

## Alliierte Restriktionen für die Außenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Das Röhrenembargo von 1962/63 und das Erdgas-Röhren-Geschäft von 1982

*Markus Engels und Petra Schwartz*

### *1. Einleitung*

„Ich bin hier mit meinem Herzen absolut bei der Eisen- und Stahlindustrie [...] Aber ich habe hier zu wählen zwischen den Interessen der auswärtigen Politik und den Interessen der Wirtschaft. [...] Da wähle ich die auswärtige Politik.“<sup>1</sup> Mit diesem Satz unterstrich Außenminister Gerhard Schröder in der Bundestagsdebatte zum Röhrenembargo am 18. März 1963 die Position der Bonner Regierung. Bundeskanzler Adenauer hatte sich nachdrücklich dafür eingesetzt, daß sich die Bundesrepublik dem amerikanischen Drängen nach Einhaltung des Röhrenembargos beugte. Dieses Eingeständnis muß angesichts der Tatsache verwundern, daß die Drei Mächte zwar explizit Alliierte Vorbehaltsrechte zu Fragen des Berlin-Status oder zu Regelungen geltend machen konnten, die Deutschland als Ganzes und Berlin betrafen, diese aber keine Formulierungen enthielten, die den Alliierten eine Zugriffsmöglichkeit auf den deutschen Außenhandel einräumten. Auch der NATO-Vertrag enthielt kein derartiges Eingriffsrecht.

In dem vorliegenden Beitrag soll untersucht werden, mit welchen Mitteln die Regierung der USA bei fehlenden vorbehaltrechtlichen Grundlagen bundesdeutsche Geschäfte im Außenhandel, insbesondere im Osthandel, zu beeinflussen suchte. In Sonderheit wird danach gefragt, ob die Alliierten Vorbehaltsrechte dabei als ein spezifisches Druckmittel gegen die Bundesrepublik dienten, das zusätzlich zu den im Verhandlungsprozeß üblichen Strategien und Machtmitteln von den USA eingesetzt werden konnte. Zu diesem Zweck werden das Röhrenembargo von 1962/63 und das Erdgas-Röhren-Geschäft von 1982/83 miteinander verglichen. In beiden Fälle ging es mehr um einen deutsch-amerikanischen als um einen deutsch-alliierten Konflikt.

Sowohl beim Röhrenembargo als auch beim Erdgas-Röhren-Geschäft versuchten die USA, ein Geschäft zwischen der Bundesrepublik und der UdSSR zu verhindern. 1963 hatten die USA damit Erfolg; das Röhrengeschäft zwischen deutschen Firmen und der sowjetischen Regierung kam nicht zustande. Beim Erdgas-Röhren-Geschäft 1982/83 griff die amerikanische Regierung ebenfalls in die laufenden deutsch-sowjetischen Verhandlungen ein. Anders als 1963 beugte sich die Bundesregierung diesmal jedoch nicht, sondern unterstützte die einheimische Stahlindustrie; es kam zur Lieferung deutscher Röhren gegen sowjetisches Gas.

---

1 Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages, 4. Wahlperiode, 68. Sitzung, 18.3.1963, S. 3072.

Im weiteren Verlauf des Beitrages wird der Verhandlungsprozeß zwischen den alliierten und den deutschen Akteuren untersucht. Die Analyse wird von folgenden Fragestellungen geleitet: a) Warum war das Röhren-Geschäft zwischen der Bundesregierung und der UdSSR 1962/63, aber nicht 1963 möglich, obwohl die USA in beiden Fällen Einspruch erhoben? Welche Faktoren haben sich im Zeitraum von 20 Jahren verändert, die den bundesdeutschen Handlungsspielraum erweitern oder begrenzen konnten? b) Wie setzten die Drei Mächte die Alliierten Vorbehaltsrechte bei Interessenkollisionen gegen die Bundesrepublik ein? Welche Strategien verwendeten die deutschen Akteure, um sich gegen diesen Druck zu wehren? c) Lassen sich aus den Fallbeispielen Gesetzmäßigkeiten ableiten, wann der Handlungsspielraum der Bundesrepublik gegenüber den USA groß und wann er nur sehr gering war?

