I]; Box 3; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Trip Files (NSA 4); JCL.

Konsultation mit den Alliierten noch vor dem Londoner NATO-Gipfel unterbreitet. Zwar informierte Brzezinski den Präsidenten, dass SALT und CMs die Interessen der Verbündeten betreffen, doch in die Verhandlungen gingen diese Bedenken nicht ein.<sup>1560</sup> Helmut Schmidt, der daraufhin auf dem Londoner Gipfel seine Sorgen um SALT deutlich machte, erhielt bald Rückendeckung aus Paris. Wie Außenminister de Guiringaud bei einem quadripartiten Treffen am Rande des Gipfels erklärte, Sorge sich Frankreich um die Sicherheit des Kontinents, falls die USA in SALT für Europa relevante Systeme verhandelten: „Alles [...], was das lokale Gleichgewicht in Europa in Frage stelle, sei sehr gefährlich. Zunächst wäre es strategisch gefährlich. Doch die psychologischen Auswirkungen auf die Meinung in Westeuropa wären das größte Risiko.“<sup>1561</sup> Sollte das Gefühl entstehen, dass sich UdSSR und USA im Gleichgewicht gegenüberstünden und die USA gegen sowjetische Aggressionen in Westeuropa nichts mehr unternehmen könnten, würde sich die öffentliche Meinung in Richtung Neutralität „demobilisieren“.

Während in Westeuropa Sorgen aufkamen, verkomplizierten sich auch die SALT-Verhandlungen. Hierzu trug bei, dass Carter am 30. Mai bekannt gab, die USA würden unilateral die Produktion des B-1 Bombers aussetzen, was in Moskau als unklares Signal wahrgenommen wurde.<sup>1562</sup> Zwar sollte die Entscheidung Carter zufolge signalisieren, dass man im Sinne von Fortschritten bei SALT II zu unilateralen Zugeständnissen bereit sei. Andererseits erklärte er in einer Pressekonferenz, die Entscheidung sei vor allem dadurch begründet, dass Cruise Missiles sich als kostengünstige und effektive Alternative anböten, was aus Moskaus Warte wie eine Drohung mit CM-Aufrüstung klang. Der Kreml ignorierte diese Entscheidung und blockierte die Verhandlungen, worauf er sich seit einiger Zeit zurückgezogen hatte. Wie Brzezinski eine Woche nach der B-1-Entscheidung und nur drei Monate vor dem Auslaufen des SALT I Interim Agreement, der Deadline für eine SALT-II-Übereinkunft, festhielt: „[S]eit Mai haben [die Sowjets] die substanzielle Diskussion der zentralen SALT-Themen da facto bis frühestens September aufgeschoben, während sie ihre öffentlichen Angriffe auf unsere SALT-Position fortsetzen und die B-1-Entscheidung abtun.

---

<sup>1560</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: SALT, Washington, undatiert, aus den Briefing-Materialien für den NATO-Gipfel in London, Folder 9: 5/7-11/77 London International Summit, 1/77-3/77; Box 18; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

<sup>1561</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, London, 9. Mai 1977, Folder 2: 5/7-8/77 London International Summit, 5/1-17/77, Box 19; ebd. Im Folgenden ebd.

<sup>1562</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Jimmy Carter: The President's News Conference, 30. Juni 1977, online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*.  
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7751>, letzter Zugriff am 17. August 2017, 12:29 Uhr.

Ihre Strategie scheint es zu sein, maximalen Druck auf Sie in der elften Stunde des existierenden Abkommens auszuüben.“<sup>1563</sup> Dies läge wohl nicht zuletzt an den eigenen taktischen Fehlern, da man auf Moskaus Druck gegen das Aussparen der CM mit sofortigem Einlenken reagiert habe. Dies habe den Kreml vermutlich von der Verhandlungsschwäche der USA überzeugt. Mit Blick auf Europas Kritik kam Brzezinski unter der Überschrift „our nervous allies“ zu ähnlichen Ansichten wie einst Kissinger: „Unsere europäischen Verbündeten haben immer Angst. Wenn wir nicht mit den Sowjets zurechtkommen, sind sie über ihre Bedrohung besorgt. Wenn wir gut mit den Sowjets zurechtkommen, fürchten sie ein Kondominium“. Jimmy Carter stimmte zu. Dass die Sowjetunion sich unnachgiebig zeige und die USA anprangere, die Détente auf der Basis von Menschenrechtsfragen zu untergraben, sei altbewährte Taktik, die die Furcht der Europäer vor Instabilität nach Regierungswechseln in Washington ausnutze.

Als Kanzler Schmidt wenig später nach Washington reiste, zeigte sich, dass diese sowjetische Taktik in Bonn erfolglos war. Zwar belehrte er Carter, dass dessen B-1 Entscheidung für Moskau schwer verständlich sei, enthielt sich aber sonst jeglicher Kritik.<sup>1564</sup> Dass in Bonn dennoch die Sorgen wuchsen, war auch Washington klar. Brzezinski hatte den Präsidenten vor den Gesprächen mit Schmidt darauf vorbereitet, dass dieser SALT zwar als unverzichtbar für die Entspannung sehe, jedoch zunehmend strukturelle Sicherheitskonflikte akut würden: „Die Deutschen haben großes Interesse an der Fortführung der Détente und dem Abschluss eines SALT-II-Abkommens, doch manche sind besorgt, dass SALT Europa politisch und strategisch benachteiligen könnte. Sie sind besonders beunruhigt von sowjetischen TNF-Stationierungen, insbesondere der SS-20, und von der Möglichkeit, dass [CM]-Limitierungen so niedrig gesetzt werden könnten, dass ihre Nutzung als Europa-basiertes Gegengewicht ausgeschlossen wäre.“<sup>1565</sup> Diese Unsicherheit sollte kurz nach Schmidts Besuch durch eine Skandalveröffentlichung der Washington Post verschärft werden, die an die geheimen Protokolle des Policy Review Committee (PRC) gekommen war, das in seinem von Carter initiierten Strategie-Review PRM-10 zu einer Neubewertung der Lage in Europa kam. Am 8. Juli hatte das PRC, in dem Vizepräsident, Department of Defense, State Department, Joint

---

<sup>1563</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: National Security Report #20, Washington, 8. Juli 1977, Folder 4: Weekly Reports (to the President) 6-30 (6/77-9/77); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1564</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 13. Juli 1977, Folder 3: 7/13-14/77 Schmidt (Germany) Visit, 8/77; Box 21; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

<sup>1565</sup> Memorandum, Cyrus Vance an Präsident Carter: Visit of Chancellor Helmut Schmidt of the Federal Republic of Germany, July 13-15, 1977, Folder 2: 7/13-14/77 Schmidt (Germany) Visit, 7/77; ebd.

Chiefs of Staff, CIA, NSC, Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) und Office of Management and Budget (OMB) vertreten waren, sich im Situation Room des Weißen Hauses besprochen. Man war hier zu dem Schluss gekommen, dass das Konzept der Vorwärtsverteidigung, nach dem die territoriale Integrität der Bundesrepublik Deutschland im Kriegsfall bewahrt werden sollte, nicht umsetzbar war. Wie Brzezinski zu Beginn der Sitzung erklärte, sei es „im derzeitigen politischen Umfeld“ unmöglich, in den USA und „insbesondere in Europa“ „Unterstützung für die Bereitstellung der konventionellen Streitkräfte zu erlangen, die notwendig wären, um sicherzustellen, dass die NATO im Falle eines Versagens der Abschreckung ihre territoriale Integrität bewahren könnte.“<sup>1566</sup> Man müsse auf eine „Pattstrategie“ („stalemate strategy“) umstellen, nach der man sich zurückziehen, den Truppen des Warschauer Pakts den Einmarsch auf westdeutsches Territorium gestatten und sie dann dort in Schach halten würde, um die Sowjetunion durch die Aussicht einer Komplettmobilisierung der US-Armee zum Rückzug zwingen solle. Dies dürfe keinesfalls bekannt werden: „wir können – aus politischen Gründen – keine Strategie ankündigen, die den Verlust westdeutschen Territoriums beinhaltet.“ Diese Informationen gelangten nun in die Hände der Enthüllungsjournalisten Evans und Novak, die ihre Einsichten unter dem Titel „Conceding Defeat in Europe“ publizierten:

„Präsident Carter wird im Laufe dieser Woche von seinen Nationalen-Sicherheits-Beratern eine neue Verteidigungsstrategie vorgestellt werden, die insgeheim einer sowjetischen Invasion ein Drittel Westdeutschlands konzidiert, anstatt zu versuchen, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, was laut jener Berater Moskau provozieren und Washington spalten würde. PRM-10, die streng geheime Strategiestudie der Carter-Administration, schlägt vor, dass diese Politik Westeuropa schmackhaft gemacht werden könnte, indem man ihre Implikationen schlicht verschweigt.“<sup>1567</sup>

Der erste Druck dieses Artikels am 3. August 1977 war aufgrund „typographischer Fehler“ unlesbar und erschien daher am Folgetag nochmals, diesmal mit einer Stellungnahme der Regierung.<sup>1568</sup> Tatsächlich zitierte die Washington Post wortgetreu aus dem Sitzungsprotokoll und PRM-10, was für die Regierung äußerst unangenehm war – nach Informationen der französischen Botschaft in Washington waren die Informationen von Pentagon-Mitarbeitern weitergeleitet worden, die die laxen sicherheitspolitische Haltung der Regierung Carter

---

<sup>1566</sup> Summary of Conclusions, Policy Review Committee Meeting, Washington, 8. Juli 1977, Folder 18: Meetings – PRC 22, 7/8/77; Box 24; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33), JCL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1567</sup> Rowland Evans / Robert Novak: „Conceding Defeat in Europe“, in: The Washington Post, 3. August 1977, eine Kopie liegt in: AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1568</sup> Vgl. Editors Note in der Version des Artikels vom 4. August, ebd.

ablehnten.<sup>1569</sup> Die Regierung leugnete den Inhalt der Kolumne vehement und versicherte, dass man an der Vorwärtsverteidigung festhalte, was auch Brzezinski noch am 3. August, bevor die lesbare Version des Artikels gedruckt wurde, Außenminister Genscher mitteilte.<sup>1570</sup> Dass aber die grassierenden Zweifel an der US-Sicherheitsgarantie durch die Affäre nicht beruhigt wurden, lag auf der Hand, auch wenn die Bundesregierung erklärte, dass sie der Washington Post keinen Glauben schenke.<sup>1571</sup> SACEUR General Haig versuchte, die Sorgen zu beruhigen, indem er in einem Interview mit der WELT ausführte, die NATO-Strategie unterliege keinem fundamentalen Wandel. Keine Allianz, die a priori Territorialverluste eines ihrer Mitglieder akzeptiere, sei lebensfähig.<sup>1572</sup>

Doch die Sorgen in Westeuropa blieben bestehen. Auch Paris begann nun zusehends, sich zu engagieren. Nicht nur teilte man Washington seine sicherheitspolitischen Bedenken deutlich mit, wie beim Staatsbesuch Premierminister Barres und Außenminister de Guiringauds im September 1977.<sup>1573</sup> Darüber hinaus wurde Washington unsanft mit einer französischen Abrüstungsinitiative konfrontiert: nach jahrelanger Ablehnung aller multilateralen Verhandlungen erklärte Paris nun, das Feld benötige dringend einen „französischen Beitrag“. Wie es der Sprecher des Elysée-Palasts, Jean-Philippe Lecat, formulierte: „während der letzten 10 bis 15 Jahre, während Frankreich Rüstungskontrollgesprächen fernblieb, monopolisierten die Supermächte dieses Problem und kanalisiert es, um einzig ihren Interessen zu dienen [sic!]. Der französische Vorschlag [...] würde keinerlei Diskriminierung zugunsten eines bestimmten Staats, einer bestimmten Region oder eines bestimmten Waffentyps reflektieren.“<sup>1574</sup> Diese Initiative wolle Frankreich, wie man Moskau bereits mitgeteilt hatte, in der UNO umsetzen, wozu es der Conference of the Committee on Disarmament beitreten und sein Programm bei der Sondergeneralversammlung zur Abrüstung vorstellen werde. Dieses Manöver war aus amerikanischer Sicht sowohl innenpolitischen

---

<sup>1569</sup> Vgl. Dépêche d'actualité, französische Botschaft Washington an das MAE: Articles d'Evans et Novak sur Washington sur la défense européenne, 10. August 1977, ebd.

<sup>1570</sup> Vgl. Telegramm Nr. 6862-68, Französische Botschaft Washington an das MAE: Défense de l'Europe, 4. August 1977, ebd.; zudem Botschafter Wickert, Peking, an das Auswärtige Amt, 25. September 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 256, FN 9.

<sup>1571</sup> Vgl. ebd.

<sup>1572</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3532 / 3534, Französische Botschaft Bonn an das MAE, 16. August 1977, AD, 1929 INVA, Box 3966, in dem der Inhalt des Artikels vom selben Tag aus „Die Welt“ wiedergegeben wird.

<sup>1573</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 15. September 1977, Folder 1: Brown, Harold, 11/21/77 Meeting with French Defense Minister, 11/77; Box 27; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

<sup>1574</sup> Memorandum: French Announce Disarmament Initiative, 26. August 1977, Autor und Ursprungsort geschwärzt, Folder 10: 9/15-16/77 Barre (France) Visit, 6/77-8/77; Box 21; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Europe, USSR, and East/West Files (NSA 23); JCL.

Erwägungen als auch der Absicht geschuldet, die Führungsstellung Frankreichs in der EG, das Verhältnis zu den Entwicklungsländern und die Sonderbeziehung zur Sowjetunion zu stärken. In diesem Sinne war Giscard's Taktik gaullistisch.<sup>1575</sup> Auch Bonn hatte begonnen, Frankreich zu einer aktiveren Rolle in der Abrüstungspolitik zu drängen. So wollte man Giscard zur Teilnahme an MBFR bewegen und ein Gremium zur Verhandlung der CM-Frage schaffen, an dem die Westeuropäer inklusive Frankreichs beteiligt wären.<sup>1576</sup>

Auf dem Feld der CMs zeichneten sich mittlerweile konkrete Differenzen zwischen Europa und den USA ab. Washington zielte in SALT II auf drei Vertragsdokumente ab: ein Abkommen mit Gültigkeit bis 1985, ein Protokoll mit Gültigkeit von drei Jahren zur späteren Nachverhandlung und eine Erklärung zu SALT III. Die CM-Frage sollte in das Protokoll aufgenommen werden.<sup>1577</sup> Bis zu dessen Nachverhandlung würden die USA die Entwicklung aller CMs mit Reichweiten über 600 km aussetzen. Die Europäer bezweifelten, dass diese Waffen mit Ablauf des Protokolls neu verhandelt würden und beharrten auf einer Anhebung der Ausschlussreichweite auf 1500 km, so dass CMs, die Kontersysteme zu den SS-20 darstellten, genutzt werden könnten. Dies unterstrich General Haig gegenüber Brzezinski, dem er erklärte, die Europäer würden eigene CMs entwickeln, wenn die USA sie im Stich ließen.<sup>1578</sup> Haig äußerte Sorge über den „Kontrollverlust“ der USA über solch ein eigenständiges Marschflugkörperarsenal, während Brzezinski meinte, die Forderungen der Europäer seien unrealistisch, aber ihre selbstständige Rüstung begrüßenswert, solange sie nicht antiamerikanisch konzipiert sei. Haig insistierte, man müsse in vertiefte Konsultationen eintreten. Die SS-20 stellten bei einem CM-Stopp eine uneingeschränkte Bedrohung Europas dar. Helmut Schmidt war sich einig mit Haig, wie Brzezinski am 27. September in Bonn erfuhr. Die Bereitschaft der USA, taktische CMs auf 600 km zu limitieren, stieß ihm negativ auf: „Auf meine kritische Frage, ob mit der 600-km-Begrenzung für land- und seegestützte Cruise Missiles nicht ein erhebliches Pfand aus der Hand gegeben würde, antwortete B., [diese] würden in den nächsten drei Jahren nicht zur Verfügung stehen. [...] Ich habe diesen Gesprächsteil über SALT nicht vertieft, sondern nur durch mehrere kritische Zwischenfragen

---

<sup>1575</sup> Vgl. ebd.

<sup>1576</sup> Dies wurde ebd. bestätigt.

<sup>1577</sup> Vgl. für den Stand der Verhandlungen: Memorandum of Conversation: The President's Meeting with USSR Foreign Minister A.A. Gromyko, Washington, 23. September 1977, Folder 6: Memcons: President, 9/19-30/77; Box 35; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1578</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, London, 27. September 1977, Folder 6: Memcons, Brzezinski, 1-9/77, Box 33; ebd



eine gewisse Distanz erkennen lassen.“<sup>1579</sup> Schmidt erteilte daraufhin dem AA und dem Verteidigungsministerium Weisung, die amerikanischen Ansichten, die ihm „vermutlich keineswegs vollständig mitgeteilt worden sind“, genau zu analysieren. Van Well erklärte Brzezinski, „daß von einer Reichweitenbegrenzung für die Cruise Missiles auch dann präjudizierende Wirkungen für spätere Verhandlungen ausgehen würden, wenn diese nur im Protokoll geregelt werden.“<sup>1580</sup> Genscher empfahl er, seinem amerikanischen Amtskollegen diese Sorgen ebenfalls zu verdeutlichen. Berichtete Brzezinski nach seinen Gesprächen in Europa noch recht beiläufig über diese Problematik, rückte Schmidts Rede vor dem IISS sie wenige Wochen später an die Spitze der Agenda.<sup>1581</sup> Doch selbst hier formulierte Schmidt seine Kritik noch diplomatisch. Seine unverblümete Ansicht erklärte er nur intern in der Sitzung des Bundessicherheitsrats am 9. November: „Er hielte die Handlungsweise der Amerikaner für bemerkenswert. Von dem völlig unverständlichen Verzicht des US-Präsidenten auf die B-1-Produktion über die Reichweitenbegrenzung der Cruise Missiles bis zu beabsichtigten Absprachen der USA mit der Sowjetunion über die Nichtweitergabe und Nichtumgehung ginge im Endeffekt alles zu Lasten der Europäer.“<sup>1582</sup> Die letztgenannten Prinzipien der Nichtweitergabe und -umgehung sollten eine Aushebelung der Rüstungsbegrenzungen durch Weitergabe strategischer Waffen an Drittstaaten verbieten, was die euro-amerikanische Rüstungskooperation zu schädigen drohte.<sup>1583</sup> Schmidt gab bekümmert zu Protokoll, dass er „zu keinem Zeitpunkt der SALT-Verhandlungen vom US-Präsidenten konsultiert worden sei“; dem schloss sich Verteidigungsminister Leber an, den sein amerikanischer Amtskollege ebenfalls nicht einbezogen hatte.<sup>1584</sup> Über die Limitierung der CMs war man erst am 11./12. Oktober ohne Vorabinformationen in der NPG unterrichtet worden. Die CMs seien das einzige Pfund, mit dem man Moskau auf eurostrategischer Ebene zum Einlenken bewegen könne. Gäben die USA diese Option ohne Gegenleistung aus der Hand, wie sie es mit dem B-1-Bomber getan hätten, „sei dies für die Europäer unerträglich.“ Da die USA dies im Protokoll jedoch bereits zugestanden hatten, könne man kaum öffentlich

---

<sup>1579</sup> Aufzeichnung des Bundeskanzlers Schmidt, 28. September 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 261. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1580</sup> Staatssekretär van Well an Bundesminister Genscher, z.Z. New York, 28. September 1977, ebd., Dok. 263. Im Folgenden ebd.

<sup>1581</sup> Für Brzezinskis Berichterstattung vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Summary Report on European Trip, Washington, 29. September 1977, Folder 2: (Trips) Four Power Meetings (9/77-1/80); Box 41; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1582</sup> Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9. November 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 318.

<sup>1583</sup> Vgl. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 12. Juli 1977, AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 185, FN 4. Im Folgenden ebd.

<sup>1584</sup> Hier und im Folgenden: Sitzung des Bundessicherheitsrats, 9. November 1977, a.a.O.

opponieren, ohne am Ende die Schuld am etwaigen Scheitern von SALT II auf sich zu nehmen. Daher beschloss man, „darauf hinzuwirken, daß [...] die europäischen Optionen zu den [CMs] im Blick auf Nachfolgeverhandlungen und künftige verteidigungspolitische Entscheidungen offen gehalten werden“ und dass „die Europäer keine europäischen technischen Optionen aufgeben können.“ Diese Position erklärte van Well am 11. November Brzezinski, wie dieser entnervt festhielt: „An der invertierten Spitze von van Well’s langatmigem Hegelianischen Dreieck gab es zwei Punkte: Einen Vorschlag, bezüglich der Grauzonensysteme spätestens in den nächsten Wochen ein Viermächtetreffen abzuhalten und die Implikation, dass, falls diese Angelegenheit nicht zufriedenstellen gehandhabt werde, [...] das bevorstehende SALT-II-Abkommen ein politisches Problem in Westeuropa werden würde.“<sup>1585</sup> Der Konflikt, der zum NATO-Doppelbeschluss führen sollte, war eröffnet.

Wie bereits erläutert, war die Einberufung dieser Viermächtegespräche kompliziert. Die USA bremsten Forderungen nach einem zeitnahen Treffen aus und forderten die Bundesregierung auf, ihre Positionen zu präzisieren. Der Leiter der Politischen Abteilung des AA, Blech, erklärte dem amerikanischen Vizeaußenminister Vest hierzu, dass die Uneindeutigkeit der deutschen Positionen aus den mangelhaften Konsultationen resultiere.<sup>1586</sup> Substantiell erläuterte er den Kern der Problematik entlang der Linie des Bundeskanzlers mit dem Hinweis, SALT werfe ein „semantisches Problem auf, da es nur jene Waffen als strategisch bezeichnet, die die Europäer nicht betreffen.“ Auch SALT III, „europäische Optionen“ bei den CMs und die Nichtweitergabeklausel seien für Bonn vitale Themen; da man diese eh mit London und Paris koordinieren müsse, sei ein Viermächteforum die beste Lösung. Bilaterale Gespräche würden nur den Eindruck des „ganging up“ erwecken. Vest empfahl, auf die deutsche Forderung eines Treffens im November einzugehen. Carter schrieb daraufhin an Schmidt: „Die jüngste Initiative Ihrer Regierung, die ein Treffen auf hoher offizieller Ebene fordert, um die „Grauzonen“-Waffen und ihr Verhältnis zu SALT zu untersuchen, wie auch Ihre [IISS]-Rede, haben Fragen von größter Bedeutung aufgeworfen.“<sup>1587</sup> Wie im vorigen Kapitel erwähnt, kam es dennoch aufgrund amerikanischer Verzögerungen, französischer Blockade, der Veröffentlichung der Inhalte der ersten Viermächtedebatten und der Empörung

---

<sup>1585</sup> Telegramm BONN 18816, Leslie Gelb; US-Botschaft Bonn an Zbigniew Brzezinski, Washington, 11. November 1977, Folder 6: Europe, 11/77; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Cables File (NSA 16); JCL.

<sup>1586</sup> Vgl. Telegramm BONN 19419, US-Botschaft Bonn an DoS: Four Power Consultation on SALT, 23. November 1977, ebd. Im Folgenden ebd.

<sup>1587</sup> Telegramm WH 70562, Präsident Carter an Helmut Schmidt, Washington, 23. November 1977, Folder 2: Defense – Enhanced Radiation Warhead (3/78-8/78); Box 22; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

der ausgesparten NATO-Mitglieder zunächst nur zu bilateralen Konsultationen über die Thematik, die zudem ob der ERW-Debatte bis in den April 1978 hinein kaum Fortschritte machten. Die Neutronenwaffe, die als Gegenmittel zum konventionellen Übergewicht Moskaus konzipiert war und militärisch wie als Verhandlungspfund ein partielles Heilmittel für die westeuropäischen Sorgen dargestellt hätte, wurde ebenso ohne Gegenleistung Moskaus aus der Hand gegeben wie der B-1-Bomber und ein Teil der CMs. Die Grauzonenproblematik wurde hierdurch verschärft; die sowjetischen Mittelstreckenwaffen blieben unreguliert, während Carter drei seiner bedeutendsten Karten verspielt hatte.

Kurz nach der unpopulären ERW-Entscheidung erklärten die USA im Nordatlantikrat mit Rückendeckung Londons, man wolle die Grauzonensysteme aus SALT II und selbst aus der Absichtserklärung für SALT III ausklammern. Man plane, nur eine „relativ allgemeine Formulierung“ einzubringen, um Moskau von Gegenforderungen abzuhalten und SALT II nicht zu gefährden.<sup>1588</sup> Schmidt brachte dieses Problem im Mai Breschnew gegenüber zur Sprache, der der Bundesrepublik einen Regierungsbesuch abstattete. Breschnew wandte sich zwar deutlich gegen die Aufrüstung des Westens mit CMs, für die Schmidt plädierte: „Er wolle nicht glauben, daß die Bundesrepublik für ein Wettrüsten eintrete.“<sup>1589</sup> Schmidt nahm diese Gelegenheit wahr, um auf die Überlegenheit des Warschauer Pakts auf Ebene der Panzer, Mittelstreckenraketen und Bomber hinzuweisen, „besonders auf das Problem der SS-20“. Hierzu überreichte er westdeutsche Statistiken und bat um „Überprüfung der Zahlen“, ein Ansinnen, dem Moskau auswich.<sup>1590</sup> Zu Schmidts Überraschung erklärte sich Breschnew jedoch prinzipiell zu Verhandlungen über die Grauzonensysteme bereit: „Wenn BK nach ‚Grauzone‘ frage, so sei SU bereit, alle Arten von Waffen zu reduzieren im Einvernehmen zwischen den Staaten, ohne Beeinträchtigung der Sicherheit der Seiten und bei voller Gegenseitigkeit.“ Wie Schmidt telefonisch an Jimmy Carter berichtete: „Ich habe ihm die Karten zur sowjetischen Panzerüberlegenheit in Zentraleuropa gezeigt. Er wollte nicht über das Thema sprechen, aber er hat zugehört, und die Karten hat er mitgenommen.“<sup>1591</sup> Die Bereitschaft zur Grauzonenverhandlung sei für ihn neu gewesen. Diese gab Schmidt am 9. Mai prompt im Fernsehen bekannt, was den Eindruck erweckte, Schmidt habe Moskau hierzu

---

<sup>1588</sup> Vgl. hierzu den Bericht der französischen Delegation: Telegramm Nr. 1426/30, Französische Ständige Vertretung Brüssel an das MAE, 25. April 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise".

<sup>1589</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, auf Schloß Gymnich, 5. Mai 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 136.

<sup>1590</sup> Vgl. ebd., FN 36.

<sup>1591</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Summary of the President's Telephone Call from Chancellor Schmidt, Washington, 7. Mai 1978, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

bewegt und fordere nun das westliche Bündnis zur Initiative auf. Die Washington Post gab diese Nachrichten an die amerikanische Öffentlichkeit weiter, allerdings auch die Ansicht skeptischer „high-level sources“, nach der Breschnews Stellungnahme keine verlässliche Zusage sei.<sup>1592</sup> Diese Ansicht teilte das State Department, worüber die französische Botschaft in Washington informiert wurde. Schmidt habe Breschnew gegenüber nur darauf hingewiesen, dass man „eines Tages“ einmal über die Grauzone sprechen müsse, worauf Breschnew inhaltlich nicht vorbereitet gewesen sei: „M. Breschnew hat sich dem Gegenstand gegenüber offen gezeigt, da er vermutlich keine einzige seiner Implikationen kannte.“<sup>1593</sup> Dennoch reiften ob dieser Lage in Washington Überlegungen heran, die den Doppelbeschluss vorzeichneten. Wie das State Department der französischen Botschaft erläuterte: „Ein Verhandlungsangebot über diese Waffen wäre weniger ‚glaubwürdig‘ ohne die Stationierung von Streitkräften, die auf Waffen wie den Backfire oder die SS-20 ausgerichtet sind.“ Ergo müsse man in Europa mit Mittelstreckenwaffen nachrüsten, um Moskau zum Einlenken zu bewegen. Diese Überlegungen stammten nicht nur aus der amerikanischen Regierung, sondern aus den Ergebnissen der High-Level-Group der NPG, die im Herbst 1977 beauftragt worden war, die Rolle der TNF für die langfristige NATO-Strategie zu analysieren. Dieser Bericht, der von der NPG prinzipiell im April 1978 angenommen wurde,<sup>1594</sup> enthielt, wie das AA festhielt, „ein klares Plädoyer für die TNF-Modernisierung“; besonders Raketen großer Reichweite seien „die zur Zeit schwächste Stelle im TNF-Spektrum der NATO“.<sup>1595</sup> Für die Modernisierung kamen sowohl CMs, die das Territorium der UdSSR erreichen konnten, als auch eine neue ballistische US-Mittelstreckenrakete in Frage. In Washington wurden diese Empfehlungen debattiert: einige Regierungsmitarbeiter unterstützten sie, andere warnten vor den Konsequenzen einer Nachrüstung für die Entspannungspolitik und die öffentliche Meinung in Westeuropa.<sup>1596</sup> Ob die Modernisierung die Abschreckungskapazität verbessern und einer euro-amerikanischen Entkopplung entgegenwirken würde, war ebenfalls umstritten. Dennoch analysierte die französische Botschaft, die USA näherten sich der Idee langsam an, was wohl Konsequenz deutscher Kalküle sei: „man kann nicht ausschließen [...], dass das

---

<sup>1592</sup> Vgl. Michael Getler: „Schmidt Says Brezhnev Willing To Expand Arms Talks With West“, in: The Washington Post, 10. Mai 1978, hier auch Hinweis auf Helmut Schmidts Fernsehinterview, eine Kopie des Artikels liegt in: AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1593</sup> Hier und im Folgenden Telegramm Nr. 4244-52, Französische Botschaft Washington an das MAE: "Zone Grise" – Entretien au Département d'État, 17. Mai 1978, ebd.

<sup>1594</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dannenbring, 24. April 1978, AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 124.

<sup>1595</sup> Ebd., FN 11.

<sup>1596</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 4244-52, 17. Mai 1978, a.a.O.

deutsche Beharren auf dieser ‚Grauzone‘ gemäß den traditionellen Gegebenheiten der deutschen Politik ambivalent ist: der Diskurs zur Abrüstung wird begleitet von der Bereitschaft, die Kapazitäten an MRBM [Medium-Ranged Ballistic Missiles] der NATO zu verstärken.“<sup>1597</sup> In Paris war man aufgrund seiner souveränen Nuklearpolitik und des Imperativs, die eigenen Waffensysteme nicht in multilaterale Verhandlungen einzubeziehen, gegen Verhandlungen über euro-strategische Systeme, wie das MAE im Februar 1978 festhielt. Man wolle jedem Druck hin zu einer französischen Partizipation widerstehen: „Das Konzept des eurostrategischen Gleichgewichts, das dem Kanzler so teuer ist, widerspricht unserer Doktrin. Wir haben daher ein Interesse daran, [...] alle Verhandlungen über die eurostrategischen Systeme zu vermeiden.“<sup>1598</sup> Doch infolge des TNF-Berichts der HLG, deutschen Drucks und Breschnews scheinbarer Verhandlungsbereitschaft nahm die US-Regierung nun die seit Januar ruhenden Grauzonenkonsultationen mit London, Paris und Bonn wieder auf.<sup>1599</sup> In diesem Rahmen plante sie, über SALT zu informieren, die Optionen zur Grauzone zu beraten und zu vereinbaren, welche Informationen an die übrigen NATO-Mitglieder weitergegeben werden sollten.<sup>1600</sup> Eine erste Gelegenheit ergab sich hierzu am Rand des Bonner Gipfeltreffens der G7 am 17. Juli. Carter versicherte seinen drei Kollegen, die USA setzten die Entwicklung von CMs fort, da man derzeit gegen SS-20 und Backfire kein anderes Mittel außer der F-111 im Arsenal hätte.<sup>1601</sup> Carters Frage, ob man die Grauzone in SALT III verhandeln solle, verneinten Callaghan und Giscard, wobei letzterer nicht ganz schlüssig ausführte, wenn zum strategischen jetzt noch ein Mittelstreckengleichgewicht komme, werde das konventionelle Übergewicht der UdSSR in seiner Bedeutung gestärkt werden. Schmidt reagierte indigniert: „Ihm sei klar, daß Großbritannien und Frankreich hieran kein Interesse hätten, weil sie eigene nukleare Systeme besitzen [...]. Die Bundesregierung fühle sich jedoch durch die zunehmende Disparität im Grauzonenbereich bedroht.“ Trotz Gemeinsamkeiten in der Problemanalyse war man somit weit von einer Lösung entfernt. Es waren die USA, die, nachdem sie sich mit den Ansichten ihrer Alliierten vertraut gemacht hatten, im Spätsommer und Herbst 1978 den taktischen Ansatz

---

<sup>1597</sup> Ebd.

<sup>1598</sup> Fiche Opérationelle pour le Ministre, MAE: „Sommet“ Franco-Allemand, Sujets Politiques, Paris, 2. Februar 1978, AD, 1929 INVA, Box 4001.

<sup>1599</sup> Vgl. Telegramm Nr. 5186-88, Französische Botschaft Washington an das MAE: Deuxième Série des Consultations Bilatérales sur la „Zone Grise“, Washington, 9. Juni 1978, ebd.

<sup>1600</sup> Vgl. Telegramm Nr. 5288/90, Französische Botschaft Washington an das MAE: Consultations Bilatérales sur la "Zone Grise", Washington, 12. Juni 1978, ebd.

<sup>1601</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, 19. Juli 1978, AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 223.

entwickelten, der die Allianz zusammenbringen und den Doppelbeschluss aus der Taufe heben sollte.

Am 23. August tagte zunächst das SCC des NSC, um zu ergründen, wie die USA auf die europäischen Sicherheitsorgen reagieren könnten.<sup>1602</sup> Das Komitee kam zu drei Schlüsselresultaten. Erstens müsse die Rolle der strategischen Streitkräfte der USA und die Abschreckungsstrategie unverändert bleiben, da sie das globale Gleichgewicht garantierten: „es gibt weder politisch noch militärisch eine Notwendigkeit für einen massiven Ausbau der [TNF].“ Da Moskau auf diesem Sektor jedoch in der Tat systematisch aufgerüstet hatte, erkannte man, zweitens, die politische und militärische Notwendigkeit „ernsthafter Überlegungen eines limitierten Ausbaus der Langstrecken-[TNF] in Europa“ an. Diese Nachrüstungspläne sollten, drittens, „mit der Entwicklung einer Rüstungskontrollinitiative“ gekoppelt werden, um „mit diesen Systemen auf beiden Seiten umzugehen.“ Initiative und Anführerschaft in der NATO müssten bei den USA liegen, die auch die Verhandlungen mit Moskau im Rahmen von SALT III führen würden. In Vorbereitung der Gespräche mit den Verbündeten erarbeitete das SCC taktische Grundlagen und Sprachregelungen: Leslie Gelb, Abrüstungsbeauftragter im State Department, übermittelte am 8. September hierzu ein Paper an seine Kollegen von NSC, DOD, ACDA, JCS und CIA, das Ergebnis interministerieller Arbeiten war und den Titel „U.S. Objectives in Bilateral Consultations on Theater Nuclear Issues“ trug.<sup>1603</sup> Hier hieß es, die Grundbotschaft an die Alliierten müsse sein, dass man ihre Besorgnisse ernst nehme und handle. Der einzige Ansatz, der die politisch-militärischen Interessen in der Allianz vereinbaren könne, sei eine „Strategie, die Streitkräften modernisierung und Rüstungskontrolle integriert.“ So, wie bei der ERW überlegt worden war, die Nachrüstung als Verhandlungspfand einzusetzen, galt dies nun für die TNF. Doch die USA hatten aus dem ERW-Desaster auch etwas über Bündnistaktik gelernt: „Die USA sind bereit, den Prozess der Entwicklung einer solchen Bündnisstrategie anzuführen, wollen aber zunächst sicherstellen, dass die Verbündeten ihrerseits bereit sind, die politischen und militärischen Lasten mitzutragen.“ Zugleich müsse ein etwaiger Konsens zentrale Punkte beinhalten. So dürfe der Wert der strategischen Nuklearmacht der USA nicht, wie in Schmidts

---

<sup>1602</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Special Coordination Committee Meeting: PRM-38: Long-Range Theater Nuclear Forces, Washington, 23. August 1978, Folder 7: TNF/ERW (Thomson Producer) 9/78-10/78; Box 147; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Defense/Security Files (NSA 31); JCL.

<sup>1603</sup> Wie es hierzu in Gelbs Anschreiben hieß: „[This paper] has been worked interagency“. Memorandum, Leslie Gelb (State Department) an Mr. Aaron (NSC), Mr. McGiffert (DOD), Mr. Newhouse (ACDA), General Lawson (JCS), Mr. Bowie (CIA): US Objectives Paper for the Fall Bilaterals on Theater Nuclear Issues, Washington, 8. September 1978, ebd. Das Paper befindet sich im Anhang zu dem Memorandum. Im Folgenden ebd.

IISS-Rede, abgetan werden. Diese stelle weiterhin das primäre westliche Abschreckungsinstrument dar: „Wir wollen die Alliierten von der Sichtweise abbringen, dass die strategischen Streitkräfte der USA ‚neutralisiert‘ werden könnten.“ Die TNF-Nachrüstung sei wünschenswert, doch eine Aufrüstung Westeuropas bis hin zu einem eurostrategischen Gleichgewicht unnötig und sinnlos. Dies erst würde zur befürchteten euro-amerikanischen Abkopplung führen, einen Rüstungswettlauf mit den Sowjets riskieren und westliche Ressourcen unbotmäßig belasten. Zentral war daher die Kombination von Modernisierung und Abrüstungsangebot. Von den Verbündeten forderte man diesmal vorab eine „Zusage zur Stationierung von Systemen in Europa.“ Besonders mit der Bundesrepublik und Helmut Schmidt ging man ins Gericht: „Wir wollen, dass die Deutschen die Botschaft verstehen, dass unsere Politik auf diesem Gebiet besonders sensitiv für ihre Belange ist, und dass sie (a) Stellungnahmen und Entscheidungen minimieren sollten, die sie vor dem Rest der Allianz ‚in Führung bringen‘ und (b) den von den USA bereits unternommenen Schritten etwas Anerkennung zukommen lassen sollten, sowie auch der Tatsache, dass SALT II unsere Flexibilität nicht reduziert hat.“<sup>1604</sup> Auch müsse man Paris und London mit dem integrierten Ansatz versöhnen und versichern, dass ihre nationalen Streitkräfte nicht von diesem Unterfangen berührt würden. Die US-Administration zeigte sich lernfähig und schickte sich an, ihren traditionellen Platz als Primus inter Pares des Bündnisses wieder einzunehmen.

Indes blieben auch Paris und Bonn nicht untätig. Die Entwicklung der westdeutschen Position nach Schmidts IISS-Rede verlief zeitlich und inhaltlich parallel zu den amerikanischen Überlegungen, ohne nachweislich direkt mit ihnen zusammenzuhängen. Hatten die USA am 8. September die obige Position festgelegt, so arbeiteten AA und Verteidigungsministerium seit Juli an einem Positionspapier, das in Aushandlung mit dem Kanzleramt die Grauzonenpolitik festlegen sollte; seine Annahme im Bundessicherheitsrat war für September geplant.<sup>1605</sup> Tatsächlich wurde hier deutlich, dass das unabgestimmte Vorpreschen des Bundeskanzlers in der IISS-Rede intern Besorgnis und Widerspruch auslöste. Hierüber war die französische Diplomatie dank ihrer Kontakte in den Planungsstab des AA schon im April 1978 informiert: „auf Ebene der Experten des [AA] rufen die eurostrategischen Konzeptionen des Kanzlers eine gewisse Verlegenheit hervor, und [...] man ist sich der Schwierigkeiten und Risiken seines Unterfangens sehr wohl bewusst.“<sup>1606</sup> Bereits damals hatte sich abgezeichnet,

---

<sup>1604</sup> Ebd., Unterstreichung im Original.

<sup>1605</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3385/3396, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Evolution du concept allemande de la „Zone Grise“, Bonn, 27. August 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise".

<sup>1606</sup> Note, MAE: Entretien au Planungsstab: zone grise, Paris, 22. Juni 1978, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

dass London und Paris mit Schmidts Konzepten und seinen unabgesprochenen Vorstößen Probleme hatten. Der Planungsstab im AA stimme damit überein.<sup>1607</sup> Tatsächlich räumte das Papier von AA und BMV mit Schmidts kontroversesten Punkten auf, nämlich mit der Idee der Neutralisierung der strategischen Arsenale durch SALT und der daraus abgeleiteten Forderung nach eurostrategischem Gleichgewicht. Dies waren zugleich die zentralen Kritikpunkte des US-Positionspapiers. Die endgültige Beschlussfassung des Bundessicherheitsrats erfolgte am 5. Oktober 1978. Dietrich Genschel, Oberst im Generalstab und Mitarbeiter im Bundeskanzleramt,<sup>1608</sup> war Autor dieses Dokuments, das die Leitlinien der Grauzonenpolitik festlegte: man wandte sich von der Idee der eurostrategischen Balance ab und begriff die TNF als Teil des globalen Rüstungsgleichgewichts, das nur erreicht werden könne, wenn die NATO einen „gesamtstrategischen Ansatz“ verfolge.<sup>1609</sup> Auch der Doppelbeschluss, den Washington vorgezeichnet hatte, war diesem Dokument implizit: „Ein realistischer Lösungsversuch wird nur in einer Kombination von verteidigungspolitischen und rüstungskontrollpolitischen Schritten liegen können.“ Um die eigenen Sorgen um die euro-amerikanische Abkopplung und das TNF-Übergewicht der Sowjetunion in diesem globalen Ansatz zu berücksichtigen, schlug man eine Neudefinition des Begriffes „strategisch“ vor: „Künftig müssen davon nuklear-strategische Systeme interkontinentaler Reichweiten und solche mittlerer Reichweiten über tausend Kilometer erfasst werden, soweit sie das jeweilige Bündnisgebiet bedrohen“, so würde dessen „strategische Einheit [...] sichtbar gemacht werden.“ Dies sei auch taktisch von Vorteil, da man so westliche Interkontinentalwaffen gegen das sowjetische Mittelstreckenarsenal aufrechnen könne. Die Verhandlungen hierzu sollten, auch hier stimmte man mit den USA überein, im SALT-Rahmen stattfinden. Dass man unterstrich, dies werde nur geschehen, insofern „die USA die Initiative hierzu ergreifen“, legt nahe, dass Bonn über die Position Washingtons nicht informiert war, wo man eben jene Initiative avisierte. Nun müsse es westdeutsches Ziel sein, „im Bündnis die Anerkennung des gesamtstrategischen Ansatzes“ zu erreichen. Die Bundesregierung war auf einen realistischen Kurs eingeschwenkt, der Irritationen nach Schmidts IISS-Rede abbaute und beinahe deckungsgleich mit den Vorstellungen der USA war.

---

<sup>1607</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3385/3396, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Evolution du concept allemande de la „Zone Grise“, 27. August 1978, ebd. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1608</sup> Vgl. AAPD, 1978, Bd, 2, S. 1984. Genschel war Leiter der Gruppe 23 „Bundesministerium der Verteidigung, Sicherheitspolitik (Verteidigungsfragen, Abrüstung und Rüstungskontrolle), Bundessicherheitsrat“ im Kanzleramt.

<sup>1609</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Oberst i.G. Genschel, Bundeskanzleramt, 5. Oktober 1978, ebd.



Die französische Position, die Paris in Vorbereitung auf deutsch-französische Gespräche im Herbst 1978 festlegte, war aufgrund des nationalen Interesses der Fünften Republik eindeutig. Das Grundaxiom der nuklearen Rüstungskontrollpolitik lautete, jede Ausdehnung von SALT auf „nukleare Drittkräfte“ zu vermeiden.<sup>1610</sup> Die Sowjets beharrten seit Beginn der Verhandlungen darauf, britische und französische Waffen einzubeziehen; dies hatte man bis dato erfolgreich abgewehrt. Der deutsche TNF-Vorstoß berge nun ein doppeltes Risiko: „Wenn die Amerikaner [...] die Ausdehnung von SALT III auf Mittelstreckenwaffen [...] verlangen, ist evident, dass die Sowjets mit dem Beharren darauf antworten werden [...], dass die französischen und britischen Streitkräfte berücksichtigt werden.“ Dies würde nicht zwingend bedeuten, dass diese direkt betroffen wären, da bilaterale Verhandlungen zwischen Moskau und Washington für Frankreich nicht völkerrechtlich verbindlich seien. Sollten die USA die *force de frappe* jedoch bei der Berechnung des westlichen Arsenal berücksichtigen, würde dies dennoch Probleme aufwerfen. Bei jeder Stärkung der französischen Nuklearstreitkräfte würde sich die Berechnungsgrundlage ändern; da diese für die Abschreckung unwichtiger seien als die amerikanischen, sei der Druck auf Frankreich, von Aufrüstungen abzusehen, absehbar. Aus diesen Gründen hatte sich Frankreich schon aus den Viermächteverhandlungen über die Grauzone herausgehalten. Nun war es Kalkül, im Idealfall den deutschen und amerikanischen Plan zur Verhandlung der TNF in SALT III zu unterlaufen, um die Freiheit der eigenen Nuklearrüstung zu sichern. Sollte sich dies nicht verhindern lassen, müsse man die TNF entweder in die Gesamtzahl aller Nuklearwaffen einrechnen, um eine Deckelung von Mittelstreckenwaffen zu vermeiden, oder nur bestimmte Modelle einbeziehen, um Frankreichs Waffen auszuschließen.

Mit diesen kontroversen Positionen begannen die Viermächtekonsultationen. Am 28. September übermittelten die USA ihre 59-seitige Positionsbestimmung an ihre zentralen Verbündeten.<sup>1611</sup> Wenige Tage später reiste Brzezinski für erste Gespräche nach Europa, wo er am 3. Oktober mit Schmidt zusammentraf. Der Kanzler teilte ihm sogleich einen der zentralen deutschen Ansätze mit: „es sollte Verständnis für den deutschen Standpunkt geben, dass [TNF] für Europäer ebenso ‚strategisch‘ sind wie ICBMs, die die [USA] treffen

---

<sup>1610</sup> Hier und im Folgenden: Note, MAE: Conversation du Président de la République avec le Chancelier fédéral sur „la zone grise“, Paris, 11. September 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1611</sup> Vgl. Telegramm Nr. 8233/36, Französische Botschaft Washington an das MAE: Echange de Vues sur la "Zone Grise", 28. September 1978, ebd.

können.“<sup>1612</sup> Je weiter die Sowjetunion ihr Mittelstreckenarsenal ungekontert ausbaue, desto mehr fühle man sich wie Bauern in einem nuklearen Schachspiel. Ganz besonders liege ihm am Herzen, dass man diese Probleme endlich auf höchster Ebene bespreche: „Der Kanzler sagte, er empfinde Unbehagen, weil es noch nie eine Diskussion zwischen Präsident Carter, Giscard, Callaghan und ihm selbst über grundlegende strategische Themen gegeben hätte.“ Brzezinski sicherte zu, die Möglichkeiten eines zeitnahes Treffen zu eruieren. Gleichzeitig nahm er die Gelegenheit wahr, um auf die Mitverantwortung der Europäer hinzuweisen. In der Vergangenheit, auch im Kontext der ERW, habe man „sehr schlechte Erfahrungen [...] mit Europäern“ gemacht, die man nicht wiederholen wolle. Die USA hätten zwei Optionen zur Nachrüstung, nämlich Mittelstrecken-GLCMs oder eine neue Version der ballistischen Rakete „Pershing“. Doch gleich welchen Weg man wähle, würde es „beachtlichen politischen Fallout aufgrund der Reaktion auf solch eine neue Waffe geben. Würde die BRD eine solche Waffe dislozieren, wenn andere Länder dies verweigerten?“ Schmidt erklärte, die strukturell bedingte Lage habe sich seit der ERW nicht geändert. Weder könne die Bundesrepublik operative Kontrolle über Atomwaffen übernehmen noch könne man diese allein auf ihrem Territorium stationieren. Dies sei historisch bedingt: „Er fühle, dass eine ausschließliche Stationierung durch die BRD [...] in Europa Einstellungen der Vergangenheit wiederbeleben könnte, wo die Menschen sich noch an Hitler erinnern. [...] Die BRD muss vorsichtig sein. Es gibt zwei wunde Punkte für Deutschland: Berlin und Auschwitz. Diese werden [ihren] Handlungsspielraum auf dreißig Jahre begrenzen.“ USA und Bundesrepublik hätten so auch im Kontext des Doppelbeschlusses in eine zum ERW-Streit parallele Situation geraten können, doch waren sie sich diesmal des potenziellen Schadens bewusst, hatten größeres Verständnis für das Verhalten ihrer Partnerregierung entwickelt und zielten auf eine frühzeitige Verständigung auf höchster Ebene ab, um „Überraschungen zu vermeiden“. Die eine Woche später folgenden bilateralen Konsultationen bewiesen, dass dieser Ansatz Erfolg versprach. Wie Ministerialdirektor Blech aus Washington an das AA schrieb, sei die „deutsch-amerikanische Grauzonendiskussion nunmehr in ein neues Stadium eingetreten.“ Die USA hätten „Bereitschaft gezeigt [...], die Auffassungen ihrer Verbündeten [...] frühzeitig in ihre konzeptionellen Überlegungen einzubeziehen.“<sup>1613</sup> Es sei beeindruckend, wieviel Mühe sich Washington gebe, die „spezifischen politisch-militärischen und

---

<sup>1612</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Bonn, 3. Oktober 1978, Folder 8: Memcons, Brzezinski, 9/78-2/79; Box 33; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1613</sup> Hier und im Folgenden: Ministerialdirektor Blech, z.Z. Washington, an das Auswärtige Amt, 12. Oktober 1978, AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 309.

psychologischen Faktoren“ in der Bundesrepublik und Europa besser zu verstehen. Beide Seiten waren sich bereits hier darüber einig, den integrierten Ansatz im SALT-Kontext zu verfolgen. Dennoch blieben manche Aspekte unklar: „Die USA lassen vorerst keine Meinung erkennen, ob und wie sie unsere gesamtstrategische Konzeption einschließlich der Erweiterung des Begriffsinhaltes von ‚strategisch‘ beurteilen.“ Auch wolle Washington nur einige spezifische Mittelstreckensysteme verhandeln, der deutsche Wunsch, alle TNF einzurechnen, blieb unerfüllt. Man müsse „in dieser Frage prozedural und substantiell weiter initiativ bleiben“.

So positiv diese Konsultationen waren, so sehr standen sie im Konflikt mit der französischen Position. Bereits bei deutsch-französischen Gesprächen am 11. September waren die französischen Sorgen über eine indirekte Erfassung der *force de frappe* unterstrichen worden. Als Giscard daraufhin in Aachen mit Schmidt zusammentraf, bat er um ausführliche Erklärung, „weshalb die Bundesregierung so besorgt sei über die Entwicklung in der sog. Grauzone.“<sup>1614</sup> Auf Schmidts Ausführungen hin erklärte er mit sanfter Skepsis, das strategische Arsenal der USA könne sämtliche relevanten Ziele in der UdSSR vernichten, auch Frankreich sei „in der Lage, einen erheblichen Teil der sowjetischen Bevölkerung zu bedrohen.“ Doch zeigte er sich von den Ausführungen „beeindruckt“ und zog gar die ungewöhnliche Konsequenz „daß Frankreich wohl auf Dauer nicht völlig außerhalb der integrierten NATO-Verteidigung bleiben könne“. Auch, wenn dies informelle Äußerungen waren, resultierte hieraus in Bonn die Wahrnehmung, man habe Paris positiv beeinflusst, dessen Haltung zur Grauzone sei relativiert worden. Gegen diese Perzeption protestierte das MAE sofort in einem Telegramm an die französische Botschaft in Bonn, die über die westdeutsche Wertschätzung der „offeneren“ französischen Haltung berichtet hatte. Nun wurde sie angewiesen, diese zu dementieren: „Wir haben unsere Doktrin in dieser Angelegenheit noch nicht festgelegt.“<sup>1615</sup> Die zu verfolgenden Imperative seien die Erhaltung der nuklearen Souveränität und die Vermeidung einer Entkopplung der euro-amerikanischen Sicherheit. Über die Bonner Position sei man sich noch unklar, vor allem über die „globale nukleare Gleichung“ und die Umdeutung des Begriffs „strategisch“. Die Botschaft solle den westdeutschen Enthusiasmus bremsen; auch die Vertretungen in London, Moskau und

---

<sup>1614</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt, 18. September 1978, AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 269.

<sup>1615</sup> Telegramm Nr. 1776/79, MAE an französische Botschaft Bonn: Zone Grise, 17. Oktober 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise". Im Folgenden ebd.

Washington wurden hierüber in Kenntnis gesetzt.<sup>1616</sup> Während Paris noch mit der Positionsfindung befasst war, intensivierten Bonn und Washington ihre Konsultationen, nicht zuletzt, da SALT II sich dem Abschluss zuzuneigen schien. Wie Brzezinski bemerkte, trieb Moskau zwar noch einmal die Einsätze in die Höhe, doch die offenen Verhandlungspunkte waren überschaubar.<sup>1617</sup> Daher hielt Blech am 20. Oktober für Genscher fest: „Die Diskussion um die Grauzonenproblematik ist in ein entscheidendes Stadium eingetreten: SALT II steht vor dem Abschluß. Der zwischen den Verhandlungspartnern verabredete unmittelbar darauf folgende Übergang zu SALT III ist abzusehen.“<sup>1618</sup> Vor diesem Hintergrund war für November eine erste NATO-Diskussion zur Grauzone angedacht; im Oktober arbeiteten Bonn und Washington gemeinsam weiter an ihren Positionen, wobei die USA zentrale Forderungen der Bundesregierung ablehnten, nämlich die Neubesetzung des Begriffs „strategisch“ und die Einrechnung der TNF in das strategische Arsenal. Wie Blech festhielt, wünschten die Amerikaner keine semantische Diskussion, „weil sie eine hiervon ausgehende Komplizierung und Behinderung der SALT-Verhandlungen befürchten“; der Versuch, ihre strategischen Waffen in die TNF-Verhandlungen einzubringen, sei „aussichtslos“. Bonn entschied in dieser Situation, die eigenen Vorstellungen zwar weiter einzubringen, aber jede „Belastung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses“ zu vermeiden. Ein deutsches „isoliertes Vorgehen im Bündnis“ sei undenkbar, die „Gefahr innenpolitischer Schwierigkeiten wie im Falle der Neutronenwaffe“ müsse bedacht werden. Währenddessen beschloss die französische Regierung, den Bündniskonsultationen fernzubleiben, da diese als „Beginn der Involvierung Frankreichs in die eigentlichen SALT-Gespräche“ interpretiert werden könnten.<sup>1619</sup> Unter dem Hinweis, dass die avisierte TNF-Modernisierung nur die Staaten der integrierten Kommandostruktur betrafen, teilte Paris diese Haltung seinen Verbündeten mit.<sup>1620</sup> Gleichzeitig erklärte man Washington, bilaterale Konsultationen fortsetzen zu wollen.<sup>1621</sup> Die USA zeigten sich nicht überrascht und trotz Bedauern Verständnis, ebenso wie die

---

<sup>1616</sup> An diese Botschaften wurde das Telegramm in Kopie weitergeleitet; vgl. ebd.

<sup>1617</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Weekly NSC Report #72, Washington, 22. September 1978, Folder 1: Weekly Reports (to the President) 71-81 (9/78-12/78); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1618</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech: Grauzone, 20. Oktober 1978, AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 315.

<sup>1619</sup> Vgl. hier und im Folgenden Telegramm Nr. 3452/66, Französische Ständige Vertretung Brüssel (NATO) an das MAE: SALT III et Zone Grise, 25. Oktober 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise".

<sup>1620</sup> Vgl. Telegramm Nr. 559/65, MAE an die Französische Ständige Vertretung Brüssel (NATO): Consultations sur la Zone Grise, 16. November 1978, ebd.

<sup>1621</sup> Vgl. Telegramm Nr. 2766/72, MAE an die Französische Botschaft Washington, Consultations sur la Zone Grise, 16. November 1978, ebd.

Bundesrepublik, Großbritannien und Belgien. Lediglich der Abrüstungsbeauftragte des AA, Ruth, reagierte mit „kaum maskiertem Ärger“ darüber, dass Paris sich verweigere.<sup>1622</sup>

Der Beginn der NATO-Konsultationen fand so am 20. November 1978 ohne Frankreich statt. Obwohl die Debatte inhaltlich an der Oberfläche blieb, war dies doch ein besonderes Ereignis, wie Botschafter Pauls festhielt: „Damit ist das Diskussionsthema, das bisher in jeweils bilateralen Konsultationen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, den USA, Großbritannien und Frankreich behandelt wurde, als Ganzes in die NATO eingeführt worden.“<sup>1623</sup> Ein erster Schritt zu einer gemeinsamen Entscheidung war getan. Doch auch nach dem Jahreswechsel kamen weder die bilateralen Diskussionen noch die Debatte in der NATO sonderlich rasch voran.<sup>1624</sup> Vielmehr trug nun der Vorstoß Bundeskanzler Schmidts zu einem informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Vier Mächte Früchte. Auf Einladung Giscard d'Estaings, die auf Schmidts Initiative erfolgte,<sup>1625</sup> trafen sich im Januar 1979 Carter, Callaghan, Schmidt und Giscard jeweils in Begleitung eines hochrangigen Vertrauten auf der französischen Karibikinsel Guadeloupe, um zwischen Tauchausflügen, Katamaransegeln, Konzerten, Drinks und Barbecues die globale Politik zu besprechen (während ihre Frauen, „the wives“, wie Carter schrieb, sich Freizeitaktivitäten wie Hubschrauberflügen hingaben).<sup>1626</sup> Dieses Treffen war von doppelter symbolischer Bedeutung, da hier nicht nur drei Staaten der integrierten NATO-Kommandostruktur mit Frankreich zusammenkamen, sondern auch die nicht-nukleare Bundesrepublik sich erstmals offiziell unter den „Western ‚Big Four‘“ wiederfand.<sup>1627</sup> Obwohl Giscard darauf bestand, dass keine Protokolle geführt wurden, fertigte Jimmy Carter persönliche Notizen an, auch stehen die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Ruhfus zur Verfügung, der den Bundeskanzler begleitete. Hier, abseits von Bürokratie und Presse, sprach man Klartext, als das Gespräch am Nachmittag des 5. Januar auf die Grauzone kam. Zunächst schwenkte Jim Callaghan auf die Linie Bonns ein und gab es auf, TNF-Verhandlungen in SALT III zu vermeiden: „Er habe aus

---

<sup>1622</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3885/97, Französische Ständige Vertretung Brüssel (NATO) an das MAE: Consultations sur la Zone Grise, Brüssel, 21. November 1978, ebd.

<sup>1623</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 21. November 1978, AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 352.

<sup>1624</sup> Vgl. Note, MAE: Zone grise (réunion franco-allemande de Bonn), Paris, 20. Dezember 1978, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise".

<sup>1625</sup> Vgl. Kristina Spohr / David Reynolds: Bonn, Guadeloupe, and Vienna, 1978-9, in: Spohr / Reynolds (Hrsg.): Transcending the Cold War, a.a.O., S. 122-147, insbes. S. 126-130.

<sup>1626</sup> Vgl. für Carters enthusiastische Beschreibung der Freizeitaktivitäten dessen Aufzeichnungen über das Guadeloupe-Gipfeltreffen, unter informellem Deckblatt vom 12. Januar 1979, das die Aufzeichnungen an Cyrus Vance weiterleitete mit dem Kommentar: „Fritz → Cy for info, no others, no copies. My personal brief notes, J.“, in: Folder 12: Sudan, 9/78-11/79; Box 4; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1627</sup> Spohr / Reynolds: Bonn, Guadeloupe, and Vienna, a.a.O., S. 126.

den Gesprächen mit dem Bundeskanzler inzwischen jedoch die Überzeugung gewonnen, daß das sowjetische Grauzonenpotential ein ernsthaftes Problem, insbesondere für die Bundesrepublik, schafft. Aus diesem Grunde sei er heute für die Einbeziehung der Grauzone in SALT III.<sup>1628</sup> Carter unterstrich, die USA seien hierzu bereit, „allerdings nur in Kooperation mit ihren europäischen Verbündeten.“ Da die Kosten für die Modernisierung „erheblich“ seien, wünsche er konkrete Auskünfte, „welche Haltung die Europäer zur Frage der Dislozierung einnehmen.“ Giscard erklärte daraufhin, Frankreich sei natürlich nicht bereit, amerikanische TNF auf seinem Territorium zu stationieren; man sei aber dabei, eigene CMs zu entwickeln und auch bereit, dies zeitgleich mit einer NATO-Entscheidung zur Nachrüstung anzukündigen. So konnte man gewissermaßen ohne formelle Kooperation an einem Strang ziehen. Gleichzeitig plädierte Giscard gegen eine Aufnahme des Grauzonenbereichs, der britischen und französischen Systeme und der SS-20 in SALT III; der Westen verfüge hier „über keinen trade-off.“ Daher solle man zunächst ein Gegengewicht aufbauen und es dann „der Sowjetunion überlassen, ihrerseits das Problem [...] in den Verhandlungen aufzuwerfen.“ Helmut Schmidt ignorierte diese Position Giscard vorerst und erklärte auf Carters Frage, er „sei bereit, sich an Maßnahmen zur Modernisierung der TNF zu beteiligen. Er werde diese Entscheidung auch innenpolitisch vertreten und durchstehen. Allerdings dürfe die Bundesrepublik dadurch nicht ausgesondert werden.“ Andernfalls „bestehe Gefahr, daß [sie] von der Sowjetunion [...] gezielt unter Druck gesetzt werde.“ Dieses Problem löste man in Guadeloupe durch einen neuen Kompromiss. Giscard's Vorschlag aufgreifend, erklärte Schmidt, wenn „Frankreich ankündige, was es im Mittelstreckenbereich zu tun gedenke, wenn Callaghan sich zu Maßnahmen bereit erklärt, dann werde er auch in der Lage sein mitzumachen.“ Hiermit waren alle einverstanden, auch wenn Callaghan sich die Entscheidung vorbehielt, „welche Systeme für sein Land in Betracht kämen.“ Dies war, im Vergleich zur Neutronenwaffendebatte, ein erstaunlich leicht gefundener Kompromiss. Auch bezüglich der Integration der TNF in SALT III brachten Carter, Callaghan und Schmidt den isolierten französischen Präsidenten, der auch nach langer Debatte daran festhielt, er „sehe nach wie vor kein überzeugendes Argument“ hierfür, schließlich zum Einlenken – nur dürfe es „keinerlei Einschränkung der französischen Programme geben.“ Hier machte sich der Vorteil der informellen Gipfeldiplomatie bemerkbar: trotz aller innenpolitischen und bürokratischen Widerstände beschloss Giscard kurzum, die französische Blockadehaltung aufzugeben. Auch sagte Carter auf den nachdrücklichen Hinweis Callaghans, „Entscheidungen über diese

---

<sup>1628</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, Präsident Carter und Staatspräsident Giscard d'Estaing auf Guadeloupe, 5. Januar 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 3.

Fragen dürften nicht über die Köpfe der Europäer hinweg getroffen werden“, extensive Konsultationen zu.

Diese deutschen Aufzeichnungen aus Guadeloupe sind sehr viel präziser als die Notizen Jimmy Carters, der inhaltlich vage und etwas unstrukturiert blieb, dafür aber minutiöse Beschreibungen seiner Freizeitaktivitäten niederschrieb, von der schönen Insel schwärmte und angab, Schmidt sei ihm oft zu negativ und „contentious“, während er mit Jim Callaghan besonders gern Zeit verbringe. Bezüglich der TNF-Debatte notierte er lediglich: „Das Treffen zu diesem Gegenstand war recht ergebnislos. Am Ende schienen jedoch alle zu denken, dass die Deutschen bei der Stationierung der [MRBMs] oder [GLCMs] kooperieren müssten. Wir stimmten überein, dass wir uns dazu weiter konsultieren würden.“<sup>1629</sup> Spezifisch hielt Carter fest, dass er in diesem Sinne David Aaron Anfang Februar nach Europa senden werde. Die abweichende Wahrnehmung der Gespräche war ein Problem, vor dem Brzezinski vorab gewarnt worden war; auch in Rambouillet hatten die Franzosen insistiert, dass keine Protokolle angefertigt würden, um sofort nach dem Gipfel den Vorteil raschen Zugangs zur lokalen Presse auszunutzen und eigene Interpretationen zu verbreiten.<sup>1630</sup> Zudem könne es leicht zu Missverständnissen kommen: „bei solch informellen Treffen führen manchmal unschuldig klingende Aussagen, die unwidersprochen hingenommen werden, zu Missverständnissen, die die Länder später heimsuchen.“<sup>1631</sup> Der Vorteil des Informellen, der ungeschminkte Austausch und die hohe kombinierte Entscheidungsmacht, hatte so seine Schattenseite in mangelhafter Präzision infolge der Abwesenheit professioneller Bürokratie. In jedem Fall gingen die Teilnehmer in dem Bewusstsein auseinander, ein höheres Maß an Verständnis und Vertrauen unter sich geschaffen zu haben. Dies lässt sich an der privaten Korrespondenz festmachen, die infolge des Treffens Fotos, Bücher und warmherzige Grüße zwischen den Hauptstädten zirkulierte,<sup>1632</sup> aber auch an Carters Notizen: „Dies war eine Reise, deren Ende wir nicht gern sahen. Es war alles sehr hilfreich, sehr angenehm.“<sup>1633</sup>

Nach diesem Treffen reiste Aaron am 6. Februar für den nächsten Schritt der Abstimmungen nach Bonn. Hier erklärte er, es sei aus Sicht der USA „erforderlich, daß die Allianz bis zum

---

<sup>1629</sup> Jimmy Carter: Guadeloupe Notes, Folder 12: Sudan, 9/78-11/79, Box 4; Plains Files (RAC 128); JCL. Vgl im Folgenden ebd.

<sup>1630</sup> Vgl. Brief, Robert D. Hormats, DoS, an Zbigniew Brzezinski, Washington, 28. Dezember 1978, Folder 5: Summit – Guadeloupe (Briefing Book) 1/79 [I]; Box 26; Records of the Office of the National Security Advisor; Staff Material – Special Projects (NSA 19); JCL.

<sup>1631</sup> Ebd.

<sup>1632</sup> Die Korrespondenz zwischen Carter, Schmidt und Giscard liegt in den Ordnern 29: France, 9/77-5/81, sowie 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1633</sup> Jimmy Carter: Guadeloupe Notes, a.a.O.

Ende dieses Jahres Entscheidungen treffe“ und verlieh dem Doppelbeschlusses so terminliche Dimensionen.<sup>1634</sup> Washington sei mittlerweile zu der Ansicht gelangt, dass CMs nicht die präferierte Form der Nachrüstung seien; vielmehr tendiere man zu den ballistischen Mittelstreckenraketen Pershing II. Diese zeichneten sich durch „gute Überlebensfähigkeit[,] ausgezeichnete Eindringfähigkeit [,] besondere Eignung für selektive Optionen“ und ein „für den Gegner [...] unmißverständliches Einsatzprofil“ aus. Aaron griff diesbezüglich ein Argument Schmidts auf, mit dem dieser Carter auf Guadeloupe überrascht hatte, nämlich, dass man die Pershing II politisch leichter verkaufen könne, da sie als „evolutionärer“ Schritt [und] Fortentwicklung der ‚Pershing‘ I“ darstellbar sei, die bereits disloziert war.<sup>1635</sup> Doch obwohl Schmidt dieser Haltung zustimmte und Aaron versicherte, Washington wolle erwirken, „daß die ganze Allianz eine für die Bundesrepublik Deutschland hilfreiche Haltung einnehme und [...] Risiko und Lasten“ teile, gab es doch nach wie vor Unstimmigkeiten. So befand Ministerialdirektor Blech, die Stationierung auf deutschem Territorium sei ein radikaler Schritt: „Da es bisher keine Bedrohung sowjetischen Territoriums von unserem Boden aus gebe, würde durch die eventuelle Stationierung von long-range TNFs in der [BRD] eine neue politische Lage geschaffen werden.“ Bonn dürfe daher weder „Nutzernation“ werden, die die Waffen auch handhabe, noch einziges Land der Dislozierung sein. Mit Unterstützung der anwesenden Kollegen aus dem AA ging Blech hinter die von Schmidt auf Guadeloupe getätigten Aussagen zurück: Keineswegs würde es genügen, wenn TNF auch in Frankreich und Großbritannien disloziert würden. Dies sei zwar „hilfreich [...], aber kein Substitut für die Dislozierung auf dem Territorium von nicht-nuklearen Allianzpartnern, die der integrierten Verteidigung angehörten [...]. Für Großbritannien und Frankreich stelle eine solche Stationierung keine qualitative Änderung dar.“ Auch eine zeitlich versetzte Stationierung, also zunächst auf westdeutschem Boden und später auf dem anderer Bündnispartner, lehnte das AA mit „erhebliche[n] Bedenken“ ab. Somit entstand dieselbe Lage, die die ERW-Entscheidung verhindert hatte: „Aaron stellte die Frage, ob sein Eindruck berechtigt sei, wir machten unsere Bereitschaft zur Dislozierung von der Zustimmung Den Haags und Brüssels abhängig. Angesichts der wirklichen Bedrohung schein es nicht ganz überzeugend, wichtige Sicherheitsfragen von kleineren Bündnispartnern mit unsicheren Regierungsmehrheiten abhängig zu machen.“ Nun entbrannte eine Kontroverse darüber, in

---

<sup>1634</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Citron: Protokoll über die Gespräche von Mr. David Aaron, Stellvertretender Vorsitzender des NSC, im Auswärtigen Amt am 6.2.1979, 7. Februar 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 31.

<sup>1635</sup> Wie es in Carters Notizen hieß: „I was surprised that [Helmut Schmidt] included Pershing II's, saying that it was only an evolutionary step from Pershing I's.“ Jimmy Carter: Guadeloupe Notes, a.a.O.



wessen Interesse die TNF-Modernisierung liege. Unterstrich Aaron, die USA strengten sie an, um Bonn zu helfen, schoss das AA zurück: „die sowjetische Mittelstreckenbedrohung [richte] sich [...] in erster Linie gegen die nukleare Schutzfunktion der [USA] für und in Europa [...]. Es gehe daher [...] vielmehr um die Hilfe der Allianz für die USA“. Aaron widersprach: die Bedrohung betreffe die gesamte Allianz. Ebenso unterstrich er jedoch die Bereitschaft der USA, „auch in Zukunft ihre traditionelle Führungsrolle zu übernehmen“ und die Sicherheit der NATO auch ohne TNF-Modernisierung zu gewährleisten, so man zu keiner Übereinkunft käme. Wie Aaron nach diesen Gesprächen kühlen Kopfes an Carter schrieb, wisse man, dass der Bundeskanzler bereit sei, sein politisches Prestige im Sinne der Nachrüstung einzusetzen; die Haltung des AA ergebe sich aus der Sonderlage der Bundesrepublik und der innenpolitischen Situation.<sup>1636</sup> Er glaube, dass man die Modernisierung bis Ende des Jahres beschließen könne, doch wäre dafür „die Entwicklung verbundener Rüstungskontroll- ‚Elemente‘ sowie zusätzlicher Entscheidungsmechanismen des Bündnisses [nötig], um die politische Debatte in Westdeutschland zu mäßigen und zu verhindern, dass dies dort ein spalterisches Thema wird.“ Die Bundesregierung sei ob der innenpolitischen Lage nur bedingt handlungsfähig und von den USA abhängig: „Diese Situation schließt eine dynamische Anführerschaft der BRD aus und die USA werden ihre traditionelle Führungsrolle bei der Entwicklung eines NATO-Konsenses spielen müssen.“ In der Dislozierungsfrage ergaben sich nur wenige Optionen: „Die machbaren Optionen involvieren lediglich die amerikanische Stationierung von Pershing II-XR oder Cruise Missiles in der BRD, Benelux und Britannien.“ Auf dem Weg zu einer solchen Lösung könne man allerdings mit Unterstützung nicht nur aus Bonn, sondern auch aus London und Paris rechnen, wo man glaube, „dass wir alle den Westdeutschen helfen müssen, ihre diesbezüglichen Ambivalenzen aufzulösen, und sicherstellen müssen, dass die künftige Orientierung der BRD in Europa und der NATO gen Westen ist.“ Diese Hilfe sei es, um die Bonn mit seinen bisweilen komplizierten Forderungen bitte, so Aaron: „the West Germans need help to do the right thing.“

In der Tat war die innenpolitische Lage der Bundesregierung schwierig. Zeitgleich mit Aarons Gesprächen in Bonn wurde der in der SPD schwelende Konflikt um die Nachrüstung

---

<sup>1636</sup> Vgl. Memorandum, David Aaron (thru Zbigniew Brzezinski) an Präsident Carter: Long-Range Theater Nuclear Forces and Gray Areas, Washington, 13. Februar 1979, Folder 2: Weekly Reports (to the President) 82-90 (12/78-3/79); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL. Im Folgenden ebd.

von SPD-Fraktionsführer Herbert Wehner in die Öffentlichkeit getragen.<sup>1637</sup> Wehner, Exponent des linken SPD-Flügels, attackierte das Vorhaben mit Inbrunst. Die militärische Positur der Sowjetunion, so Wehner in Zeitungsartikeln und Interviews, sei rein defensiv. Eine Aufrüstung der Bundesrepublik mit Waffen, die die UdSSR erreichen könnten, sei ein historischer Fehler, der alle Errungenschaften der Neuen Ostpolitik untergraben würde. Der Aufrüstungskurs sei daher unverantwortlich, zumal Breschnew bei seinem Besuch in der Bundesrepublik Bereitschaft erklärt hatte, über die Grauzone zu verhandeln. Frontal griff Wehner auch Außenminister Genscher und dessen Methoden an. Hierbei zog er einen beachtlichen Teil der SPD auf seine Seite, was Helmut Schmidts Engagement für den Doppelbeschluss verkomplizierte. Während die FDP sich aus der Debatte hielt, um die Spannungen in der Koalition nicht zu verschärfen, stellten sich CDU und CSU auf die Seite des Kanzlers und übten zugleich Druck auf ihn aus, dem linken SPD-Flügel und Wehner, hinter dem man, wie die französische Botschaft schrieb, „den Schatten des ewigen Feindes Egon Bahr sah“, klare Absagen zu erteilen.<sup>1638</sup> Wehner „spiele das Spiel Moskaus“ und sei ein „Sicherheitsrisiko“ für die westliche Allianz. Die Analyse der USA, Frankreichs und Großbritanniens, dass Schmidt auf externe Hilfe angewiesen war, war durchaus zutreffend. Auf der internationalen Ebene initiierte die Bundesregierung indes nach den Gesprächen mit Aaron die Gründung einer Special Working Group (SWG) der NATO, die die Konsultationsinfrastruktur für den Doppelbeschluss bilden sollte und auch die Teilnahme Frankreichs offen hielt.<sup>1639</sup> Dieser Vorschlag wurde nach Abstimmung mit London und Washington den Ständigen Vertretern und sodann dem Nordatlantikrat vorgelegt; er sah die Bildung einer „hochrangigen Expertengruppe [...] unter Federführung der Außenministerien der Mitgliedsstaaten“ unter Vorsitz der USA vor.<sup>1640</sup> So sollte sichergestellt werden, dass die Entscheidung auf einer umfassenden Diskussion im Bündnis beruhe, nicht auf Beschlüssen eines Direktoriums; die Verantwortung könne so geteilt und der Eindruck einer

---

<sup>1637</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Französische Botschaft Bonn: Dépêche d'actualité: Débat politique sur la zone grise, 12. Februar 1979, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1638</sup> Hier und im Folgenden: Ebd.

<sup>1639</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech: SALT/Grauzone, hier: Intensivierung der Bündniskonsultationen; deutscher Vorschlag einer besonderen Arbeitsgruppe im Allianzrahmen, Bonn, 21. Februar 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 45; in seinem bereits zitierten Bericht an Carter hatte Aaron schon erwähnt, dass diese Initiative von Bonn ausgehen würde und man sie unterstützen solle, vgl. Memorandum, David Aaron (thru Zbigniew Brzezinski) an Präsident Carter: Long-Range Theater Nuclear Forces and Gray Areas, Washington, 13. Februar 1979, a.a.O.

<sup>1640</sup> Vgl. Ministerialdirektor Blech an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 5. März 1979, AAPD, 1970, Bd. 1, Dok. 65; eine Einigung bereits am 6. März geht hervor aus dem Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, 6. März 1979, ebd., Dok. 66, wo es heißt: „Er begrüßt wie der Bundeskanzler die Einigung über die Bildung einer besonderen Arbeitsgruppe im Bündnis“.

Sonderstellung der Bundesrepublik vermieden werden. Neben diesen Maßnahmen versicherte sich Schmidt auch der politischen Unterstützung Carters. Kurz vor einer wichtigen sicherheitspolitischen Debatte im Bundestag telefonierte er diesbezüglich mit dem Präsidenten, der im Begriff war, auf Friedensmission in den Nahen Osten zu reisen. Er plane, so Schmidt, im Parlament seine Unterstützung für Carters Nahostpolitik und für einen zügigen SALT-II-Abschluss zu äußern, um die deutsch-amerikanische Verbundenheit herauszustellen.<sup>1641</sup> Zugleich erbat er grünes Licht, zu erklären, dass der Rüstungskontrollaspekt mit der TNF-Modernisierung einherging, um dem linken SPD-Flügel den Wind aus den Segeln zu nehmen: „Wäre es zu diesem Zeitpunkt angemessen, zu erwähnen, dass wir in der Allianz sehr gern einerseits [...] die Stationierungsvorschläge evaluieren, aber auf der anderen auch die Rüstungskontrollaspekte.“ Carter fand dies „absolut in Ordnung“ und hielt es für „hilfreich.“ Er bat Schmidt sogar darum, das Problem der SS-20 zu erläutern und die Harmonie der Allianzkonsultationen zu betonen. Der jüngsten Polemik Breschnews, die BRD sei „unter starkem Druck des Pentagons [...], amerikanische Waffen in Deutschland zu stationieren“, werde sich Schmidt entschieden widersetzen; auch hier konnte er mit der Unterstützung des schmeichelnden Carters rechnen: „Nun, wir haben ganz offensichtlich nicht das Verlangen oder die Fähigkeit, Druck auf eine souveräne Nation mit einem so großartigen Anführer wie Ihnen auszuüben.“ Auch Jim Callaghan versicherte Schmidt seiner Rückendeckung und meinte, er würde sich „über einen öffentlichen Hinweis auf die Konsultationen unter den beiden Regierungschefs freuen“.<sup>1642</sup> Man hatte in der Tat aus dem ERW-Debakel gelernt.

Bald gab es jedoch neue Probleme mit Paris. Der deutsche Vorschlag zur Einrichtung der SWG zielte darauf ab, Frankreich zur Beteiligung bewegen zu können; dies war allein schon daher notwendig, weil die SWG vom Nordatlantikat eingerichtet werden musste, zu dessen Mitgliedern Frankreich nach wie vor zählte. Der französische Gesandte in Brüssel erklärte rasch seine Skepsis: „Er glaube nicht, daß Frankreich sich an der rüstungskontrollpolitischen Arbeitsgruppe der NATO beteiligen könne.“<sup>1643</sup> Bonn erhielt zu erwartende Hinweise: die Modernisierung betreffe amerikanische Waffen, nicht französische; deren Verstrickung in die

---

<sup>1641</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Summary of the President's telephone conversation with FRG chancellor Helmut Schmidt, Washington, 6. März 1979, Folder 3: Memcons: President, 2-3/79; Box 37; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1642</sup> Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, 6. März 1979, AAPD, 1979, Bd. 1., Dok. 66.

<sup>1643</sup> Hier und im Folgenden: Gesandter Pfeffer, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 28. März 1979, ebd., Dok. 93.

Rüstungskontrolle müsse vermieden werden. Auch Botschafter Tiné hielt nach Lektüre des deutschen Dokuments fest, es „erwecke nicht den Eindruck, dass es seine Leitlinie gewesen sei, unsere Sorgen zu berücksichtigen.“<sup>1644</sup> Die SWG verwische die Grenzen zwischen Nordatlantikrat und integrierter Kommandostruktur; inhaltlich gebe es auf dem Feld der Grauzone keine Übereinstimmung: „Nun handelt es sich hierbei um Fragen, zu denen Frankreich kürzlich Haltungen definiert hat, die mit denen unserer Verbündeten nicht harmonisierbar sind, außer zum Preis sehr tiefgreifender und sehr unwahrscheinlicher Änderungen.“ Der Vorstoß sei bis dato gar der „deutlichste Versuch, das 1966 zur Berücksichtigung unserer Sonderstellung etablierte Gleichgewicht in Frage zu stellen.“ Daher entschied man, an der Ratssitzung am 6. April 1979, die die SWG gründen sollte, nicht teilzunehmen.<sup>1645</sup> Zwar wolle man diese nicht behindern, doch dürfe sie den Status quo nicht berühren. Dies wurde durch Frankreichs Abwesenheit formaljuristisch erreicht, da es so nicht der aus allen Staaten bestehende Nordatlantikrat war, der beschloss. Die übrigen Allianzpartner erteilten der SWG hingegen „grundsätzliche Zustimmung und Unterstützung“ und beriefen deren erste Sitzung noch im April ein. Die französische Haltung erlaubte es der Allianz im Sinne von Giscard's Zusagen auf Guadeloupe, mit dem TNF-Entschluss voranzuschreiten, und wahrte zugleich die Interessen der Fünften Republik. Um eine Blockadepolitik wie unter de Gaulle oder teils Pompidou handelte es sich keineswegs. Dieser im Rahmen der französischen Möglichkeiten kooperative Ansatz wurde in Bonn und Washington begrüßt; in der Folge wurde sichergestellt, dass Paris über die Entwicklung auf dem Laufenden gehalten wurde. So veranlasste Leslie Gelb, der die USA in der SWG vertrat, nach deren erster Sitzung ein Briefing der französischen Botschaft in Washington über seinen Mitarbeiter Eric Newsom.<sup>1646</sup> Dieser berichtete, die Sitzung sei „außerordentlich positiv“ und sachlich verlaufen. Die Gruppe wolle bis September einen Bericht produzieren, auf dessen Basis die beteiligten NATO-Außenminister auf ihrer Herbsttagung einen Beschluss treffen könnten. Hierzu werde man eng mit der HLG zusammenarbeiten. Eine der wichtigsten Aufgaben sei es, die Öffentlichkeit von den Beschlüssen zu überzeugen. Britische und französische Waffen würden selbstredend nicht behandelt werden. Wenige Tage nach der

---

<sup>1644</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 984/94, Französische Ständige Vertretung Brüssel (NATO) an das MAE u.a.: Proposition allemande de consultations à l'OTAN sur la limitation des armes nucléaires de théâtre, 4. April 1979, AD, 1929 INVA, Box 3966, Order „Zone Grise“.

<sup>1645</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Botschafter Ruth an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 5. April 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 101, FN 7.

<sup>1646</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm Nr. 3991/4001, Französische Botschaft Washington an das MAE: „Zone grise“: résultats de la première réunion du groupe spécial du désarmement“, 27. April 1979, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone Grise".

ersten SWG-Sitzung fand in Homestead, Florida, die 25. Ministersitzung der NPG statt, die sich ebenfalls mit den TNF befasste und die HLG beauftragte, bis November „entscheidungsfähige Optionen für Dislozierung, Umfang und ‚Mix‘ der TNF langer Reichweite“ auszuarbeiten, so dass die Arbeit beider Gremien bis Ende des Jahres abgeschlossen wäre.<sup>1647</sup> Bundesverteidigungsminister Apel und sein amerikanischer Kollege Brown wiesen ihre Kollegen hier „mit großem Ernst auf die fatalen Folgen hin, die eine Entscheidungsunfähigkeit des Bündnisses zu diesem Zeitpunkt für es hätte.“ Alle Partner waren sich „einig, daß [eine] Entscheidung [...] im Herbst 1979 unausweichlich ist, wenn es zu keiner Wiederholung des Debakels um die Neutronenwaffe kommen soll.“ Allerdings verhielten sich die übrigen Regierungen bezüglich der Dislozierung mit „Vorsicht gegenüber vorzeitiger Festlegung“, wie das AA schrieb, die Karten würden erst im Herbst auf den Tisch gelegt werden. Bezeichnend war zudem ein Gespräch, dass der Leiter des Referats „Atlantisches Bündnis und Verteidigung“ im AA, Wilfried Hofmann, mit Apel auf dem Flug nach Homestead geführt hatte. Apel gab die Ansicht des Bundeskanzlers wieder, es sei äußerst bedauerlich, „daß Präsident Carter mit der Bündniskonsultation über die ER-Waffe die Übung eingeführt habe, für die Produktion und Dislozierung modernisierter Kernwaffen einen Konsens der Allianz anzustreben. Das frühere Verfahren (amerikanische Produktionsentscheidung; bilaterale Absprachen über Dislozierung) sei weniger problematisch gewesen. Carters Vorgehen spiegele die Schwäche seiner Administration wider. Es sei zu befürchten, daß er uns auch mit TNF ‚sitzenlasse‘, was dann allerdings das Ende des Vertrauens zu ihm bedeutete.“<sup>1648</sup> Die TNF-Nachrüstung sei „Verpflichtung“ der USA, die „diese Systeme ‚degenerieren‘“ lassen hätten. Diese Vorwürfe zeigen, dass unter der Oberfläche beiderseits Kritik schwelte – Schmidts IISS-Initiative wurde in den USA als bündnispolitisch ebenso unverantwortlich gesehen, wie Bonn die Abrüstungspolitik Carters als Sicherheitsrisiko betrachtete. Die Initiative des Doppelbeschlusses war insofern nach der ERW-Erfahrung auch der beiderseitige Versuch, den Partner auf verantwortungsvolles Verhalten zu verpflichten. Dies teilte Hofmann auch seinen französischen Kollegen mit: die SWG und das gesamte Abrüstungsangebot an den Osten diene hauptsächlich „diplomatischen und politischen Gründen“. Selbst, wenn man die UdSSR zu einer Reduktion von 10-15% ihrer Mittelstreckenwaffen bewegen könnte, wovon niemand ausgehe, hätte dies „kaum

---

<sup>1647</sup> Vgl. Botschafter Pauls und Generalinspekteur Brandt, Bundesministerium der Verteidigung, z.Z. Boeing 707, an das Auswärtige Amt, 26. April 1979, AAPD 1979, Bd. 1, Dok. 113. Im Folgenden ebd.