## 2. *Das Röhrenembargo*

Beim Röhrenembargo von 1962/63 ging es um eine zwischen der Bundesrepublik und deutschen Firmen vereinbarte Lieferung von 163 000 Tonnen 40-Zoll-Stahlröhren an die Sowjetunion. Der Gesamtwert des Abkommens betrug 28 Millionen US-Dollar; die Produktion sollte von den Firmen Mannesmann, Hoesch und Phoenix-Rheinrohr übernommen werden. Die USA sah in dem Geschäft eine direkte Unterstützung der Führungsmacht im gegnerischen Block in einem militärstrategisch bedeutsamen Bereich.

Die Sowjetunion war mit dem Bau einer Pipeline, die die Ölfelder des Wolga-Ural-Bereichs mit Polen, der CSSR und der DDR zu einer 'Freundschaftslinie' verband, in Verzug geraten. Um den Termin der geplanten Fertigstellung 1963 einzuhalten, benötigte Moskau Großröhren, die sie aus dem Westen importieren mußte. Da die Bundesrepublik bei der Herstellung dieser Röhren weltweit führend war, nahm die sowjetische Außenhandelsgesellschaft Promsyrjoiimport mit deutschen Stahlfirmen Verhandlungen auf. Am 5. Oktober 1962 wurde ein Vertrag unterzeichnet, in dem sich diese Firmen zur Veredelung russischen Roheisens, zur Produktion von Großröhren und zur Lieferung derselben an die Sowjetunion verpflichteten.

Sechs Wochen später, am 21. November 1962, verabschiedete der NATO-Rat eine Empfehlung, mit der die Lieferung von Großröhren an die UdSSR untersagt wurde. Dieser Beschluß ging auf eine Initiative der USA zurück, die schon seit über einem Jahr - als Reaktion auf die Berlin-Krise - versucht hatten, in der NATO ein Verbot von Röhrenlieferungen an die Sowjetunion durchzusetzen. Die Entscheidung im NATO-Rat veranlaßte die Bundesregierung, die Liste über die Güter, deren Ausfuhr prinzipiell verboten war, anzupassen und mit diesem Schritt eine Genehmigungspflicht für den Export der Röhren zu verhängen (Verordnung vom 18. Dezember 1962<sup>2</sup>). Bei dem nun folgenden Tauziehen um die Durchführung des bereits vertraglich vereinbarten Geschäfts ging es zum einen um die Frage, inwieweit bereits bestehende Verträge von dem Beschluß des NATO-Rates berührt wurden. Zum anderen ging es darum, inwieweit die Ost-West-Spannungen

2 Vgl. Vierte Verordnung zur Änderung der Ausfuhrliste, in: Bundesanzeiger, 18.12.1962, S. 1.

ihren Niederschlag in einer westlichen Boykott-Politik finden sollten. Ein innen- und außenpolitischer Streit um das Röhrenembargo entbrannte.

### 2.1. Die Haltung der amerikanischen Regierung

In den USA wurde mit Sorge beobachtet, daß die UdSSR in ihrem Siebenjahresplan 1959-1965 eine erhebliche Erhöhung der Ölförderung anstrebte. Diese Erhöhung der Ölförderung, verbunden mit dem geplanten Bau des Pipeline-Netzes vom Wolga-Ural-Gebiet bis nach Schwedt a. d. Oder, weckte in den USA die Befürchtung, daß Moskau durch eine Erhöhung des Exports von Erdöl neue Märkte im Westen erobern wollte und amerikanische Ölgesellschaften dann Umsatzrückgänge in Kauf nehmen müßten. Außerdem wurden die der Sowjetunion zufallenden Deviseneinnahmen aus dem Verkauf von Öl kritisiert. Vor allem aber befürchteten die USA eine Verbesserung der militärischen Lage der UdSSR. Die Herstellung eines Pipeline-Netzes sicherte die Versorgung der Roten Armee in den osteuropäischen Satellitenstaaten mit Treibstoffen. Im Ernstfall wäre dadurch eine schnelle Versorgung der östlichen Streitkräfte mit Treibstoff beim Vormarsch nach Westen gewährleistet gewesen.<sup>3</sup> Der Bau des Pipeline-Netzes würde sich folglich sowohl negativ auf die ökonomische Situation der USA als auch auf die logistische Lage der NATO auswirken. Aus diesem Grund beantragten die USA am 3. Oktober 1961 im Wirtschaftsberaterausschuß der NATO, also noch vor der Kuba-Krise von 1962, auf westliche Röhrenlieferungen in den Osten zu verzichten.<sup>4</sup>