<sup>1648</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hofmann, 27. April 1979, ebd., Dok. 114.

militärische Bedeutung und würde keineswegs die Natur der sowjetischen Bedrohung im Bereich der Mittelstreckenwaffen modifizieren.“<sup>1649</sup> Doch in jedem Fall war die NATO nun auf den Erfolg verpflichtet. Ein zweimaliges Scheitern von Nachrüstungsversuchen in zwei Jahren würde eine drastische Schwächung gegenüber der UdSSR darstellen, wie Hofmann ausführte. Auch Verteidigungsminister Brown unterstrich in Homestead, Moskau werde gegen die TNF-Modernisierung eine „Propaganda-Kampagne ohne Vorbild entfachen“; sollte der Westen scheitern, würde er seine Glaubwürdigkeit verlieren und langfristig „ohne jedes überlebensfähige System im LRTNF-Bereich“ dastehen.<sup>1650</sup> Es war daher für alle Teilnehmer beruhigend, dass man an einem gemeinsamen Strang zu ziehen schien.

Doch am Horizont zeichneten sich zwischen Ost und West wie innerhalb der NATO neue Schwierigkeiten ab. Das Rüstungskontrollangebot des Westens, das für SALT III geplant war, ergab natürlich nur Sinn, insofern SALT II unterzeichnet und ratifiziert war. Doch der Abschluss des Vertragswerks hing seit Monaten in der Schwebe; beide Seiten bezichtigten sich gegenseitig der Blockade. Zugleich bildete sich im Kongress und in der amerikanischen Öffentlichkeit Widerstand gegen die Ratifikation, was ironischerweise mit Carters Fokus auf Menschenrechte und globalen Frieden zusammenhing: die Behandlung von Dissidenten in der UdSSR, aber auch Moskaus aggressives Vorgehen in Afrika sorgte für wachsendes Unverständnis, weshalb man die eigene nukleare Rüstung durch ein Abkommen mit dieser totalitären und aggressiven Macht beschränken sollte. Hatte Verteidigungsminister Apel schon im April bemerkt, wenn „SALT II im Herbst 1979 nicht abgeschlossen sei, könne dies auch zu Schwierigkeiten mit der TNF-Modernisierung führen“,<sup>1651</sup> so teilten Mondale, Brzezinski und Carter diese Sorgen im Juni auch der französischen Regierung mit. Beim Besuch Außenminister Poncets in Washington bat Mondale um jede Hilfe, die Frankreich bieten könne, um das Desaster eines gescheiterten SALT II abzuwenden.<sup>1652</sup> Poncet erklärte, man könne nach einem Kabinettsbeschluss eine unterstützende Erklärung veröffentlichen, worüber Mondale erfreut war. Auch im TNF-Bereich hoffe er auf Unterstützung, die Poncet prinzipiell gern zusagte, sich jedoch nach den Vorstellungen der USA erkundigte, da Frankreich außerhalb der multilateralen Foren bleiben müsse. Mondale gab zu verstehen, die „Deutschen

---

<sup>1649</sup> Telegramm Nr. 1598/1610, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Modernisation des TNF, 5. Mai 1979, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1650</sup> Botschafter Pauls und Generalinspekteur Brandt, Bundesministerium der Verteidigung, z.Z. Boeing 707, an das Auswärtige Amt, 26. April 1979, AAPD 1979, Bd. 1, Dok. 113.

<sup>1651</sup> Ebd.

<sup>1652</sup> Vgl. Memorandum of Conversation, Washington, 4. Juni 1979, Folder 5: Memcons: President, 6/79; Box 37; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL. Im Folgenden ebd.

seien ein Schlüssel für das Problem.“ Poncet sah die Lage differenzierter: „die Deutschen haben ein Problem, aber nur, wenn sie allein sind. Das bedeutet, der Schlüssel zu diesem Problem liegt in den Benelux-Staaten, was, praktisch gesehen, die Niederlande meint. Und die Holländer haben eine politische Situation, die befremdlich und beunruhigend ist.“ Carter, der später hinzukam, erklärte daher, es wäre für „uns und die Verbündeten von Vorteil, wenn die französische Regierung die Deutschen und die Holländer unterstützen könne.“

Die innenpolitische Lage in Bonn hatte sich derweil etwas stabilisiert. Über einen SPD-Parteikongress im Mai in Bremen beobachteten die USA, „die Partei ist in besserer Form, um rational und konstruktiv mit Themen wie der TNF-Modernisierung umzugehen, als noch vor zwei Monaten.“<sup>1653</sup> Selbst Wehner unterstrich die Bündnisverpflichtungen der Bundesrepublik gegenüber der NATO und den USA. In amerikanischen Unterlagen für den Staatsbesuch des Bundeskanzlers im Juni hieß es, die Lage sei wohl bis zu den Bundestagswahlen 1980 stabil: „Schmidt übt innenpolitisch feste Kontrolle aus; sein Prestige ist hoch.“<sup>1654</sup> Inhaltlich hatte man sich soweit angenähert, dass nur noch die Frage der Dislozierung außerhalb der Bundesrepublik im Raum stand. Wie Carter an Schmidt schrieb, nachdem dieser ihm den jüngsten Beschluss des Bundessicherheitsrats erläutert hatte, lägen amerikanische und deutsche Ansichten nah beieinander.<sup>1655</sup> Als Schmidt in Washington persönlich mit Carter zusammentraf, warnte er, dass der Zeithorizont knapp sei: „Er sei nicht glücklich über die Festlegung des Dezember-Termins. [...] Es sei zu bedenken, daß die TNF-Modernisierung bei uns und in anderen europäischen Ländern, wie der SALT-II-Vertrag im Kongreß, von den Parlamenten gebilligt werden müsse.“<sup>1656</sup> Über Stationierung und Mischung der Waffensysteme dürfe nicht zu früh entschieden werden, um Manövrierraum offen zu halten. Diese Punkte hatte Schmidt auch Verteidigungsminister Brown erläutert.<sup>1657</sup> Um diese Probleme zeitnah zu lösen, kündigte Carter an, David Aaron im Juli zu weiteren

---

<sup>1653</sup> Telegramm BONN 09513, US-Botschaft Bonn an DoS: The SPD meets to discuss security, 25. Mai 1979, Folder 8: GFR, 6/79; Box 24; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1654</sup> Memorandum, Warren Christopher an Präsident Carter: Your Meeting with Chancellor Schmidt on June 6, 1979, Washington, 5. Juni 1979 (im Anhang an: Memorandum, Peter Tarnof an Zbigniew Brzezinski, Washington, 5. Juni 1979), ebd.

<sup>1655</sup> Vgl. Brief, Präsident Carter an Bundeskanzler Schmidt, Washington, 1. Juni 1979, Folder 1: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 6-10/79; Box 7; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL; für den Brief Schmidts und die amerikanische Analyse vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Correspondence with Chancellor Schmidt on TNF, Washington, 31. Mai 1979, ebd.

<sup>1656</sup> Gesandter Dannenbring, Washington, an das Auswärtige Amt, 6. Juni 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 163. Vgl. im Folgenden ebd.

<sup>1657</sup> Vgl. Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt, 11. Juni 1979, ebd., Dok. 175.

Gesprächen nach Europa zu entsenden.<sup>1658</sup> Auch General Haig, auf Bitte seiner Regierung weiterhin im Amt, zeigte sich „einigermaßen optimistisch. Washington sei offenbar bereit, die Führungsrolle zu übernehmen. [...] Inzwischen werde auch verstanden, daß die Bundesrepublik nicht in eine singuläre Rolle gebracht werden wolle.“<sup>1659</sup>

Hoffnung machte zudem, dass das SALT-II-Abkommen am 17. und 18. Juni auf einem Gipfeltreffen Carters und Breschnews in Wien endlich zur Unterschrift kam.<sup>1660</sup> Nach langem Ringen einigten sich beide Seiten auf dieses Kernabkommen der Entspannungspolitik, das die nukleare Rüstung im strategischen Bereich mit Gültigkeit bis 1985 einfrieren sollte.<sup>1661</sup> Die Bundesregierung bekundete am selben Tag Unterstützung für den Vertrag, den sie als „wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Friedens in der Welt“ bezeichnete. Gleichzeitig gab der Bundeskanzler seiner Hoffnung „auf eine baldige Ratifizierung“ und darauf Ausdruck, dass von SALT II „neue Impulse für Fortschritte auch in anderen Bereichen der Rüstungskontrolle, vor allem in Europa, ausgehen werden.“<sup>1662</sup> Auch im NATO-Rat erreichten die USA nach der Unterzeichnung des Abkommens „die von ihnen im Hinblick auf die Ratifizierungsdebatte angestrebte öffentliche Indossierung des Vertragswerks“, wie Botschafter Pauls festhielt; dies ließ die Hoffnung auf ein Überwinden der Widerstände im Kongress wachsen.<sup>1663</sup> Auf Aarons Reise nach Europa konnte zudem Übereinstimmung in den technischen Fragen der TNF-Modernisierung erzielt werden.<sup>1664</sup> Die USA hatten sich entschieden, so erläuterte er in Bonn, einen „Mix zwischen ‚Pershing‘ II und GLCM“ nachzurüsten, „224 Launchers und 572 Sprengköpfe“.<sup>1665</sup> Dies würde nur in solchen Staaten geschehen, in denen bereits TNF stationiert seien, um die Narrative einer Nachrüstung anstelle einer Aufrüstung zu stärken. Die Pershing II würden nur in der Bundesrepublik

---

<sup>1658</sup> Gesandter Dannenbring, Washington, an das Auswärtige Amt, 6. Juni 1979, a.a.O.

<sup>1659</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem Oberbefehlshaber der alliierten Streitkräfte in Europa, Haig, 18. Juni 1979, ebd., Dok. 178.

<sup>1660</sup> Die Gesprächsprotokolle der US-Regierung zum SALT-II-Gipfel in Wien liegen in: Folder 5: Memcons: President, 6/79; Box 37; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1661</sup> Für den Vertragstext von SALT II vgl. Department of State Bulletin, Bd. 79 (1979), Heft 2028, S. 23-47.

<sup>1662</sup> Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, Bonn, 18. Juni 1979, Folder 1: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 6-10/79; Box 7; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1663</sup> Vgl. Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 29. Juni 1979, AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 195.

<sup>1664</sup> Zu der Position der SCC-Institutionen, die als Basis von Aarons Instruktionen dienen, vgl. David C. Gombert, DoS, an OSD, JCS, NSC, EUR, ACDA, CIA: Paper on Principles / Objectives As Propositions, Washington, 11. Juli 1979, Folder 4: TNF/ERW (Thomson Producer) 7/79; Box 148; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Defense/Security Files (NSA 31); JCL.

<sup>1665</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Hofstetter, 18. Juli 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 210.



stationiert werden, da sie nur von hier aus sowjetisches Territorium erreichen könnten und zudem bereits Pershing-I-Abschussbasen vorhanden waren; die Niederlande, Belgien, Italien und Großbritannien würden mit GLCMs ausgestattet werden. Die USA würden die finanziellen Hauptlasten übernehmen. Bezüglich der Durchsetzungsperspektiven erklärte Aaron, die „Belgier seien ernsthaft interessiert“ und auch die Regierung in Den Haag „sei guten Willens“, wobei unsicher war, „ob sie sich [...] innenpolitisch durchsetzen könne.“ Positiv mache sich bemerkbar, dass Moskau sich mit seiner Propaganda zurückhalte, solange „die amerikanische SALT-II-Ratifikation noch nicht abgeschlossen sei“. Offen blieb der Konflikt um die Einbeziehung der TNF in eine strategische Gesamtgleichung, für die Bonn und nun auch London plädierten, während Washington sie ablehnte.<sup>1666</sup> Dies und die Situation in Belgien machten eine Entscheidung bis Dezember schwierig, wie Aaron im Juli festhielt.<sup>1667</sup> Zudem gab Helmut Schmidt nun an, dass er aus innenpolitischen Gründen ein Gleichgewicht von Modernisierungsinitiative und Rüstungskontrollangebot benötige, also einen auch zeitgleichen Doppelbeschluss. Dies war zwar auch Ziel der USA, doch hatte die HLG der NPG ihre Pläne zur TNF-Modernisierung viel rascher konkretisiert als die neue SWG ihre Rüstungskontrollkonzepte, die auch im August noch oberflächlich blieben.<sup>1668</sup> Die USA machten sich nun für die deutschen Bedürfnisse stark, wie Brzezinski für Carter festhielt.<sup>1669</sup> Zugleich jedoch verkomplizierten sich die globalen Ost-West-Beziehungen im September erheblich. Dies geschah ob amerikanischer Politisierung unklarer Berichte über eine sowjetische Aufrüstung in Kuba, wo Moskau nach Erkenntnissen des amerikanischen Militärgeschichtsdienstes (Defense Intelligence Agency, DIA) jüngst ein motorisiertes Schützenkontingent stationiert habe; diese Berichte fanden ihren Weg in die Medien und über Senator Frank Church in den Kongress.<sup>1670</sup> Wie auch der Bundesregierung von einem Kontakt der DIA mitgeteilt wurde, steckte hinter den Informationen die US-Administration selbst – „Präsident Carter [solle] seit einiger Zeit gewillt gewesen sein, Kuba als Testfall für den Entspannungswillen der Sowjetunion zu nutzen“. Man sei davon ausgegangen, die für

---

<sup>1666</sup> Vgl. ebd.

<sup>1667</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm DEN HAAG 662, David Aaron an Zbigniew Brzezinski, Washington, 18. Juli 1979, Folder 7: TNF, 7/79; Box 145; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Defense/Security Files (NSA 31); JCL.

<sup>1668</sup> Vgl. Memorandum: Special Coordinating Committee Meeting: Theater Nuclear Forces, Washington, 16. August 1979, Folder 4: Nuclear-TNF, 12/79; Box 47; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – Subject File (NSA 7); JCL.

<sup>1669</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: NSC Weekly Report #107, Washington, 17. August 1979, Folder 4: Weekly Reports (to the President) 102-120 (7/79-12/79); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1670</sup> Vgl. Gesandter Dannenbring, Washington, an das Auswärtige Amt, 7. September 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 259. Im Folgenden ebd.

Breschnew so wichtige SALT-Ratifikation als Druckmittel anwenden zu können, um die Monroe-Doktrin in Erinnerung zu rufen.<sup>1671</sup> Wie die Forschung bestätigt, waren die fraglichen Truppen tatsächlich schon seit 1962 mit Wissen der Regierung Kennedy auf Kuba stationiert, was Carter der Öffentlichkeit erst später mitteilte.<sup>1672</sup> Die „Entdeckung“ dieser „Aufrüstung“ war somit taktischen Motiven geschuldet,<sup>1673</sup> sie sollte unintendierte Konsequenzen zeitigen. Die sich durch Senatsforderungen an Carter, „den unverzüglichen Abzug aller sowjetischen Kampfeinheiten aus Kuba zu fordern“, rasch verschärfende „Kuba-Krise Nr. 2“, wie das AA bald formulierte,<sup>1674</sup> gefährdete die Ratifikation von SALT II und somit den Doppelbeschluss, wie Botschafter Pauls nach Bonn schrieb: „Durch die Verzögerung der ‚Senate Hearings‘ zu SALT II, die durch die sowjetische Präsenz auf Kuba ausgelöst worden ist, wird die Frage der zeitlichen Reihenfolge von TNF-Modernisierung und SALT-II-Ratifikation besonders akut.“<sup>1675</sup> In den Niederlanden und Dänemark gebe es Kräfte, die den Doppelbeschluss erst nach der Ratifikation akzeptierten: „Es ist offenkundig, daß die Kuba-Komplikation denjenigen willkommen sein wird, welche die TNF-Modernisierungsentscheidung ohnehin gern aufgeschoben, wenn nicht: niemals gefällt sähen.“

Carter selbst wuchs die öffentliche Debatte und die Forderungen des Kongresses bald über den Kopf. Eindringlich wandte er sich Ende September mit Bitte um Hilfestellung in einem handschriftlichen Brief außerhalb regulärer Kanäle an Schmidt, er könne den Rückschlag zu SALT II durch das „Kubaproblem“ „verkraften“, benötige aber Schmidts Hilfe, um „Senatoren, die die NATO unterstützen, davon zu überzeugen, dass die Ablehnung von SALT II einen ernsthaft nachteiligen Effekt auf [das Bündnis], die künftige Stationierung von [TNF] und die Aussicht, [...] den Weltfrieden zu sichern, hätte.“<sup>1676</sup> Trotz alliierter Unterstützung blockierte der Kongress den Ratifikationsprozess jedoch für den Rest des Jahres 1979. Diese Entwicklung hatte nicht den erhofften Effekt, dass der Kreml sich mit Propaganda gegen die TNF-Modernisierung weiterhin zurückhielt. Breschnew sah die Entwicklung mit Unverständnis und Wut. Trotz seines westpolitischen Entspannungsimperativs führte die wiederholte Erfahrung, sich auf Übereinkünfte mit Washington aufgrund der Machtlosigkeit

---

<sup>1671</sup> Die Monroe-Doktrin von 1923 deklarierte die westliche Hemisphäre als Einflussphäre der unabhängigen amerikanischen Kolonien, in der keine Interferenz europäischer Mächte geduldet wurde.

<sup>1672</sup> Vgl. bspw. Spohr / Reynolds: Bonn, Guadeloupe, and Vienna, 1978-9, S. 138f.

<sup>1673</sup> Vgl. Loth: *Overcoming the Cold War*, a.a.O., S. 144.

<sup>1674</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Arnot, 15. Oktober 1979, ebd., Dok. 295.

<sup>1675</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 12. September 1979, ebd., Dok. 264.

<sup>1676</sup> Handschriftlicher Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, Washington, 27. September 1979, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

der Exekutive gegenüber dem Kongress nicht verlassen zu können, zu einer Verhärtung der sowjetischen Position. So trat Valentin Falin, nun stellvertretender Leiter der Abteilung für internationale Information beim ZK der KPdSU,<sup>1677</sup> Ende September diesbezüglich an die sowjetische und westdeutsche Öffentlichkeit.<sup>1678</sup> So die Informationen korrekt seien, dass die Bundesrepublik nukleare Mittelstreckenwaffen auf ihrem Boden stationieren wolle, „die tief in das sowjetische Territorium eindringen könnten [,] wäre das eine neue Tatsache [und] eine qualitative Veränderung der strategischen Lage in Europa. Die Sowjetunion würde antworten und zusammen mit ihren Verbündeten Maßnahmen [...] ergreifen. Das Problem sei zu ernst, als daß es darüber Mißverständnisse geben dürfe.“<sup>1679</sup> Die Bundesrepublik plane, ihren nicht-nuklearen Status zu umgehen, man befinde sich „an einem entscheidenden Punkt“. Wie van Well der französischen Botschaft mitteilte, werde Bonn diese Kritik als überzogenen Angriff auf die Entspannung darstellen und darauf hinweisen, dass Moskau Beschwerden an die NATO und nicht an Bonn richten solle. Hier zeigt sich die Notwendigkeit der gemeinsamen Bündnisverantwortung, auf die Schmidt so lange hingearbeitet hatte.<sup>1680</sup>

Während diese Kampagne der UdSSR anlief, machte die NATO wichtige Fortschritte. Am 28. September tagten erstmals HLG und SWG gemeinsam.<sup>1681</sup> Hier wurde in „ausgezeichnete[r] Arbeitsatmosphäre“ vereinbart, dass die Ergebnisse bis Mitte Oktober in einem Dokument zusammengeführt werden sollten, das im November den Ständigen Vertretern vorgelegt und beschlossen und im Dezember auf der Ministerratstagung abschließend gebilligt werden solle. Mit Blick auf die öffentliche Reaktion und die sowjetische Kampagne sagten die USA zu, gemeinsamen mit Bonn und London eine „in der Öffentlichkeit verwendbare Datenbasis“ bereitzustellen, um die Beschlüsse zu legitimieren. Auch wenn Den Haag und Brüssel signalisierten, eine substanzielle Entscheidung im November sei verfrüht, man müsse vorher „den westlichen Rüstungskontrollvorschlag [...] konkretisieren“, nahm Bonn an, „auch die Niederlande [könnten] zustimmen, solange deutlich ist, daß die Minister im Dezember die letzte Entscheidung haben.“ Währenddessen hob der Kreml das Thema auf die oberste Ebene: Am 6. Oktober hielt Breschnew in Ost-Berlin eine Rede gegen die Nachrüstung des Westens, in der er erklärte, die Sowjetunion habe ihr

---

<sup>1677</sup> Vgl. AAPD, 1979, Bd. 2, S. 1999.

<sup>1678</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Heyken: Äußerungen Falins zur TNF-Modernisierung, 21. September 1979, ebd., Dok. 275.

<sup>1679</sup> Hier und im Folgenden: ebd.

<sup>1680</sup> Vgl. Telegramm Nr. 3506/08, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Relations RFA/URSS: Armes nucléaires de théâtre, 26. September 1979, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone Grise“.

<sup>1681</sup> Vgl. Botschafter Ruth, z.Z. Brüssel, an das Auswärtige Amt, 28. September 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 282. Im Folgenden ebd.

europäisches Mittelstreckenarsenal in den letzten zehn Jahren verringert, der Westen ziele auf ein „militärisches Übergewicht“, was das „in Europa entstandene Kräftegleichgewicht“ störe und „die internationale Atmosphäre [vergifte]“. Besonders gen Bonn stellte Breschnew die Zukunft der „Ost-West-Zusammenarbeit“ in Zweifel. Gleichzeitig jedoch bot er Maßnahmen an, um die Modernisierung zu verhindern, was eine erste Anerkennung des Problems im TNF-Bereich darstellte. So wolle man in einem Jahr „bis zu 20 000 Mann sowjetisches Militärpersonal, 1000 Panzer sowie andere Militärtechnik aus der DDR abziehen“ und sei bereit, „die Zahl der Träger mittlerer Reichweite im westlichen Gebiet der Sowjetunion zu reduzieren“, falls die NATO auf die Nachrüstung verzichte. Auch bot er eine Ausdehnung vertrauensbildender Maßnahmen an und sicherte seine Partizipation in SALT III zu. Dieses Angebot überzeugte im Westen niemanden. Wie Schmidt öffentlich klarstellte, habe Moskau zwar in der Tat seine TNF in Osteuropa reduziert, aber die verbleibenden Raketen mit MIRVs modernisiert und durch die unverwundbaren mobilen Systeme der SS-20 ersetzt, die Westeuropa vom asiatischen Teil Russlands aus angreifen konnten.<sup>1682</sup> In der NATO war man sich einig, „daß die Allianz sich in der Vorbereitung ihrer Doppelentscheidung für Dezember nicht stören lassen darf.“<sup>1683</sup> Auch Jimmy Carter bekräftigte in einem Brief an Schmidt, angesichts des sowjetischen Drucks sei der Beschluss umso wichtiger,<sup>1684</sup> und Brzezinski fügte hinzu: „So lange wir bei der Gleichzeitigkeit von Dislozierungsentscheidung und Verhandlungsangebot bleiben, die Sie vorgeschlagen haben, sind wir auf dem richtigen Weg.“<sup>1685</sup>

Zwar gelang es so, Breschnew zu trotzen, doch trat nun das niederländische Problem in den Vordergrund. Hatte Den Haag bereits gewarnt, dass man die Durchsetzung des Beschlusses innenpolitisch nicht garantieren könne, so begann die Regierung Ende Oktober selbst, die Ergebnisse der Arbeitsgruppen und die US-Position anzugreifen. Aufgrund der anti-nuklearen, pazifistischen Haltung in Bevölkerung und Parlament werde es nicht möglich sein, die momentan geplante Nachrüstung von 572 TNF-Systemen durchzusetzen. Stattdessen solle

---

<sup>1682</sup> Für Schmidts Bemerkungen vgl.: Excerpts of speech made by Federal Chancellor Helmut Schmidt on October 7, 1979, at SPD regional party conference in Nürnberg, 7. Oktober 1979, Folder 1: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 6-10/79; Box 7; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1683</sup> Gesandter Pfeffer, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 8. Oktober 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 287.

<sup>1684</sup> Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt (hier: Entwurf, von Carter mit 'ok' gekennzeichnet), Washington, 15. Oktober 1979, Folder 1: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 6-10/79; Box 7; Records of the Office of the National Security Adviser; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1685</sup> Nachricht, Zbigniew Brzezinski an Helmut Schmidt, Washington, 19. Oktober 1979, ebd.

man zunächst die Hälfte der Systeme modernisieren und danach neue Verhandlungen mit Moskau anstrengen. Nur, falls diese in drei Jahren keine Ergebnisse erzielten, solle man auf die Gesamtzahl hochrüsten, andernfalls auf null reduzieren.<sup>1686</sup> Aaron schmetterte diesen Vorschlag im Gespräch mit Den Haags Verteidigungsminister Scholten ab. Man verstehe die Probleme der Regierung, dieses Konzept sei jedoch undenkbar. Wie Aaron an das Weiße Haus kabelte: „Ich betonte, dass 572 eine angemessene Antwort auf die sowjetische Dislozierung von über 600 MR/IRBMs sei; dass sich um diese Zahl herum ein starker alliierter Konsens gebildet habe; dass 286 entweder bedeutungslos wäre oder eine Obergrenze werden würde; und dass halbherzige Maßnahmen wie diese politisch schädlich wären und unsere Verhandlungsposition untergraben würden.“ Da Den Haag keine Flexibilität zeigte, fielen die USA jedoch auf ein bis dahin unter Verschluss gehaltenes Angebot zurück, das die dortigen innenpolitischen Probleme lösen und auf die Abrüstungsangebote Breschnews antworten sollte: die USA würden zwar an den 572 TNF festhalten, dafür aber 1000 nukleare Sprengköpfe aus Europa abziehen.<sup>1687</sup> Trotz der Neuartigkeit dieses Angebots schwieg Scholten hierzu und wiederholte nur seine eigenen Konzeptionen, was in den USA den Verdacht aufkommen ließ, dass er vorab informiert worden war, womöglich durch den deutschen Verteidigungsminister Apel. Washington initiierte nun eine umfassende diplomatische Kampagne, um die holländischen Vorstöße zu blockieren und sicherzustellen, dass niemand Den Haag gegenüber nachgiebig werde. Nach Bonn schrieb Aaron: „Es wäre überaus hilfreich, wenn Sie den Holländern verständlich machen könnten, dass eine Sabotage des HLG/SG-Programms inakzeptabel ist, und sie in Richtung der Idee der Reduktion des generellen Waffenarsenals bewegen könnten.“<sup>1688</sup> Der holländischen Seite hatte er zudem erklärt, sein Angebot sei das Maximum, was Washington im Sinne westlicher Sicherheit verantworten könne; sollten die Holländer nicht einverstanden sein, müsse man erwägen, ohne sie voranzuschreiten.<sup>1689</sup> Wenig später besprachen Carter und Schmidt dieses Problem telefonisch, wobei sie sich in ihrer Standhaftigkeit einig waren. Auf Betreiben Schmidts erklärte sich Carter bereit, die in den Medien aufgetauchte Reduktion von 1000 Nuklearsprengköpfen bei der nächsten NPG-Ministersitzung öffentlich zu bestätigen, um

---

<sup>1686</sup> Vgl. Telegramm THE HAGUE 878, David Aaron an Dr. Zbigniew Brzezinski, Washington, 22. Oktober 1979, Folder 5: TNF, 10/79; Box 146; Records of the Office of the National Security Adviser; Staff Material – Defense/Security Files (NSA 31); JCL. Im Folgenden ebd.

<sup>1687</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 760, Aaron, Bartholomew, McFiggert, US-Botschaft Paris, an Dr. Zbigniew Brzezinski, Washington, 23. Oktober 1979, ebd.

<sup>1688</sup> Message, David Aaron, Washington, an Walter Stoessel, US-Botschaft Bonn, 26. Oktober 1979, ebd.

<sup>1689</sup> Vgl. Telegramm PARIS 760, 23. Oktober 1979, a.a.O.

Holland zu beeinflussen.<sup>1690</sup> Schmidt erklärte volle Unterstützung des amerikanischen Plans: „Der Kanzler sagte, dass der Gefechtskopfschritt eine große Hilfe darstellen würde, nicht nur bezüglich der Holländer, sondern auch in der Allianz und weltweit. Er würde zeigen, dass nicht nur der Osten unilaterale Schritte unternehmen könne.“

Für die erste Lesung des integrierten Dokuments im Kreise der Ständigen Vertreter am 6. November erteilte das AA daher Weisung, die Bundesregierung habe „inhaltlich voll zugestimmt“, man müsse „alle Anstrengungen unternehmen, um das einmal Erreichte nicht wieder aufs Spiel zu setzen.“<sup>1691</sup> Zwar könne man eine minimale holländische Änderung des Dokuments, die den Rüstungskontrollansatz betonte, bei Einverständnis Washingtons akzeptieren, doch müssten „die weitergehenden, die Dislozierung amerikanischer Mittelstreckensysteme in Europa betreffenden Wünsche [...] auf jeden Fall zurückgewiesen werden“. Die Sitzung verlief allerdings „bemerkenswert unkontrovers“, der Gefechtskopfvorschlag der USA wurde „allgemein begrüßt“, man hoffte, ihn bald in die öffentliche Debatte einspeisen zu können.<sup>1692</sup> Belgien und Holland protestierten nicht gegen das integrierte Dokument und merkten lediglich an, ihre Haltung sei noch nicht festgelegt. Diesbezüglich hatte Präsident Carter neben Bonn auch Rom und London dazu angehalten, auf Den Haag einzuwirken; den niederländischen Ministerpräsidenten van Agt hatte er gedrängt, „den holländischen Vorschlag nicht in die NATO-Konsultationen einzuführen“.<sup>1693</sup> Auch Schmidt teilte van Agt nach der Sitzung erneut mit, dass er „die holländischen Überlegungen [...] nicht unterstützen“ werde, diese spielten Moskau in die Hände. Van Agt, dem Doppelbeschluss selbst nicht abgeneigt, erklärte, er verbringe derzeit ganze Nächte mit Parteifreunden, um diese zu überzeugen.<sup>1694</sup> Hiermit scheiterte er. Am 13. und 14. November brachte die niederländische Delegation auf der NPG-Ministerkonferenz in Den Haag ihren Vorschlag ein, der die Verminderung des Modernisierungsumfangs, eine Produktions- statt einer Dislozierungsentscheidung und weitere Rüstungskontrollverhandlungen forderte. Für

---

<sup>1690</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Telephone conversation between the President and Chancellor Schmidt of FRG, mostly on TNF, Washington, 30. Oktober 1979, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL; für das deutsche Protokoll vgl. Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Carter, 30. Oktober 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 312. Im Folgenden ebd.

<sup>1691</sup> Hier und im Folgenden: Staatssekretär van Well an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel, 30. Oktober 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 313.

<sup>1692</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), and das Auswärtige Amt, 6. November 1979, ebd., Dok. 321.

<sup>1693</sup> Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, Washington, 1. November 1979, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1694</sup> Vgl. Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident van Agt, 7. November 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 322.

den Fall der Nicht-Ratifizierung von SALT II kündigte man zudem eine „Überprüfung des Modernisierungsbeschlusses“ an. Den Haag stieß hiermit auf „breiter Front auf Ablehnung“ – Großbritannien, die Bundesrepublik, die USA und Belgien „appellierten eindringlich [...], die Niederlande im Interesse der Bündnissolidarität an den sich abzeichnenden Konsens bis 12.12.79 heranzuführen.“<sup>1695</sup> Diese „orchestrierte Isolierung“ war ein Ergebnis der diplomatischen Aktivitäten der USA bei den Bündnispartnern, stimmte jedoch mit deren Interessen überein.<sup>1696</sup> Ob dieses massiven Drucks gelang es, das integrierte Dokument „zwar mit niederländischen Vorbehalten, aber ohne Abänderungen“ als Basis für die NATO-Beschlüsse zu akzeptieren. Zudem rückte Holland von der „Vorwegratifizierung von SALT II [und einem] Aufschub seiner endgültigen Zustimmung bis nach einer Parlamentsdebatte im Anschluß an die Dezember-Entscheidungen“ ab. Besonders dadurch, dass Den Haags Partner „die Möglichkeit einer Entscheidung ohne NL [...] anklingen ließen“, nahm man den Holländern „die Hebelwirkung einer Konsensverweigerung“ und somit jede Verhandlungsmacht.

Während die Sowjetunion kontinuierlich entrüstete – Gromyko erklärte bei einem Staatsbesuch in Bonn, „das militaristische Wesen der westlichen Pläne kann gar nicht verdeckt werden[,] sie stecken wie Eisenstangen aus einem Sack“<sup>1697</sup> – schien sie die Lage mittlerweile doch als unabänderlich akzeptiert zu haben. Wie Schmidt dem dänischem Ministerpräsidenten Jørgensen erläuterte, blieben Drohungen und Maßnahmen aus, Moskau halte Verhandlungsoptionen für die Zukunft unter Grollen offen. Die Sowjets hätten verstanden, „daß sie mit der SS-20-Aufrüstung einen Fehler gemacht haben. Sie können das zwar nicht zugeben, hoffen aber jetzt auf wirkliche Rüstungskontrollverhandlungen.“<sup>1698</sup> Eben in diesem Gespräch teilte jedoch nun auch Jørgensen mit, Dänemark werde von der gemeinsamen Position abweichen und eine Verschiebung des Doppelbeschlusses um sechs Monate erwirken; diese Entscheidung der Regierungspartei sei bindend. Schmidt reagierte strikt: er begrüße diese Position nicht, eine solche Beschlussfassung werde es in der NATO „nicht geben“, Dänemark gerate „damit in Brüssel in die Isolierung“ und solle sich auf einen Vorbehalt zum Doppelbeschluss beschränken. Auch Secretary Vance „äußerte sich sehr

---

<sup>1695</sup> Vgl. Botschafter Pauls, z.Z. Den Haag, an das Auswärtige Amt, 13. November 1979, ebd., Dok. 328.

<sup>1696</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Dröge, 14. November 1979, ebd., Dok. 329.

<sup>1697</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko, 22. November 1979, ebd., Dok. 343.

<sup>1698</sup> Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Jørgensen, 23. November 1979, ebd., Dok. 345.

ungehalten über die in Kopenhagen aufgetretenen Schwierigkeiten“ und teilte dies Außenminister Olesen mit.<sup>1699</sup> Auch Den Haag hatte weiterhin Probleme. Kurz vor der NATO-Ministerratstagung im Dezember erklärte van Agt Schmidt, „daß die Lage in den Niederlanden schlechter geworden sei. Das Parlament habe ein glattes Nein zur Entscheidung über Produktion und Stationierung von Mittelstreckenwaffen beschlossen.“<sup>1700</sup> Im Dilemma zwischen Allianzverpflichtungen und „Selbstmord der Regierung“ entschied man, die Entscheidung über die Stationierung auf holländischem Territorium bis 1981 aufzuschieben und von Fortschritten in den Ost-West-Verhandlungen abhängig zu machen. Dafür zöge man seine Bedenken in der NATO vorerst zurück. Helmut Schmidt sagte zu, „die niederländische Haltung nicht öffentlich zu kritisieren“ und war zumindest erleichtert, dass van Agts Plan „die Allianz [...] nicht daran hindere, ihren Beschluß zu fassen“.

Es war ein steiniger Weg zur Sitzung des NATO-Ministerrats am 12. Dezember in Brüssel. Doch die zentralen Mächte des Bündnisses, allen voran Washington und Bonn, aber auch Paris, London, Rom und Den Haag hatten sich diesmal von Anfang an große Mühe gegeben, in enger Absprache gemeinsame Lösungen zu finden. Als die Allianz zu ihrer finalen Debatte über den Doppelbeschluss zusammenkam, gab es vielerorts innenpolitische Probleme, zudem fand die Sitzung zur Hintergrundmusik offizieller sowjetischer Entrüstung statt. Doch das integrierte Entscheidungsdokument, das als NATO-Doppelbeschluss in die Geschichte einging, wurde erfolgreich verabschiedet. Belgien trug es mit und schob lediglich „die Einleitung der Vorbereitung für die Dislozierung um sechs Monate“ auf, um politischen Spielraum zu gewinnen;<sup>1701</sup> zwar wurde diese Verzögerung tatsächlich auf Jahre ausgedehnt, doch am Ende wurde der Beschluss umgesetzt.<sup>1702</sup> Auch Den Haag stimmte zu und folgte dem Plan, den van Agt erläutert hatte. Dänemark, das den Antrag stellte, „die Entscheidung des gesamten Bündnisses um ein halbes Jahr zu verschieben“, stieß auf vereinten Widerstand, so dass es den Vorstoß zurückzog. So verfügte die NATO die Produktion und Dislozierung der Pershing II sowie der Marschflugkörper BGM-109 Tomahawk in Westeuropa als Gegenmaßnahme zur sowjetischen Expansion des SS-20-Arsenals und erklärte zugleich, bis

---

<sup>1699</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt, 26. November 1979, ebd., Dok. 348.

<sup>1700</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, 11. Dezember 1979, ebd., Dok. 371.

<sup>1701</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 12. Dezember 1979, ebd., Dok. 373.

<sup>1702</sup> Vgl. Vincent Dujardin: From Helsinki to the missiles question. A minor role for small countries? The case of Belgium (1973-1985), in: Nuti (Hrsg.): The Crisis of Détente in Europe, a.a.O., S. 74-85, wo es auf S. 83 heißt: „the government was indeed forced to postpone its decision by more than five years. But [...] the missiles were finally stationed in Florennes.“



zum Abschluss der Produktion im Jahr 1983 im Rahmen von SALT III mit Moskau Lösungen für die Grauzone zu suchen, von denen die Stationierung abhängig gemacht werden sollte. Nach den atlantischen Zerwürfnissen seit Beginn der Administration Carter war dies ein bedeutendes Beispiel, wie positiv sich die Beziehungen gestalten ließen, wenn gegenseitiges Verständnis und enge Konsultationen die Diplomatie bestimmten, nicht unilaterale Entscheidungen ob nationaler Interessen. Hier ist auch Leopoldo Nuti zuzustimmen, der solch simplizistische, teils hagiographische Interpretationen ablehnt, nach denen der Doppelbeschluss Verdienst oder Schuld einzelner Akteure gewesen sei: „The dual track decision [...] seems to escape any simplistic attempt to encapsulate it in a rigid interpretative framework as either an American or a European ploy, and should probably be best defined as the outcome of a long and complex transatlantic negotiation.“<sup>1703</sup> Ergänzt werden kann, dass der konstruktive Charakter dieser Verhandlungen über den Gegenstand selbst hinaus in die Zukunft wies, wie Botschafter Pauls festhielt: „Die Vorarbeiten für die Bündnispositionen und das Zustandekommen der Entscheidung haben für die Zukunft des amerikanisch-europäischen Verhältnisses überragende Bedeutung.“<sup>1704</sup> Gleichzeitig sollte nicht ignoriert werden, dass der NATO-Doppelbeschluss in Moskau aktuellen Erkenntnissen zufolge zu einer realen Kriegsfurcht beitrug, die das Abgleiten der Détente in den Zweiten Kalten Krieg deutlich befeuerte,<sup>1705</sup> auch wenn andererseits zu Recht argumentiert wird, dass der Beschluss und sein Nachspiel in den 1980er Jahren eines der „most significant signs of the continuing health of the US-European alliance [...] and their common determination to maintain a strong defence against the USSR“ darstellten.<sup>1706</sup> Noch in diesem Dezember 1979, in dem der Doppelbeschluss verabschiedet wurde, gab Moskau seinerseits dem Westen einen eklatanten Grund, die Grundannahmen der Détente einer kritischen Revision zu unterziehen.

---

<sup>1703</sup> Leopoldo Nuti: The origins of the 1979 dual track decision – a survey, in: ders. (Hrsg.): *The Crisis of Détente in Europe*, a.a.O., S. 57-71, S. 68.

<sup>1704</sup> Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 12. Dezember 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 373.

<sup>1705</sup> Vgl. hierzu Beatrice Heuser: The Soviet response to the euromissiles crisis, in: Nuti (Hrsg.): *The Crisis of Détente in Europe*, a.a.O., S. 137-149.

<sup>1706</sup> John W. Young: Western Europe and the end of the Cold War, 1979-1989, in: Leffler / Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, a.a.O., S. 289-310, S. 295.

### III.2.4. „Friedhof der Imperien“<sup>1707</sup>, Friedhof der Entspannungspolitik: die sowjetische Invasion Afghanistans

*„We are operating in a period of circuit overload.“<sup>1708</sup>*

*~ NSC Memorandum: Contingency Planning for Afghanistan – Soviet Matters, 20. September 1979*

Es stand gen Ende der Dekade nicht gut um die Entspannungspolitik. Seit dem Sommer verzögerte der US-Kongress die Ratifikation des nach zähem Ringen unterzeichneten SALT-II-Abkommens. Dies war teils innenpolitisch motiviert, teils Folge der verbreiteten Ansicht, die Sowjetunion verhalte sich nicht gemäß den Maximen der Détente. Die Unterstützung pro-sowjetischer Kriegsparteien in Afrika, die SS-20-Aufrüstung, zuletzt die Affäre um sowjetische Truppen auf Kuba erinnerten an frühere Epochen des Kalten Kriegs. Den Sicherheitsdilemmata des Ost-West-Konflikts gemäß entsprang manches Verhalten, das im Westen als aggressiv interpretiert wurde, seinerseits sicherheitspolitischen Bedenken des Kreml, der sich von der NATO bedroht fühlte und seine Politik als defensiv begriff;<sup>1709</sup> auch jüngere Forschungsbeiträge haben der konventionellen These zunehmender sowjetischer Aggressivität Ende der 1970er-Jahre widersprochen und ihrerseits auf das konfrontative Verhalten von USA und NATO hingewiesen.<sup>1710</sup> In Bezug auf die Europapolitik unterstrich Moskau beständig die Traumata der Weltkriege, die als Legitimierung für die ausufernde Rüstung herangezogen wurden. Diesen Argumenten schenkte man im Westen zwar kaum Glauben, mit Ausnahme von Gegenbeispielen wie dem linken Flügel der SPD unter Wehner, Bahr und Brandt.<sup>1711</sup> Doch die Bereitschaft zur Détente war auch durch die jüngsten globalen Spannungen nicht fundamental untergraben worden. Die Entspannung war schließlich Ziel,

---

<sup>1707</sup> Zum Topos des „Graveyard of Empires“ vgl. bspw. David C. Isby: Afghanistan: Graveyard of Empires. A New History of the Borderlands, New York 2011.

<sup>1708</sup> Memorandum, Tom Thornton an Zbigniew Brzezinski/David Aaron, Contingency Planning for Afghanistan – Soviet Matters, Washington, 20. September 1979, Folder 2: Afghanistan, 8-12/79; Box 1; Records of the office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – General Odom File (NSA 12); JCL.

<sup>1709</sup> Dass östliche und westliche strategische Weltsicht systemimmanente Gemeinsamkeiten hatten, unterstreicht Zubok: „Brezhnev's mental map, like those of many other senior political and military leaders, was shaped by the bipolar structure of the Cold War and its zero-sum-game psychology“, vgl. Zubok: 'Do not think I am soft...', a.a.O., S. 13.