Ein Beschluß, jegliche Großrohrlieferungen in den Ostblock zu unterbinden, kam im NATO-Rat jedoch erst am 21. November 1962 zustande. Grund für diesen langen Verhandlungsprozeß war die Weigerung der britischen Regierung, Handelsbeschränkungen zur Verhinderung von Rohrlieferungen für britische Firmen zu erlassen.<sup>5</sup> Erst eine ab-

3 Präsident John F. Kennedy beauftragte den amerikanischen Botschafter in Moskau, Foy D. Kohler, eine Anfrage des sowjetischen Ministerpräsidenten Nikita S. Chruschtschow nach einer wohlwollenden Prüfung des Lieferstopps u.a. mit dem Hinweis zu beantworten, daß „die Ost-Berliner Zeitschrift 'Sport und Technik' in dem Leitartikel ihrer Januar-Ausgabe die strategische Bedeutung des Baus der „Freundschaftslinie“ im Falle eines konventionellen Krieges unterstrichen“ habe. Vgl. Botschafter Groepper, Moskau, an Bundesminister Schröder vom 16.2.1963, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (zit. als AAPD) 1963, Bd. I., hrsg. im Auftrage des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München: R. Oldenbourg 1993, S. 326-327 (326). In der Sicht des Auswärtigen Amtes lautete die Einschätzung ähnlich: „Für das Auswärtige Amt ist vor allem der am 21. November gefaßte einstimmige NATO-Beschluß maßgebend, wonach weitere Lieferungen von Rohren unterbunden werden sollten. Die [...] Rohrlieferungen [sind] von direkter Bedeutung für die sowjetischen militärischen gegen den Westen gerichteten Aufmarschvorbereitungen ...“. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Keller vom 8.1.1963, in: AAPD 1963/I, S. 36-38 (37).

4 Vgl. Daniel *Kosthorst*: Primat der Politik als Primat der Bündnispolitik. Zum Streit um das Röhrenembargo gegen die UdSSR, in: Rainer A. *Blasius* (Hrsg.), Von Adenauer zu Erhard. Studien zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963. München: Oldenbourg 1994, S. 97-117 (105).

5 Im Rahmen der deutsch-britischen Wirtschaftsbesprechungen 1963 in München erläuterte der Unterstaatssekretär des britischen Außenministeriums, Sir Patrick Reilly, die britische Position zum Röhrenembargo. Er sagte, daß der NATO-Beschluß gegen die „Grundprinzipien der britischen Auffassung über den Handel mit dem Ostblock“ verstoße, die britische Regierung keinerlei Handhabe zur Verhinderung von britischen Lieferungen habe und die Arbeitslosigkeit in der

gemilderte Formulierung in Verbindung mit einer Erklärung, daß die britische Regierung „völlig freie Hand“ im Handel mit der UdSSR hätte, veranlaßte Großbritannien, den Ratsbeschluß passieren zu lassen.<sup>6</sup> Auch Frankreich behielt sich vor, im Falle einer Umgehung des Embargos durch Großbritannien von der Einhaltung des Beschlusses entbunden zu sein.