<sup>1710</sup> Vgl. Douglas Rivero: The Détente Deception. Soviet and Western Block Competition and the Subversion of Cold War Peace, Lanham, MD 2013, wo es auf S. 5 heißt: „My findings suggest the U.S. was far more aggressive than the Soviets during the final years of Détente.“

<sup>1711</sup> Vgl. für Brandts Stellungnahme zur Afghanistan-Invasion, die die Motive Moskaus in gewissem Rahmen für legitim befand: Telegramm TD VIENNE 26, Französische Botschaft Wien an das MAE: Déclarations de M. Willy Brandt, AD, 1929 INVA, Box 4003, Ordner 2.1980.

nicht Voraussetzung dieser Politik; dass sie in einem Umfeld globalen Machtkonflikts entwickelt werden musste, ja diesem entsprang, war allen realistischen Akteuren klar. In der Nacht vom 27. zum 28. Dezember 1979 jedoch führte die Sowjetunion eine massive, präzise vorbereitete Militäroperation durch, die einen Präzedenzfall darstellte und als Auslöser für das Ende der Détente und den Beginn des „Zweiten Kalten Krieges“ gilt: die Invasion Afghanistans.

Afghanistan kooperierte seit den 1950er Jahren mit Moskau und erhielt sowjetische Unterstützung, wurde jedoch erst in der Saur-Revolution im April 1978 kommunistisch und suchte daraufhin, geplagt von Machtkämpfen innerhalb der regierenden Demokratischen Volkspartei Afghanistans (DVPA) sowie zwischen der Regierung und ihren Gegnern, eine neue Ordnung aufzubauen, die sich gegen die traditionelle islamische Lebensweise der ruralen Bevölkerung, insbesondere der stark mit Pakistan verbundenen Paschtunen richtete.<sup>1712</sup> Infolge dieser Politik mehrten sich Aufstände der Mudschaheddin, islamischer Widerstandskämpfer, die von Pakistan, seinerseits der Regierung in Kabul feindlich gesonnen, systematisch aufgebaut wurden;<sup>1713</sup> bald drohte dem Land die Destabilisierung. Schon im März 1979, nach einem Aufstand in der Stadt Heron, hatte der afghanische Ministerpräsident und Vorsitzende des Revolutionsrats, Nur Mohammed Taraki, Moskau um militärische Hilfe gebeten, was im Kreml allerdings abgelehnt wurde, da man Afghanistan als strategisch wenig wertvoll, soziökonomisch unterentwickelt und im marxistischen Sinne unrevolutionierbar ansah; die Schuld für die desaströse Situation wurde der inkompetenten DVPA attribuiert.<sup>1714</sup> Erst im Herbst 1979, als Tarakis ehemaliger Verbündeter Hafizullah Amin diesen in einem Coup absetzte und assassinierte, die Macht übernahm, sich, wenn auch erfolglos, um amerikanische Unterstützung bemühte, während zeitgleich die Rebellion der Mudschaheddin eskalierte, entschied sich der Kreml, militärisch einzugreifen. Dies geschah im Kontext des innenpolitischen Machtkampfs um die Nachfolge Breschnews und nur nach langem Widerstand des Generalsekretärs selbst.<sup>1715</sup> Als Argument für eine Intervention galt nicht zuletzt, dass die USA im Nachbarland Iran, ihrem ehemals stärksten Verbündeten in der

---

<sup>1712</sup> Vgl. für eine konzise Übersicht über den Iran und Afghanistan im Zeitalter des Ost-West-Konflikts: Amin Saikal: *Islamism, the Iranian Revolution, and the Soviet Invasion of Afghanistan*, in: Melvyn P. Leffler / Odd Arne Westad (Hrsg.): *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III: Endings, Cambridge u.a. 2010, S. 112-134.

<sup>1713</sup> Vgl. ebd., S. 125.

<sup>1714</sup> Dies geht aus sowjetischen Gesprächsprotokollen hervor, abgedruckt in: Diego Cordovez / Selig S. Harrison: *Out of Afghanistan: The Inside Story of the Soviet Withdrawal*, Oxford 1995, S. 36f; zit. n. David N. Gibbs: *Afghanistan: The Soviet Invasion in Retrospect*, in: *International Politics* 37, 6/2000, S. 233-246; hier: S. 235.

<sup>1715</sup> Vgl. Saikal: *Islamism, the Iranian Revolution, and the Soviet Invasion of Afghanistan*, a.a.O., S. 128; für die Hintergründe der innersowjetischen Entscheidung Loth: *The Cold War*, a.a.O., S.27.

Region, seit der dortigen islamischen Revolution im Februar 1979 jeden Einfluss verloren hatten; Moskau fürchtete für Afghanistan im Falle eines Siegs der Mudschaheddin ein ähnliches Schicksal im persischen Raum.

Die Gefahr einer sowjetischen Intervention hatte sich aus Sicht der CIA bereits seit dem Frühjahr abgezeichnet; im September wurde sie akut.<sup>1716</sup> CIA-Direktor Stansfield Turner berichtete dem NSC, Moskau stocke sein bisher nur in beratender Funktion nach Afghanistan entsandtes Personal auf und warnte angesichts des absehbaren Putsches Amins: „Die sowjetischen Anführer könnten an der Schwelle zu einer Entscheidung stehen, ihre eigenen Streitkräfte einzusetzen, um den Kollaps des Taraki-Regimes zu vermeiden und ihre beträchtlichen Interessen [Original: their sizable stake] in Afghanistan zu schützen.“<sup>1717</sup> Dies resultiere auch aus dem desolaten Zustand der Détente: „Die Sowjets könnten nun eher geneigt sein, eine substanzielle Intervention in Afghanistan zu riskieren, aufgrund ihrer Wahrnehmung eines Niedergangs der Beziehungen zu den USA und den unklaren Aussichten für eine Senatszustimmung zum SALT-Abkommen.“ Die Logik des Weißen Hauses, nach der Moskau sich bis zur Ratifikation mäßigen würde, überzeugte die CIA nicht: wenn die Sowjetunion sich zum Narren gehalten sehe, werde sie ihre Interessen rücksichtslos absichern. Auch NSC und State Department hatten sich bereits mit Afghanistan befasst und sowjetische Optionen sowie mögliche Gegenmaßnahmen untersucht.<sup>1718</sup> Zwar ging man hier noch von einer Intervention zur Rettung Tarakis aus, die nicht stattfinden sollte; doch sind die hier diskutierten Optionen für das Verständnis der Ereignisse im Dezember zentral. So schlussfolgerte das Außenministerium, eine Invasion wäre der Todesstoß für die Détente, gerade ob der absehbaren Reaktion der Öffentlichkeit und der bevorstehenden Präsidentschaftswahlen. Direkte militärische Gegenmaßnahmen seien jedoch undenkbar: „mögliche Reaktionen sind größtenteils politisch, da es höchst unwahrscheinlich ist, dass wir uns entscheiden, in Afghanistan militärisch [...] gegen die Sowjets zu kämpfen. Es handelt sich um eine Region, in der wir auf wenige Ressourcen zurückgreifen können und in der wir

---

<sup>1716</sup> Vgl. für die CIA-Analysen seit April 1979 Marvin Kalb / Deborah Kalb: *Haunting Legacy. Vietnam and the American Presidency from Ford to Obama*, Washington, D.C. 2011. S. 76f.

<sup>1717</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Stansfield Turner (CIA) an den NSC: Alert Memorandum on USSR-Afghanistan, Washington, 14. September 1979, Folder 2: Afghanistan, 8-12/79; Box 1; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – General Odom File (NSA 12); JCL. Für die sowjetischen Investitionen und Interessen in Afghanistan seit den 1950er Jahren vgl. Saikal: *Islamism, the Iranian Revolution, and the Soviet Invasion of Afghanistan*, a.a.O., S. 122f.

<sup>1718</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Memorandum, Peter Tarnoff (DoS) an Zbigniew Brzezinski: Contingency Paper on Afghanistan, Washington, 17. September 1979, Folder 2: Afghanistan, 8-12/79, Box 1; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – General Odom File (NSA 12); JCL. Im Folgenden ebd.

historisch beschlossen haben [...], dass wir hier keine vitalen Interessen haben.“ Dies bedeutete jedoch nicht, dass eine Invasion Afghanistans keine westlichen Sicherheitsinteressen berührte. Die als Konsequenz absehbare Destabilisierung Pakistans und des bereits amerikanischem Einfluss entrückten Iran hätte die westliche Stellung im persisch-arabischen Raum und in den Golfstaaten bedroht. Vor allem aber wäre dies ein inakzeptables Novum der Nachkriegszeit, nämlich der erstmalige Einsatz der Sowjetarmee außerhalb des Territoriums des Warschauer Pakts mit dem etwaigen Ziel einer Annexion. Das State Department nahm daher an, Moskau werde sich auf subtilere Maßnahmen wie den Einsatz von Söldnern oder materielle Unterstützung prosovjeterischer Parteien besinnen. Eine Invasion hätte unabsehbare Konsequenzen: „Solch ein brutales Machtspiel würde Schockwellen durch die Region schicken [...]. Die Kosten in Bezug auf die Entspannung mit dem Westen wären hoch [...]. Die Sowjets würden generell unter schwere Kritik in Asien und der arabischen Welt geraten. Sie wären mit einer langwierigen Insurrektion konfrontiert und müssten hohe Verluste erwarten.“ Dies würden den amerikanischen Interessen in Westeuropa, im arabischen Raum, in Indien und Pakistan in die Hände spielen und selbst in Osteuropa, wo bei kleineren Staaten die Furcht vor Moskau geschürt würde, könnten zumindest Jugoslawien und Rumänien näher an die USA rücken. Abseits der Diplomatie avisierten die USA als indirekte militärische Antwort die Unterstützung der Mudschaheddin. Da dies jedoch nur in einer „offen konfrontativen Situation“ denkbar sei, gelte zunächst: „Vielleicht sollten wir besser andere ermutigen, den Aufständischen solche Unterstützung zukommen zu lassen.“ Hierfür kam primär Islamabad in Frage, das die USA mit Blick auf die Menschenrechtslage zwar mit Sanktionen belegt hatten, das man im Invasionsfall jedoch zügig als Verbündeten aufbauen müsse. Wie CIA, Verteidigungsministerium und State Department abschließend, die Schatten auf einen blutigen Krieg hinauswerfend, der die gesamte Dekade der 1980er Jahre andauern und Konsequenzen bis weit in das 21. Jahrhundert zeitigen sollte, feststellten: „In Gesprächen mit den Sowjets und in unserer öffentlichen Haltung werden wir uns das Ziel der Prävention einer großangelegten sowjetischen Invasion setzen. De facto könnte unseren Interessen jedoch zumindest ebenso gut durch sowjetische Aktionen gedient sein, die internationale Schmach über die Sowjets bringen.“<sup>1719</sup>

Die Sowjetunion griff nicht im September ein, um Taraki zu schützen, dieser wurde im Auftrag Amins ermordet. Erst, als sich abzeichnete, dass die neue Regierung nicht im

---

<sup>1719</sup> Memorandum, Tom Thornton an Zbigniew Brzezinski / David Aaron: Contingency Planning for Afghanistan – Soviet Matters, Washington, 20. September 1979, ebd.

Interesse Moskaus handelte und der sowjetische Einfluss in Afghanistan zusammenzuberechnen drohte, setzte der Kreml seine gewaltige Militärmaschinerie in Gang, um Amin durch KGB-geleitete Spezialkräfte zu assassinieren, die Machtzentren des Landes zu besetzen und Brabak Karmal, einen pro-sowjetischen DVPA-Kontrahentenamins und Tarakis, an die Macht zu bringen. Kurz vor der Invasion gingen im Westen nachrichtendienstliche Hinweise hierauf ein. Am 19. Dezember berichtete die CIA: „Die sowjetischen Anführer haben eine signifikante Schwelle in ihrer wachsenden militärischen Involvierung in Afghanistan überschritten.“<sup>1720</sup> Die Militärbewegungen deuteten darauf hin, dass sich Moskau auf ein längerfristiges Engagement vorbereite, nicht nur eine Krisenintervention. Zwar sind die Akten bis heute in weiten Teilen geschwärzt, doch lässt sich aus dem Protokoll einer SCC-Sitzung vom 26. Dezember der in zwei Richtungen deutbare Satz extrahieren: „Das größte Risiko, dem wir gegenüberstehen, ist eine rasche, effektive sowjetische Invasion, um Afghanistan zu befrieden. Dies wäre extrem verlustreich für unser Image in der Region und für Ihre [d.h. Präsident Carters] Position hier im Inland.“<sup>1721</sup> Tatsächlich hatte das Verhältnis der USA zur islamischen Welt jüngst einen weiteren Rückschlag erlitten, als am 4. November studentische Anhänger Ayatollah Ruhollah Chomeinis, des Revolutionsführers im Iran, die US-Botschaft in Teheran besetzten und 52 Diplomaten als Geiseln nahmen; die Hintergründe dieser Affäre sind an anderer Stelle aufgearbeitet worden.<sup>1722</sup> Diese Geiselkrise zeigte den USA nicht nur erneut die Grenzen ihrer Macht auf, sie war zudem Ausdruck einer Konzentrierung der islamischen Kräfte der Region auf das amerikanische Feindbild. Sollte die Sowjetunion ihren eigenen abdriftenden Verbündeten, Afghanistan, rasch disziplinieren können, während Carter nicht dazu in der Lage war, US-Diplomaten aus iranischer Geiselhaft zu befreien, wäre der Prestigeschaden enorm. Die Invasion Afghanistans bot nun die Chance, den islamischen Zorn auf Moskau umzuleiten, die Öffentlichkeit von der eigenen Hilflosigkeit am Persischen Golf abzulenken und Moskau eine Niederlage von historischem Ausmaß beizubringen. Die USA hatten die Grenzen ihrer militärischen Macht 1975 in Vietnam erkennen müssen, als sie nach über einem Jahrzehnt blutigen Konflikts von kommunistischen Guerillatruppen geschlagen

---

<sup>1720</sup> Memorandum, Stansfield Turner (CIA) an den NSC: Alert Memorandum: USSR-Afghanistan, Washington, 19. Dezember 1979, ebd.

<sup>1721</sup> Memorandum: Special Coordinating Committee Meeting: Summary of Conclusions: SCC Meeting on Soviet Moves in Afghanistan, Washington, 26. Dezember 1979, ebd.

<sup>1722</sup> Vgl. Saikal: Islamism, the Iranian Revolution, and the Soviet Invasion of Afghanistan, a.a.O., S. 114-121.

das Feld räumen mussten. Es war nun, so sahen es manche Akteure in Washington, an der Zeit, der Sowjetunion ihr eigenes Vietnam zu bereiten.<sup>1723</sup>

Auch die Bundesregierung verfügte über Einblicke in die Geschehnisse, wobei sie unter anderem von der amerikanischen DIA informiert wurde.<sup>1724</sup> Der Militärattaché in Washington, Brigadegeneral Hans-Henning von Ondarza, berichtete am 18. Dezember, seit längerer Zeit seien sowjetische Truppenbewegungen zu verzeichnen, die auf ein Engagement in Afghanistan hinwiesen. Die globale Relevanz dieser Ereignisse lag auf der Hand:

„Mit der Verlegung [...] nach Afghanistan befinden sich erstmalig sowjetische Kampftruppen außerhalb des W[arschauer-]P[akt]-Gebietes und Kubas. [...] Die Einrichtung des Hauptquartiers [in der sowjetischen Stadt Termez an der afghanischen Grenze] deutet darauf hin, daß die Sowjetunion längerfristige Ziele verfolgt. Damit scheint eine Verwicklung sowjetischer Truppen in die anhaltenden Kämpfe mit den in sich gespaltenen islamisch orientierten Rebellen unvermeidlich. [...] Die USA werden sich wohl abwartend verhalten [...] und schließen nicht aus, daß in Afghanistan ein sowjetisches Vietnam entstehen könnte.“<sup>1725</sup>

Am 27. Dezember erfolgte die Invasion. Wie der deutsche Botschafter in Kabul berichtete, setzten nach einer heftigen Explosion um 19 Uhr „sofort Kampfhandlungen fast im gesamten Stadtgebiet ein [...]. Es besteht der Eindruck, daß sich sowjetische Verbände bei Beginn des Kampfes vom Flugplatz in die Stadt bewegt haben, wo sie an den Kämpfen teilgenommen haben dürften, vermutlich sogar als einer der Hauptakteure.“ Radio Afghanistan habe mitgeteilt, der aus der UdSSR zurückgekehrte Brabak Karmal sei neuer Präsident des Revolutionsrates; „Amin ist dem Vernehmen nach hingerichtet worden.“<sup>1726</sup> Effektiv hatte die Sowjetarmee in kürzester Zeit Afghanistans neuralgische Punkte besetzt und einen Regimewechsel durchgeführt. In dieser neuartigen Lage musste sich die Bundesregierung erst ihrer eigenen Interessen vergewissern. Am 31. Dezember hielt der Botschafter fest, die Invasion sei ebenso illegitim wie die eingesetzte Regierung, die sich „im Widerspruch zu der breiten Masse des afghanischen Volkes“ befinde.<sup>1727</sup> Nur die wichtigsten Städte und

---

<sup>1723</sup> Zu diesem Zusammenhang, der im Folgenden noch weiter belegt wird, vgl. auch Kalb / Kalb: *Haunting Legacy*, a.a.O., S. 74-82.

<sup>1724</sup> Vgl. für einen Überblick über den Informationshorizont der Bundesregierung im Vorfeld der Invasion Agnes Bresselau von Bressendorf: *Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979-1982/83*, Berlin / Boston 2015. S. 107-114.

<sup>1725</sup> Brigadegeneral von Ondarza, Washington, an das Auswärtige Amt, 18. Dezember 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 384.

<sup>1726</sup> Vgl. Bericht des deutschen Botschafters in Kabul, Berninger, vom Vormittag des 28. Dezember 1979, zit. n. AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 393, FN 2.

<sup>1727</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Berninger, Kabul, an das Auswärtige Amt, 31. Dezember 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 394.

Verbindungen seien unter Kontrolle, der Rest des Landes im Aufruhr; die Sowjetunion werde „ihre Truppen bei Befriedungsaktionen gegen die vom Volk getragenen Oppositionsgruppen einsetzen“. Auch sei Afghanistan wohl nicht letztes Ziel Moskaus: „Nach der strategischen Lage Afghanistans in Zentralasien muß befürchtet werden, daß die Sowjetunion nach einer Reihe von Jahren insbesondere gegen Pakistan agieren wird, das über die Volksgruppe der Paschtunen mit Afghanistan eng verbunden ist.“ Bonn müsse auf zwei Ebenen reagieren. Diplomatische Verbindungen und Entwicklungshilfe an Kabul sollten aufrechterhalten werden, denn jede „harte, gegen die Regierung Brabak Karmal gerichtete Aktion [...] würde [diese] nur noch tiefer in den Machtbereich der Sowjetunion hineinstoßen.“ Durch behutsame, langfristige Einflussnahme könne man womöglich ein Afghanistan kreieren, das „dem polnischen System ähneln“, „eine gewisse Resistenzkraft gegenüber dem Kommunismus bewahren und Systemmodifizierungen in unserem Sinne ermöglichen“ würde. Mit Blick auf Moskau aber müsse man Härte zeigen. In „diplomatischen Kreisen in Kabul“ war man sich einig, dass eine breite Allianz – „die Nachbarländer Afghanistans, die westlichen Länder, die langfristig bedrohten Golf-Länder und die Moslem-Länder“ gemeinsame Sanktionen beschließen müssten: „Sperrung von Getreidelieferungen und kommerziellen Krediten, Rüstungsverstärkungen, Anhebung des COCOM-Profiles, Sperrung oder Behinderung von Öllieferungen der OPEC-Länder an die SU, Boykottierung der Olympischen Spiele in Moskau, Mitwirkung bei der Stärkung unmittelbar betroffener Länder, insbesondere Pakistans.“ Felder, die in der Détente als Annäherungsmechanismen fungierten – Rüstungsbeschränkungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit oder kultureller Austausch – sollten nun in Waffen umfunktioniert werden. Aus Sicht der Botschaft in Kabul hatte die Invasion die Entspannungspolitik mit sofortiger Wirkung beendet.

Zugleich konnte die Bundesregierung gemäß ihrer außenpolitischen Imperative nicht unilateral agieren und bemühte sich rasch um eine koordinierte Position der NATO sowie Konsultationen mit Washington. Zwar unterstrich man gegenüber Moskaus Botschafter Semjonow, der die Bundesregierung am 28. Dezember über die Vorgänge informierte, diese seien „schwerwiegend ernst“; auch zögerte Genscher nicht, öffentlich zu erklären, der „Einmarsch“ werfe „grundsätzliche Fragen der internationalen Beziehungen“ auf, zumal mit Blick auf die Entspannung.<sup>1728</sup> Bevor man sich aber politisch festlegte, erbat man eine Positionierung der USA. Wie deren Botschaft in Bonn festhielt, nähmen die Deutschen die

---

<sup>1728</sup> Vortragende Legationsrätin Wannow an die Botschaft in Moskau, 28. Dezember 1979, AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 393; Genschers Kommentare in einem Interview mit der Welt am Sonntag, 29. Dezember 1979, zit n. ebd, FN 7.



Ereignisse sehr ernst und seien bereit zu einer aktiven Rolle in der EG, seien aber eindeutig bedacht auf amerikanische Führung.<sup>1729</sup> Dieser Bitte kam Präsident Carter zügig nach. Am Silvesterabend 1979 kamen die Staats- und Regierungschefs Großbritanniens, Frankreichs, der Bundesrepublik und der USA zusammen, um über Afghanistan zu konferieren. Carter unterstrich, die sowjetische Begründung für die Operation, nämlich eine angebliche Intervention unbenannter imperialistischer Mächte in Afghanistan, gegen die Kabul um Hilfe gebeten habe, was im Einklang mit der UN-Charta zu einer sowjetischen „Hilfsaktion“ geführt habe, sei „keinesfalls stichhaltig“. Vielmehr handele es sich „um ein militärisches Vorgehen, mit dem von außen in einem unabhängigen Land eine neue Regierung eingesetzt wurde.“ Wie er auch Breschnew erklärt habe, sei dies eine „klare Bedrohung des Friedens“ und könne zum „Wendepunkt“ werden. Breschnews geäußerte Hoffnung, „daß die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen unbeeinträchtigt [...] weitergeführt werden sollten“,<sup>1730</sup> sei unrealistisch. Die gerade ins Amt gekommene Margaret Thatcher, Präsident Giscard und Bundeskanzler Schmidt stimmten Carter einhellig zu, auch in seiner Analyse der tatsächlichen Motive Moskaus: Es sei eindeutig, „daß [die] Sowjetunion bei bestehender Unsicherheit der SALT-II-Ratifizierung und US-iranischer Problematik sich für Aktion in Afghanistan entschieden habe, um gewonnenen Einfluß und Positionen zu sichern.“ Da man sich in der Analyse einer völkerrechtswidrigen Invasion einig war, initiierte Washington Maßnahmen auf mehreren Ebenen. Zunächst wurde die Ratifikation von SALT II auf Eis gelegt. Da das Abkommen inzwischen sowieso unpopulär war, bot sich nun die Chance, dessen Scheitern der Sowjetunion anzulasten, schrieb Brzezinski; dadurch wäre es ein „geringerer politischer Rückschlag für uns.“<sup>1731</sup> Zweitens könnten nun die zögerlichen Westeuropäer überzeugt werden, dass man auch ohne SALT II mit der TNF-Modernisierung voranschreiten müsse. Drittens sollten wieder enge Kontakte mit dem von Carter auf Distanz gebrachten Pakistan etabliert werden. Dies sei nur der erste Schritt einer nachhaltigen Strategie: „Unsere Antwort in Südwestasien sollte nicht nur ein deutliches diplomatisches Signal senden, sondern auch eine breitere strategische Botschaft. [...] Es ist wichtig [...], dass diese allen Betroffenen die grundlegende Aussage vermittelt, dass die Vereinigten Staaten strategisch der Unabhängigkeit der Region verpflichtet bleiben.“ Darüber hinaus suchten die

---

<sup>1729</sup> Vgl. Message, US-Botschaft Bonn an SECSTATE WASHDC, 28. Dezember 1979, Folder 2: GFR, 10-12/79; Box 25; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1730</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Gesandter Berendonck, Moskau, an das Auswärtige Amt, 31. Dezember 1979, ebd., Dok. 395.

<sup>1731</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: NSC Weekly Report #123, Washington, 28. Dezember 1979, Folder 5: Weekly Reports (to the President) 121-135 (12/79-4/80); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

USA einen Sanktionskonsens in der NATO, um Moskau zu isolieren und die Allianz zu revitalisieren. In diesem Sinne erläuterte Warren Christopher am 1. Januar 1980 vor dem Bündnis, die „künftigen Auswirkungen dieser sowjetischen Aggression hingen weitgehend von der westlichen Reaktion ab. Wenn die Sowjetunion [...] billig davonkomme [...], sei sie zur Wiederholung geradezu eingeladen. [...] Ein solidarisches und energisches Verhalten des Westens dagegen werde [sie] von einer Wiederholung abhalten, vielleicht sogar den Rückzug [...] aus Afghanistan zur Folge haben.“<sup>1732</sup> Die USA hielten ihre Bündnispartner an, ihre Beziehungen mit Moskau und Kabul zu prüfen, Möglichkeiten der Einflussnahme zu nutzen, die öffentliche Meinung zu mobilisieren und sich für eine Befassung der UN mit der Invasion zu engagieren. Die USA erhielten Schützenhilfe vom deutschen Botschafter Pauls, der für rigide Sanktionen auf allen Ebenen plädierte und frühzeitig den Boykott der Olympischen Sommerspiele in Moskau ansprach, die er, ohne zu zögern, mit den Spielen 1936 in München verglich. Frankreich hingegen blieb vorsichtig. Paris sei noch mit der Analyse der Operationen und Motive Moskaus befasst, das Bündnis solle „sorgfältig darauf achten, nur diejenigen Gegenmaßnahmen anzudrohen, die durchzusetzen man auch bereit und in der Lage sei. Insbesondere solle man nicht allzu sehr den Ost-West-Aspekt der Angelegenheit strapazieren“. Tatsächlich war der Elysée-Palast mit seinen Bedenken über einen Abbruch der Entspannung und seinen Mahnungen zur Besonnenheit nicht allein. Auch die Regierung Schmidt, den Äußerungen Botschafter Pauls zum Trotz, wollte vermeiden, dass die Détente nachhaltig geschädigt werde. Dies geht aus einer Afghanistanbesprechung im AA hervor, bei der sich die Führungsriege einig war: Die Entspannung zwischen Ost und West, insbesondere zwischen Bonn und Moskau, aufgrund der Invasion zu belasten, liege nicht im Interesse der Bundesrepublik.<sup>1733</sup> Zwar konnte man sich der Bündnissolidarität und den amerikanischen Forderungen nicht einfach verschließen. Doch durch den hohen Grad innerdeutscher Verflechtung, die exponierte geostrategische Lage Westdeutschlands und die Verwundbarkeit West-Berlins befände man sich, wie Genscher feststellte, in einer „anderen Situation [...] als etwa Kanada und GB, die in der UNO und in der NATO besonders scharf reagiert haben, aber auch gegenüber der SU nichts riskieren.“<sup>1734</sup> Man werde daher keine Strafmaßnahmen vorschlagen und solchen nur zustimmen, so sich ein Allianzkonsens oder hoher Druck Washingtons abzeichne. Der Boykott der Olympischen Spiele, den Pauls vorgeschlagen hatte,

---

<sup>1732</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 1. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 1.

<sup>1733</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Hausbesprechung beim BM am 2.1.1980 über Afghanistan, 2. Januar 1980, ebd., Dok. 2.

<sup>1734</sup> Ebd.

könnte beispielsweise unintendierte Konsequenzen haben, falls die Mehrheit der blockfreien Staaten anreisen und die öffentliche Meinung so gegen den Westen kippen würde. Es gelte vielmehr, alle Kommunikationskanäle nach Kabul und Moskau offen zu halten und keine Brücken abzubrennen.

Die sich zwischen AA und Botschafter Pauls abzeichnende Divergenz zwischen der Bewahrung der Entspannung und einer harten Reaktion auf Moskaus Aggression wurde bald zur Bruchlinie zwischen Westeuropa und den USA. Denn die Carter-Administration, vor dem Wahljahr 1980 bedrängt durch die iranische Geiselkrise und einen zunehmend anti-sowjetischen Kongress, aber auch beeinflusst durch das zunehmende Gewicht Zbigniew Brzezinskis, der sich infolge der Invasion gegen gemäßigtere Akteure wie Außenminister Vance durchsetzte, riss das Ruder nun in Richtung Konfrontation herum und steuerte in einen erneuten Kalten Krieg. Dies ging schon aus oben zitierten Quellen hervor und bestätigt sich in den Unterlagen der CIA und des Militärberaters Brzezinskis, General William Odom. Hier wird deutlich: die Politik, die in der früheren Historiographie zumeist Ronald Reagan zugeschrieben wurde, Afghanistan durch systematische Unterstützung der Mudschaheddin in ein sowjetisches Vietnam zu verwandeln, in dem die Supermacht ausbluten möge, begann spätestens im Nachspiel der Invasion und archivalischen Hinweisen zufolge womöglich schon zuvor, wovon auch die jüngere Forschung ausgeht.<sup>1735</sup> So trat Odom, unter Reagan später Militärberater für Geheimdienstaffären und Direktor der National Security Agency (NSA), als Mittelsmann Brzezinskis noch vor dem 9. Januar 1980 in Kontakt mit zwei afghanischen Individuen, die er als „extrem gebildete, verwestlichte Intellektuelle“ beschrieb, „die starke Verbindungen und Wurzeln in Afghanistan haben“, um Möglichkeiten amerikanischer Unterstützung für die Mudschaheddin zu eruieren.<sup>1736</sup> Diese Kontaktpersonen, deren Namen eigentlich durchgehend geschwärzt sind, von denen eine aber offenbar ob einer Unachtsamkeit als „Zikria“ identifiziert wird, waren der Ansicht, die Sowjets würden Afghanistan keinesfalls rasch befrieden, sondern in einen „Zermübungskrieg“ gezwungen werden: „ungefähr vier Millionen Stammesangehörige leben entlang der Grenze zu Pakistan. Sie haben die historische Tradition, gegen Kabul zu kämpfen, und die starke Erinnerung daran, den Briten erfolgreich widerstanden zu haben.“ In Peschawar, inmitten der unkontrollierbaren Stammesgebiete am östlichen Ende des strategisch bedeutenden Chaiber-

---

<sup>1735</sup> Vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 293.

<sup>1736</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, William Odom an Zbigniew Brzezinski: *Afghan Insurgency*, Washington, Outside the System, 9. Januar 1980, Folder 3: Afghanistan, 1-2/80; Box 1; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – General Odom File (NSA 12); JCL.

Passes zwischen Afghanistan und Pakistan, habe sich die Führung einer nationalistisch-islamischen Front etabliert, die alle rebellierenden Gruppen unter einer provisorischen Regierung im Kampf gegen die Sowjets zusammenführen wolle. Einer der beiden Kontaktmänner, der bereits mit Ayatollah Khomeini, dem Außenminister Pakistans und dem Direktor des saudischen Geheimdiensts konferiert habe, sprach sich energisch für die amerikanische Unterstützung des Widerstands aus – es gebe die einmalige Möglichkeit, „vorderasiatische und islamische Staaten in einer Front gegen den Sowjetkommunismus zu vereinen.“ Die Invasion könne gar genutzt werden, „um Israel als Fokuspunkt islamischer Feindschaft zu ersetzen.“ Auch konkretisierte Waffenlieferungen wurden in diesem Gespräch erbeten: das Hauptproblem seien die sowjetischen MI-24 Helikopter, gegen die man Raketenwerfer und Maschinengewehre benötige, außerdem seien Antipanzergeschütze gefragt. Hier findet sich ein Hinweis darauf, dass die USA schon im Laufe des Jahres 1979 verdeckt und vermittels Dritter an der Lieferung von Antipanzerwaffen an die Rebellen beteiligt waren. Dies belegt, dass man im Umfeld der Invasion rasch agierte und legt nahe, dass womöglich schon zuvor Maßnahmen ergriffen wurden, beweist jedoch noch nicht die oft diskutierte und später von Brzezinski bestätigte These, die USA hätten die Invasion per Destabilisierung des afghanischen Regimes herausgefordert, um Moskau eine entscheidende Niederlage beizubringen.<sup>1737</sup> Wie Odom 13 Tage nach der Invasion berichtete: „Bis dato haben sie beinahe eine eins-zu-eins Tötungsquote mit den im Verdeckten gelieferten Antipanzerraketen erzielt.“<sup>1738</sup>

Doch diese Fragen stehen hier nicht im Mittelpunkt. Wichtig ist für diese Untersuchung, dass die USA nach dem Dezember 1979 zu einer rigide antisowjetischen Politik übergangen. Dass dieser Kurswechsel nach zehn Jahren der Entspannung in Europa selbst in Anbetracht der Invasion nicht positiv rezipiert werden würde, war für Washington absehbar. Noch bevor Carter seine Haltung an die Allianz kommunizierte, verfasste die CIA eine Analyse, die NSA, Verteidigungs- und Außenministerium mitzeichneten und deren Kerneinsicht lautete: „Das europäische Interesse an der Entspannung in Europa ist sehr groß und sie werden sie schützen wollen; die Aussicht auf erhöhte Spannungen zwischen den USA und der Sowjetunion

---

<sup>1737</sup> Dies wird diskutiert in: David N. Gibbs: Afghanistan: The Soviet Invasion in Retrospect, in: *International Politics* 37, 6/2000, S. 233-246. Vgl. auch den Artikel: „Les Révélations d'un Ancien Conseiller de Carter: ‚Oui, la CIA est Entrée en Afghanistan avant les Russes...‘“, in: *Le Nouvel Observateur*, 15.-21. Januar 1998, S. 76, online unter: <http://www.voltairenet.org/article165889.html>, letzter Zugriff am 7. September 2017, 16:32 Uhr.

<sup>1738</sup> Memorandum, William Odom an Zbigniew Brzezinski: Afghan Insurgency, Washington, 9. Januar 1980, a.a.O. Im Original: „Thus far, they have achieved almost a one-for-one kill with the anti-tank rockets supplied covertly.“

verursacht daher unter Europäern große Sorge.<sup>1739</sup> Ob man mit europäischer Unterstützung bei harten Sanktionen rechnen könne, hinge entscheidend davon ab, wie dort die sowjetischen Motive und die Konsequenzen der Invasion interpretiert würden: folge diese imperialen Motiven und hätte strategische Implikationen, so sei ein Abbruch der Entspannung angemessen; handle es sich hingegen nur um eine zwar illegitime, aber kurzfristige, defensive Stabilisierungsmaßnahme im weiter gefassten sowjetischen Einflussbereich, müsse man diese zwar verurteilen, dürfe aber nicht die Ost-West-Beziehungen aufs Spiel setzen. In besonders heikler Lage befände sich Bundeskanzler Schmidt: „Die Deutschen sind gegenüber sowjetischen Gegenmaßnahmen am verwundbarsten und haben durch wiedererweckte US-sowjetische Spannungen am meisten zu verlieren. Daher wird Schmidt versuchen, die Aussöhnung der BRD mit Moskau und Osteuropa, insbesondere Ostdeutschland, zu erhalten.“ Im Sinne maximaler europäischer Unterstützung müssten die USA glaubhaft machen, dass sie in Reaktion auf „eine objektiv wahrgenommene und substantielle externe Bedrohung“ agierten, nicht aufgrund „innenpolitischer Imperative“, und dass sie trotz des Wahljahrs „feste Kontrolle und kontinuierliche Führung ihrer Politik gegenüber der Sowjetunion“ bewahren könnten. Die offiziellen Sanktionsmaßnahmen gegen die Sowjetunion verkündete Carter am 4. Januar in einer Rede an die Nation. Mit religiöser Inbrunst stellte er sich auf die Seite Afghanistans: „Dies ist eine kaltherzige Verletzung des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen. Es ist ein vorsätzlicher Versuch einer mächtigen atheistischen Regierung, ein unabhängiges islamisches Volk zu unterjochen.“<sup>1740</sup> Alle Regierungen, die für Frieden und Stabilität einstünden, müssten Maßnahmen ergreifen. Die USA selbst gingen voran: Carter zog seinen Botschafter aus Moskau ab, wies den Kongress an, die SALT-Ratifikation auszusetzen, setzte kulturelle, konsularische und ökonomische Kooperationsprojekte aus, verhängte einen Exportstopp für hochentwickelte Technologie und strategische Güter, behielt 17 Millionen Tonnen Getreide, die Moskau bereits geordert hatte, ein und unterband Fischereirechte der Sowjetunion auf amerikanischer See. Diese Maßnahmen sollten eng mit den Verbündeten abgestimmt werden, wobei er erwarte, dass niemand das entstandene

---

<sup>1739</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Western European Reaction to U.S.-Soviet Tension, Washington, undatiert, im Anhang dazu: Memorandum, The Director of Central Intelligence: Western Europe: Responses to US-Soviet Tension in Wake of Afghan Crisis, Washington, 7. Januar 1980, Folder 2: Europe, 1/79-1/81; Box 22; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL.

<sup>1740</sup> Hier und im Folgenden: Jimmy Carter: Address to the Nation on the Soviet Invasion of Afghanistan, 4. Januar 1980, online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=32911>. Letzter Zugriff am 19. September 2017, 16:22 Uhr. Vgl. im Folgenden ebd.

Handelsvakuum zu füllen wage. Auch könnten die Olympischen Spiele betroffen sein: „Obwohl die Vereinigten Staaten es bevorzugen würden, sich nicht von den Olympischen Spielen zurückzuziehen [...] muss die Sowjetunion realisieren, dass ihre fortgesetzten Aggressionen sowohl die Teilnahme von Athleten als auch die Reise von Zuschauern nach Moskau gefährden.“ Schließlich kündigte Carter an, Pakistan aufzurüsten und jede andere Nation in der Region auszustatten, so sie auf der richtigen Seite stünde. Wenige Tage später wurden diese Beschlüsse im Senior Political Committee der NATO diskutiert.<sup>1741</sup> Frankreich machte klar, dass man zwar ein gemeinsames Dokument des Bündnisses zur Invasion unterstütze, dass dies aber keine rechtlich bindende Wirkung haben dürfe.<sup>1742</sup> Bonn ging in seiner Solidarität mit Washington weiter: alle staatlichen Besuchsprojekte in der Sowjetunion werde man prüfen, Gespräche über technische, kulturelle und wissenschaftliche Kooperation aussetzen, Moskau keine weiteren Kredite gewähren und privaten Banken hierfür die Subventionierung streichen, den Ausbau der zivilen Luftfahrt stoppen, den Handel mit der UdSSR strikter regulieren und keine Güter liefern, die ihr durch amerikanische Sanktionen verloren gingen. Diese deutlichen Maßnahmen wollte Bonn jedoch nur temporär anwenden. Man forderte das Bündnis auf, darüber nachzudenken, unter welchen Bedingungen und bis wann man wieder zur Normalität zurückkehren könne. Die Rückkehr zur Entspannung blieb ergo mittelfristiges Ziel; Hardlinern wie Botschafter Pauls wurde eine Absage erteilt. In diesem Sinne äußerten sich auch Italien, Norwegen und die Türkei, die drastische Maßnahmen als problematisch ansahen und darauf hinwiesen, man solle mit Hinblick auf Olympia nicht Sport und Politik vermischen. Im Lichte dieser vorsichtigen Reaktionen wandte sich Carter mit einem der längsten Briefe seiner Amtszeit an Helmut Schmidt. Bei der Afghanistan-Invasion handele es sich um einen historischen Wendepunkt, erläuterte er: „In meiner Sicht stellt diese sowjetische Aktion eine der ernsthaftesten Sicherheitsherausforderungen dar, mit denen unsere Länder in der Nachkriegsära konfrontiert wurden.“<sup>1743</sup> Der „nackten Aggression“ müssten nicht nur bilaterale Sanktionen folgen, sondern auch solche im Kontext der „multilateralen Beziehungen, die sich zwischen den

---

<sup>1741</sup> Vgl. zum SPC Marco Rimanelli: *Historical Dictionary of NATO and other International Security Organizations*, Lanham u.a. 2009. S. 529.

<sup>1742</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm TD RPAN BRUXELLES 22, Ständige Vertretung Frankreich bei der NATO an das MAE: *Événements d'Afghanistan: Deuxième Réunion du SPC*, 9. Januar 1980, AD, 1929 INVA, Box 3991.

<sup>1743</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Jimmy Carter an Helmut Schmidt, 11. Januar 1980, in: Telegramm FLASH 6180, DoS an die US-Botschaft Bonn, 11. Januar 1980, Folder 2: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 11/79-2/80; Box 7; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL. Übersetzungen des Autors.

Ländern des Westens und des Warschauer Pakts entwickelt haben“<sup>1744</sup>. Zwar hielten auch die USA die Option einer Rückkehr zur Détente offen und verstünden die Lage Bonns: „Wir unterstützen den Wunsch Ihres Landes, der akuter als von irgendeiner anderen europäischen Nation gespürt wird, von [...] der eventuellen Eliminierung der artifiziellen Grenze zu profitieren, die derzeit Europa wie Deutschland in zwei Teile spaltet.“ Doch könne man auch die europäische Détente erst fortführen, wenn Moskaus Außenpolitik wieder im Einklang mit der Entspannung stünde und der Kreml seine Armee zurückziehe. Da er dies ablehne und stattdessen versuche, die NATO mit Propaganda zu spalten, sei die Bündnissolidarität gegenüber dieser Bedrohung der Weltsicherheit oberstes Gebot. Bonn solle in diesem Kontext die Unterstützung der Türkei anführen, die durch die Ereignisse empfindlich bedroht werde. Bonn und Washington müssten eng zusammenarbeiten – in Konsultationen „der Art, die für die engsten aller Freunde reserviert sind.“ Es sei dahingestellt, inwiefern Washington die Invasion hinter den Kulissen begrüßte oder gar beförderte – in jedem Fall bot sie die Chance, das strukturelle Grundproblem der Entspannungspolitik, den Verfall westlicher Solidarität angesichts verminderter sowjetischer Bedrohung, umzukehren und so die schon von Nixon und Kissinger erhoffte Revitalisierung des Bündnisses zu befördern. Angesichts dieser Positionierung stand außer Zweifel, dass der Einmarsch in Afghanistan aus Sicht der USA das Ende einer Dekade der Entspannungspolitik zwischen Ost und West war – nicht nur aus wahltaktischen Gründen, sondern auch aufgrund eines tatsächlichen Umdenkens Carters, wie Wilfried Loth betont.<sup>1744</sup>

Frankreich verweigerte sich den rigiden Sanktionsforderungen Washingtons zunächst kategorisch, wie Außenminister François-Poncet in der NATO erklärte.<sup>1745</sup> Paris werde keine Maßnahmen verhängen, sondern mit Moskau im Gespräch bleiben; wie Poncet in einem Radiointerview erläuterte, resultiere dies aus der französischen „unabhängigen Diplomatie und unserer besonderen Verantwortung für die Entspannung.“<sup>1746</sup> Diese Position modifizierte Präsident Giscard ob erhöhten amerikanischen Drucks jedoch bald graduell. Am Tag nach der Erklärung François-Poncets führten beide Präsidenten ein Telefonat, in dem Giscard Carter beruhigte: er sei ebenso entrüstet wie er und unterstütze selektive amerikanische Maßnahmen. Wie Carter handschriftlich notierte, habe Giscard zugestimmt: „In Afg[hanistan], SU has

---

<sup>1744</sup> Vgl. Loth: *Overcoming the Cold War*, a.a.O., S. 160f.

<sup>1745</sup> Daher ist Helmut Schmidts Erstaunen über die amerikanische Wut auf Frankreich auch zumindest rein logisch unverständlich, vgl. Schmidt: *Menschen und Mächte*, S. 283f.

<sup>1746</sup> So abgedruckt in: „London Supports Carter, Other Capitals Lukewarm“, in: *International Herald Tribune*, 7. Januar 1980, zit. n. Ministerialdirektor von Staden, Bundeskanzleramt, z.Z. Madrid, an das Auswärtige Amt, 8. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 7, FN 12.

broken principles of détente. US actions justified as a superpower.“<sup>1747</sup> Frankreich werde der UdSSR keine Substitute für amerikanische Produkte liefern. Auch die diplomatische Öffnung zu Pakistan und dessen Aufrüstung begrüßte Giscard. Dennoch mäßigte er Sanktionen und versuchte im Sinne der Sonderbeziehung zu Moskau und der Rettung der europäischen Détente, Carter von seinem Pfad abzubringen: „Wait on initiating cold war – ball in Russian court. Troup withdrawal the test.“ Auch die Regierungserklärung Giscard vom 9. Januar kam den USA mit einer „Verschärfung des Tones“ gen Moskau entgegen, obwohl sie keine substanziellen Maßnahmen ankündigte.<sup>1748</sup> Am 11. Januar warnte Giscard daraufhin Helmut Schmidt „in freundschaftlicher Form vor der Möglichkeit, daß die USA die bisherigen deutschen Stellungnahmen zur afghanischen Krise als hinter den französischen zurückbleibend bewerten könnten.“<sup>1749</sup> Carter befinde sich in einer kritischen Lage, in der er die Bündnissolidarität im Zweifel erzwingen würde. Jüngst habe der amerikanische Botschafter in Paris verdeutlicht, „daß die gegenseitige Solidarität in einem Zusammenhang mit den gegenseitigen Verteidigungsverpflichtungen stünde“ und „in drastischer Weise eine deutlichere französische Solidarität gefordert“. Diese habe Giscard nun öffentlich zugestanden, ohne langfristig die Détente oder die Souveränität Frankreichs zu gefährden.<sup>1750</sup> Eine ähnlich ausgewogene Politik verfolgten Bonn und Paris in Vorbereitung eines gemeinsamen Beschlusses der EG zu Afghanistan. Dieser verurteilte die Invasion in scharfen Worten und forderte im Schulterschluss mit Washington einen unverzüglichen Rückzug.<sup>1751</sup> Auch beschloss man, im Osthandel keine amerikanischen Güter zu substituieren und das Nahrungshilfeprogramm an Afghanistan zu stoppen.<sup>1752</sup> Gleichzeitig blieb, wie in der Haltung Bonns, eine temporäre Begrenzung der Sanktionen Leitprinzip. Bereits im Gespräch mit Schmidt hatte Giscard argumentiert, dass „keine Entscheidung getroffen werden sollte, durch

---

<sup>1747</sup> Hier und im Folgenden: Handschriftliche Notizen Jimmy Carters: telephone call with president valery giscard d'estaing, Washington, 8. Januar 1980, Folder 29: France, 9/77-5/81; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL. Die Notizen werden aufgrund ihrer schwer übersetzbaren, stichpunktartigen Form im Original belassen.

<sup>1748</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, 11. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 9, FN 9.

<sup>1749</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, 11. Januar 1980, a.a.O.

<sup>1750</sup> Hier muss Joe Renouards und D. Nathan Vigils Ansicht widersprochen werden, dass die franko-amerikanischen Beziehungen ob der Reaktion auf Afghanistan auf diesem Feld weitgehend abbrechen und die USA in ihrer Frustration die Kollaboration des Elysée-Palastes abschrieben – vielmehr bewegte sich Giscard abseits der innenpolitischen und symbolischen Imperative durchaus auf Carter zu, vgl. Joe Renouard / D. Nathan Vigil: *The Quest for Leadership in a Time of Peace. Jimmy Carter and Western Europe, 1977-1981*, in: Schulz / Schwartz: *The Strained Alliance*, a.a.O., S. 309-332, hier S. 315.

<sup>1751</sup> Vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, 11. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 9, FN 4; für den Wortlaut der Erklärung vom 15. Januar 1979 vgl. Bulletin der EG 1/1980, S. 8.

<sup>1752</sup> Vgl. Note, Secrétariat Général du Conseil: Afghanistan. Conclusions du Conseil, Brüssel, 15. Januar 1980, AD, 1929 INVA, Box 4003, Ordner 2/1980.



die landwirtschaftliche Exporte in die [SU] technisch unmöglich gemacht würden.“<sup>1753</sup> Auch in einem späteren Regierungsmemorandum wurde deutlich, dass Paris eifersüchtig über seine agrarischen Interessen wachte und die Sanktionen präzise definieren und rasch beenden wollte.<sup>1754</sup> Die Errungenschaften multilateraler Handelsvereinbarungen und der GAP dürften nicht untergraben werden; da selbst die USA nicht ihren gesamten Getreidehandel einstellten, sondern die vor der Invasion vereinbarten Mengen weiterhin lieferten, gebe es keinen Grund, diesen Markt aufzugeben. Diese französischen Interessen waren nur ein Beispiel für die Besitzstände der Détente in Europa, die eine 180-Grad-Wende gegenüber der Sowjetunion unwahrscheinlich werden ließen. Auch der deutsche Botschafter in Paris, Herbst, hielt fest, die französische Regierung bemühe sich, „den Entspannungsprozeß nicht in Frage zu stellen“, obwohl die Presse die Invasion mit der „Rheinlandbesetzung“ und „München 1938“ assoziiere und eine Welle der Empörung durchs Land ging.<sup>1755</sup> Paris halte an seiner Sonderbeziehung nach Moskau fest, wolle eine von Washington distanzierte europäische Position schaffen und betone, Afghanistan gehöre faktisch zum Einflussbereich Moskaus, weswegen dessen Vorgehen kein geopolitischer Skandal sei. Vor den Auswirkungen auf das „weltpolitische Gleichgewicht“ verschließe man die Augen, auch, da Frankreich in der Region keine vitalen Interessen habe. Wie Herbst annahm: „Hätte eine massive sowjetische Intervention in Afrika, noch dazu in einem frankophonen Land, stattgefunden, so wäre die hiesige Reaktion völlig anders ausgefallen“. Washington gegenüber ergab sich somit eine zwar diplomatisch abgedämpfte, aber substantielle Bruchlinie.

Dass dies, in anderem Maße, auch für die deutsch-amerikanischen Beziehungen galt, wurde in Schmidts Antwort auf Carters briefliche Intervention deutlich. Zwar erklärte er, dass „die Übereinstimmung und Solidarität mit den [USA] das Kernstück unserer Politik ist.“<sup>1756</sup> Im Sinne der Vermeidung eines globalen Abdriftens in die Konfrontation hieß es jedoch zugleich: „Ich bin fest davon überzeugt, daß wir die gegenwärtige Krise, die auch ich für eine schwere halte, nur unter Kontrolle behalten können, wenn die Kommunikation mit der Sowjetunion, aber auch den anderen Warschauer-Pakt-Staaten, aufrechterhalten bleibt.“

---

<sup>1753</sup> Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, 11. Januar 1980, a.a.O.

<sup>1754</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Fiche, Premier Ministre / Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne: Situation en Afghanistan et relations économiques et commerciales avec l'U.R.S.S., Paris, 28. Januar 1980, ebd.

<sup>1755</sup> Hier und im Folgenden: Botschafter Herbst, Paris, an das Auswärtige Amt, 12. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 11.

<sup>1756</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Helmut Schmidt an Jimmy Carter, Bonn, 18. Januar 1980, Folder 2: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 11/79-2/80; Box 7, Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

Gegenüber Afghanistan und dem Iran dürfe man keine allzu harten Sanktionen verhängen, um die muslimische Welt nicht gegen den Westen aufzubringen und den Sympathiebonus, den man durch die Invasion erhalten habe, nicht zu verspielen. So, wie die USA schon Frankreich gegenüber hart agierten, um Solidarität zu erwirken, fiel auch die Haltung Carters gegenüber der zögerlichen Bundesrepublik wenig zurückhaltend aus. Wie aus einem Memorandum Brzezinskis zur Vorbereitung des Besuchs Genschers in Washington Ende Januar hervorgeht, war man bereit, Schmidts innenpolitische Lage auszunutzen, um ihn zur Solidarität zu zwingen: „wir müssen die deutschen verbalen Stellungnahmen der Unterstützung westlicher Solidarität [...] in konkrete Strafmaßnahmen umwandeln, die die BRD in ihrem Verhältnis zu Moskau ergreifen wird. [Hierbei] wird uns [...] Schmidts Bedürfnis helfen, einen öffentlichen Disput über Afghanistan mit den USA in einem Wahljahr zu vermeiden.“<sup>1757</sup> Man müsse verdeutlichen, dass die Invasion die strategische Lage in Südwestasien verändere und man bereit sei, die Herausforderung auch langfristig anzunehmen. Während das State Department und Warren Christopher, der kurz zuvor in die Bundesrepublik gereist war, den Eindruck erweckten, sie hielten an einer vorsichtigen Politik fest und verstünden Bonns Scheu vor drastischen Maßnahmen,<sup>1758</sup> braute sich so zwischen Weißem Haus und NSC einerseits sowie der Bundesregierung andererseits eine erneute Konfrontation zusammen. Schmidt zeigte sich intern besorgt, dass die Situation der Kontrolle entgleiten könne und plante, Carter mäßigend zu beeinflussen.<sup>1759</sup>

Doch dessen öffentliche Haltung machte kaum Hoffnung. Auch in Vorbereitung des Wahlkampfs wurde Afghanistan mehr und mehr zu einem Wendepunkt hochstilisiert, auf den man adäquat reagieren müsse. Einer neuen strategischen Doktrin, die dieser Wende geschuldet war, gedachte Carter seinen Namen aufzuprägen. Noch vor deren Verkündung in der State-of-the-Union-Ansprache am 23. Januar<sup>1760</sup> bestätigte das Weiße Haus eine baldige außenpolitische Neuausrichtung, die eine „mittel- bis langfristige Konzeption für die

---

<sup>1757</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Your Meeting with FRG Foreign Minister Genscher on Tuesday, January 22 at 9:45 a.m., Washington, 21. Januar 1980, Folder 11: CO 54-2 Confidential 11/1/77-1/20/81; Box CO-26; WHCF; Subject File – Countries; JCL.

<sup>1758</sup> So berichteten die Kontakte der französischen Botschaft in Bonn, vgl. Telegramm TD BONN 80, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Relations RFA-Union Soviétique, 18. Januar 1980, AD, 1929 INVA, Box 3991.

<sup>1759</sup> Dies teilte der deutsche Botschafter in Moskau, Wieck, seinem französischen Kollegen Froment-Meurice mit, vgl. Telegramm TD MOSCOU 127, Französische Botschaft Moskau an das MAE: Entretien avec l'ambassadeur de l'Allemagne, 21. Januar 1980, ebd.

<sup>1760</sup> Für den Wortlaut vgl. Jimmy Carter: The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress, Washington, 23. Januar 1980, online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079>, letzter Zugriff am 21. September 2017, 16:08 Uhr.

Eindämmung sowjetischer Expansion weltweit, vor allem aber in der Golf-Region und benachbarten Ländern“ formulieren werde.<sup>1761</sup> Carter forcierte nun im eigenen Interesse die Mediendebatte, wie die deutsche Botschaft vermerkte: „Daß dies von der Presse als bevorstehende Verkündung einer ‚Carter-Doktrin‘ verstanden wurde, die ähnlich wie die Truman-Doktrin von 1947 eine neue Epoche in den Beziehungen der Großmächte einleitete, geht offenbar auf den Präsidenten selbst zurück.“ Die Détente sei in diesem Klima aller Voraussicht nach am Ende: „Die USA haben nicht mehr viel zu verlieren. Rücksichtnahme auf Entspannungspolitik ist nicht angezeigt, da deren Mi berfolg bewiesen ist.“ Aus diesem Klima nun erwuchs ein Politikum, das mehr noch als ökonomische und sicherheitspolitische Maßnahmen die euro-atlantischen Beziehungen schädigen sollte: Die Frage des Boykotts der Olympischen Spiele in Moskau. Carter erbat am 20. Januar, einen Tag vor der Ankunft Genschers, vom Präsidenten des Nationalen Olympischen Komitees (National Olympic Committee, NOC) der USA, die Teilnahme an den Spielen abzusagen, so die Sowjetunion sich nicht in den nächsten Monaten aus Afghanistan zur ckz ge. Am selben Tag veröffentlichte er diese Forderungen.<sup>1762</sup> Weder Bonn noch Paris waren in diese Entscheidung einbezogen oder auf sie vorbereitet worden, zumal die bisherigen Positionierungen Washingtons den Eindruck hinterlassen hatten, man werde keinen Einfluss auf die NOCs nehmen. Auch war Carters Schritt mit der Olympischen Charta nicht vereinbar, in der es hieß, die NOCs müssten „autonom“ sein und „jedwedem Druck“ widerstehen, sei er „politischer, religiöser oder wirtschaftlicher Natur“.<sup>1763</sup> Dennoch forderte er nicht nur das amerikanische NOC zum Boykott auf, sondern dehnte diese Forderung im Zeichen westlicher Solidarität auf seine Verbündeten aus.<sup>1764</sup> Bonn und Paris reagierten überrascht und ausweichend auf diesen Vorstoß. Bonn erklärte, man habe zwar „großes Verständnis für diese Initiative des Präsidenten“ und werde sie mit den europäischen Partnern und den deutschen Sportorganisationen unverzüglich erörtern, doch entscheide „[ ]ber die Teilnahme an den Olympischen Spielen [...] in der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie in den USA die Sportorganisation in eigener Verantwortung.“ So äußerte sich auch Genscher im Gespräch mit

---

<sup>1761</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt, 17. Januar 1980, AAPD, 1980, Dok. 16. Im Folgenden ebd.

<sup>1762</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt, 21. Januar 1980, ebd., Dok. 19, FN 20.

<sup>1763</sup> Comité Internationale Olympique: Olympic Charter, Provisional Edition, Lausanne 1980, S. 15, online unter: [https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charters/EN-1980-Olympic-Charter-Provisional.pdf#\\_ga=2.162415740.1342697808.1506005523-1625502366.1506005523](https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charters/EN-1980-Olympic-Charter-Provisional.pdf#_ga=2.162415740.1342697808.1506005523-1625502366.1506005523), letzter Zugriff am 21. September 2017, 16:58 Uhr.

<sup>1764</sup> Vgl. AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 21, FN 17. Im Folgenden ebd.

Carter. Zwar erklärte man sich zu einer Reihe von Maßnahmen bereit, so zur Unterstützung der Türkei, finanziellen Rüstungskontributionen und einer etwaigen Erhöhung des Verteidigungs- und Entwicklungshilfeetats.<sup>1765</sup> Doch auf Carters Aussage hin, er „sei fest entschlossen, an einer sowjetischen Olympia-Propaganda-Veranstaltung nicht mitzuwirken“, wiegelte Genscher ab: Man dürfe in der „westlichen Öffentlichkeit nicht den Eindruck aufkommen lassen, als sei die Frage der Teilnahme oder Nichtteilnahme an der Olympiade in Moskau die wichtigste Reaktion auf die sowjetische Herausforderung.“<sup>1766</sup> Leichte Kritik äußerte wenig später auch Helmut Schmidt in einem Telefonat, ohne Carter jedoch die Solidarität zu entziehen:

„KANZLER SCHMIDT: Lassen Sie mich eine Bemerkung machen [...] in Bezug auf die Olympischen Spiele. Ich denke, Ihnen ist die Tatsache bewusst, dass wir auf eine gewisse Art überrascht waren. Wir haben damit nicht gerechnet [...] und benötigen daher ein wenig Zeit.

PRÄSIDENT CARTER: Okay.

KANZLER SCHMIDT: Aber, persönlich gesprochen, seien Sie bitte sicher, dass wir am Ende auf der richtigen Seite landen werden.

PRÄSIDENT CARTER: Das sind gute Nachrichten.“<sup>1767</sup>

Trotz der grundlegenden Frage der Legitimität politischer Einflussnahme auf NOCs sagte Schmidt Carter somit vier Tage nach dessen Vorstoß vertraulich zu, dass er sich auf ihn verlassen könne. Und obwohl die Bundesrepublik durch einen Kollaps der Détente mehr zu verlieren hatte als die USA, zeigte sie sich auch im Bereich wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Maßnahmen solidarisch. Carter war beeindruckt: „Was Sie getan haben und was Ihr Land und Ihre Regierung getan haben war, wie ich glaube, extrem couragiert, weil Sie in einer viel verwundbareren Lage sind als wir.“

Während man so in Washington annahm, Bonn liege auf amerikanischer Linie, ging Paris davon aus, Schmidt werde gen Frankreich tendieren und eine europäische Gegenposition ermöglichen. Tatsächlich versuchte der Kanzler, eine ausgleichende Politik zwischen seinen Partnern zu entwickeln, um die eigenen Interessen und die Funktionalität des Bündnisses zu wahren. Hieraus folgte die Notwendigkeit, Giscard zur Kooperation zu bewegen und

---

<sup>1765</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt: Gespräch des Bundesministers mit Präsident Carter am 22. Januar 1980 in Washington, 22. Januar 1980, ebd., Dok. 21.

<sup>1766</sup> Ebd.

<sup>1767</sup> Memorandum of Conversation: Summary of the President's Telephone Conversation with Helmut Schmidt, Chancellor of the [FRG], Washington, 24. Januar 1980, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL. Im Folgenden ebd.

Schismen zu vermeiden, worum Präsident Carter Genscher und ihn auch persönlich gebeten hatte.<sup>1768</sup> Spezifisch mit Blick auf Carters Wunsch der Erarbeitung einer „westliche[n] Gesamtstrategie“ nach Afghanistan im Sinne der „Revitalisierung des atlantischen Bündnisses“, die Genscher begrüßte, drohte Paris in die Isolierung zu geraten.<sup>1769</sup> Die USA wünschten, Konsultationen hierzu in der G7 auf dem Vorbereitungstreffen für den Gipfel in Venedig im Juni abzuhalten; Frankreich war lediglich von einer Beratung der vier Mächte ausgegangen und befand, das Format der G7 schmälere das eigene Gewicht und berge die Gefahr einer Souveränitätsbeschränkung durch multilaterale Verkettung. Auch Schmidt sorgte sich um Giscard's Isolierung und bat Carter, persönlich auf ihn zuzugehen.<sup>1770</sup> Dieser zeigte sich nicht zur Kooperation verpflichtet: „Ich hoffe, die Franzosen werden dem zustimmen [...]. Doch selbst, wenn sie nicht zustimmen, denke ich, wir sollten dennoch vorangehen.“ Es blieb Schmidt einmal mehr überlassen, einem franko-amerikanischen Zerwürfnis entgegenzuwirken. Allerdings konnte er für diese Mission vonseiten Frankreichs mit gutem Willen rechnen. Denn die französische Botschaft in Bonn zeigte sich von Schmidts Kurs nach Afghanistan beeindruckt: „D]ie Bundesregierung hat bis dato Besonnenheit und eine überaus beachtliche Reife bewiesen.“ Es gelinge dem Kanzler, sich weder zu „exzessiven Reaktionen“ hinreißen zu lassen noch den Eindruck zu erwecken, man betreibe „Ausverkauf mit der atlantischen Solidarität“<sup>1771</sup> Das MAE befand, Schmidts Politik sei mit dem französischen Imperativ vereinbar, den Afghanistankonflikt nicht die Entspannung untergraben zu lassen.<sup>1772</sup> Die Haltung Bonns sei nah an der eigenen: Verbal verurteile man die Invasion deutlich, substantiell zeige man Zurückhaltung. Mit Hinblick auf die Olympischen Spiele habe Carter die Bundesrepublik jedoch in eine unangenehme Lage gebracht. Dies legte die Bundesregierung Frankreich gegenüber ebenso offen wie ihr Ansinnen, franko-amerikanische Konflikte zu vermeiden. Wie Botschafter Brunet am 25. Januar aus Bonn nach Paris über ein Gespräch mit Staatssekretär van Well bezüglich der Spiele telegraphierte: „Seine Regierung legt großen Wert darauf, ‚all ihre Optionen offen zu halten‘, fürchtet aber zutiefst, dass sich ein franko-amerikanischer Gegensatz zu diesem

---

<sup>1768</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt: Gespräch des Bundesministers mit Präsident Carter am 22. Januar 1980 in Washington, 22. Januar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 21.

<sup>1769</sup> Ebd.

<sup>1770</sup> Vgl. Memorandum of Conversation: Summary of the President's Telephone Conversation with Helmut Schmidt, Chancellor of the [FRG], Washington, 24. Januar 1980, a.a.O. Im Folgenden ebd.

<sup>1771</sup> Telegramm TD BONN 126, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Consultations franco-allemandes des 4 et 5 février (I), 26. Januar 1980, AD, 1929 INVA, Box 4003, Ordner 2.1980.

<sup>1772</sup> Vgl. Note, MAE: Afghanistan (Consultations franco-allemandes), Paris, 25. Januar 1980, AD, 1929 INVA, Box 3991. Im Folgenden ebd.

Thema bildet.<sup>1773</sup> In diesem Sinne führte Bonn auch die folgenden deutsch-französischen Gipfelgespräche, die sich auf Ebene der Außenminister nicht einfach gestalteten. Die französische Seite drängte auf „eine von der amerikanischen Politik unabhängige, wenn auch sich nicht distanzierende, europäische Rolle unter Führung Frankreichs und Deutschlands“ und wollte jede „Bestrafung der SU“ vermeiden; solche Maßnahmen würde einen Rückzug nur unwahrscheinlicher machen. Man wolle ein Dialogangebot an Moskau richten, das „die Rückkehr zum Entspannungskodex leichter machen [würde] als die amerikanische Ultimatenpolitik.“<sup>1774</sup> Die Strategie Bonns, die amerikanischen Maßnahmen temporär zu unterstützen, um sich Einfluss auf Washington zu sichern und die Entwicklung im Sinne der Détente zu beeinflussen, stieß auf wenig Gegenliebe: die Forderungen der USA „nach Rückzug, Integrität Afghanistans, Garantien für Afghanistan und Pakistan seien nicht angetan, den Sowjets den Rückzug schmackhaft zu machen.“ Man solle die Okkupation akzeptieren, dem Westen mangle es sowieso an Mitteln, um den Rückzug zu erzwingen. Bonn entgegnete, dass „es unmöglich sei, die Rückzugsforderungen fallen zu lassen“, die USA hätten sich festgelegt. Eine europäische Positionierung abseits dieser Linie sei für die Bundesrepublik nicht denkbar und für Europa nicht ratsam, man müsse „eine gemeinsame Grundlage mit den USA“ finden und nicht allein mit Moskau verhandeln. Nur zu einer vagen gemeinsamen Erklärung fand man bezüglich des Olympiaboykotts, den Paris ablehnte, da ein solch massiver Prestigeschaden für Moskau anders als ökonomische Sanktionen im Falle sowjetischen Einlenkens nicht zurückgenommen werden könne. Wie man als Minimalkonsens bekannt gab: „Die Sportorganisationen müssen über die Teilnahme entscheiden. Es wird die Hoffnung ausgedrückt, daß die Bedingungen so sein werden, daß alle Sportorganisationen sich für die Teilnahme aussprechen können.“ Diese Formel nahm die Regierungen aus der Verantwortung, achtete die olympische Unabhängigkeit und ließ sich aus Moskauer wie Washingtoner Sicht positiv interpretieren: sie konnte bedeuten, die Sowjetunion solle ihre Truppen zurückziehen und so die Spiele ermöglichen, oder, dass man hoffe, die NOCs würden den Boykott ablehnen. Auch eine gemeinsame Deklaration zu Afghanistan stellte einen Kompromiss beider Staaten dar.<sup>1775</sup> In ihr wurde zwar die Völkerrechtswidrigkeit der Invasion betont und, hier setzte sich Bonn durch, der Rückzug der

---

<sup>1773</sup> Telegramm TD BONN 122, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Entretien avec M. van Well, 25. Januar 1980, ebd.

<sup>1774</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Edler von Braunmühl, 6. Februar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 39.

<sup>1775</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Note, MAE: Eléments d'information sur les consultations franco-allemandes (3-5 février 1980), Paris, 19. Februar 1980, AD, 1929 INVA, Box 4003, Ordner 2.1980. Im Folgenden ebd.

Sowjetarmee gefordert. Andererseits unterstrich man, Europa trage besondere Verantwortung für Sicherheit und Frieden, wolle weitere Eskalationen vermeiden und wünsche Gespräche, deren Entwicklung aber vom Rückzug abhängig wären. Zuletzt setzte Frankreich einen Paragrafen durch, nach dem das Recht der blockfreien Staaten auf Neutralität gewahrt bleiben müsse und Bonn sorgte dafür, dass das Dokument das mehrfache Bekenntnis zur Atlantischen Allianz enthielt. Dies unterstrich die unterschiedlichen Interessen beider Staaten, die sich in diesem Dokument trotz aller Worte der Einigkeit deutlich widerspiegelten.

Diese Deklaration rief im Ausland ob ihrer inhärenten Widersprüchlichkeit gemischte Reaktionen hervor. Die Presse in Washington war zufrieden, was für Schmidts Taktik sprach, Paris zu einer Verurteilung der Invasion zu bewegen: „Die amerikanische Presse [...] hat an hervorgehobener Stelle den Resultaten des franko-deutschen Gipfels Rechnung getragen und dabei [...] die Bestimmtheit der an die Sowjetunion gerichteten Botschaft unterstrichen.“<sup>1776</sup> Die vom Kreml kontrollierte sowjetische Presse war sich in ihrer Bewertung unschlüssig. Zunächst hieß es in der *Izvestia*, dass „Bonn und Paris entgegen des diplomatischen Drucks aus Washington eine gemeinsame Handlungslinie finden wollten“,<sup>1777</sup> am Folgetag verkündete die *Pravda*, dass beide Mächte Opfer Washingtons waren und eine antisowjetische Haltung einnahmen. Um dieser Sichtweise entgegenzuwirken, interpretierte Giscard die Deklaration bald öffentlich in gemäßigtem Sinne und unterstrich, dass sein Land der „Politik der Entspannung und des Friedens“ verbunden sei, keine „erhöhten Spannungen in den internationalen Beziehungen“ wünsche und plane, eine „unabhängige Politik“ zu verfolgen.<sup>1778</sup> Ganz anders interpretierte Schmidt das Dokument im Gespräch mit Jimmy Carter: „Ich denke, Sie werden mit der gemeinsamen Erklärung, die wir abgegeben haben, glücklich sein. Sie ist sehr bestimmt bezüglich der sowjetischen Invasion Afghanistans. Zugleich ist sie sehr atlantisch. Die Atlantische Allianz wird [...], wie ich glaube, dreimal erwähnt.“<sup>1779</sup> Geschickt zeigte sich der Bundeskanzler auch bezüglich der Fortsetzung der Entspannung. Denn während das Dokument die Wahrung der *Détente* und des Dialogs mit Moskau unterstrich, deutete Schmidt gerade diese Haltung als besonders streng: „Und eine besonders deutliche Passage ist die, dass die Entspannung nicht noch einen Schock dieser Art

---

<sup>1776</sup> Telegramm TD WASHINGTON 298, Französische Botschaft Washington an das MAE: Réactions de la presse américaine au sommet franco-allemand [...], 6. Februar 1980, ebd.

<sup>1777</sup> Telegramm TD MOSCOU 225, Französische Botschaft Moskau an das MAE: Sommet franco-allemand: Réactions de la presse soviétique, 7. Februar 1980, ebd.

<sup>1778</sup> Ebd.

<sup>1779</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation: Summary of the President's Telephone Conversation with Helmut Schmidt, Chancellor of the [FRG], Washington, 5. Februar 1980, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

überstünde. In solch einem Fall würden Frankreich und die [BRD] gemeinsam mit ihren Verbündeten die unter den Umständen notwendigen Maßnahmen ergreifen, um ihre Sicherheit zu gewährleisten und die internationale Stabilität zu verteidigen.“ Das klang entschlossen, bedeutete jedoch im Klartext, dass der Moment, an dem man geschlossen mit Washington gegen die Sowjetunion vorgehen würden, noch nicht gekommen war. Gleichzeitig warb Schmidt für Verständnis für die schwierige Lage, in die Carter beide Regierungen mit der Olympiaforderung gebracht hatte.: „Lassen Sie mich Ihnen sagen, dass Giscard's Haltung in meiner Sicht aus amerikanischer Perspektive absolut verlässlich ist. Er hat ziemlich große Schwierigkeiten mit seiner Öffentlichkeit bezüglich der Olympischen Spiele und der Gesichtswahrung, doch gibt es überhaupt keinen Grund für Zweifel an seiner Verlässlichkeit. [...] Ich bin etwas indiskret, wenn ich Ihnen das sage, aber ich verwette meine Hut, dass er sich in einer Krise genau wie de Gaulle in der Kubakrise verhalten würde.“ Dennoch solle Carter in Bezug auf Olympia nichts unternehmen, bis man nicht eingehender mit Giscard gesprochen habe; dies sei eine Angelegenheit, in der „Valéry“ dem Kanzler als besonders „aufgebracht“ erschien, da Carters Ankündigung ihm einigen „Schaden“ verursacht habe. Carter führte aus, er bedauere dies und habe es vorab nicht gewusst, woraufhin Schmidt erklärte, auch er sei in Bedrängnis geraten, doch Deutsche seien eben weniger empfindsam als Franzosen:

"KANZLER SCHMIDT: Es war schwierig für mich, da ich es auch nicht erwartet hatte, ansonsten hätte ich im Parlament einen Hinweis fallen lassen. Für ihn [Giscard] aber ist es wirklich schwierig, und die Franzosen sind eine Nation, die ein klein wenig empfindlicher ist als die Deutschen.

PRÄSIDENT CARTER: Oder jede andere Nation.

KANZLER SCHMIDT: Da könnten Sie recht haben, Sir.

PRÄSIDENT CARTER: Ich weiß (Gelächter). Aber sie sind ein bewundernswertes Volk und sehr stark in Krisen.

KANZLER SCHMIDT: Ja, ich erhalte wertvolle Hilfe von Valery. In einer Krise kann man sich auf diesen Mann verlassen wie [...] auf die eigenen Minister.“<sup>1780</sup>

Wenig später schrieb Carter an Schmidt, wie „befriedigt“ er von ihrem Telefonat und dem gemeinsamen Kommuniqué Schmidts und Giscard's war.<sup>1781</sup> Zugleich stellte er Forderungen.

---

<sup>1780</sup> Ebd.

<sup>1781</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm STATE 036319, DoS an US-Botschaft Bonn: Letter from President Carter to Chancellor Schmidt, 9. Februar 1980, Folder 9: Afghanistan – Measures Taken Against USSR after Invasion,



Gemeinsam müsse man, im Sinne der Arbeitsteilung, die Sowjetunion in ihre Grenzen verweisen und die Krise als „Katalysator“ nutzen, um den Westen zu einen und Fortschritt auf zentralen bündnispolitischen Feldern zu erzielen. Hierzu zähle vor allem die Aufstockung der Rüstungsanstrengungen. War Carter noch vor drei Jahren als Abrüstungspräsident mit Schmidt zusammengestoßen, hatte er sich nun zum Hardliner gewandelt und strebte ein reales Fünf-Prozent-Wachstum des US-Verteidigungshaushalts für 1981 an. Die Anstrengungen Bonns, über die 1978 vereinbarte Marke von drei Prozent zu kommen, betrachte er als „deutliche Demonstration alliierter Solidarität.“ Er begrüße die deutsche Unterstützung der Türkei und hoffe, die Bundesregierung könne ihre Hilfen an Pakistan verdreifachen. Gegenüber der UdSSR sollten Exporte und Kredite beschränkt bleiben, technologisch dürfe sie keine Hilfe mehr erhalten. Vor allem aber sei der Olympiaboykott von entscheidender Bedeutung. Die Angelegenheit sei zwar „schwierig und emotional“, für die Sowjets könnte sie aber „der wichtigste Punkt von allen sein.“ Carter zeigte sich daher „dankbar für die Versicherungen, die Sie mir am Telefon gaben“. Tatsächlich erklärte sich hinter den Kulissen bald auch Giscard gegenüber Schmidt dazu bereit, notfalls einen gemeinsamen Boykott mitzutragen. Schmidt hatte ihm Ende Februar mitgeteilt, er denke, „daß die Spiele letzten Endes wohl doch stattfinden werden – allerdings in Abwesenheit der Amerikaner, vieler Europäer und einiger Staaten der Dritten Welt, die nicht teilnehmen können, wenn die Amerikaner nicht teilnehmen.“<sup>1782</sup> Giscard befand, „daß, wenn es dazu kommt, letztlich auch die Franzosen nicht teilnehmen können. Das [werde] er allerdings nicht öffentlich sagen.“ Beide erhofften weiterhin einen Rückzug Moskaus, hielten diesen aber für unwahrscheinlich, da mittlerweile bekannt geworden war, dass die USA die Mudschaheddin unterstützten: „Die Forderung [nach Truppenrückzug] wird nicht glaubwürdig“, so Schmidt, „wenn man gleichzeitig die Aufstände in Afghanistan unterstützt.“ Düster blickte Giscard in die Zukunft: „Wenn die Sowjets eine harte Linie in Afghanistan vertreten, geraten sie in eine Lage, die die Franzosen aus Algerien kennen. Wenn sie drei Jahre in einem Lande kämpfen, können sie nur erreichen, sich dieses Land für immer zum Feind zu machen. Es gibt dann auch keine Möglichkeit mehr, sich mit Würde zurückzuziehen.“

Nicht nur rangen so Bonn, Paris und Washington um ihre Haltung nach der Invasion, auch bildete sich in Washington eine Polarisierung zwischen State Department einerseits und NSC,

---

2/80; Box 1; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – General Odom File (NSA 12); JCL.

<sup>1782</sup> Hier und im Folgenden: Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing, 29. Februar 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 64.

Weißem Haus und CIA andererseits heraus. Das Außenministerium unter Cyrus Vance lehnte drastische Schritte ab und suchte Möglichkeiten, dem Kreml, der sich in Afghanistan grob verkalkuliert habe, den dringend gesuchten „akzeptablen Ausweg zu eröffnen“.<sup>1783</sup> Doch das Außenministerium trug nicht die letzte Entscheidungsmacht. Bei seinem Staatsbesuch Anfang März wurde Schmidt mit deutlichen Forderungen nach Unterstützung durch Carter und Brzezinski konfrontiert, die seine eigenen Sorgen nicht allzu ernst nahmen. Man sei, so hieß es, über Giscard's laxen Haltung besorgt und fühle sich bezüglich des Olympiaboykotts „allein gelassen.“<sup>1784</sup> Während mehr und mehr Regierungen weltweit die Initiative unterstützten, hatten sich in Westeuropa bis dato nur Luxemburg, Holland, Norwegen und Großbritannien öffentlich hierzu bekannt.<sup>1785</sup> Warum gerade seine engsten Verbündeten dazu nicht fähig waren, war Carter unklar: „Es werde für ihn aber [...] zunehmend schwieriger zu verstehen, warum andere und auch Sie [d.h. Helmut Schmidt] sich nicht öffentlich in der Frage der Olympischen Spiele binden könnten. [...] Wir bitten Sie [...], sich uns jetzt anzuschließen. Frankreich könne dann folgen.“ Schmidts Verweis auf die Unabhängigkeit der NOCs und die gefährdeten Errungenschaften der Entspannung überzeugten im Weißen Haus nicht länger. Vielmehr rekurrten nun alte Vorwürfe: „es dürfe nicht der Eindruck entstehen, daß die Alliierten von den USA erwarteten, Maßnahmen zu ergreifen, während sich die anderen darauf beschränkten, das Zuckerbrot hinzuhalten.“ Schmidt blieb angesichts dieses Drucks und seiner erfolgten telefonischen Zusage nichts übrig, als trotz aller Risiken seine Solidarität zuzusichern. In der gemeinsamen Presseerklärung mit Carter hieß es, dass beide Regierungen die Spiele bei anhaltender Besetzung Afghanistans nicht unterstützen wollten. Ob sich in den wenigen Wochen bis zum Beschluss der NOCs etwas an der Situation in Afghanistan ändern würde, war mehr als fragwürdig. Dennoch blieb Schmidt optimistisch: die Sportorganisationen würden seinem „Rat folgen, so wie auch [seine] Partei [ihm] in Fragen der Außenpolitik folge.“

Dieser Optimismus sollte bald auf die Probe gestellt werden. Ob amerikanischen Drucks und der Haltung des Kremls, der auf der Legitimität der Operation in Afghanistan beharrte und keinen Rückzug in Aussicht stellte, entschloss sich der Bundeskanzler, eine im Kabinett abgestimmte Empfehlung gegen die Olympiateilnahme an das deutsche NOC abzugeben und

---

<sup>1783</sup> Vgl. Botschafter Hermes, Washington, an das Auswärtige Amt: Nach-Afghanistan-Politik, 1. März 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 67. Hier wurden die Partner auch offiziell unterrichtet über die Unterstützung afghanischer Rebellen durch die USA.

<sup>1784</sup> Hier und im Folgenden: Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, z.Z. Washington, 5. März 1980, ebd., Dok. 71.

<sup>1785</sup> Vgl. ebd., FN 10.

den Bundestag hierüber abstimmen zu lassen.<sup>1786</sup> Im Parlament erhielt er hierbei 446 von 463 Stimmen, wobei sämtliche Gegenstimmen und Enthaltungen aus der SPD kamen.<sup>1787</sup> Unverzüglich bedankte sich Carter, der die Ereignisse gespannt beobachtete, und gratulierte zu diesem Ergebnis, das selbst die enorme Zustimmungquote im Kongress übertraf. „Nun, da dieser Schritt so entschlossen gegangen wurde, scheint der Erfolg des Boykotts gesichert“, telegraphierte er nach Bonn.<sup>1788</sup> Der sowjetische Botschafter in Bonn erklärte indes, Bonn untergrabe die Bemühungen seiner Regierung, „bei den Sowjetbürgern die Erinnerungen an die Verbrechen des Hitler-Imperialismus (sic) zu tilgen“, der westdeutsche „Donner, den man jetzt vernehme, komme nicht aus Regenwolken, sondern aus einem Misthaufen.“<sup>1789</sup> Das AA vermerkte trocken: das „Gespräch wurde bei aller Härte in der Sache nicht unfreundlich geführt.“<sup>1790</sup> Auch die französische Regierung hatte, allerdings hinter den Kulissen, das dortige NOC angehalten, zu „überlegen, ob französische Mannschaften unter diesen Umständen sinnvollerweise nach Moskau reisen könnten.“<sup>1791</sup> Giscard war überzeugt, man werde „dem Rat der Regierung folgen“.<sup>1792</sup> In Großbritannien, dessen Regierung sich früh auf Carters Seite geschlagen hatte, war es jedoch bereits anders gekommen: das britische NOC hatte am 25. März unter Protest von Exekutive und Unterhaus die Teilnahme an den Spielen beschlossen.<sup>1793</sup> Bald wurde deutlich, dass sich auch das deutsche und französische NOC nicht gebunden fühlten, sondern gar zusammenarbeiteten, wie der französische Sportminister Soisson dem deutschen Botschafter mitteilte, „in dem Bestreben, durch gegenseitige Ermutigung und Abstimmung doch noch zu einer Entscheidung [zur] Teilnahme [...] zu gelangen.“<sup>1794</sup> Aus Furcht, eine negative französische Entscheidung könne das deutsche Komitee beeinflussen, versuchten beide Regierungen, die Entscheidung zu verschieben, was

---

<sup>1786</sup> Für die Regierungserklärung s. Deutscher Bundestag – 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3939: Beschluß der Bundesregierung über eine Empfehlung an das Nationale Olympische Komitee für Deutschland, Bonn, 23. April 1980.

<sup>1787</sup> Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 8/213, Stenographischer Bericht der 213. Sitzung, Bonn, 23. April 1980, S. 17110f., online unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08213.pdf>, letzter Zugriff am 29. September 2017, 14: 12 Uhr.

<sup>1788</sup> Telegramm WH 80471, Präsident Carter an Helmut Schmidt, Washington, 24. April 1980, Folder 3: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 3-8/80; Box 7; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1789</sup> Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem sowjetischen Botschafter Semjonow, 21. April 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 122.

<sup>1790</sup> Ebd.

<sup>1791</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister François-Poncet, 31. März 1980, ebd., Dok. 96.

<sup>1792</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem kanadischen Außenminister MacGuigan in Salisbury, 17. April 1980, ebd., Dok. 116.

<sup>1793</sup> Vgl. Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Neukirchen, 16. April 1980, zit. n. ebd., FN 26.

<sup>1794</sup> Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem britischen Außenminister Lord Carrington und dem französischen Außenminister François-Poncet, 12. Mai 1980, ebd., Dok. 143, FN 33.

allerdings nicht gelang.<sup>1795</sup> Tatsächlich erlitt auch die französische Regierung am 13. Mai eine Niederlage; das NOC beschloss, teilzunehmen. Nun musste auch Schmidt seinen Optimismus revidieren. Wie er Carter am Folgetag mitteilte, sei die Lage im deutschen NOC unklar: „die französische Entscheidung war völlig unerwartet und hatte einen negativen Effekt“.<sup>1796</sup> Er habe alle „verfassungsmäßigen Mittel“ genutzt, um Druck auszuüben, vom Bundestagsbeschluss bis zur Entsendung Genschers und Bundespräsident Carstens zum NOC; „mehr könne er nicht tun.“ Dennoch sei das NOC unentschieden und würde erst am nächsten Morgen eine Entscheidung treffen. Dass nach London und Paris nun auch Bonn kippen könnte, verschlug Carter, der Schmidt nach Mitternacht anrief, um sich nach den Chancen zu erkundigen, kurzweilig die Sprache:

„S: [T]he feeling is after the meeting [with Carstens] that, uh, it is still undecided how they will decide.

C: Uh huh.

S: Hello?

C: Yes, I didn't know what to say. I thought... um... well of course that's a disappointment and a surprise to me.“<sup>1797</sup>

Frustriert führte er aus, die französische Entscheidung, die womöglich wie die britische durch ein deutsches Votum hätte umgekehrt werden können, habe Schaden an den Allianzbeziehungen verursacht: „Es sieht aus wie eine Konfrontation der USA versus die Sowjetunion bei der, wissen Sie, die Franzosen mit den Sowjets Hand in Hand gehen, und das ist einfach sehr ernst für uns.“ Ein Kollaps der deutsch-amerikanischen Solidarität hätte jedoch ungleich schwerwiegendere Konsequenzen: „die Amerikaner erachten die Franzosen als nicht annähernd so wichtig wie die Deutschen. Wir sind daran gewöhnt, dass die Franzosen [...] uns oft in Verlegenheit bringen und sich gegen uns entscheiden, aber es wäre ein ziemlicher Schlag, wenn das Deutsche Olympische Komitee dasselbe tut.“ Außer einem „God bless you, Helmut. I just feel so bad about it“, blieb Carter ebenso wie dem Bundeskanzler nichts übrig, als die Entscheidung des Olympischen Komitees abzuwarten.