Mit diesem Beschluß hatten sich die USA zwar im NATO-Rat durchgesetzt, die Einhaltung des Embargos stand allerdings auf einem anderen Blatt. Die Zugeständnisse an Großbritannien, die bereits im Ansatz neues Konfliktpotential enthielten, waren für Washington im Verhandlungsergebnis „vollkommen negativ ausgegangen“.<sup>7</sup> Umso mehr verstärkten die USA den Druck auf die Bundesrepublik. Sie verwiesen ihr gegenüber auf den Zusammenhang zwischen der Einhaltung des Embargos durch Bonn und die Bereitschaft der USA zur Verteidigung der Bundesrepublik. Bei einer Umgehung des Röhrenembargos würde in den USA die Frage auftauchen, so erklärte der amerikanische Botschafter in Moskau, Foy D. Kohler, seinem westdeutschen Amtskollegen, Horst Groepper, „What the hell shall we fight for?“<sup>8</sup> Zuvor hatte Groepper Staatssekretär Karl Carstens schon die Einschätzung übermittelt, daß die Amerikaner die Frage des Röhrenembargos als „Test westlicher Solidarität für die Eventualfallplanung Berlin[s]“ ansehen würden.<sup>9</sup> Mit diesen Drohungen hatten die USA eine explizite Verknüpfung des Osthandels mit sicherheitsrelevanten Fragen und Fragen des Allianzzusammenhalts vorgenommen. Die Diplomaten des Auswärtigen Amtes warnten die Bundesregierung daher eindringlich, die amerikanischen Drohungen ernst zu nehmen. Eine Umgehung des Embargos könnte im schlimmsten Fall zur Folge haben, daß das amerikanische Engagement gegenüber der Bundesrepublik nachlassen und sich die USA aus den Verpflichtungen zurückziehen würden, die sich aus den Alliierten Vorbehaltsrechten und den Stationierungsverträgen ergäben.

## 2.2. Die deutsche Diskussion

Im Fall des Röhrenembargos sah sich die Bundesregierung einem Zielkonflikt ausgesetzt: Die Lieferung der Röhren an die Sowjetunion war eine wirtschaftspolitisch vernünftige Handlung, die in der Logik eines exportorientierten Landes lag, wie es die Bundesrepublik war. Gleichzeitig hatte Kennedy die Frage der Einhaltung des Embargos zur ‘Chefsache’ erklärt und diese mit der Bereitschaft der USA zur Verteidigung der Bun-

---

Stahlindustrie im Vereinigten Königreich steigen werde. Reilly schlußfolgerte, daß Großbritannien als EWG-Mitglied gegebenenfalls anders über die Frage gedacht hätte. Da sie dies jedoch nicht wäre, sei die Regierung der Meinung, daß sie Röhren an die Sowjetunion liefern könne, wenn sie dies wolle. Vgl. Vermerk des Legationsrats I. Klasse Hebich vom 15.3.1963, in: AAPD 1963/I, Anm. 17, S. 409-412 (411).

6 Vgl. *Kosthorst*, Primat der Politik, S. 106f.

7 Drahtbericht Blankenhorn, Paris, 22.1.1963; PA/AA, Ref. III A 6, Bd. 201. Zit. nach: *Kosthorst*, Primat der Politik, S. 111.

8 Botschafter Groepper, Moskau, an Bundesminister Schröder vom 27.2.1963, in: AAPD 1963/I, S. 356-358 (358).

9 Botschafter Groepper, Moskau, an Staatssekretär Carstens vom 14.1.1963, in: AAPD 1963/I, S. 75-79 (78).

desrepublik und Berlins verbunden.<sup>10</sup> Eine Lieferung von Großröhren an die UdSSR würde nicht nur die Glaubwürdigkeit der NATO als sicherheitsstiftendem Bündnis infrage stellen, sondern auch die militärische Situation für die UdSSR verbessern. Kosthorst folgert in diesem Zusammenhang, daß der Bundesregierung angesichts dieses Drucks der Amerikaner kaum Handlungsspielraum blieb.<sup>11</sup>

Die Gründe der Amerikaner waren jedoch nicht für alle Akteure der Bundesrepublik einsichtig. Vor allem die betroffene Stahlindustrie protestierte gegen das Röhrenembargo. In einem achtseitigen Memorandum wurde die Regierung auf die Gefahr hingewiesen, daß ein solches Embargo ausschließlich eine deutsche Lieferung von Großröhren und nicht den Aufbau des sowjetischen Pipeline-Netzes verhindere. Zu erwarten sei, daß ausländische Konkurrenten dieses Geschäft übernehmen würden und das Embargo somit ausschließlich der deutschen Wirtschaft schade. Verbündete fand die Stahlindustrie in dem Koalitionspartner der CDU/CSU-Regierung, der FDP, sowie in der SPD-Opposition. Nach § 27 Abs. 2 des Außenwirtschaftsgesetzes<sup>12</sup> konnte der Bundestag innerhalb von drei Monaten von der Bundesregierung die Aufhebung der Verordnung über die Genehmigungspflicht verlangen. Vor diesem Hintergrund beriet der Außenhandelsausschuß des Bundestages am 10. Januar 1963 über die strittige Verordnung und drängte die Bundesregierung, die NATO, insbesondere die Amerikaner, zur Revision der Entscheidung zu bewegen. Der SPD-Bundestagsabgeordnete Dr. Heinrich Deist argumentierte in der entscheidenden Bundestagsdebatte zugunsten einer Aufhebung der Embargo-Verordnung und erklärte, daß international die Verlässlichkeit der deutschen Exportwirtschaft auf dem Spiel stünde.<sup>13</sup> Sein Hauptargument war dabei, daß es sich bei dem Embargo um einen Eingriff in bestehende Lieferverträge handelte. Der innenpolitische Streit ging daher vor allem um die Frage, ob und inwieweit die NATO das Recht hatte, in *bestehende* Verträge einzugreifen.

In der Debatte über das Embargo sah sich die CDU/CSU-Fraktion, die stärkste Regierungspartei, politisch isoliert, und zwar auch von ihrem Koalitionspartner FDP. Sowohl in der Kabinettsitzung am 15. März 1963 als auch bei der Abstimmung im Bundestag stimmten die fünf FDP-Minister gegen den Bundeskanzler. Die betroffenen Stahlfirmen und die Gewerkschaften ebenso wie FDP und SPD waren sich darüber einig, daß die Lieferverpflichtungen eingehalten werden sollten. Die Tatsache, daß der NATO-Partner Großbritannien eine Einhaltung des Embargos nicht garantierte und Schweden und Japan nur darauf warteten, die Aufträge der deutschen Stahlfirmen zu übernehmen, ließ sie am Sinn des Embargos zweifeln.

10 Präsident Kennedy wandte sich persönlich an Adenauer, als das Bundeskabinett am 5.12.1962 eine Ausnahmegenehmigung für die Röhrenlieferungen beschloß. Vgl. Hans-Peter Schwarz, *Die Ära Adenauer. Epochenwechsel, 1957-1963*. Stuttgart/Wiesbaden: Deutsche Verlags-Anstalt/F. A. Brockhaus 1983, S. 301.

11 Vgl. *Kosthorst, Primat der Politik*, S. 109.

12 In: *Bundesgesetzblatt*, 1961/I, S. 487.

13 Vgl. *Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages*, 4. Wahlperiode, 68. Sitzung, 18.3.1963, S. 3061-3077 (3068).

In einer Rede, in der Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard eindringlich für die Einhaltung des Embargos warb, deutete er dagegen an, daß es seiner Ansicht nach um Überlebensinteressen der Bundesrepublik ging: „Ich bin der Meinung, die Bundesrepublik kann es sich aus ihrem vitalsten Interesse unter gar keinen Umständen leisten, etwas zu tun, was gegen einen einstimmigen NATO-Beschluß verstößt.“<sup>14</sup> Er verschwieg dabei allerdings, daß britische Firmen bereits in Verhandlungen mit der Sowjetunion standen, um die Lieferung der Röhren zu übernehmen, und daß die britische Regierung erklärt hatte, sie werde nichts dagegen tun.

Trotz der starken Opposition war der Bundeskanzler entschlossen, den NATO-Ratsbeschluß durchzusetzen. Die Regierung sah sich jedoch bei der Abstimmung des Bundestages mit einer drohenden Niederlage konfrontiert. Durch die Ankündigung der SPD-Opposition und des Koalitionspartners FDP, daß sie gegen die Verordnung votieren würden, hatte sie im Bundestag keine Mehrheit. Zudem hatte der Außenhandelsausschuß dem Bundestag die Aufhebung der Embargo-Verordnung empfohlen. Da die Frist zur Aufhebung des Exportverbotes am 18. März 1963 um 24 Uhr auslief, mußte die CDU/CSU eine Abstimmung bis zum 19. März 1963 verzögern. Dies gelang durch einen Verfahrenstrick: Sie stellte durch Auszug aus dem Bundestag die Beschlußunfähigkeit des Parlaments her. Dadurch verstrich die Frist für die Aufhebung der Verordnung.