---

<sup>1795</sup> Vgl. ebd.

<sup>1796</sup> Hier und im Folgenden: Summary of Conversation, Outside the System, Washington, 14. Mai 1980, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

<sup>1797</sup> President Carter – Chancellor Schmidt Telephone Conversation, Washington, 14. Mai 1980, ebd. Im Folgenden ebd. Das Protokoll wird aufgrund der bedeutenden, aber schwer zu übersetzenden Interjektionen in der Originalsprache belassen.

Als diese am nächsten Tag nach einer vierstündigen, im Fernsehen übertragenen Sitzung mit 50 gegen 40 Stimmen entgegen einer Teilnahme ausfiel, war von dem betrubten Carter des nächtlichen Telefonats nichts mehr zu erkennen. „[Dieser] herausragende Sieg [ist] ein großartiger Tribut an ihre Führungsrolle und die Ihrer Regierung [und] ein wichtiger Schritt dahin, unserer Länder noch enger aneinander zu binden, und ich bin sehr dankbar dafür, was Sie getan haben“, elaborierte der Präsident in einem vormittäglichen Anruf.<sup>1798</sup> Sofort wolle er Giscard anrufen, um diesen im Lichte dieser Entscheidung umzustimmen, woraufhin Schmidt geistesgegenwärtig warnte: „Kein Druck. Üben Sie keinen Druck aus.“ Dass die Bundesrepublik den Boykott unterstütze, bringe Giscard in eine schwierige Lage, man müsse einen behutsamen Weg finden, Frankreich aus der Isolierung zu lösen. Während es Schmidt so unter enormen Anstrengungen und Risiken gelang, die USA zufrieden zu stellen, gelangte seine Fähigkeit, Paris und Washington auszusöhnen, bald an ihre Grenzen. Obwohl er nicht müde wurde, den USA gegenüber die Verlässlichkeit Giscard zu unterstreichen, sahen diese die Lage mittlerweile anders. Die US-Botschaft in Paris hielt fest: „Von allen Verbündeten hat keiner uns in den letzten Monaten so viele Schwierigkeiten bereitet wie Frankreich. [Die] bilateralen Beziehungen haben den Tiefpunkt der sechs Jahre, seit denen Giscard d’Estaing die französische Präsidentschaft übernommen hat, erreicht.“<sup>1799</sup> Der Konflikt über Afghanistan habe als ein Katalysator gewirkt, der konträre Wahrnehmungen von europäischer Sicherheit, Détente und „global leadership“ zu Tage gefördert hätte. Paris stelle grundsätzlich die Fähigkeit Washingtons in Frage, den Westen anzuführen, ohne die Verbündeten in ein Desaster nach dem anderen zu bringen: „Was Sorgen bereitet, ist die Natur der Umsetzung der amerikanischen Politik mit [...] verwirrenden Signalen, Positionswechseln und widersprüchlichen Zielen.“ Frankreich wolle gerade deshalb keine Sanktionen erlassen, da man nicht wisse, ob die USA deren Implikationen verstünden und den Kurs halten würden. Vor allem lehne man alle symbolischen Maßnahmen ab, die den Ost-West-Beziehungen ohne praktische Wirkung auf die Lage in Afghanistan schaden; dies traf besonders auf den Olympiaboykott zu. Trotz geheimer Einflussversuche auf das NOC sei das französische „Engagement für dieses Ziel [...] halbherzig und bis dato ineffektiv.“ Die Schuld hierfür lag in den Augen des Botschafters bei seiner eigenen Regierung: „Wenn alliierte Unterstützung wichtig war, was sich erwiesen hat, hätten wir größere Anstrengungen im Stillen unternehmen

---

<sup>1798</sup> President Carter – Chancellor Schmidt Telephone Conversation, Washington, 15. Mai 1980, ebd.

<sup>1799</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm PARIS 16754, US-Botschaft Frankreich an DoS / White House: Alliance Relations and Allied Responses to the Soviet Invasion of Afghanistan, 24. Mai 1980, Folder 4: France, 4-5/80; Box 23: Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – Country File (NSA 6); JCL. Vgl. im Folgenden ebd.

sollen, um diese Unterstützung zu erhalten, bevor wir unsere eigene Position verkünden.“ Hier war auf den Punkt gebracht, was aus europäischer Perspektive das Problem mit den USA unter Carter war: sie waren unberechenbar, ließen es an Konsultation mangeln, handelten unilateral, ohne die Interessen der Verbündeten zu berücksichtigen, aber deuteten nach angerichtetem Schaden auf sie und forderten Solidarität ein.

Bezüglich der Olympiade blieb es schließlich dabei: Großbritannien, Frankreich und eine Reihe westlicher Staaten nahmen teil und protestierten lediglich symbolisch, indem sie nicht unter ihrer Nationalflagge, sondern dem Olympischen Banner antraten. In Westeuropa wurden die Spiele nur von der Bundesrepublik und Norwegen boykottiert. Für Brzezinski, dessen Ziel es war, der Sowjetunion maximalen Schaden zuzufügen, war dieses Ergebnis „enttäuschend“; die Weltöffentlichkeit scheine, so schrieb er an Carter, weithin die „Propagandaposition“ der UdSSR und des Internationalen Olympischen Komitees zu akzeptieren, dass den USA eine Niederlage beigebracht worden sei.<sup>1800</sup> Doch solle man nicht vergessen, dass die „vier wichtigsten Staaten in der Welt aus sowjetischer Sicht – d.h., die Vereinigten Staaten, China, Deutschland und Japan“, den Spielen fernblieben. Auch sei der Boykott in Ost- und Südostasien erfolgreich, wo Indonesien, die Philippinen und Thailand sich anschlossen. Brzezinski äußerte nicht einen Gedanken über die Auswirkungen des Vorgehens auf die Allianzbeziehungen, sondern hielt schlicht fest: „Ich kenne keinen sowjetischen Dissidenten oder echten Sowjetunions-Experten, der nicht glaubt, dass der Boykott eine effektive Botschaft an das sowjetische Volk senden wird.“ Der Kalte Krieg hatte im Weißen Haus erneut die Prioritäten gesetzt, die euro-atlantischen Beziehungen wurden in den letzten Tagen der Carter-Administration dem Imperativ der globalen Konfrontation untergeordnet.<sup>1801</sup> Dies trieb den Unilateralismus und die Sprunghaftigkeit, die die Administration seit 1977 immer wieder an den Tag gelegt hatte, 1980 aus europäischer Sicht auf ihren Zenit. Zugleich ließ die Verlässlichkeit der europäischen Partner aus Washingtons Perspektive erheblich zu wünschen übrig. Bereits im ERW-Konflikt war die Regierung Schmidt ob ihrer innenpolitischen Probleme nicht immer berechenbar gewesen und hatte durch unklare Positionierungen erheblich zu Carters Kurswechsel beigetragen. Beiderseits herrschten innenpolitische Druckverhältnisse und Interessenskonflikte, die selten offen

---

<sup>1800</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum, Zbigniew Brzezinski an President Carter: NSC Weekly Report #144, Washington, 6. Juni 1980, Folder 6: Weekly Reports (to the President) 136-150 (4/80-8/80); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL.

<sup>1801</sup> Vgl. für die Auswirkungen des Afghanistan-Konflikts auf den Zusammenbruch der Détente zwischen den Supermächten Olav Njølstad: The collapse of superpower détente, 1975-1980, in: Leffler / Westad (Hrsg.): The Cambridge History of the Cold War, Vol. 3, a.a.O., S. 135-155, hier S. 150-55.

verhandelt wurden, sondern oft durch Scheinlösungen, die Probleme kaschierten und den Regierungen im Inneren den Rücken freihalten sollten, bis zu ihrem Bruchpunkt prokrastiniert oder durch unilaterales Handeln eskaliert wurden. Dieses beiderseitige Fehlverhalten sollte den unrühmlichen Schlusspunkt der transatlantischen und deutsch-amerikanischen Beziehungen unter Carter prägen.

### III.2.5. „Germany is not the 51st State.“ Ein Abschied im Zorn

*„I am insulted by suggestions that I do not keep my word.“<sup>1802</sup>*

*~ Helmut Schmidt zu Jimmy Carter und Zbigniew Brzezinski, Venedig, 21. Juni 1980.*

Noch vor dem Olympiaboykott hatte Carter die Initiative zu einem Gipfeltreffen der NATO ergriffen, um das Bündnis angesichts der Invasion Afghanistans zu einen und gemeinsam Maßnahmen zu beschließen. In diesem Sinne hatte Carter Ende März an Schmidt geschrieben: „Ich habe darüber nachgedacht, wie wir [...] sicherstellen können, dass das Bündnis vereint, stark und glaubwürdig ist, wenn es auf die sowjetische Okkupation Afghanistans und auf Moskaus globale Herausforderung in den 1980ern antwortet.“ Hierfür schlug er einen Gipfel zwischen Mai und Juni in Washington, Brüssel oder im Kontext des G7-Treffens in Venedig vor, das, so man es richtig vorbereite, eine „greifbare Demonstration westlicher Solidarität“ darstellen würde. Doch auf dem Weg zu diesem NATO-Gipfel, der, anders, als es Carters Ziel war, nur am Rande des G7-Treffens stattfand, sollte nicht nur die Olympia-Affäre stehen, sondern auch ein weiterer deutsch-amerikanischer Konflikt um die TNF, der die Nerven auf beiden Seiten reißen ließ. Am 13. April hielt Helmut Schmidt vor dem SPD-Bundesparteitag in Hamburg eine Rede über die Abrüstungsfrage nach dem NATO-Doppelbeschluss, die zwar zum parteiinternen Konsum bestimmt war, aber auch in Frankreich, den USA und der Sowjetunion rezipiert wurde. Schmidts in der NATO nicht abgestimmte oder kommunizierte Rede schien sich direkt an Moskau zu richten, was Weißes Haus und Elysée-Palast aufhorchen ließ. Wie Schmidt ausführte, sei die internationale Lage nicht zuletzt Resultat der Rüstungsentwicklung, weshalb man von Washington die SALT-II-

---

<sup>1802</sup> Memorandum of Conversation, Washington, undatiert, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

Ratifikation und von Moskau die Bereitschaft zu TNF-Verhandlungen erhoffe.<sup>1803</sup> Für die USA war nicht nur Schmidts Ratifikationsforderung problematisch, da der Präsident diesen Prozess nach Afghanistan persönlich unterbunden hatte, auch machte der Kanzler einen irritierenden Vorschlag zu den TNF: Washington und Moskau sollten ein Moratorium aushandeln, nach dem bis 1983 keine weiteren dieser Waffensysteme disloziert werden sollten. Diese Zeit solle für Verhandlungen genutzt werden, um die Rüstungskontrolle zu reaktivieren.<sup>1804</sup> Zwar sprach Schmidt lediglich von jenen Jahren, die die USA aus technischen Gründen sowieso bis zur Dislozierung benötigten, weswegen das Moratorium im Endeffekt nur Moskau getroffen hätte. Dies war Kern des Doppelbeschlusses gewesen: vor dem Hintergrund des Nachrüstungsbeschlusses ein Abrüstungsangebot zu unterbreiten. Doch in der westdeutschen Öffentlichkeit, in der Opposition<sup>1805</sup> und im Ausland wurden diese Aussagen so interpretiert, als würde Schmidt den Doppelbeschluss in Frage stellen und Moskau anbieten, dass man die Nachrüstungspläne aufgeben werde, wenn Moskau einem Moratorium zustimme. Dass Schmidt in Wahrheit auf dem schmalen Grat zwischen Befriedung des linken SPD-Flügels vor der Bundestagswahl und Aufrechterhaltung der Bündnisposition wanderte, analysierte die französische Botschaft; Schmidt habe den NATO-Doppelbeschluss nicht erwähnt, sondern „mehrdeutige Äußerungen“ gemacht, um verschiedene SPD-Strömungen zufriedenzustellen, deren Unterstützung für die Wahl unverzichtbar blieb.<sup>1806</sup> Solche Klarsicht herrschte in Washington, wo das State Department zwei Tage nach der Rede noch nicht ihren genauen Text erhalten hatte, nicht. Wie die französische Botschaft in Washington berichtete, habe Allen Holmes, Spezialist für europäische Angelegenheiten im State Department, „seine Verlegenheit nicht verborgen.“<sup>1807</sup> Zwar hoffe man, dass Schmidt den Doppelbeschluss nicht in Frage stelle, doch sei man sich nicht sicher, da man von Bonn keine Positionierung erhalten habe. Diese erfolgte erst, nachdem Carter persönlich auf die Konfusion hinwies und darauf pochte, man müsse „mit Rücksicht auf die wacklige Haltung der Italiener und der Belgier jeden Anschein vermeiden [...], an den Entscheidungen vom 12. Dezember 1979 zu rütteln“.<sup>1808</sup> Am 22. April erklärte

---

<sup>1803</sup> Vgl. Note, MAE: Déclaration du Chancelier SCHMIDT sur les armes nucléaires de théâtre, Paris, 16. April 1980, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone grise“.

<sup>1804</sup> Vgl. Telegramm TD BONN 483, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Négociations sur les armes nucléaires à moyenne portée – propositions du Chancelier, 17. April 1980, ebd.

<sup>1805</sup> Vgl. zu den Vorwürfen der CDU/CSU, Schmidt habe sich im innerparteilichen Streit Wehner beugen müssen und die Interessen der Sowjetunion bedient: ebd.

<sup>1806</sup> Note, MAE: Déclaration du Chancelier SCHMIDT, Paris, 16. April 1980, a.a.O.

<sup>1807</sup> Telegramm TD WASHINGTON 874, Französische Botschaft Washington an das MAE: Déclaration de M. Schmidt au sujet des F.N.T. („moratoire“), 18. April 1980, ebd.

<sup>1808</sup> Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Präsident Carter, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 110.



die Bundesregierung in Reaktion darauf öffentlich, sie stehe weiterhin ohne jede Änderung hinter dem Beschluss.<sup>1809</sup> Schmidt habe lediglich darauf hinweisen wollen, dass Moskau bis zum Nachrüstungsbeginn 1983 weitere Aufrüstung unterlassen und in Gespräche eintreten solle. In diesem Fall könnte der Westen womöglich in geringerem Maße nachrüsten, als ursprünglich vorgesehen: „eine Modifikation des vereinbarten Umfangs der Stationierung amerikanischer Systeme ist nur möglich durch verhandelte Resultate, die konkrete gegenseitige Begrenzungen festlegen, die mit dem Prinzip der Parität in Einklang stehen.“ Dies war zwar prinzipiell mit dem Doppelbeschluss vereinbar, in dem noch nicht einmal ein Rüstungsstopp der Sowjetunion verlangt worden war, wie es Schmidt nun tat.<sup>1810</sup> Andererseits aber wirkte diese Positionierung in der sich verschärfenden Lage nach der Invasion Afghanistans wie eine latente Rückkehr zur Entspannung, obwohl der Kreml nach wie vor keine Anstalten machte, die Okkupation zu beenden. Zudem wuchs nicht nur in den USA, sondern auch in der westdeutschen Opposition und im AA die Sorge, dass diese scheinbare Neuorientierung Schmidts Belgien und Italien beeinflussen würde. Das Weiße Haus, gerade erneut international desavouiert durch den gescheiterten Versuch der Befreiung der Geiseln in Teheran durch „Operation Eagle Claw“, reagierte nun mit ernsthafter Verstimmung.<sup>1811</sup> Zwar äußerte sich Brzezinski nach Gerüchten über einen neuen deutsch-amerikanischen Bruch konzilient in der WELT, doch der NSC teilte seinen französischen Kontakten mit, dies sei nicht geschehen, um die selbstverschuldete Lage Schmidts zu erleichtern, sondern nur, um die destruktive Debatte und das Schwanken der belgischen Regierung zu beenden.<sup>1812</sup> Von den Klarstellungen der Bundesregierung sei niemand in Washington überzeugt. Die Idee eines Moratoriums habe man schon vor dem Doppelbeschluss abgelehnt, da sie sowjetische

---

<sup>1809</sup> Hier und im Folgenden: Telegramm TD RPAN BRUXELLES 211, Französische Ständige Vertretung NATO an das MAE: Déclaration du Chancelier Schmidt aus sujet de la modernisation des F.N.T., 22. April 1980, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner „Zone grise“.

<sup>1810</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm TD BONN 531, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Déclarations du Chancelier à propos des armes nucléaires à moyenne portée, Bonn, 29. April 1980, ebd.

<sup>1811</sup> Operation Eagle Claw fand am 24. April 1980 statt und endete aufgrund von technischem und menschlichem Versagen sowie den Wetterbedingungen mit dem Verlust mehrerer amerikanischer Kampfhubschrauber und sensibler Dokumente an den Iran sowie dem Tod von acht Soldaten, die durch einen Zusammenstoß amerikanischer Fluggefährte umkamen und deren Leichen danach im Iran vor laufenden Kameras präsentiert wurden. Für Schmidts Beileidsbekundung vgl. Message, Bundeskanzler Schmidt an President Carter, 25. April 1980, Folder 3: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 3-8/80; Box 7; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL. Vgl. zudem Ambrose: Rise to Globalism, a.a.O., S. 299f.; John Prados: The US Special Forces. What Everyone Needs to Know, Oxford / New York 2015. S. 68-71.

<sup>1812</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm TD WASHINGTON 943, Französische Botschaft Washington an das MAE: ANT-Déclaration du Chancelier Schmidt, 30. April 1980, AD, 1929 INVA, Box 3966, Ordner "Zone grise".

Interessen bediene und das TNF-Ungleichgewicht perpetuiere; man sei verwundert, dass Bonn diesen Vorschlag gemacht habe und nicht Moskau.

In dieser Lage war es wenig hilfreich, dass der Bundeskanzler seine ursprünglichen Aussagen am 9. Juni vor der SPD in Essen wiederholte. Zwar beharrte er darauf, seine Position stehe im Einklang mit dem Doppelbeschluss, und verwehrt sich gegen die Ansicht, sie stelle eine „Abschwächung unserer Haltung“ dar. Zugleich blieb er störrisch. „Ich bleibe dabei, was ich gesagt habe: Es würde der Sache des Friedens dienen, wenn beide Seiten in den nächsten drei Jahren von weiteren Stationierungen absehen und bald mit Verhandlungen über beiderseitige Begrenzungen beginnen würden. Ich nehme an, dass es in jedem Fall Verhandlungen hierzu im Kontext von SALT III geben wird.“<sup>1813</sup> Dieses Verhalten veranlasste Brzezinski, schwere Geschütze aufzufahren. Er, Harold Brown und der neue Außenminister Edmund Muskie, der das Amt von Cyrus Vance übernahm, nachdem dieser ob der gescheiterten Operation Eagle Claw aus Protest gegen Brzezinskis Methoden zurückgetreten war, seien sich über die Notwendigkeit einer Reaktion einig, schrieb er an Carter: „[Wir] stimmen darin überein, dass es überaus wünschenswert wäre, wenn die beigefügte Nachricht direkt von Ihnen an Schmidt übersandt wird. Seine Kommentare haben Verwirrung gestiftet und sind für unsere Anstrengungen potenziell schädlich.“<sup>1814</sup> Zwar fügte Carter in das hochgradig konfrontative Dokument Brzezinskis handschriftlich einige mäßigende Formulierungen ein,<sup>1815</sup> doch blieb der Brief, der schließlich versandt wurde, undiplomatisch. Ohne Einleitung begann er: „Widersprüchliche Medienberichte über Ihre Bemerkungen zu den TNF beim SPD-Delegiertentreffen am 9. Juni in Essen haben erneut Verwirrung über die Haltung Ihrer Regierung verursacht, sowohl hier als auch in Europa.“<sup>1816</sup> Vor Schmidts baldiger Reise nach Moskau müsse man daher verdeutlichen: „Die USA werden keinem Vorschlag eines Einfrierens, eines Moratoriums oder einer Abkehr von neuen oder zusätzlichen Raketenstationierungen zustimmen, auch nicht für eine festgelegte Zeitspanne. [...] Es wäre nicht im Sicherheitsinteresse des Bündnisses, eine Vorschlag zu machen oder zu akzeptieren, der die gewaltige sowjetische Überlegenheit im Bereich der Langstrecken-TNF perpetuieren

---

<sup>1813</sup> Telegramm, UNCLAS ANNEX CHARLIE MESSAGE MSGNR 1302, Chancellor Schmidt to President Carter, 11. Juni 1980, Folder 3: Germany, Federal Republic of: Chancellor Helmut Schmidt, 3-8/80; Box 7; Records of the Office of the National Security Advisor; Brzezinski Material – President's Correspondence With Foreign Leaders File (NSA 3); JCL.

<sup>1814</sup> Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: Message to Schmidt on TNF, Washington, 11. Juni 1980, ebd.

<sup>1815</sup> Vgl. Brief, Präsident Carter an Bundeskanzler Schmidt, Entwurf, im Anhang zu: ebd. Handschriftliche Einfügungen Carters auf dem Dokument.

<sup>1816</sup> Hier und im Folgenden: Brief, Präsident Carter an Helmut Schmidt, Washington, 11. Juni 1980, ebd.

und legitimieren würde.“ Auch ein Stopp sowjetischer Rüstung für einige Jahre würde dieses Problem nicht lösen. Schmidt solle aufhören, sich öffentlich gegen die USA zu stellen: „Fortgesetzte Verwirrung wird nur die alliierte Solidarität zu diesem wichtigen Sicherheitsthema untergraben und schwere Konsequenzen für die Zukunft der Allianz zeitigen.“ Diese Position werde man notfalls auch öffentlich vertreten. Dieser offensive Brief sorgte, da zwar nicht sein Text, aber Informationen über seinen Inhalt und Ton in die Medien gelangten, für einen Eklat. Der Kanzler sei, so wusste die französische Botschaft in Bonn, perplex gewesen; er und das AA fragten sich, wieso Carter solche Bedenken schriftlich äußern müsse, obwohl man regelmäßig miteinander telefoniere und sich zudem in wenigen Wochen in Venedig sehen würde.<sup>1817</sup> Wieso er Standpunkte und Tatsachen derart wiederhole, die der Bundesregierung bekannt waren, sei rätselhaft. Zwar dementierte der Bundespressesprecher, dass der Brief „ungehobelt“ gewesen sei, um die Mediendebatte zu beruhigen, die einen deutsch-amerikanischen Bruch sah und sich auf Brzezinski einschoss, der als „besonders misstrauisch gegenüber der BRD“ gelte.<sup>1818</sup> Tatsächlich aber belegen interne Dokumente den Schockzustand der Bundesregierung. Das AA unterstrich, dass die amerikanische Administration ihre Haltung in „dieser Deutlichkeit [...] bisher noch nicht dargelegt“ habe und dass der Brief „besonders vertraulich behandelt werden [sollte]. [...] Eine öffentliche deutsch-amerikanische Kontroverse in dieser vitalen Frage sollte auf jeden Fall vermieden werden.“<sup>1819</sup> In einem Gespräch zwischen van Well und Christopher zwei Tage später versuchten diese, die Kontroverse zu besänftigen, was größtenteils gelang, auch wenn van Well fragte, „ob der letzte Brief des Präsidenten an den Bundeskanzler nötig gewesen sei.“<sup>1820</sup> Die innenpolitischen Komplikationen, die TNF-Beschluss und Olympiaboykott in der Bundesrepublik verursacht hätten, seien Washington bekannt. Bonn habe in keinem dieser Fälle die Solidarität versagt. „Angesichts dieser Lage sei es schwer zu verstehen und irritierend, wenn auf amerikanischer Seite mangelndes Vertrauen spürbar werde.“ Auch Schmidt gab seiner Konsternation in einem Brief an Carter Ausdruck. „Offen gesagt, war ich verwundert, zu erfahren, dass Sie über Medienberichte zu meinen Bemerkungen bezüglich der TNF besorgt sind.“ Auf eine reguläre Konsultationsanfrage hätte er rasch reagieren und Carter den Originaltext seiner Rede übersenden können. Nun schlage er ein privates Treffen im

---

<sup>1817</sup> Vgl. hier und im Folgenden: Telegramm TD BONN 765, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Polémique autour de la lettre du Président Carter, 18. Juni 1980, AD, 91 QO, Box 938. Im Folgenden ebd.

<sup>1818</sup> Ebd.

<sup>1819</sup> Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Citron, 13. Juni 1980, AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 170.

<sup>1820</sup> Hier und im Folgenden: Gespräch des Staatssekretärs van Well mit dem stellvertretenden amerikanischen Außenminister Christopher in Rom, 16. Juni 1980, ebd., Dok. 172.

Umfeld des Venedig-Gipfels vor, um sich über die Probleme zu verständigen. In diese Situation platzte wenig später ein Artikel des Washingtoner Korrespondenten der WELT, der zutreffende Insiderinformationen erhalten hatte, nach denen der fragliche Brief komplett auf Brzezinski zurückgehe, der Ton des Briefes „brutal und an der Grenze der Widerwärtigkeit“ gewesen sei und die mildernden Korrekturen Carters diesen Grundcharakter kaum geändert hätten. Der Brief enthalte nicht einmal „das Minimum an Höflichkeitsformeln, die in dieser Art Korrespondenz üblich“ seien.<sup>1821</sup> Gerade in einem Wahljahr war dies Gift für die Position Helmut Schmidts. Wie weit seine Wut über Brzezinskis Umtriebe ging, sollte sich in Venedig herausstellen – dem Ort, für den das Weiße Haus drei Monate zuvor die Revitalisierung der Allianz vorgesehen hatte.

Als Schmidt und Carter hier am 21. Juni 1980 um 7 Uhr morgens zusammenkamen, waren neben Brzezinski beide Außenminister sowie Botschafter von Staden anwesend. Nach wenigen einleitenden Bemerkungen kam Schmidt zum Punkt: „Schmidt sagte dann, dass er gekommen sei, um ‚diesen berühmten Brief‘ zu besprechen, der nun Gegenstand der deutschen Politik geworden sei, da er in Washington an die Öffentlichkeit gelangt sei; die Resultate seien für ihn ‚nah an einer Beleidigung.‘“<sup>1822</sup> Carters Einwurf, er stimme nicht mit dieser Interpretation überein, wischte er beiseite: „Lassen Sie mich ehrlich sein. Wir haben niemals eines unserer Worte gebrochen. [...] Ich habe immer geliefert [,] zu den Olympischen Spielen, wo ich nun isoliert bin; zu den TNF, wo ich der Einzige bin, der sich ernsthaft daran hält [...]. Es ist lächerlich, zu behaupten, ich würde meine Ansicht ändern. Ich habe sie weder hierzu noch zur Neutronenbombe geändert. Ich habe meine politische Existenz für die TNF riskiert. Ich bin beleidigt von Behauptungen, dass ich mein Wort nicht halte.“ Der Brief, wiederholte Schmidt wütend trotz Carters Einwurf, dass niemand solche Vorwürfe erhebe, untergrabe die deutsch-amerikanischen Beziehungen. Der US-Präsident, der in seinen handschriftlichen Aufzeichnungen vermerkte, Schmidt habe sich „sehr ausfallend [und] emotional“ verhalten, erläuterte ruhig, dass niemand an seiner Gesinnung zweifle, dass aber Schmidts Reden vor der SPD verwirrend und „unbedacht“ gewesen seien, vor allem die Wiederholung seiner ursprünglichen Aussagen, die man zuvor bereits im engen Austausch klarifiziert hatte. Er habe daher seine Position verdeutlichen müssen, um weitere

---

<sup>1821</sup> Vgl. Telegramm TD BONN 780, Französische Botschaft Bonn an das MAE: Lettre du Président Carter au Chancelier, 20. Juni 1980, AD, 91 QO, Box 938.

<sup>1822</sup> Hier und im Folgenden: Memorandum of Conversation, Washington, undatiert, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL. Für die Berichte in der amerikanischen Presse vgl. AAPD, 1980, Dok. 180, FN 7.

Missverständnisse auch in den Medien zu vermeiden. Schmidts Unmut stieg: „Deutschland ist nicht der 51. Staat [der USA], sondern hat eigene Interessen und seine eigenen besonderen Verantwortungen.“ Er tue weltweit, was er könne; dies könne man von den USA nicht behaupten, die sich, so griff er seinerseits an, mit der Neuverhandlung von Schulden Ankaras und Islamabads schwer täten, während die Bundesrepublik Hilfen an beide Staaten initiiert habe. Zu allem Überfluss schaltete sich nun Brzezinski ein und wies darauf hin, dass „die Europäer“ bitte in Rechnung stellen sollten, dass die USA massiv Mittel investierten, um Westasien abzusichern, woraufhin Schmidt ihm aus dem Kontext gerissen entgegenschleuderte, er und Warren Christopher hätten die Deutschen auch schon in Bezug auf die überraschende Ankündigung des Olympiaboykotts fehlinformiert.<sup>1823</sup> Brzezinski begann daraufhin, sich zu beschweren, dass Schmidt kürzlich Senator Joe Biden empfangen und diesem „eine Anklage nicht nur der US-Politik, sondern auch einiger zentraler US-Persönlichkeiten“ vorgebracht hätte, was keinen guten Umgang unter Verbündeten darstelle. In der Tat hatte Schmidt in jenem Gespräch am 11. Juni ausgeführt, „daß es die alte politische Führungsschicht der Acheson, Dulles, McCloy, die die Welt gut gekannt hätten, nicht mehr gebe. Es müsse eine neue Führungsschicht herangezogen werden.“<sup>1824</sup> Die Aggressivität des Gesprächs erreichte hier ihren Höhepunkt:

„Schmidt antwortete, man sollte darauf vorbereitet sein, kritisiert zu werden, und ‚Ich kann kämpfen‘. Brzezinski antwortete, der Kampf könne beiderseitig sein und dass es auf Seiten der USA jene gebe, die ebenfalls wüssten, wie man das mache.

(Der Präsident gab mit einem Winken seiner Hand zu verstehen, dass er dachte, es wäre besser, die Situation abzukühlen.)

Der Präsident erklärte, er dächte, dass wir uns nun besser verstünden.“

Diese offene Eskalation, im hier untersuchten Zeitraum einzigartig, war nicht nur Ausdruck einer aus innenpolitischem Druck resultierenden Überreizung. Anhand des Rundumschlags an Vorwürfen, den Schmidt an Carter und Brzezinski richtete – Olympia, die Neutronenbombe, der TNF-Streit und der ‚berühmte Brief‘, wird deutlich, dass sich zwischen Bonn und Washington seit der Wahlniederlage Fords ein Spannungsfeld gebildet hatte, um dessen Reduktion beide Seiten im Sinne der Bündnishaarmonie bemüht waren, dessen destruktive

---

<sup>1823</sup> Tatsächlich hatten Brzezinski und Christopher wenige Tage vor Carters Entscheidung noch mitgeteilt, „daß eine amerikanische Entscheidung, an den Olympischen Spielen nicht teilzunehmen, nicht bevorstünde“ und so Schmidt die Chance verbaut, den Boykott in seiner Regierungserklärung zu erwähnen, vgl. Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt, z.Z. Venedig, 22. Juni 1980, ebd., Dok. 182.

<sup>1824</sup> Vgl. AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 172, FN 17.

Energie aber gen Ende der Amtszeit Carters ein Ausmaß angenommen hatte, das eine Überspielung der Differenzen nicht länger ermöglichte.<sup>1825</sup> Dass der Streit in diesem Doppelwahljahr in die Medien gelangt war, war der sichtbarste Anlass für die harschen Worte in Venedig, doch den Kern des Konflikts machte der beiderseitige Vorwurf politischer Unzuverlässigkeit aus, der im Prinzip schon seit dem Streit um die nukleare Proliferation und somit seit Ende 1976 im Raum stand. Kurz vor der Abwahl Carters waren die unter Ford gerade erst regenerierten deutsch-amerikanischen Beziehungen abermals zerrüttet. Wiederum war es das State Department, das versucht hatte, mäßigenden Einfluss zu nehmen, während der National Security Adviser mit beinahe uneingeschränkter außenpolitischer Macht und prioritärem Zugang zum Präsidenten auf Basis eigener Strategien diplomatischen Schaden anrichtete. Brzezinski und Carter waren angetreten, um Kissingers Methoden abzuschaffen – doch daran hatte sich nichts geändert.

Diese Analyse war auch die des Bundeskanzlers. Als Schmidt einige Wochen nach dem Eklat bei einem Dinner in Amsterdam einen Abend mit dem amerikanischen Secretary of Commerce, Philip M. Klutznick, verbrachte, fällte er ein bewusst platziertes Verdikt über die Institution des Nationalen Sicherheitsberaters seit 1969, wie Klutznick für Carter festhielt:

„Gegen Ende unseres Zusammensitzens sagte mir [Schmidt] recht bedeutungsschwer, ‚wissen Sie, seit den Tagen Nixons waren wir stets etwas verwirrt von den offenbar zwei Secretaries of State in den Vereinigten Staaten.‘ Er erwähnte keinen anderen Namen als den Nixons und es war recht offensichtlich, was er meinte. [Ich] wies darauf hin, dass der Präsident enorme Verpflichtungen hat, die es ihm einigermaßen unmöglich machen, ohne den Vorzug eines permanent tagenden Sicherheitsrats zu agieren. Die einzige signifikante Bemerkung, die er beiläufig machte, war, wieso [der Präsident] dann einen Vorsitzenden eines solchen Sicherheitsrats haben müsse.“<sup>1826</sup>

Die Fortführung der deutsch-amerikanischen und transatlantischen Kooperation war nun im Ost-West-Konflikt von solch vitalem Interesse, dass sie auch unter den widrigsten Umständen außer Frage stand. Aufgrund intensiver diplomatischer Arbeit wurde schließlich in Venedig ein gemeinsames Kommuniqué veröffentlicht, in dem das Bündnis die Invasion Afghanistans

---

<sup>1825</sup> Vgl. hierzu übereinstimmend Joachim Scholtyseck: The United States, Europe, and the NATO Dual-Track Decision, in: Schulz / Schwartz: The Strained Alliance, a.a.O., S. 333-352, hier: S. 343f. Hier heißt es zutreffend, auch wenn dieses Treffen den Endpunkt einer Entwicklung darstellte und die Rolle Brzezinskis ein wenig vernachlässigt wird, der den betreffenden Brief schließlich verfasst hatte: „A meeting in Venice [...] ended with a ‚nasty confrontation‘, and relations between the President and the chancellor never recovered.“

<sup>1826</sup> Memorandum for the Files, Philip M. Klutznick, Secretary of Commerce, Washington, 11. Juli 1980, im Anhang zu: Memorandum; Philip Klutznick an Jimmy Carter: Comment by Chancellor Schmidt, Washington, 16. Juli 1980, Folder 32: Germany, Federal Republic of, 9/77-11/80; Box 1; Plains Files (RAC 128); JCL.

einheitlich verurteilte und seine Einheit nach außen wahrte.<sup>1827</sup> Doch hinter den Kulissen bot sich ein anderes Bild. In solcher Härte waren nicht einmal die Konflikte zwischen Bahr und Kissinger ausgetragen worden. War es seit 1974 die Rolle der Bundesrepublik gewesen, die Konflikte zwischen Paris und Washington abzumildern und so die Funktionalität des Dreiecks und der atlantischen Allianz zu gewährleisten, so wurde 1980 der deutsch-amerikanische Gegensatz die größte Gefahr für die transatlantische Kooperation, während Giscard zwar weiterhin französische Partikularinteressen vertrat, doch von der prestigeorientierten, anti-amerikanischen Außenpolitik seiner gaullistischen Vorgänger weitgehend Abstand nahm. Diese Lage war auch für Washington neu: französische Rebellion kannte man seit den 1960er Jahren, doch die Emanzipation der Bundesrepublik, erst unter Brandt, dann, unter anderen Vorzeichen, unter Schmidt, war ein Novum in den internationalen Beziehungen. Wie irritierend dies für den NSC war, erläuterte Brzezinskis Stellvertreter Aaron bald ausgerechnet dem französischen Botschafter in Washington, Laboulaye. Der deutsch-amerikanische Streit gehe weit über die Frage der TNF hinaus: „Der Verbündete, der die Vereinigten Staaten in Wirklichkeit am meisten besorgt, ist nicht Frankreich, [sondern] die Bundesrepublik. Kanzler Schmidt ist der einzige, der seine Kritik, offen oder implizit, so formuliert hat, dass sie der Wiederwahl des Präsidenten zum Nachteil gereichen. Doch noch darüber hinaus, [...] wirft das Verhalten des Kanzlers im Geist des Präsidenten die große Frage nach der Rolle Deutschlands in Europa und der Allianz auf.“<sup>1828</sup> Hatten beide Regierungen ihre Beziehungen vier Jahre lang trotz aller Interessenskonflikte und Desavouierungen immer wieder konsolidiert, waren aufeinander zugegangen, um Kompromisse zu suchen und dem Imperativ der Solidarität im Ost-West-Konflikt gerecht zu werden, so war dieses Reservoir an gutem Willen im Wahlkampfsummer 1980 beiderseits erschöpft.

---

<sup>1827</sup> Vgl. Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 290.

<sup>1828</sup> Telegramm TD WASHINGTON 1344, Französische Botschaft Washington an das MAE: M. Carter, le Chancelier Schmidt et l'Alliance, 21. Juni 1980, AD, 91 QO, Box 938.

### III.3. Downhill Dance. Die USA und Europa, 1977-1980

*I feel displaced, I got a low-down feeling / You have been two-faced, you been double-dealing*

*I took a chance, got caught in the trance / Of a downhill dance.*

~ Bob Dylan, „We better talk this over“, auf: ders.: „Street Legal“,  
Columbia Records, 1978

Jeder Amtswechsel, jeder potenzielle Bruch außenpolitischer Kontinuität in der Allianz wurde von den Bündnispartnern mit Aufmerksamkeit verfolgt; das ist in dieser Arbeit deutlich geworden. Nach den relativ stabilen Jahren 1974-1977, in denen die Regierungen in Bonn, Paris und Washington im Vergleich zu den Vorjahren gemäßigte und kongruente Zielsetzungen und Methoden an den Tag legten, stellte der Amtsantritt Jimmy Carters einen Unsicherheitsfaktor dar. Bundeskanzler Schmidt und Präsident Giscard d'Estaing pflegten zu Gerald Ford ein äußerst positives Verhältnis, zumal dieser, anders als Nixon, auch Henry Kissinger bisweilen in seine Schranken wies. Doch selbst während der Verwerfungen der Jahre 1969-1974, der Neuen Ostpolitik, der Energiekrise oder des Year of Europe, war die strategische Orientierung der US-Administration und deren Interpretation der eigenen Rolle in der Welt zumeist eindeutig, konstant und berechenbar gewesen. Jimmy Carter hingegen unterstrich früh, er sei Idealist, kein Realist; kein Teil des Establishments, sondern ein Außenseiter, der amerikanischen Idealen treu geblieben sei. Mit einer solchen Haltung ließen sich Wahlkämpfe gewinnen; die professionelle Gestaltung der globalen Außenpolitik der USA war eine andere Herausforderung. Frühzeitig war daher in Europa Skepsis aufgekommen, wohin die Reise unter Carter gehen würde; Schmidt bevorzugte offen eine Wiederwahl Fords.<sup>1829</sup> Es wirkt daher beinahe wie eine selbsterfüllende Prophezeiung, dass die transatlantischen und vor allem deutsch-amerikanischen Beziehungen nach vier Jahren der Präsidentschaft Carters ein Maß an Zerrüttung erreichten, das an die Zeit der harschen Töne zwischen Kissinger, Bahr und Jobert erinnerte. Auf Basis dieser Untersuchung muss jedoch verdeutlicht werden, wie hierbei individuelle Faktoren wie das persönliche Verhältnis zwischen den Akteuren einerseits sowie exogene Entwicklungen und strukturelle Interessenskonflikte andererseits wirkten. Keineswegs gingen Schmidt, Carter oder Giscard 1977 mit der Absicht ans Werk, ihre Beziehungen aufgrund von Sympathiefragen oder

---

<sup>1829</sup> Vgl. Telegramm Nr. 8029-31, Französische Botschaft Washington an das MAE, 25. November 1976, AD, 91 QO, Box 861, bereits zitiert.



Differenzen ihrer Weltsicht zu ruinieren, auch wenn diese evident waren. Der Elysée-Palast bemühte sich vielmehr frühzeitig um ein privilegiertes Verhältnis zum neuen Präsidenten; selbst in der schon Ende 1976 aufkommenden Proliferationsfrage zeigte sich Giscard zu weitreichenden Zugeständnissen bereit und bemühte sich, trotz innenpolitischen Drucks aus dem gaullistischen Lager, um nüchterne Politik gen Washington. Die Administration Schmidt, die sich im amerikanischen Wahlkampf etwas ungebührlich positioniert hatte<sup>1830</sup>, stellte zunächst erleichtert fest, dass man ihr dies nicht nachzutragen schien; vielmehr vernahm man aus dem Weißen Haus versöhnliche Töne: Die hegemoniale Allianzpolitik, die in Carters Augen die Administrationen Nixon und Ford unter Einflussnahme Kissingers an den Tag gelegt hatte, sollte behoben und in eine neue, engere Partnerschaft mit Westeuropa und Japan überführt werden. Und tatsächlich: Anders als im Fall Nixons, der 1969 eine ähnliche Charmeoffensive gegenüber seinen Verbündeten aus rein taktischen Gesichtspunkten heraus eingeläutet hatte, war es Carter auf Basis der Programmatik der Trilateralen Kommission durchaus ernst mit dem Anliegen eines globalen Zusammenrückens der liberal-demokratischen Mächte. Der Wille zur Kooperation innerhalb des Dreiecks und zur Stärkung der westlichen Allianz war ergo anfangs allseits vorhanden.

Dass das deutsch-amerikanische Verhältnis dennoch rasch Schaden nahm, es gar, wie Klaus Wiegrefe es formuliert hat, zum „Zerwürfnis“<sup>1831</sup> kam und auch Frankreich vorsichtiger wurde, ist auf ein Zusammenspiel individueller und struktureller Komplikationen zurückzuführen. Auf Akteursebene wurde rasch klar, dass die europäische Skepsis in zweierlei Hinsicht berechtigt war. Zum einen übernahm Carter die populistischen Positionen des Wahlkampfes in sein Regierungsprogramm und ging daran, diese in Außenpolitik umzumünzen; erstes Beispiel hierfür war der Versuch, Frankreich und Westdeutschland im Sinne seines propagierten Ziels einer atomwaffenfreien Welt zum Rücktritt von bereits bindenden Exportabkommen ziviler Nukleartechnologie mit Brasilien und Pakistan zu bewegen. Zweitens stellte sich ebenso zügig heraus, dass die Administration Carter dazu tendierte, Konsultationen entweder gänzlich zu unterlassen oder als kurzfristige Vorabinformationen feststehender Tatsachen an die Verbündeten zu begreifen, was in Europa

---

<sup>1830</sup> Da Schmidt einer Präsidentschaft Carters offen abgeneigt war, muss Renouards und Vigils nicht weiter belegte Aussage, dass „Carter's accession to the White House in 1977 was met with cautious optimism in European circles“ hier zumindest mit Blick auf die Bundesrepublik eingeschränkt werden – zumal ob der in Bonn noch 1977 Schockwellen auslösenden Nonproliferationsdebatte. Vgl. Renouard / Vigil: *The Quest for Leadership in a Time of Peace*, a.a.O., S. 332.

<sup>1831</sup> Vgl. Klaus Wiegrefe: *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005.

den Eindruck hinterließ, dass die hehren Zielvorgaben transatlantischer Kooperation nur Worthülsen waren. Zugleich drückte sich in diesem Konflikt aber auch ein latenter struktureller Interessenskonflikt zwischen den USA und den europäischen Mächten aus, der erst durch Carters Agenda aktiviert wurde. So verfügten die USA über weitreichende Vorräte und Vorkommen an nuklearen Brennstoffen und über die Technologie, die man zur zivilen und militärischen Nutzung der Kernkraft benötigte; Frankreich war von ihnen in diesem Kontext zwar quantitativ weit entfernt, jedoch qualitativ hochentwickelt, während die Bundesrepublik gerade erst im Kontext ihres Brasilienabkommens damit begonnen hatte, die industriellen Kapazitäten zur Konstruktion von Kernkraftwerken und Anreicherungsanlagen zu entwickeln. In Bonn sah man sich daher in Binnenwirtschaft und Welthandel auf diesem Sektor im Nachteil und strengte eine Aufholjagd an, die Carter nun zu unterbinden drohte; auch Frankreich sorgte sich um seine globale Kompetitivität und mutmaßte, die USA könnten mit dieser vorgeblich moralisch fundierten Initiative schlussendlich nur eigene kommerzielle Interessen bestärken. Dass Carter realiter nach der Nuklearisierung Indiens die Weiterverbreitung von Atomwaffen stoppen wollte und hierfür bereit war, auch in der NATO durchzugreifen, ließ diesen Konflikt deutlich zu Tage treten und initiierte einen völkerrechtlichen Interpretationsstreit: Washington sah den NVV als unzureichend an und wünschte weitergehende Regulierungen; Bonn pochte darauf, im Gegensatz zu den Nuklearmächten habe es alle Verpflichtungen des Vertrags erfüllt, das Recht auf den Ex- und Import ziviler Nukleartechnologie sei der einzige Grund, aus dem der Vertrag für nicht-nukleare Staaten akzeptabel sei. Helmut Schmidt hielt Jimmy Carter die klare Botschaft entgegen: *pacta sunt servanda*. Hier begannen gegenseitige Vorwürfe, die zu einem rekurrierenden Thema werden sollte: Washington beschuldigte die Europäer mangelhafter Bündnissolidarität bei der Umsetzung globaler Ziele; in Bonn und teils Paris hingegen zürnte man, das Weiße Haus halte sich nicht an getroffene Abmachungen, presche konsultationslos mit undurchdachten Initiativen vor und bringe seine engsten Alliierten in untragbare innen- und außenpolitische Dilemmata.

Dieses Muster wiederholte sich während des hitzigen Streits um die Neutronenwaffe, der wiederum aus einer strukturellen Problematik erwuchs, namentlich dem militärischen Ungleichgewicht zwischen Ost und West in Europa einerseits und dem erodierenden Vertrauen in die amerikanische Schutzfunktion unter den Vorzeichen sowjetisch-amerikanischer nuklearer Parität andererseits. Während sich Frankreich als unabhängige Nuklearmacht aus diesem Konflikt weitestgehend heraushielt, wurde die amerikanische Nachrüstung mit der Neutronenwaffe, die aus militärischer Sicht auch westdeutsche

Sicherheitsbedürfnisse bediente, zu einem Politikum der deutsch-amerikanischen Beziehungen, da keine der beiden Regierungen die politische Verantwortung für die Entscheidung auf sich nehmen wollte. Da die Regierung Schmidt sich in Anbetracht der gespaltenen SPD nicht zu einer uneingeschränkten Dislozierungszusage durchringen konnte, entschied Carter unilateral und gegen die Bitten seiner Berater, das Projekt, welches den Werten seines Wahlkampfs zuwiderlief, auf Eis zu legen. Dass Schmidt zu diesem Zeitpunkt bereits großes politisches Prestige zur Unterstützung der ERW investiert hatte, war nur ein Grund für dessen Frustration mit dieser Kehrtwende; im Vordergrund stand vielmehr die Furcht, dass seiner Regierung die Schuld am Kollaps der Pläne und der daraus resultierenden transatlantischen Verstimmung angelastet wurde. Dass Weißes Haus und NSC die Ursache tatsächlich bei Schmidt sahen und zum zweiten Mal in kürzester Zeit von dessen Solidaritätsmangel enttäuscht waren, ließ befürchten, dass die deutsch-amerikanischen Spannungen sich allmählich zu einer irreversiblen Frustrationsspirale steigerten.<sup>1832</sup>

Auf Basis derselben rüstungspolitischen Ungleichheiten zwischen Ost und West, die das Neutronenwaffenprojekt motiviert hatten, hob Schmidt sodann die Initiative des NATO-Doppelbeschlusses auf die Agenda. Während hier erstmals seit 1977 durch enge deutsch-amerikanische Kooperation alle Mitglieder der integrierten Kommandostrukturen des Bündnisses zu einem energischen gemeinsamen Beschluss bewegt werden konnten, darf nicht vergessen werden, dass Schmidt in seinen Vorstößen von tiefer Verunsicherung über die Zuverlässigkeit amerikanischer Sicherheitspolitik motiviert war – und nun seinerseits auf jegliche Vorabkonsultationen mit der Schutzmacht verzichtete, bevor er mit derart weitreichenden Vorschlägen über die Ausgestaltung der westlichen Verteidigungspolitik an die Öffentlichkeit ging. Zwar gelang es den USA, die Initiative Schmidts diplomatisch aufzugreifen und als Führungsmacht die Einheit des Bündnisses zu fördern. Dies belegt im Übrigen, dass die Carter-Administration, die eingangs aufgrund auch eines Mangels an professioneller Erfahrung zu diplomatischen Fehlritten tendierte, sich als durchaus lernfähig

---

<sup>1832</sup> Während diese Untersuchung ansonsten weitgehend mit den Analysen Joe Renouards und D. Nathan Vigils übereinstimmt, ist deren Ansicht, dass am Ende des Tages trotz des europäischen Wegduckens vor der Verantwortung für die ERW Jimmy Carter die „lion's share of blame“ anzulasten ist, auf Basis der hier erlangten Erkenntnisse zwar nicht zwingend falsch, erhellt jedoch nicht hinreichend die Perspektive, die der Präsident selbst auf das Verhalten der Alliierten vertrat – und die in weiten Teilen zu seiner Entscheidung führte. Die schwammige Haltung der Bundesregierung in dieser Angelegenheit trotz Carters sehr klar formulierter Anfragen ist oben deutlich geworden. Vgl. Renouard / Vigil: *The Quest for Leadership in a Time of Peace*, a.a.O., S. 315. Generell ist anzumerken, dass zumal Helmut-Schmidt-Biographien aus deutschen Federn oftmals der Gefahr verfallen, die Komplexität der außenpolitischen Interessenskonflikte zu vernachlässigen und die Dinge hagiographisch aus der Warte Schmidts zu erzählen, während Carter ungebührlich ad hominem beleidigt wird; vgl. bspw. Michael Schwelien: *Helmut Schmidt. Ein Leben für Deutschland*, Hamburg 2015. S. 235-240.

erwies,<sup>1833</sup> was von Helmut Schmidt etwas pauschal als „Wankelmut“ abgetan worden ist.<sup>1834</sup> Diese Interpretation kann auf Basis dieser Untersuchung zumindest nicht auf alle Kurswechsel Carters angewandt werden. Andererseits machte sich hier ein weiterer struktureller Wandlungsprozess bemerkbar, der das Bündnis seit 1969 immer wieder beschäftigt hatte und nun ein neues Ausmaß annahm, nämlich der Machtzuwachs und die „Emanzipation“ der Bundesrepublik. Hatten Brandt und Bahr diese vor allem in ihrer Ostpolitik umgesetzt und hierbei ihren Einfluss hinter den Kulissen gestärkt, so nahm Bundeskanzler Schmidt es zusehends für sich in Anspruch, unilateral mit Initiativen hervorzutreten, die die gesamte westliche Allianz betrafen – und sich so als Regierungschef einer strategischen und politischen Führungsmacht des Westens neben den USA zu verstehen. Zwar hatte Schmidt vergleichbares Selbstbewusstsein auch schon unter Ford gezeigt, doch waren seine Ideen hier stets nach Konsultationen in angemessenem Kontext hinter verschlossenen Türen kommuniziert und im Verbund mit den engsten Partnern umgesetzt worden. Nun, da unter Carter teils gewissermaßen ein Machtvakuum in der Führungsrolle des Westens erkennbar wurde und Schmidt mit dessen Initiativen selten übereinstimmte, entschied sich der Bundeskanzler, dieses Vakuum zumindest in Ansätzen für sich in Anspruch zu nehmen und die westliche Allianz auf eine Weise mitzugestalten, die den deutschen Interessen oder seiner Interpretation der westlichen Gesamtinteressen entsprach. Hieraus entstand die Kehrseite des Erfolgs Helmut Schmidts, der, wie Kristina Spohr schreibt, mit großer Kompetenz eine Politik betrieb, „that transformed West Germany into a protagonist on the global stage“.<sup>1835</sup> War Washington auch weise genug, die Bundesrepublik hierüber nicht zu verprellen, sondern durch geduldige Einflussnahme seine traditionelle Rolle

---

<sup>1833</sup> In diesem Sinne vgl. auch Sargent: *A Superpower Transformed*, a.a.O., S. 293, wo es heißt: „Carter had made pragmatic choices in office, reevaluating his priorities as circumstances evolved, but to little political avail.“

<sup>1834</sup> Helmut Schmidt nannte das Kapitel in seinen Memoiren, das dem US-Präsidenten gewidmet ist, schlicht „Idealismus und Wankelmut“, sein Gesamturteil ist vernichtend, vgl. Schmidt: *Menschen und Mächte*, a.a.O., S. 257-307.

<sup>1835</sup> Kristina Spohr: *The Global Chancellor. Helmut Schmidt and the Reshaping of the International Order*, Oxford / New York 2016. S. 2.

als *Primus inter Pares* einzunehmen, so blieb doch ein Nachgeschmack<sup>1836</sup> von Schmidts Führungsansprüchen, der eine Hypothek in schwierigeren Zeiten zu werden versprach.<sup>1837</sup>

Diese sollten 1979 über den Westen hereinbrechen. Hätten die Verbündeten ihre Beziehungen unter anderen Umständen fortführen können, womöglich wären manche Unstimmigkeiten ausgeräumt worden; hierum bemühten sich Bonn und Washington in der bilateralen Diplomatie kontinuierlich, während Paris bisweilen die ungewohnte Mittlerrolle einnahm. Doch die internationale Lage entwickelte sich in jenem Jahr von labiler Stabilität und Hoffnung auf eine Weiterführung der Entspannungspolitik hin zu eskalierender globaler Unruhe und einer Rückkehr zum Kalten Krieg. Die Unruhe begann mit der islamischen Revolution im Iran, die für die US-Regierung einen empfindlichen Einflussverlust in der Region bedeutete und Carter innenpolitisch angreifbar machte; als sich die Lage Ende des Jahres durch die Geiselkrise in Teheran verschärfte, die sich bis zum Ende von Carters Präsidentschaft ziehen sollte, wurde der Prestigeverlust für die USA unerträglich.<sup>1838</sup> Die Präsidentschaft Carters wurde so im amerikanischen öffentlichen Diskurs mehr und mehr mit einer „ineluctable narrative of American impotence“ in Verbindung gebracht, wie Nancy

---

<sup>1836</sup> Wie passend diese Metapher für das Verhältnis zwischen Carter und Schmidt ist, mag dadurch belegt werden, dass Carter noch im Alter von 90 Jahren über ihr „contentious relationship“ schrieb und sein eigenes Tagebuch aus dem Jahr 1980 zitierte, in dem es hieß: „[Schmidt]’s a strange man and a good leader of Germany. I’m afraid he has a problem in his attitude toward me. [He]’s constantly critical of the United States [and] knocks me and Brzezinski and Vance and Muskie and others.“ Carter: *A Full Life*, a.a.O., S. 146.

<sup>1837</sup> Bezüglich des Machtstatus der Bundesrepublik innerhalb des westlichen Bündnisses ist es zwar richtig, wie Matthias Schulz argumentiert, dass Helmut Schmidt jede öffentliche und wörtliche Formulierung deutscher Großmacht strikt ablehnte und das Risiko sah, das aus der historisch geprägten Reaktion der Bündnispartner auf solcherlei Haltungen resultieren würde; gleichzeitig aber war dem Bundeskanzler die Machtposition Bonns durchaus bewusst – wie Schulz selbst argumentiert, „verkleidete“ er diese in multilateralen Gewändern. Das unilaterale Vorgehen Schmidts im hier beschriebenen Kontext zeigt, dass diese Taktik nicht immer berücksichtigt wurde und der Kanzler in der Tat bereit war, „to share global leadership at a time when the United States seemed insecure.“ Dies wurde, zumal aus „sharing“ bisweilen eine Übernahme zu werden schien, in Washington nicht mit Begeisterung aufgenommen. Vgl. Matthias Schulz: *The Reluctant European. Helmut Schmidt, the European Community, and Transatlantic Relations*, in: Schulz / Schwartz: *The Strained Alliance*, a.a.O., S. 279-307, hier S. 307.

<sup>1838</sup> Dementsprechend ist auch Jimmy Carters politischer Niedergang in beachtlichen Teilen auf die weitreichende Machtlosigkeit der USA gegenüber den negativen internationalen Entwicklungen und die Medienaufmerksamkeit zurückzuführen, die diesen globalen Verwerfungen zuteilwurde, nicht allein auf Carters politische Fähigkeiten, innenpolitische Machtverhältnisse und die organisatorischen Arbeitsumstände der Präsidentschaft, wie Genovese und Belt argumentieren, vgl. Genovese / Belt: *The Post-Heroic Presidency*, a.a.O., S. 80; für die kontinuierliche Mediendarstellung der Teheraner Geiselkrise vgl. Greenberg: *Republic of Spin*, a.a.O., S. 407. Auch die Ansicht von Ambrose und Brinkley, das Scheitern der Administration und die Lücke zwischen Zielen und Erreichtem seien zurückzuführen auf „an excess of idealism, a lack of experience, and an overreaction to Russian actions“, simplifizieren die Zusammenhänge unbotmäßig, verengen den Blick allein auf die USA und lassen daher den zentralen faktischen, strukturellen Aspekt außer Acht, der zu Carters Niederlagen in der Welt und daheim führte: die Begrenztheit amerikanischer Macht und den Mangel an intellektuellem und emotionalem Verständnis für diese Tatsache in Bevölkerung, politischer Elite und akademischem Diskurs, trotz aller Lippenbekenntnisse zu diesem Topos. Vgl. Ambrose / Brinkley: *Rise to Globalism*, a.a.O., S. 281.

Mitchell analysiert hat.<sup>1839</sup> Die chaotische Affäre um angeblich neu stationierte sowjetische Truppen auf Kuba im Sommer 1979 stellte trotz ihres innenpolitisch motivierten, außen- und sicherheitspolitisch unsinnigen Charakters eine zusätzliche Belastung des Ost-West-Verhältnisses dar, die den Ratifikationsprozess des mühsam vollendeten SALT-II-Abkommens verzögerte, das eingangs für Carter wie Breschnew einen bedeutsamen Meilenstein dargestellt hatte. Diese Situation wurde schließlich im Dezember 1979 durch die sowjetische Invasion Afghanistans endgültig destabilisiert, wobei deutlich geworden ist, dass die an Gewicht zunehmenden antisowjetischen Kräfte in der US-Regierung um Zbigniew Brzezinski diese Entwicklung begrüßten, eine schmerzhaft und hinausgezögerte sowjetische Niederlage am Hindukusch als Primärziel für die 1980er Jahre definierten und hofften, die wankelmütige westliche Allianz aus ihrer entspannungspolitischen Lethargie in eine Zeit der Revitalisierung unter amerikanischer Führung zu leiten. Tatsächlich sollte sich letztere Hoffnung bald als Trugschluss entpuppen. Vielmehr wurde durch die Neuorientierung des Weißen Hauses hin zu einem Abbruch der *Détente*, massiven internationalen Sanktionen und der systematischen Aufrüstung antisowjetischer Kräfte in und um Afghanistan herum ein weiterer struktureller euro-amerikanischer Interessenkonflikt akut. Denn das europäische Interesse an der Fortführung der Entspannungspolitik, im Sinne der Bewahrung ihrer Errungenschaften sowie der Stärkung ihres transformativen Potentials für Osteuropa, stand dem US-Kurs eines neuen Kalten Kriegs diametral entgegen. Dies galt für Frankreich, das sich von Anfang an von amerikanischen Sanktionsforderungen distanzierte, da die *Politique à l'Est* seit de Gaulle Symbol und Garant einer unabhängigen Außenpolitik zwischen den Blockstrukturen war und deren Überwindung diente; auch hatte Paris handfeste Interessen an der Kontinuität des Ost-West-Handels. Daher sah man die Invasion Afghanistans als zwar zu verurteilende, aber regionale und limitierte Maßnahme Moskaus an, gegen die man nur auf ebenso limitierter Ebene vorgehen sollte, ohne die Ost-West-Beziehungen in ihrer Gänze zu schädigen. Für die Bundesrepublik stellte sich die Lage aufgrund der deutschen Teilung noch diffiziler dar. Nebst ebenfalls vorhandenen ökonomischen Imperativen waren es hier vor allem die Errungenschaften der sowjetisch-westdeutschen und deutsch-deutschen Normalisierung seit 1969 – Familienzusammenführungen, innerdeutsche Reiseregulierungen und die Entspannung der Lage in West-Berlin – aufgrund derer sich irreversible punitive Maßnahmen gegen Moskau verboten. Zwischen Bündnissolidarität und Entspannungsimperativ hin- und hergerissen, suchte Bonn in dieser vertrackten Lage, den

---

<sup>1839</sup> Nancy Mitchell: *The Cold War and Jimmy Carter*, in: Leffler / Westad: *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. III, a.a.O., S. 66-88, S. 87.

USA kurzfristig mit antisowjetischen Sanktionsmaßnahmen entgegenzukommen, diese aber andererseits temporär zu begrenzen, die Verbindungen nach Osten aufrecht zu erhalten und die Rückkehr zur entspannungspolitischen Normalisierung als oberste Priorität zu setzen – letzteres eine Strategie, die Helmut Schmidts Ostpolitik im Sinne der Verantwortung für die deutsche Frage auch weiterhin kontinuierlich prägte, wie Oliver Bange feststellt.<sup>1840</sup>

Dieser Strategie wurde zumindest in Bezug auf den Boykott der Olympischen Spiele von Carter und Brzezinski ein Strich durch die Rechnung gemacht. Ohne vorab Konsultationen einzuberufen oder sich über die Interessenlage der Verbündeten zu informieren, forderte Carter das nominell unabhängige amerikanische NOC dazu auf, keine Athleten nach Moskau zu entsenden, und gab im gleichen Atemzug öffentlich seiner Hoffnung Ausdruck, die westliche Welt möge sich dieser Haltung anschließen. Diese Attacke auf Moskau, die aus europäischer Sicht keine konkreten politischen Ziele verfolgte, außer maximalen Prestigeschaden zu generieren, wurde in Frankreich und der Bundesrepublik mit Unverständnis und Ärger aufgenommen. Paris brachte sich eingangs gegen den Boykott in Stellung, übte aber später aufgrund amerikanischen Drucks hinter den Kulissen verdeckte Einflussnahme im Sinne der USA aus; auch Schmidt sah sich gezwungen, den Forderungen Carters in dieser brenzligen Lage nachzukommen. Da London und Paris darin scheiterten, Einfluss auf die NOCs auszuüben, stand Bonn schlussendlich mit einer verschwindenden westeuropäischen Minderheit den USA zur Seite, was zwar für amerikanische Dankbarkeit sorgte, aber Schmidt in Europa, wie dieser selbst befand, isolierte und das Verhältnis zu DDR und Sowjetunion empfindlich schädigte. Wiederum hatte sich die Bundesregierung aus ihrer Sicht für eine unkoordinierte und zweifelhafte Maßnahme eines unberechenbaren Weißen

---

<sup>1840</sup> Die Spaltung zwischen den USA und den Europäern in Bezug auf die Entspannungspolitik kann somit mit Stephan Kieninger durchaus auf die Differenz zwischen dem dynamischen, transformativen Ansatz, den zumal die Bundesrepublik vertrat, sowie dem stabilitäts- und hegemonialpolitischen Konzept des Weißen Hauses und des NSC zurückgeführt werden: Die Europäer hatten ein pfadabhängiges Interesse an der Weiterführung ihrer transformativen Strategie. Andererseits sollte jedoch nicht unterschätzt werden, dass die westeuropäischen Staaten der NATO, insbesondere die Bundesrepublik, wie Genscher zitiert worden ist, durch jede Verschlechterung der Beziehungen nach Osten sehr viel mehr zu verlieren hatten als die USA – und somit im realpolitischen Sinne abhängig waren von der Entspannungspolitik, auch wenn das Verhalten der Sowjetunion deren Prinzipien nicht länger entsprach. Vgl. Kieninger: *Dynamic Détente*, a.a.O., insbes. S. 308-314. Zu Oliver Banges Analyse der Schmidtschen Ostpolitik vgl. Oliver Bange: 'Keeping détente alive'. *Inner-German relations under Helmut Schmidt and Erich Honecker, 1974-1982*, in: Nuti (Hrsg.): *The Crisis of Détente in Europe*, a.a.O., S. 230-243. Auch Poul Villaume und Odd Arne Westad verdeutlichen: „European détente outlasted that between the superpowers“, dies.: *Introduction. The Secrets of European Détente*, in: Villaume / Westad (Hrsg.): *Perforating the Iron Curtain*, a.a.O., S. 7-17, S. 9; vgl. übereinstimmend auch Hanhimäki: *Détente in Europe*, a.a.O., S. 217: „Unlike Soviet-American détente which was widely proclaimed dead by 1979 [...], the European process lingered on into the 1980s.“

Hauses im Zeichen der Solidarität in erhebliche innenpolitische und diplomatische Schwierigkeiten verwickelt. Nach vier Jahren der transatlantischen Konflikte, die allzu oft diesem Muster gefolgt waren, hatte die westdeutsche Toleranzschwelle für amerikanischen Unilateralismus ihre Sollbruchstelle erreicht, während andererseits auch in Washington das Wohlwollen und Verständnis gegenüber Helmut Schmidts Ansprüchen und Interessen starken Schaden genommen hatte. Die sich so über die Zeit hinweg stetig beschleunigende und nur ob äußersten Engagements beherrschte Konfliktschneise eskalierte daher vollends, als Schmidt 1980 abermals unilateral und unabgesprochen mit einem Folgevorschlag zur Abrüstung im TNF-Sektor auftrumpfte, der diesmal, so schien es, die harten Seiten des Doppelbeschlusses, den er selbst mitinitiiert hatte, abzumildern suchte und der Sowjetunion ein implizites Verhandlungsangebot über ein Moratorium unterbreitete. Dies war aus amerikanischer Sicht nicht nur inakzeptabel, da solche Vorschläge nicht unilateral von der Bundesrepublik auszugehen hatten und sie kein Moratorium wünschten, sondern gerade infolge der gewandelten weltpolitischen Lage nach der Afghanistan-Invasion und der Zerrüttungen im sowjetisch-amerikanischen Verhältnis. Es lag für Washington auf der Hand, dass der Bundeskanzler hier auf nicht akzeptablem Feld Wahlkampf betrieb und den linken Flügel seiner Partei zu befrieden suchte. Als Schmidt nach einmaliger Ermahnung durch Jimmy Carter nicht von seiner Position abrückte, sondern diese noch bestärkte, setzte sich Brzezinski mit der Strafmaßnahme eines bald in den Medien diskutierten, undiplomatisch formulierten Briefes durch, der eine klare Botschaft kommunizierte: die Führungsmacht des Westens waren die USA, die Bundesrepublik habe sich deren Forderungen auf Ebene der Allianzpolitik unterzuordnen. Bis in Helmut Schmidts Memoiren warfen diese Konflikte ihre langen Schatten.<sup>1841</sup> Der deutsch-amerikanische Streit um den politischen Kurs der Allianz, aber auch um die Machtstellung der Bundesrepublik Deutschland im westlichen Bündnis erreichte somit kurz vor dem Ende der Administration Carter einen Punkt, an dem diplomatische Gepflogenheiten zusammenbrachen und Brzezinski und Schmidt sich in Venedig anschrien, bedrohten und beleidigten, während Carter versuchte, die Gemüter zu beruhigen.

---

<sup>1841</sup> Vgl. Schmidt: Menschen und Mächte, 2011, a.a.O., S. 266: „Carters Vorstellung von der Überlegenheit seiner moralischen Position und seine Überschätzung der Gestaltbarkeit der internationalen Politik, kombiniert mit der Neigung Brzezinskis, sich als Vertreter der Weltmacht ohne viel Aufhebens über die Interessen der deutschen Verbündeten hinwegsetzen zu können: etwas Vergleichbares hatte es im Verhältnis zwischen Washington und Bonn seit Johnsons Umgang mit Erhard nicht mehr gegeben.“



Es lässt sich deutlich beobachten, dass die Entwicklung der trilateralen Beziehungen auf ein Zusammenspiel individueller und struktureller Faktoren zurückging, wobei der Regierungsstil Carters und dessen substanziell unkonventionelle Positionen die latenten strukturellen Konflikte erst zu Tage förderten, hingegen die selbstbewusste Haltung des Bundeskanzlers in Allianzfragen in Kombination mit der bald evidenten politischen Schwäche Carters zu deren Eskalation führte. In diesem Führungsstreit des Westens bezog Frankreich unter Giscard eine uninvolvierte, abwartende Haltung, die in beide Richtungen Kooperativität signalisierte und bisweilen vermittelnd eingriff, aber sich generell in Allianzfragen zurückhielt. Die traditionelle französische Tendenz, eine gemeinsame europäische Position im Gespann mit Bonn zu etablieren, um den USA geeint entgegenzutreten, kam zwar bisweilen auf, stellte jedoch nicht wie noch unter de Gaulle oder Pompidou einen strategischen Imperativ des Elysée-Palastes dar.<sup>1842</sup> Doch ob der Abkehr der USA von der Entspannungspolitik, die mit den deutsch-französischen Interessen kollidierte, ob des gesteigerten Machtbedürfnisses und Selbstwertgefühls Bonns innerhalb der westlichen Allianz, zudem ob allseitiger innenpolitischer Zwangslagen und der sich rapide destabilisierenden internationalen Situation entstand eine Gemengelage, in der das Verhältnis der Partner 1980 schließlich einen Tiefpunkt erreichte, der höchstens mit der Eskalation der verletzten Gemüter im Rahmen des Year of Europe vergleichbar war. Präsident Carter, angetreten, um das Verhältnis zu Westeuropa zu revitalisieren und der Welt den Weg zu Frieden und Abrüstung zu weisen – ihm war es, entgegen seiner Intentionen, beschieden, über die weitgehende Desintegration der transatlantischen Solidarität und das Abrutschen der Welt in einen neuen Kalten Krieg zu präsidieren. An dieser Entwicklung trugen nach den Erkenntnissen dieser Arbeit die Entscheidungen der US-Regierung ebenso ihren Anteil wie die des Kreml, aber auch der Bundesregierung und des Elysée-Palasts – in ihrer Motivation und Wirkung nur verständlich bei Kenntnis der strukturellen transatlantischen Interessenkonflikte, die die tektonischen Bruchlinien zwischen den Alliierten schon lange vor Carters Amtsantritt definiert hatten.

Jimmy Carter sollte bei den Präsidentschaftswahlen am 4. November 1980 eine dramatische Niederlage gegen den Republikanischen Herausforderer Ronald Reagan erleiden, Valéry Giscard d'Estaing verlor im Mai 1981 die Wahl gegen den Sozialisten François Mitterrand und Helmut Schmidt wurde am 1. Oktober 1982 durch ein konstruktives Misstrauensvotum

---

<sup>1842</sup> Wobei Matthias Schulz in seiner Analyse Recht gegeben werden muss, dass die europäische Integration und Kooperation unter Schmidt und Giscard einen neuen Höhepunkt erreichte, obwohl Schmidt ursprünglich deutlich atlantischer orientiert war, was nicht zuletzt aus des Bundeskanzlers Irritationen über Jimmy Carters Außenpolitik resultierte; vgl. Schulz: *The Reluctant European*. a.a.O., S. 279f.

gestürzt, nachdem die FPD unter Genscher mit der SPD gebrochen und sich der CDU/CSU zugewandt hatte;<sup>1843</sup> diese Gefahr hatte SACEUR General Haig im Übrigen schon 1978 vorausgesehen.<sup>1844</sup> Die sich an Schmidts Amtszeit anschließende Kanzlerschaft Helmut Kohls sollte sodann bis über das Ende des Kalten Krieges, den Kollaps der Sowjetunion und die Wiedervereinigung beider deutschen Staaten und Europas hinausreichen. Diese Entwicklungen waren zum Jahreswechsel 1980/81, als die Entspannungspolitik sich ihrem Kollaps zuneigte, in den USA ein deutlich antisowjetisch ausgerichteter Präsident an die Macht gelangte und die Sowjetunion nun, nach ihrer Intervention in Afghanistan, noch mit der militärischen Unterdrückung der beginnenden Streiks und Aufstände in der Volksrepublik Polen zu drohen begann, wo sich 1980 die Solidarność gründete, für niemanden absehbar. Vielmehr schien es, als sei das große Projekt der 1970er-Jahre, das zu eben jenem Fernziel einer friedlichen Wiedervereinigung und einem Ende des Ost-West-Konfliktes führen sollte, gescheitert: Die Entspannungspolitik wich zunehmend dem Zweiten Kalten Krieg, und eine substanziell wie personell neue Ära brach an, in der die globalen Strukturen, die die Außenpolitik Frankreichs, der USA und der Bundesrepublik Deutschland für Dekaden definiert hatten, einer Transformation unterworfen wurden, die grundlegender noch als alle Wandlungsprozesse der 1970er-Jahre das internationale System nachhaltig veränderten und den Nachgeborenen eine neue Welt hinterließen.

---

<sup>1843</sup> Vgl. für eine eingehende Untersuchung und Zusammenfassung des Forschungsstands über den Zusammenbruch der sozial-liberalen Koalition: Bresselau von Bressensdorf: Frieden durch Kommunikation, a.a.O., S. 291-308.

<sup>1844</sup> Vgl. Memorandum, Zbigniew Brzezinski an Präsident Carter: NSC Weekly Report #72, Washington, 22. September 1978, Folder 1: Weekly Reports (to the President) 71-81 (9/78-12/78); Box 42; Donated Historical Materials; Zbigniew Brzezinski Collection – Subject Files (RAC 33); JCL: „[Haig] said that the real danger is that Genscher will jump ship, causing the government to fall and bringing the conservatives into power.“

## **Forschungsergebnisse und Schlussbemerkungen**

Abseits der vielen Teilergebnisse dieser Arbeit über das breite Themenspektrum der deutsch-französisch-amerikanischen Beziehungen der Jahre 1969-1980, die in den obigen Kapiteln reflektiert wurden, treten in der Gesamtschau drei Kernthesen in den Vordergrund. Erstens: Die 1970er-Jahre waren, wie gemeinhin in der Forschung betont, eine Dekade struktureller Wandlungsprozesse, diese waren jedoch mit Blick auf die internationalen Beziehungen und das globale sicherheitspolitische Machtgleichgewicht nicht tektonischen Umbruchscharakters. Für die Bereiche der Wirtschaft, Technologie und Kultur mag dies anders bewertet werden, doch die geostrategischen Gegebenheiten blieben größtenteils konstant, die Grundstrukturen und -regeln des Kalten Kriegs in Kraft. Sicherlich sahen sie mit dem Aufstieg und dem Verfall der Entspannungspolitik, zumal zwischen den USA und der Sowjetunion, der Rekalibrierung und teilweisen Normalisierung der Ost-West-Beziehungen in Berlin, Deutschland und Europa, dem Versuch der zunehmenden politischen Konsolidierung der EG in Unabhängigkeit von den USA, der Öffnung nach China und einer gesteigerten Bedeutung des Nord-Süd-Konflikts, zumal zwischen den OPEC-Staaten und den industriellen Demokratien, neuartige Phänomene und Wandlungsprozesse. Die nukleare strategische Parität zwischen UdSSR und USA führte zudem nicht nur zur Détente und zum Versuch der beiderseitigen vertraglichen Rüstungskontrolle, sondern auch zur großen Debatte um die Entkopplung der europäischen und amerikanischen Sicherheit, die alte Gewissheiten der Bündnisbeziehungen hinterfragte. Strukturell gesehen brachen so zwar neue Konflikte um nationale Selbstbestimmung, Ressourcen, Wirtschaftsinteressen und militärische Sicherheit auf, doch die Grundregeln des internationalen Systems, der allgemeine Handlungsrahmen der Bipolarität, wurde nicht beseitigt. Zeitweilig wirkte es auf manche Akteure, als bräche er auf, weswegen gerade in Europa die Tendenz zu Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von den USA in der ersten Hälfte der 1970er zunahm; die Hoffnung auf Überwindung jener Strukturen wurde jedoch immer wieder, vor allem am Ende der Dekade, frustriert. Sie sollte sich erst ein Jahrzehnt später erfüllen, was im Übrigen auch dann keineswegs eine Stunde null konstituierte. Zwar ging dieser spätere Umbruch zum Teil, wie wir heute rückblickend wissen, auf Anstöße der 1970er-Jahre wie den KSZE-Prozess und die Errungenschaften der Neuen Ostpolitik zurück, doch kann dieser kausale Zusammenhang kaum mit wissenschaftlicher Redlichkeit als zwingend dargestellt werden, zumal er mit einer Vielzahl weiterer Wirkungsfaktoren zusammenhing. Für die hier untersuchte Zeit gilt: Die

Nachkriegszeit war vorüber, nicht der Kalte Krieg, wie Raymond Aron schon 1973 festhielt.<sup>1845</sup>

Zweitens: Für die intergouvernementalen Beziehungen zwischen Paris, Washington und Bonn stellten diese strukturellen Transformationen unmittelbar weniger bedeutsame Umbrüche dar als die hier untersuchten Regierungswechsel. In den staatlichen Überrestquellen wird deutlich, dass die Nervosität, die Kissinger und Brzezinski den Europäern attribuierten, die nach den hier erlangten Erkenntnissen aber vielmehr das ganze Dreieck betrafen, zwar durch strukturelle Unsicherheiten befördert wurde, aber direkt zurückging auf die Akteure und den personellen Wandel in Kanzleramt, Elysée-Palast und Weißem Haus. Die Wahrnehmung von Kontinuität oder Bruch hing von den Regierenden und ihren Programmen ab; latente strukturelle Konflikte wurden erst durch deren Aufgreifen, Bekämpfen oder Verschärfen durch die Machthaber zu akuten politischen Themen. Dies gilt für Willy Brandt und Egon Bahr, die mit ihrer ostpolitischen Initiative den subkutanen Konflikt der Deutschen Frage und der europäischen Entspannung auf die Agenda der Allianz setzten, die hierüber größtenteils keineswegs erfreut war. Es gilt für die New Economic Policy Richard Nixons und das unilateral verkündete Ende von Bretton Woods, für Kissingers Year of Europe, das die strukturelle Unterlegenheit und Abhängigkeit der Europäer gegenüber den USA unnötig hervorhob, und für Georges Pompidous und Michel Joberts wiederholten Versuch, die EG in direkter Abgrenzung von den USA zu einer außenpolitisch selbstständigen Macht fortzuentwickeln. Es gilt für Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing, die die Initiative zu einer außenwirtschaftspolitischen Konsolidierung des Westens in der globalen Krise unternahmen, sowie für Jimmy Carter, der die globale Nuklearpolitik der USA entgegen den Interessen seiner Alliierten neu ausrichtete und später unilateral die Détente mit der Sowjetunion ob der Ereignisse in Afghanistan beendete. Es galt auch für Schmidt, der das Ungleichgewicht im TNF-Sektor auf die Agenda hob und so entscheidend zur späteren Nachrüstung des Westens in Europa beitrug. Wie Daniel Sargent für die USA festgehalten hat: „As was seen in the 1970s, a change in presidential administrations usually means a change in U.S. foreign policy as well, given the accumulation of power in the person of the president.“<sup>1846</sup> Dies galt ebenso für Bonn und Paris. Dass die trilateralen Beziehungen in den 1970ern oft durch Unsicherheit, Misstrauen und teils offene Feindseligkeit charakterisiert waren, aber bisweilen auch durch erfolgreiche Kooperation, war somit kein zwingendes

---

<sup>1845</sup> Aron: Die Imperiale Republik, a.a.O., S. 183.

<sup>1846</sup> Sargent: A Superpower Transformed, a.a.O. S. 372.

Resultat struktureller Interessenkonflikte oder -konvergenzen, sondern Ergebnis politischen Handelns. Vor allem die allseits immer wieder gestellten Fragen nach der gegenseitigen Verlässlichkeit, dem Festhalten an den Grundkonsensen der Allianz, der Bereitschaft, die gegenseitigen Interessen in Rechnung zu stellen und in der eigenen Außenpolitik zu berücksichtigen, sich an getroffene Vereinbarungen zu halten und nicht hinter dem Rücken der Alliierten durch Geheimdiplomatie, unilaterale Vorteilsnahme oder staatlich initiierte üble Nachrede in der Presse zu agitieren, waren es, von denen die Qualität der Beziehungen abhing – und auf die im Laufe der Dekade oft negative Antworten gegeben werden mussten. Die Häufigkeit und Irregularität der Regierungswechsel sowie mit Konventionen brechende, schwer einzuschätzende Regierungsprogramme, vor allem im Fall Brandts und Carters, trugen zu dieser Nervosität entscheidend bei.

Drittens: Dieses Regierungshandeln wird nicht nur im Zusammenspiel von individuellem Programm und strukturellen Gegebenheiten verständlich, sondern auch vor dem Hintergrund seiner historisch-kulturellen Ausprägung und seiner innenpolitischen Bedingtheit. Vor allem historische Narrativen über die Rolle des eigenen Staats im internationalen System, seine geschichtliche Herkunft und daraus abgeleitete Bestimmung spielten in diesem Kontext immer wieder eine hervorgehobene Rolle. Dies ist beobachtet worden anhand der Neuen Ostpolitik Brandts und Bahrs, die, wenn auch modifiziert, in der Tradition älterer sozialdemokratischer Antworten auf die Herausforderungen der Nachkriegszeit, die Deutsche Frage und die Zukunft Zentraleuropas standen, welche sich deutlich von den konservativen Ansätzen seit Adenauer unterschieden. Es kann geltend gemacht werden für die Außenpolitik der Fünften Republik unter de Gaulle und Pompidou, die ihre Ziele aus der historisch überhöhten Vergangenheit einer kollabierten Weltmacht ableiteten und dem abstrakten Imperativ der Grandeur folgten. Es kann auch in den USA deutlich analysiert werden anhand von Richard Nixon, dessen historische Interpretation des 20. Jahrhunderts und der internationalen Rolle der USA Grundlage seines Regierungsprogramms war, von Henry Kissinger, der stetig die Geschichte auch des 19. Jahrhunderts in seine Interpretationen der Gegenwart und seine Antworten auf globale Herausforderungen der USA einfließen ließ, sowie anhand von Jimmy Carter, der die Grundwerte der USA aus dem Zeitalter der Unabhängigkeitserklärung, ein religiös geprägtes Moralsystem und den amerikanischen Exzeptionalismus zur Basis seines außenpolitischen Handelns erklärte, auch wenn er hiermit weithin scheitern und sich schließlich dem Realismus Zbigniew Brzezinskis öffnen sollte. Diese Analyseebene sollte differenziert betrachtet werden: keineswegs lässt sich unbedingt feststellen, dass jene Machthaber in derart festem Glauben an abstrakte Prinzipien oder

historische Staatsidentitäten verhaftet waren, dass ihnen die Fähigkeit zu pragmatischem und aufgeklärtem politischen Handeln abging. Der Mechanismus, über den diese Ebene Eingang in die konkrete Politik findet, ist vielmehr oft innenpolitischer Natur und hängt eng mit dem Konzept des politischen Prestiges zusammen: politische Macht, auch und gerade demokratische, wird narrativ bisweilen vermittels eben solcher historischer Rollenbilder legitimiert. Das Prestige des Regierenden, der während seiner Amtszeit, insbesondere im Umfeld von Wahlen, auf öffentlichen Druck reagiert und die Anforderungen der eigenen Machtbasis erfüllen muss, wird außenpolitisch nicht nur an Verhandlungserfolgen oder daran gemessen, wie er von anderen Staats- und Regierungschefs behandelt wird, sondern eben auch an diesem zumeist selbstgenerierten Bild davon, was das Individuum auf abstrakter Ebene verkörpert. Die Narrative, die ursprünglich dazu diente, öffentliche Begeisterung, Stimmenmehrheiten und Zustimmung zu generieren, wird so im Amt zu einer Selbstbindung des Akteurs an die eigenen Maßstäbe; hinzu kommt bisweilen die Sorge um das Urteil der Geschichtsschreibung. So riss Pompidou das Ruder in den franko-amerikanischen Beziehungen auch daher am Ende seiner Zeit in Richtung gaullistischer Konfrontation herum, da er besorgt war, sich zu weit von den Maximen seines Mentors entfernt zu haben und im kollektiven Gedächtnis gegenüber dem General zu verblassen; auch Richard Nixons Bedürfnis nach „historischen“ Errungenschaften, die langfristig mit seinem Namen verbunden wären, ist oft genug belegt worden. Oftmals gab er frank und frei zu, von politischen Inhalten bestimmter Vorgänge, wie des Viermächteabkommens über Berlin, nichts zu verstehen, sondern nur an deren Darstellung und innenpolitischer Resonanz interessiert zu sein. Im Falle Jimmy Carters, der sich im Wahlkampf als Gegenentwurf zum „europäischen“, „zynischen“ Realismus Henry Kissingers als Präsident der Abrüstung, der Menschenrechte und des Friedens präsentiert hatte, führte dies zu einer Reihe unilateraler Vorstöße und Maßnahmen, die die Allianzbeziehungen schädigten, aber jenem Imperativ gehorchten. Die Absage der Produktion der Neutronenwaffe, die unilaterale Aussetzung der Produktion des B-1 Bombers, die einseitige Bereitschaft zur Begrenzung der Entwicklung der Cruise Missiles – alles entsprach diesem Bild, das auf der Basis eines deutlich formulierten Moralismus stand und ihn nun öffentlich band. Bei der Analyse der in dieser Arbeit betrachteten internationalen Vorgänge muss konstatiert werden, dass solcherlei innenpolitische und prestigeorientierte Motivationen die realen, strukturellen Gegebenheiten und Probleme in ihrer Bedeutung für die Politikformulierung bisweilen in den Schatten stellten.