Bemerkenswert an der Argumentation der Regierung war, daß die Pflichten, die sich aus den Rechten und Verantwortlichkeiten der Drei Mächte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin sowie aus dem NATO-Vertrag ergaben, nicht erwähnt wurden. Die Unionspolitiker hätten eine Vermischung von Handels- und Sicherheitsfragen seitens der USA kritisieren und bei den Drohungen Washingtons auf die Verpflichtungen der USA gegenüber der Bundesrepublik hinweisen können. Wörmann begründet die Entscheidung der CDU/CSU-Fraktion für das Embargo weniger damit, daß die Abgeordneten an die Richtigkeit der Handelsbeschränkungen glaubten, als vielmehr damit, daß die deutsch-amerikanischen Beziehungen zu Beginn der sechziger Jahre in den Augen der Regierung und der CDU/CSU eine Verweigerung gegenüber den amerikanischen Forderungen nicht möglich bzw. wünschenswert erscheinen ließen.<sup>15</sup> Die gespannte internationale Lage als Folge von Mauerbau und Kuba-Krise, die von der Bundesrepublik als massive Bedrohung interpretiert wurden, ließ sie ihrer Überzeugung entsprechend ohne Alternativen und führte zu einem Einlenken auf die amerikanischen Forderungen. Auf die Alliierten Vorbehaltsrechte brauchten die USA deshalb nicht explizit zurückzugreifen, obwohl sie implizit angesprochen waren.

---

14 Ebd., S. 3071.

15 Vgl. Claudia Wörmann, Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz. Erfahrungen aus dem Erdgas-Röhren-Geschäft mit der UdSSR (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 38). Bonn: Europa Union 1986, S. 34; sowie Claudia Wörmann, Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland. Politische Rahmenbedingungen und ökonomische Bedeutung. Frankfurt a. Main/New York: Campus 1982, S. 41. Die Verstimmungen zwischen den USA und der Bundesrepublik hatten nicht zuletzt ihre Ursache im deutsch-französischen Vertrag.

### 3. Das Erdgas-Röhren-Geschäft

Der europäisch-amerikanische Konflikt über das Erdgas-Röhren-Geschäft im Jahre 1982 war das Ergebnis einer unterschiedlichen Beurteilung des Osthandels zwischen Präsident Ronald Reagan einerseits und westeuropäischen Politikern andererseits. Während die USA als westliche Führungsmacht ihre Verbündeten auf eine restriktive Osthandelspolitik ein schwören wollten, verfolgten die Westeuropäer eine Politik der Entspannung, mithin eine bedingt kooperative Ostpolitik. Müller und Rode sehen die Auseinandersetzung über das Erdgas-Röhren-Geschäft daher als Ausdruck für die Suche nach dem richtigen Kurs in der Ostwirtschaftspolitik.<sup>16</sup> Der Konflikt war kein ausschließlich deutsch-amerikanischer, sondern vielmehr ein europäisch-amerikanischer. In dieser Weise ist die Auseinandersetzung auch in der Literatur diskutiert worden. Nach Einsicht in neue Akten ist es jedoch möglich, das spezifisch deutsch-amerikanische Konfliktpotential darzustellen und einen Bezug zu den Alliierten Vorbehaltsrechten herzustellen.