Es ergibt sich somit in Antwort auf die eingangs aufgeworfene methodische Frage, dass die hier untersuchte internationale Entwicklung durchaus von individuellen, strukturellen sowie

historisch-kulturellen Faktoren beeinflusst wurde. Welches Netzwerk von Ursachen für die Erklärung bestimmter Ereignisse und Vorgänge herangezogen werden muss, hängt hierbei stets vom Einzelfall ab. Akteure, die mehr oder minder weitreichende außenpolitische Macht in ihren Händen akkumulierten, rangen mit strukturellen Imperativen geopolitischer, ökonomischer oder innenpolitischer Art, um die von ihnen definierten Interessen und Programme im internationalen System zu befördern; hierbei wurden sie teils von rationalen Kalkülen, teils von abstrakten, historisch geprägten Identitäts- und Wertvorstellungen geleitet. Welcher Erfolg ihnen beschieden war, hing von ihrem außenpolitischen Geschick, aber stets auch von der Konfiguration all jener Faktoren des historischen Kontextes ab. Es ist diese vielfache Bedingtheit außenpolitischen Handelns, die als Erkenntnis am Ende dieser Arbeit steht und über die Reinhold Niebuhr bereits 1952 schrieb: „Even the most powerful nations and even the wisest planners of the future remain themselves creatures as well as creators of the historical process.“<sup>1847</sup>

---

<sup>1847</sup> Reinhold Niebuhr: *The Irony of American History*, Chicago 2008 (zuerst ebd. 1952). S. 310.

# Quellen- und Literaturverzeichnis

## Archivbestände

Richard Nixon Presidential Library, Yorba Linda, CA

Gerald R. Ford Presidential Library, Ann Arbor, MI

Jimmy Carter Presidential Library, Georgia, GO

Archives nationales, Paris

Archives diplomatiques, Paris

OECD-Archiv, Paris

Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin

## Quelleneditionen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), hg. im Auftr. des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, München / Berlin 1997-2017.

Documents Diplomatiques Français (DDF) depuis 1954, hg. v. Ministère des Affaires Étrangères et du Développement International, Commission des Archives Diplomatiques, sous la direction de Maurice Vaisse, Paris / New York, NY / Berlin u.a. 1987-2017.

Documents on American Foreign Relations, hg. v. Council on Foreign Relations, New York, NY 1939-73.

Documents on Disarmament (DoD), hg. v. United States Arms Control and Disarmament Agency, Washington, DC 1960-1991.

Dokumente zur Deutschlandpolitik (DzD), 6. Reihe: 21. Oktober 1969 bis 1. Oktober 1982, hg. v. Bundesarchiv der Bundesrepublik Deutschland, München / Berlin / Boston, MA 2004-2016.

Europa-Archiv, Dokumente, hg. v. Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bonn, 1962-1994.

Foreign Relations of the United States (FRUS), hg. v. U.S. State Department Office of the Historian, Washington, DC 1861-2017. Online: <https://history.state.gov/historicaldocuments>.

## Forschungsliteratur

Jonathan Aitken, Nixon. A life, Washington, DC 2015.

Jean-Claude Allain, Histoire de la diplomatie française, Paris 2005.

William Thomas Allison, The Tet Offensive. A brief history with documents, New York, NY 2008.

Ange Thierry Alouko, La politique étrangère de Willy Brandt, Paris 2014.

Stephen E. Ambrose/Douglas Brinkley, Rise to globalism. American foreign policy since 1938, New York, NY 2011.



- David M. Andrews (Hrsg.), *Orderly change. International monetary relations since Bretton Woods*, Ithaca, NY 2008.
- David M. Andrews, *Bretton Woods: System and Order*, in: David M. Andrews (Hrsg.), *Orderly change. International monetary relations since Bretton Woods*, Ithaca, NY 2008, S. 6–24.
- Raymond Aron, *Die imperiale Republik. Die Vereinigten Staaten von Amerika und die übrige Welt seit 1945*, Stuttgart u.a. 1975.
- Nicolas Badalassi/Frédéric Bozo, *Adieu Yalta? La France, la détente et les origines de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, 1965-1975*, Paris 2011.
- Randall Herbert Balmer, *Evangelicalism in America*, Waco, TX 2016.
- Oliver Bange, *Kiesingers Ost- und Deutschlandpolitik von 1966-1969*, in: Günter Buchstab/Philipp Gassert/Peter Lang (Hrsg.), *Kurt Georg Kiesinger, 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg 2005, S. 455–500.
- Oliver Bange, 'Keeping détente alive'. *Inner-German relations under Helmut Schmidt and Erich Honecker, 1974-1982*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 230–243.
- Oliver Bange, *Sicherheit und Staat. Die Bündnis- und Militärpolitik der DDR im internationalen Kontext 1969 bis 1990*, Berlin 2017.
- Arnulf Baring, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Westdeutsche Innenpolitik im Zeichen der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, München 1971.
- Giovanni Bernardini, *Forced to Cooperate. The Brandt Government and the Nixon Administration on the Road to Helsinki*, in: Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European détente, transatlantic relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010, S. 79–100.
- Serge Berstein/Pierre Milza, *Histoire de la France au XXe siècle. Bd. 4: 1958-1974*, Brüssel 1992.
- Antony Best/Jussi M. Hanhimäki/Joseph A. Maiolo/Kirsten E. Schulze (Hrsg.), *International history of the twentieth century and beyond*, London, New York, NY 2008.
- Johannes Beverungen, *Elite Planning Organizations. Traditionen, Charakteristika, Implikationen der Trilateral Commission*, Baden-Baden 2005.
- Stephan G. Bierling, *Der nationale Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten. Anatomie und Hintergründe einer Karriere (1947-1989)*, Frankfurt am Main 1990.
- Enrico Böhm, *Die Sicherheit des Westens. Entstehung und Funktion der G7-Gipfel (1975 - 1981)*, München 2014.
- Hendrik Booraem, *The Education of Gerald Ford*, Grand Rapids, MI 2016.
- Peter Borowsky: *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, aus dem Nachlass hrsg. v. Rainer Hering und Rainer Nicolaysen, Hamburg 2005, S. 13-61.
- Peter Borowsky, *Deutsche Geschichtswissenschaft seit der Aufklärung*, in: Peter Borowsky: *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, aus dem Nachlass hrsg. v. Rainer Hering und Rainer Nicolaysen, Hamburg 2005, S. 13-61.
- Frédéric Bozo, *France, "Gaullism", and the Cold War*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 158–178.
- Fernand Braudel, *Histoire et Sciences sociales: La longue durée*, in: *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations* 13 (1958), H. 4, S. 725–753.
- Pierre Bréchon (Hrsg.), *Les élections présidentielles en France. Quarante ans d'histoire politique*, Paris 2008.

Agnes Bresselau von Bressensdorf, *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg 1979 - 1982/83*, Berlin u.a. 2015.

Douglas Brinkley, *Gerald R. Ford*, New York, NY 2007.

Christopher R. Browning, *Constructivism, Narrative and Foreign Policy Analysis. A Case Study of Finland*, Oxford u.a. 2008.

Günter Buchstab/Philipp Gassert/Peter Lang (Hrsg.), *Kurt Georg Kiesinger, 1904-1988. Von Ebingen ins Kanzleramt*, Freiburg 2005.

William Burr/David Alan Rosenberg, *Nuclear competition in an era of stalemate*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 88–111.

Éric Bussière, *Georges Pompidou et les États-Unis. Une "relation spéciale" 1969 - 1974*, Brüssel 2013.

Éric Bussière/Émilie Willaert, *Un projet pour l'Europe. Georges Pompidou et la construction européenne*, Brüssel 2010.

James M. Cannon, *Gerald R. Ford. An honorable life*, Ann Arbor, MI 2013.

Edward Hallett Carr, *What is history? The George Macaulay Trevelyan Lectures delivered in the University of Cambridge January - March 1961*, London 1961.

Steven Casey/Jonathan Wright (Hrsg.), *Mental maps in the era of détente and the end of the Cold War, 1968-91*, Basingstoke, New York, NY 2015.

Laurent Cesari, *France and NATO from 1966 to 1976*, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008, S. 91–102.

Priya Chacko, *Indian Foreign Policy*, Abingdon, Oxon 2012.

Michael A. Cohen, *American Maelstrom. The 1968 election and politics of division*, New York, NY 2016.

Jean-Paul Cointet/Bernard Lachaise/Sabrina Tricaud, *Georges Pompidou et les élections (1962-1974)*, Brüssel 2008.

Robert M. Collins, *The Economic Crisis of 1968 and the Waning of the „American Century“*, in: *The American Historical Review* 101 (1996), H. 2.

Richard N. Cooper, *Economic aspects of the Cold War*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 44–64.

Lucia Coppolaro, *The United States and EEC Enlargement (1969-1973): Reaffirming the Atlantic Framework*, in: Jan van der Harst (Hrsg.), *Beyond the customs union. The European community's quest for deepening, widening and completion, 1969 - 1975*, Brüssel, Baden-Baden, Paris 2007, S. 135–162.

Diego Cordovez/Selig S. Harrison, *Out of Afghanistan. The inside story of the Soviet withdrawal*, New York, NY 1995.

Andrew Downer Crain, *The Ford presidency. A history*, Jefferson, NC 2009.

Robert Dallek, *Nixon and Kissinger. Partners in power*, New York, NY 2007.

Andreas W. Daum/Lloyd C. Gardner/Wilfried Mausbach (Hrsg.), *America, the Vietnam War, and the world. Comparative and international perspectives*, Washington, DC 2003.

Norman Davies, *God's Playground. A History of Poland. Vol. 2: 1795 to the present*, Oxford 2005.

Mario Del Pero, The limits of détente. The United States and the crisis of the Portuguese regime, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008, S. 221–240.

Rüdiger Dornbusch/Stanley Fischer/Richard Startz, *Makroökonomik*, München u.a. 2003.

Vincent Dujardin, From Helsinki to the missiles question. A minor role for small countries? The case of Belgium (1973-1985), in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 72–85.

Jean-Baptiste Duroselle, De l'"histoire diplomatique" à l'"histoire des relations internationales", in: *Études d'histoire des relations internationales : mélanges Pierre Renouvin (1966)*, S. 1–15.

Fiorella Favino, Washington's economic diplomacy and the reconstruction of US leadership, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 165–176.

Niall Ferguson, *Kissinger. Vol. 1: 1923 - 1968: The idealist*, London u.a. 2015.

John Lewis Gaddis, The Rise, Fall, and Future of Détente, in: *Foreign Affairs* 62 (1983/84), H. 2, S. 354–377.

John Lewis Gaddis, *The landscape of history. How historians map the past*, Oxford, New York, NY 2002.

John Lewis Gaddis, Grand strategies in the Cold War, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 1–21.

Raymond L. Garthoff, *Détente and confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan*, Washington, DC 1985.

Francis J. Gavin, Nuclear proliferation and non-proliferation during the Cold War, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 395–416.

Irwin F. Gellman, *The President and the apprentice. Eisenhower and Nixon, 1952-1961*, New Haven, CT 2015.

Michael A. Genovese/Todd L. Belt, *The post-heroic presidency. Leveraged leadership in an age of limits*, Santa Barbara, CA 2016.

David C. Geyer, The Missing Link: Henry Kissinger and the Back-Channel Negotiations on Berlin, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington, DC 2003, S. 80–97.

David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington, DC 2003.

David N. Gibbs, Afghanistan: The Soviet Invasion in Retrospect, in: *International Politics* 37 (2000), H. 6, S. 233–246.

Manfred Görtemaker, *Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik 1943-1979*, München 1979.

Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München 1999.

Mary Graham, *Presidents' secrets. The use and abuse of hidden power*, New Haven, CT 2017.

William Glenn Gray, Floating the System: Germany, the United States, and the Breakdown of Bretton Woods, 1969-1973, in: *Diplomatic History* 31 (2007), H. 2, S. 295–323.

David Greenberg, *Republic of spin. An inside history of the American presidency*, New York, NY 2016.

John Robert Greene, *The Nixon-Ford years*, New York, NY 2006.

Björn Grötzner, Angelpunkt der Entspannung. Die Entstehung des Viermächteabkommens über Berlin, 1969-1971, in: Berlin in Geschichte und Gegenwart. Jahrbuch des Landesarchivs Berlin 2016 (2017), S. 239–278.

Helga Haftendorn, The Harmel Report and its impact on German Ostpolitik, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75, London 2008, S. 103–116.

Helga Haftendorn, The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nünlist (Hrsg.), Origins of the European security system. The Helsinki process revisited, 1965 - 75, Abingdon, Oxon 2008, S. 238–257.

Helga Haftendorn/Georges-Henri Soutou/Stephen F. Szabo/Samuel F. Wells (Hrsg.), The strategic triangle. France, Germany, and the United States in the shaping of the new Europe, Washington, DC 2006.

Jussi M. Hanhimäki, "They can write it in Swahili": Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-75, in: Journal of Transatlantic Studies 1 (2003), H. 1, S. 37–58.

Jussi M. Hanhimäki, The flawed architect. Henry Kissinger and American foreign policy, New York, NY 2004.

Jussi M. Hanhimäki, An Elusive Grand Design, in: Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977, Oxford u.a. 2008, S. 25–44.

Jussi M. Hanhimäki, Détente in Europe, 1962-1975, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente, Cambridge 2010, S. 198–218.

Jussi M. Hanhimäki, Richard Nixon and Henry Kissinger: The Outsiders?, in: Steven Casey/Jonathan Wright (Hrsg.), Mental maps in the era of détente and the end of the Cold War, 1968-91, Basingstoke, New York, NY 2015, S. 24–41.

Barbara D. Heep, Helmut Schmidt und Amerika. Eine schwierige Partnerschaft, Bonn 1990.

Georg Herbstritt, Bundesbürger im Dienst der DDR-Spionage. Eine analytische Studie, Göttingen 2007.

James G. Hershberg, The Cuban missile crisis, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente, Cambridge 2010, S. 65–87.

Beatrice Heuser, The Soviet response to the euromissiles crisis, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985, London u.a. 2009, S. 137–149.

Claudia Hiepel, Willy Brandt und Georges Pompidou. Deutsch-französische Europapolitik zwischen Aufbruch und Krise, München 2012.

Andreas Hillgruber, Politische Geschichte in moderner Sicht, in: Historische Zeitschrift 216 (1973), H. 3, S. 529–552.

Arne Hofmann, The emergence of détente in Europe. Brandt, Kennedy and the formation of Ostpolitik, London u.a. 2007.

Jens Hohensee, Der erste Ölpreisschock 1973/74. Die politischen und gesellschaftlichen Auswirkungen der arabischen Erdölpolitik auf die Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, Stuttgart 1996.

David C. Isby, Afghanistan. Graveyard of empires ; a new history of the borderlands, New York, NY 2010.

Chen Jian, The Path toward Sino-American Rapprochement, 1969-1972, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972, Washington, DC 2003, S. 26–52.

Detlef Junker (Hrsg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch; Band 1. 1945-1968, Stuttgart 2001.

Marvin Leonard Kalb/Deborah Kalb, *Haunting legacy. Vietnam and the American presidency from Ford to Obama*, Washington, DC 2011.

Johannes von Karczewski, "Weltwirtschaft ist unser Schicksal". Helmut Schmidt und die Schaffung der Weltwirtschaftsgipfel, Bonn 2008.

Anthony Kemp-Welch, *Eastern Europe: Stalinism to Solidarity*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 219–237.

Robert O. Keohane/Stanley Hofmann (Hrsg.), *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder, CO 1991.

Robert O. Keohane/Stanley Hofmann, *Institutional Change in Europe in the 1980s*, in: Robert O. Keohane/Stanley Hofmann (Hrsg.), *The new European Community. Decisionmaking and institutional change*, Boulder, CO 1991, S. 1–40.

Stephan Kieninger, *Transformation versus Status Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years*, in: Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European détente, transatlantic relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010, S. 101–122.

Stephan Kieninger, *Dynamic détente. The United States and Europe, 1964-1975*, Lanham u.a. 2016.

Henry Alfred Kissinger, *A World restored. Metternich, Castlereagh and the problems of peace 1812-22*, London 1957.

Franz Knipping/Matthias Schönwald (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, Trier 2004.

Gilles Le Béguec/Frédéric Turpin, *Georges Pompidou et les institutions de la Ve République*, Brüssel, New York, NY 2006.

Melvyn P. Leffler, *The emergence of an American grand strategy, 1945-1952*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 1: Origins, 1945-1962*, Cambridge 2010, S. 67–89.

Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 1: Origins, 1945-1962*, Cambridge 2010.

Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010.

Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 3: Endings*, Cambridge 2010.

Fredrik Logevall, *The Indochina Wars and the Cold War, 1945-1975*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 281–304.

Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977*, Oxford u.a. 2008.

Rui Lopes, *West Germany and the Portuguese dictatorship 1968-1974. Between Cold War and colonialism*, New York, NY 2014.

Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A history of détente, 1950 - 1991*, Basingstoke 2001.

Wilfried Loth, *The road to Vienna. West German and European security from 1969 to 1973*, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008, S. 153–167.

Wilfried Loth, *The Cold War. What It Was About and Why it Ended*, in: Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European détente, transatlantic relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010, S. 19–34.

Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008.

N. Piers Ludlow, *European integration and the Cold War*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 179–197.

Geir Lundestad, *"Empire" by integration. The United States and European integration, 1945 - 1997*, Oxford 1998.

Andreas Lutsch, *In favor of "effective" and "non-discriminatory" non-dissemination policy: the FRG and the NPT negotiation process (1962-1966)*, in: Roland Popp/Liviu Horovitz/Andreas Wenger (Hrsg.), *Negotiating the Nuclear Non-proliferation Treaty. Origins of the nuclear order*, Abingdon, Oxon, New York, NY 2017, S. 36–57.

Margaret MacMillan, *Nixon, Kissinger, and the Opening to China*, in: Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977*, Oxford u.a. 2008, S. 107–125.

Reiner Marcowitz, *Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der Internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin*, in: Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte 32 (2005), H. 3, S. 75–100.

Garret Joseph Martin, *General de Gaulle's Cold War. Challenging American hegemony, 1963 - 68*, New York, NY 2013.

Bruce Mazlish, *Kissinger: The European Mind in American Policy*, New York, NY 1976.

Bruce Mazlish, *In search of Nixon. A psychohistorical inquiry*, New Brunswick, NJ 2016.

Ronald I. McKinnon, *The unloved dollar standard. From Bretton Woods to the rise of China*, Oxford u.a. 2013.

Peter Merseburger, *Willy Brandt. 1913–1992 ; Visionär und Realist*, München 2013.

Chantal Metzger/Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Deutschland - Frankreich - Nordamerika. Transfers, Imaginationen, Beziehungen*, Stuttgart 2006.

Hélène Miard-Delacroix, *Willy Brandt*, Paris 2013.

Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the challenges of the 1970s*, Lexington, KY 2005.

Ines Mietkowska/Siegfried Thomas, *Vorspiel zum Wandel. Zur Außenpolitik der Großen Koalition in der BRD 1966-1969*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* (1982), H. 2, S. 387–412.

Nancy Mitchell, *The Cold War and Jimmy Carter*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 3: Endings*, Cambridge 2010, S. 66–88.

Jürgen Mittag/Wolfgang Wessels, *Die Gipfelkonferenzen von Den Haag (1969) und Paris (1972): Meilensteine für Entwicklungstrends der Europäischen Union?*, in: Franz Knipping/Matthias Schönwald (Hrsg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984*, Trier 2004, S. 3–27.

Daniel Möckli, *Asserting Europe's Distinct Identity. The EC Nine and Kissinger's Year of Europe*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 195–220.

Michael Cotey Morgan, *The United States and the Making of the Helsinki Final Act*, in: Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977*, Oxford u.a. 2008, S. 164–182.

Michael Cotey Morgan/Daniel J. Sargent, Helsinki, 1975, in: Kristina Spohr/David Reynolds (Hrsg.), *Transcending the Cold War. Summits, statecraft, and the dissolution of bipolarity in Europe, 1970-1990*, Oxford 2016, S. 95–121.

Kenneth E. Morris, *Jimmy Carter, American moralist*, Athens, GA 1996.

Richard A. Moss, *Nixon's back channel to Moscow. Confidential diplomacy and détente*, Lexington, KY 2017.

Graeme S. Mount/Mark Gauthier, *895 days that changed the world. The presidency of Gerald R. Ford*, Montréal 2006.

Daniela Münkler, *Kampagnen, Spione, geheime Kanäle. Die Stasi und Willy Brandt*, Berlin 2013.

Reinhold Niebuhr, *The irony of American history*, Chicago, IL 2008.

Gottfried Niedhart, *Ostpolitik: Phases, Short-term Objectives, and Grand Design*, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington, DC 2003, S. 118–136.

Gottfried Niedhart, *Ost-West-Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht*, in: Chantal Metzger/Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Deutschland - Frankreich - Nordamerika. Transfers, Imaginationen, Beziehungen*, Stuttgart 2006, S. 35–50.

Gottfried Niedhart, *Ostpolitik and its impact on the Federal Republic's relationship with the West*, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008, S. 116–132.

Gottfried Niedhart, *U.S. Détente and West German Ostpolitik. Parallels and Frictions*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 23–44.

Olav Njølstad, *The collapse of superpower détente, 1975-1980*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 3: Endings*, Cambridge 2010, S. 135–155.

Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009.

Leopoldo Nuti, *The origins of the 1979 dual track decision - a survey*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 57–71.

Rick Perlstein, *The invisible bridge. The fall of Nixon and the rise of Reagan*, New York, NY u.a. 2014.

Roland Popp/Liviu Horowitz/Andreas Wenger (Hrsg.), *Negotiating the Nuclear Non-proliferation Treaty. Origins of the nuclear order*, Abingdon, Oxon, New York, NY 2017.

John Prados, *Keepers of the keys. A history of the National Security Council from Truman to Bush*, New York, NY 1991.

John Prados, *The US Special Forces*, Oxford 2015.

Robert D. Putnam/Nicholas Bayne, *Hanging together. The seven-power summits*, London 1984.

Sergey Radchenko, *The Sino-Soviet split*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 349–372.

Joe Renouard/Nathan D. Vigil, *The Quest for Leadership in a Time of Peace. Jimmy Carter and Western Europe, 1977-1981*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 309–332.

Pierre Renouvin (Hrsg.), *Histoire des relations internationales. Bd. 1: Le Moyen Age*, Paris 1953.

Marco Rimanelli, *Historical dictionary of NATO and other international security organizations*, Lanham, MD 2009.

- Douglas Rivero, *The détente deception. Soviet and western bloc competition and the subversion of Cold War peace*, Lanham, MD u.a. 2013.
- Andreas Rödder, *Die Bundesrepublik Deutschland 1969-1990*, München 2004.
- Margit Roth, *Innerdeutsche Bestandsaufnahme der Bundesrepublik 1969 - 1989. Neue Deutung*, Wiesbaden 2014.
- Amin Saikal, *Islamism, the Iranian Revolution, and the Soviet Invasion of Afghanistan*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 3: Endings*, Cambridge 2010, S. 112–134.
- Dominic Sandbrook, *Salesmanship and Substance. The Influence of Domestic Policy and Watergate*, in: Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977*, Oxford u.a. 2008, S. 85–103.
- Daniel J. Sargent, *A superpower transformed. The remaking of American foreign relations in the 1970s*, New York, NY u.a. 2015.
- Mary Elise Sarotte, *Dealing with the devil. East Germany, détente, and Ostpolitik, 1969-1973*, Chapel Hill, NC 2001.
- Mary Elise Sarotte, *The Frailties of Grand Strategies. A Comparison of Détente and Ostpolitik*, in: Fredrik Logevall/Andrew Preston (Hrsg.), *Nixon in the world. American foreign relations, 1969 - 1977*, Oxford u.a. 2008, S. 146–163.
- Verena Sattler, *Die Institutionalisierung europäischer Nahostpolitik. Frankreich in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit 1969/70-1980*, Wiesbaden 2017.
- Svetlana Savranskaya, *Human rights movement in the USSR after the signing of the Helsinki Final Act, and the reaction of Soviet authorities*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 26–40.
- Bernd Schaefer, *The Nixon Administration and West German Ostpolitik*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 45–64.
- Arthur M. Schlesinger, *The imperial presidency*, Boston, MA 1973.
- Helmut Schmidt, *The 1977 Alistair Buchan Memorial Lecture*, in: *Survival. The Journal of the International Institute for Strategic Studies* 20 (1978), H. 1, S. 2–10.
- Benedikt Schoenborn/Gottfried Niedhart, *Erfurt and Kassel, 1970*, in: Kristina Spohr/David Reynolds (Hrsg.), *Transcending the Cold War. Summits, statecraft, and the dissolution of bipolarity in Europe, 1970-1990*, Oxford 2016, S. 15–42.
- Joachim Scholtyseck, *The United States, Europe, and the NATO Dual-Track Decision*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 333–352.
- Jan Schönfelder/Rainer Erices, *Willy Brandt in Erfurt. Das erste deutsch-deutsche Gipfeltreffen 1970*, Erfurt 2010.
- Matthias Schulz, *The Reluctant European. Helmut Schmidt, the European Community, and Transatlantic Relations*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 279–307.
- Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010.
- Robert D. Schulzinger, *Détente in the Nixon-Ford years, 1969-1976*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 2: Crises and Détente*, Cambridge 2010, S. 373–394.



- Thomas Alan Schwartz, Henry Kissinger: Realism, Domestic Politics, and the Struggle Against Exceptionalism in American Foreign Policy, in: *Diplomacy & Statecraft* 22 (2011), H. 1, S. 121–141.
- Hans-Peter Schwarz, Die Regierung Kiesinger und die Krise in der ČSSR 1968, in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* (1999), H. 2, S. 159–186.
- Michael Schwelien, Helmut Schmidt - ein Leben für Deutschland. Die Biografie, Hamburg 2015.
- Dennis Showalter, Foreword, in: Andrew A. Wiest/Michael J. Doidge (Hrsg.), *Triumph revisited. Historians battle for the Vietnam War*, New York, NY 2010, S. IX–XII.
- Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Ed. by Edwin Cannan, London 1904.
- Bartholomew Sparrow, *The Strategist. Brent Scowcroft and the Call of National Security*, New York, NY 2015.
- Kristina Spohr, *The global chancellor. Helmut Schmidt and the reshaping of the international order*, Oxford 2016.
- Kristina Spohr/David Reynolds (Hrsg.), *Transcending the Cold War. Summits, statecraft, and the dissolution of bipolarity in Europe, 1970-1990*, Oxford 2016.
- Kristina Spohr/David Reynolds, Bonn, Guadeloupe, and Vienna, 1978-9, in: Kristina Spohr/David Reynolds (Hrsg.), *Transcending the Cold War. Summits, statecraft, and the dissolution of bipolarity in Europe, 1970-1990*, Oxford 2016, S. 122–177.
- Stefan Steck, *Neue Ostpolitik - Wahrnehmung und Deutung in der DDR und den USA (1961 - 1974). Zur Symbolik eines politischen Begriffs*, Hamburg 2012.
- William Steding, *Presidential faith and foreign policy. Jimmy Carter the disciple and Ronald Reagan the alchemist*, New York, NY 2014.
- Carsten Tessmer, "Thinking the Unthinkable" to "Make the Impossible Possible": Ostpolitik, Intra-German Policy, and the Moscow Treaty, 1969-1970, in: David C. Geyer/Bernd Schaefer (Hrsg.), *American Détente and German Ostpolitik, 1969-1972*, Washington, DC 2003, S. 53–66.
- Heinrich von Treitschke, *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Leipzig 1879.
- Sabrina Tricaud, *Les années Pompidou*, Paris 2014.
- Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009.
- Philippe Valode, *La Ve République. Une histoire*, Paris 2014.
- Jan van der Harst (Hrsg.), *Beyond the customs union. The European community's quest for deepening, widening and completion, 1969 - 1975*, Brüssel, Baden-Baden, Paris 2007.
- Jan van der Harst, Introduction, in: Jan van der Harst (Hrsg.), *Beyond the customs union. The European community's quest for deepening, widening and completion, 1969 - 1975*, Brüssel, Baden-Baden, Paris 2007, S. 1–20.
- Ruud van Dijk: Den Frieden gewinnen: Die USA, Westdeutschland und die Ambivalenzen der doppelten Eindämmung, 1945-1950, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch; Band 1. 1945-1968*, Stuttgart 2001, S.132-142.
- Patrick G. Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The crisis of détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975 - 1985*, London u.a. 2009, S. 11–25.
- Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European détente, transatlantic relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010.

- Paul R. Viotti, *The dollar and national security. The monetary component of hard power*, Stanford, CA 2014.
- Matthias Waechter, *Der Mythos des Gaullismus. Heldenkult, Geschichtspolitik und Ideologie ; 1940 bis 1958*, Göttingen 2006.
- Matthias Waechter, *Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing. Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre*, Bremen 2011.
- Irwin M. Wall, *The United States and two Ostpolitiks*, in: Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965-75*, London 2008, S. 133–150.
- Hans-Ulrich Wehler, *Moderne Politikgeschichte oder "Große Politik der Kabinette?"*, in: *Geschichte und Gesellschaft : Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft* 1 (1975), 2/3, S. 344–369.
- Michèle Weinachter, *Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. Le double rêve inachevé*, Paris u.a. 2004.
- Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nünlist (Hrsg.), *Origins of the European security system. The Helsinki process revisited, 1965 - 75*, Abingdon, Oxon 2008.
- Odd Arne Westad/Poul Villaume, *Introduction: The Secrets of European Détente*, in: Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European détente, transatlantic relations and the Cold War, 1965-1985*, Copenhagen 2010, S. 7–17.
- Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005.
- Andrew A. Wiest, *Introduction*, in: Andrew A. Wiest/Michael J. Doidge (Hrsg.), *Triumph revisited. Historians battle for the Vietnam War*, New York, NY 2010, S. 1–13.
- Andrew A. Wiest/Michael J. Doidge (Hrsg.), *Triumph revisited. Historians battle for the Vietnam War*, New York, NY 2010.
- James H. Willbanks, *The Tet Offensive. A concise history*, New York, NY 2007.
- Heinrich August Winkler, *Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte vom "Dritten Reich" bis zur Wiedervereinigung*, München 2010.
- Wichard Woyke, *Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen. Ein Wahlführer*, Opladen 1990.
- Anastasia Xenias, *Wartime Financial Diplomacy and the Transition to the Treasury System, 1939-1947*, in: David M. Andrews (Hrsg.), *Orderly change. International monetary relations since Bretton Woods*, Ithaca, NY 2008, S. 36–51.
- John W. Young, *Western Europe and the end of the Cold War, 1979-1989*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War. Volume 3: Endings*, Cambridge 2010, S. 289–310.
- Frederick Zilian, *Gleichgewicht und Militärtechnologie in Mitteleuropa*, in: Detlef Junker (Hrsg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945-1990. Ein Handbuch; Band 1. 1945-1968, Bd. 1*, Stuttgart 2001, S. 350–362.
- Hubert Zimmermann, *Who Paid for America's War? Vietnam and the International Monetary System, 1960-1975*, in: Andreas W. Daum/Lloyd C. Gardner/Wilfried Mausbach (Hrsg.), *America, the Vietnam War, and the world. Comparative and international perspectives*, Washington, DC 2003, S. 151–173.
- Hubert Zimmermann, *Unraveling the Ties That Really Bind. The Dissolution of the Transatlantic Monetary Order and European Monetary Cooperation, 1965-1973*, in: Matthias Schulz/Thomas Alan Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge u.a. 2010, S. 125–144.
- Vladislav Zubok, *'Do not think I am soft...': Leonid Brezhnev*, in: Steven Casey/Jonathan Wright (Hrsg.), *Mental maps in the era of détente and the end of the Cold War, 1968-91*, Basingstoke, New York, NY 2015, S. 6–23.

## Internetdokumente

Abkommen vom 4. März 1970 zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den Niederlanden über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Nutzung des Gasultrazentrifugenverfahrens zur Herstellung angereicherten Urans. Bundesgesetzblatt 1971, Teil II, Nr. 33, 20. Juli 1971, S. 929-949.

[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F\\*\[%40attr\\_id%3D%27bgbl271060.pdf%27\]#\\_\\_bgbl\\_\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl271s0929.pdf%27%5D\\_\\_1516649692408](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*[%40attr_id%3D%27bgbl271060.pdf%27]#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl271s0929.pdf%27%5D__1516649692408) (22. Januar 2017).

Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Hubertus Zdebel, Caren Lay, Eva Bulling-Schröter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/8582, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, 30. Mai 2016. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/085/1808582.pdf> (7. April 2017).

Assemblée Nationale, Compte Rendu Intégral — 17<sup>e</sup> Séance, Mercredi 17 Octobre 1973. (1973).

<http://archives.assemblee-nationale.fr/5/cri/1973-1974-ordinaire/017.pdf> (30. Januar 2018).

Egon Bahr, Wandel durch Annäherung. Rede in der Evangelischen Akademie Tutzing, 15. Juli 1963.

[http://www.fes.de/archiv/adsd\\_neu/inhalt/stichwort/tutzing\\_rede.pdf](http://www.fes.de/archiv/adsd_neu/inhalt/stichwort/tutzing_rede.pdf). (20. Februar 2015).

Willy Brandt, Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969. [https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung\\_Willy\\_Brandt\\_1969.pdf](https://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf).

(25. Januar 2018).

Jimmy Carter, Address to the Nation on the Soviet Invasion of Afghanistan, 4. Januar 1980.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=32911> (19. September 2017).

Jimmy Carter, Inaugural Address, Washington, 20. Januar 1977. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6575> (28. Februar 2017).

Jimmy Carter, NATO Ministerial Meeting Text of Remarks at the First Session of the Meeting, May 10, 1977.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7492> (10. August 2017).

Jimmy Carter, Nuclear Power Policy Remarks and a Question-and-Answer Session With Reporters on Decisions Following a Review of U.S. Policy, Washington, 7. April 1977. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7315> (18. April 2017).

Jimmy Carter, The President's News Conference, 30. Juni 1977. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=7751> (17. August 2017).

Jimmy Carter, The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress, Washington, 23. Januar 1980. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079> (21. Septemeber 2017).

Comité Internationale Olympique, Olympic Charter, Provisional Edition (1980).

[https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charter/EN-1980-Olympic-Charter-Provisional.pdf#\\_ga=2.162415740.1342697808.1506005523-1625502366.1506005523](https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Olympic-Studies-Centre/List-of-Resources/Official-Publications/Olympic-Charter/EN-1980-Olympic-Charter-Provisional.pdf#_ga=2.162415740.1342697808.1506005523-1625502366.1506005523) (21. September 2017).

Declaration of Rambouillet, Rambouillet, France, 17. November 1975.

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communiqu.html> (10. Januar 2017).

Declaration on Atlantic Relations approved by the NAC, Ottawa, 19. Juni 1974.

<https://archives.nato.int/declaration-on-atlantic-relations-approved-by-nac-ottawa-19-june-1974> (29. Januar 2018).

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 8/213, Stenographischer Bericht der 213. Sitzung, Bonn, 23. April 1980, S. 17110f. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/08/08213.pdf> (29. September 2017).

Dwight D. Eisenhower, The President's News Conference, Washington, 7. April 1954.

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10202> (11. Januar 2018).

Final Communiqué of the Washington Conference, 13. Februar 1974.  
[http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/96e19fad-6aba-4b79-a791-34624e94acf9/publishable_en.pdf).  
(21. Oktober 2016).

Gerald R. Ford, Address in Helsinki Before the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1. August 1975.  
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=5137>.

Gerald R. Ford, Remarks on Signing a Proclamation Granting Pardon to Richard Nixon, Washington, 8. September 1974. . <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4695> (21. Januar 2018).

Gerald R. Ford, Remarks on Taking the Oath of Office, Washington, 9. August 1974.  
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4409> (31. Oktober 2016).

Joint Declaration of the International Conference, San Juan, Puerto Rico, 28. Juni 1976.  
<http://www.library.utoronto.ca/g7/summit/1976sanjuan/communique.html> (20. Januar 2017).

John F. Kennedy, Commencement Address at American University, 10. Juni 1963. <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/BWC714C9QUmLG9J6I8oy8w.aspx> (29. Februar 2015).

Kurt Georg Kiesinger, Regierungserklärung. 13. Dezember 1966.  
<http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Regierungserklaerung-Kiesinger1966.pdf>. (20. Februar 2015).

Richard Nixon, Address to the Nation Outlining a New Economic Policy: "The Challenge of Peace." Washington, 15. August 1971. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3115>. (18. Januar 2018).

Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags, 186. Sitzung, Bonn, 10. Mai 1972.  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/06/06186.pdf>. (9. Juli 2016).

Remarks of Gerald R. Ford After Taking the Oath of Office as Vice President, 6. Dezember 1973.  
<https://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/731206.htm> (30. Januar 2018).

Helmut Schmidt, Brücken der Zusammenarbeit zwischen den Systemen. Erklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der Schlußkonferenz der KSZE am 30. Juli 1975 in Helsinki.  
[https://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/g12/b\\_136\\_34849\\_ksze\\_rede\\_schmidt.pdf](https://www.bundesarchiv.de/imperia/md/content/abteilungen/abt/g12/b_136_34849_ksze_rede_schmidt.pdf)  
(17. Februar 2017).

Text des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen – NVV – (deutsche Übersetzung).  
<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349442/publicationFile/4149/NVV.pdf>. (12. Mai 2015).

Trilateral Commission, About the Trilateral Commission. <http://trilateral.org/page/3/about-trilateral> (2. März 2017).

United Nations Security Council Resolution 255 (1968). Question Relating to Measures to Safeguard Non-nuclear Weapon States Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 19. Juni 1968.  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/255%281968%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/255%281968%29). (12. Mai 2015).

## **Memoirenliteratur**

Egon Bahr, Zu meiner Zeit, München 1996.

Zbigniew Brzezinski, Power and principle. Memoirs of the national security adviser, 1977-1981, New York, NY 1983.

Jimmy Carter, Keeping faith. Memoirs of a president, Fayetteville, AR 1995.

Jimmy Carter, An hour before daylight. Memories of a rural boyhood, New York, NY 2001.

Jimmy Carter, A full life. Reflections at ninety, New York, NY u.a. 2015.

Thomas M. DeFrank/Gerald R. Ford, Write it when I'm gone. Remarkable off-the-record conversations with Gerald R. Ford, New York, NY 2007.

Gerald R. Ford, A time to heal. The autobiography of Gerald R. Ford, New York, NY 1980.

Charles de Gaulle, Oeuvres complètes, Evreux 1972.

Edward Heath, The course of my life. My autobiography, London 1998.

Henry Kissinger, White House years, Boston, MA 1979.

Henry Kissinger, Years of upheaval, Boston, MA 1982.

Henry Kissinger, Years of renewal, New York, NY 1999.

Richard M. Nixon, RN. The memoirs of Richard Nixon, New York, NY 1978.

Georges Pompidou, Le noeud gordien, Paris 1974.

Georges Pompidou, Pour rétablir une vérité, Paris 1982.

William Safire, Before the fall. An inside view of the pre-Watergate White House ; with a 2005 preface by the author, New Brunswick, NJ 2005.

Helmut Schmidt, Menschen und Mächte. Bd. 2: Die Deutschen und ihre Nachbarn, Berlin 1990.

Helmut Schmidt, Menschen und Mächte, München 2011.

António de Spínola, Portugal und die Zukunft, Düsseldorf 1974.

## **Zeitungsartikel**

...allein mir fehlt der Glaube, in: Die ZEIT (1975).

6 Nations Pledge Economic Steps to End the Slump, in: The New York Times (1975).

Egon Bahr, Ist die Menschheit dabei, verrückt zu werden? Die Neutronenbombe ist ein Symbol der Perversion des Denkens, in: Vorwärts (1977), S. 4.

Heinz Barth, Jetzt wünscht Washington mehr Konsultationen über die Ostpolitik,, in: Die WELT (1969).

David Binder, Bonn Moves on East Said to Annoy U.S., in: The New York Times (1969).

Dettmar Cramer, Eine Vernunftfehe wird harmonisiert. Das deutsch-amerikanische Verhältnis nach dem Treffen Schmidt-Carter, in: Vorwärts (1977), S. 3.

"Diplomacy: Speaking for Europe", in: NEWSWEEK (1973).

„Es wäre falsch, Paris unter Druck zu setzen.“ SPIEGEL-Interview mit Bundesaußenminister Willy Brandt über die Bonner Europa-Politik nach de Gaulle,, in: Der SPIEGEL 1969 (1969), H. 20.

Rowland Evans/Robert Novak, Conceding Defeat in Europe, in: The Washington Post (1977).

Furor over the Neutron Bomb, in: NEWSWEEK (1978).

"Geheimnisbruch – Abends am Kamin", in: Der SPIEGEL (1970).

Michael Getler, Schmidt Says Brezhnev Willing To Expand Arms Talks With West, in: The Washington Post (1978).

Henry Giniger, The French Paradox: No to de Gaulle, Yes to Gaullism, in: The New York Times (1969), S. 12.

Giscard's First 500 Days: Quiet and Gradual Change, in: The New York Times (1975).

W. Averell Harriman, "Giving Brandt a Chance", in: The New York Times (1972), S. 43.

Jacques Amalric, Une farouche volonté d'indépendance, in: Le Monde (1969), S. 2.

Werner Kirchner, "Ging Bahr zu weit? – Alliierte wittern Falle im Moskau-Vertrag", in: BILD (1970), 1; 12.

La majorité des Français ont une bonne impression du Président Américain, in: Le Monde (1969).

Les Réactions à l'Étranger: N'attendons pas de miracle, in: Le Monde (1975).

"Les Révélations d'un Ancien Conseiller de Carter: 'Oui, la CIA est Entrée en Afghanistan avant les Russes...'", in: Le Nouvel Observateur (1998), S. 76.

L'esprit de Rambouillet, in: Le Monde (1975).

London Supports Carter, Other Capitals Lukewarm, in: International Herald Tribune (1980).

Roger Massip, Dans un esprit nouveau, in: Le Figaro (1969), S. 1.

Roger Massip, Objectifs atteints pour l'Europe et l'Amérique, in: Le Figaro (1969), S. 1.

Mit Wehner in den Abgrund? Ein SPIEGEL-Gespräch mit dem stellvertretenden SPD-Vorsitzenden Herbert Wehner, in: Der Spiegel (1959), S. 36–49.

"NATO Consultation on Arms Issue Due", in: The New York Times (1977).

Walter Pincus, Neutron Killer Warhead Buried in ERDA Budget, in: The Washington Post (1977).

Scheel/Duckwitz: Falsch eingeschätzt, in: Der SPIEGEL (1970).

Summit Ends with Pledge of Recovery, in: The Washington Post (1975).

"Text of the European Economic Community's Proposal on Relations with U.S; General Principles", in: The New York Times (1973).

"The Atlantic Gap; Response by Europe Stresses a 'We' and 'You' Split", in: The New York Times (1973).

The Fifth Republic's Second President. Georges Jean Raymond Pompidou, in: The New York Times (1969), S. 12.

The Neutron Bomb Furor, in: TIME Magazine (1978).

Un Appel de Personnalités Émigrées d'Europe Orientale, in: Le Monde (1975).

Une consultation bien nécessaire, in: Le Monde (1969), S. 1.

War Nixon eingeweiht?, in: Der SPIEGEL 1973, H. 18, S. 90–104.

"Wir haben sie an die Brust genommen.", in: Der SPIEGEL 1973, H. 19, S. 19–21.

## **Belletristik**

Aleksandr Isaevič Solženicyn, Der Archipel Gulag, Bern 1973.

Lev N. Tolstoj/Marianne Kegel, Krieg und Frieden, Düsseldorf 2002.

## **Erklärung**

Ich erkläre hiermit, dass die vorliegende Dissertation selbstständig verfasst wurde und bei der Abfassung nur die in ihr angegebenen Hilfsmittel benutzt sowie alle wörtlich oder inhaltlich übernommenen Stellen als solche gekennzeichnet wurden.