Im Rahmen des Geschäftes zwischen sechs EG-Staaten und Japan einerseits sowie der Sowjetunion andererseits wollten sich die westlichen Länder am Bau einer Erdgasleitung in die UdSSR beteiligen. Diese Leitung war notwendig, damit die Sowjetunion ihre Erdgasvorräte in Sibirien erschließen konnte. Für die Europäer eröffnete sich ein lukratives Geschäft, bei dem nicht nur umfangreiche Aufträge an die einheimische Industrie erwartet wurden, sondern bei dem die sowjetischen Erdgaslieferungen auch zur Sicherung und Diversifizierung der Energieimporte beitragen sollten.<sup>17</sup> Nach der zweiten Ölkrise im Jahre 1979 hatte sich in Europa die Ansicht durchgesetzt, daß Ölimporte aus dem Nahen Osten unsicher waren. Zahlreiche Politiker erkannten in der Ausweitung der sowjetischen Gaslieferungen an die europäischen Staaten eine Chance, um die Abhängigkeit der Bundesrepublik von Energielieferungen aus dem Nahen Osten abzubauen.

Demgegenüber wollten die USA den Osthandel als politische Waffe gegen Moskau nutzen, um Zugeständnisse in der Afghanistan-Frage zu erzwingen. Auch angesichts der Ausrufung des Kriegsrechtes in Polen am 13. Dezember 1981, das nach Auffassung der USA auf eine sowjetische Initiative zurückging, sah der amerikanische Präsident Handlungsbedarf, um das Vorgehen Moskaus in Polen zu bestrafen. Präsident Reagan, der zunächst ein Exportverbot von amerikanischen Erdöl- und Erdgasausrüstungen in die Sowjetunion erreicht hatte, verkündete am 18. Juni 1982, daß der Geltungsbereich dieser Embargomaßnahmen auf jene Firmen in Europa ausgeweitet werden sollte, die bei ihren Lieferungen nach Moskau (sich also nicht an amerikanische Embargopolitik hielten) entweder mit amerikanischen Lizenzen arbeiteten oder Tochterfirmen von amerikanischen Unternehmen waren. Diese exterritoriale Ausdehnung der amerikanischen Sanktionen

16 Vgl. Harald Müller/Reinhard Rode, Sanktion und Geschäft. Osthandel oder Wirtschaftskrieg. Die USA und das Gas-Röhren-Geschäft. Frankfurt a. Main: Haag & Herchen 1982, S. 23.

17 Für eine Pipeline von 5.500 km Länge sollten die beteiligten Firmen die Röhren und Kompressionsanlagen etc. liefern, während sich Moskau verpflichtete, 30 Mrd. m<sup>3</sup> Erdgas pro Jahr an die Vertragsländer zu liefern (10,5 Mrd. m<sup>3</sup> an die Bundesrepublik und Berlin). Am 20.11.1981 unterzeichneten die Ruhrgas AG und die sowjetische Außenhandelsorganisation Sojuzgasexport einen entsprechenden Vertrag mit einer Laufzeit von 25 Jahren.

löste in den europäischen Hauptstädten Protest aus. In der Bundesrepublik wurde die Politik Reagans von allen Parteien, den Gewerkschaften und dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) heftig kritisiert. Am 15. Juli 1982 übermittelte die EG der amerikanischen Regierung eine Protestnote; die französische Ölgesellschaft Compagnie Européenne Petroles reichte beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die US-Maßnahmen ein, und die Regierung in London verbot den britischen Firmen sogar per Direktive, das Embargo zu befolgen. Beim Erdgas-Röhren-Geschäft war es zu einem offenen transatlantischen Konflikt gekommen.<sup>18</sup>

### 3.1. Die Haltung der US-Administration

Anders als im Fall des Röhrenembargos 1962 gab es 1982 innerhalb der amerikanischen Regierung unterschiedliche Auffassungen über die Osthandelspolitik und die Sanktionen gegen europäische Firmen. Der Konflikt verlief zwischen dem Verteidigungsministerium unter Caspar Weinberger einerseits, der die 'harte Linie' des Präsidenten gegenüber Europa unterstützte, und dem Außenministerium unter Alexander Haig andererseits, der für einen gemäßigten Kurs gegenüber den Verbündeten eintrat. Zusammen mit Sicherheitsberater William Clark und dem Präsidentenberater Edwin Meese setzte sich Verteidigungsminister Weinberger gegen die pro-europäische Linie des Außenministers durch.<sup>19</sup> Das hatte die Ausweitung der amerikanischen Sanktionen auf die europäischen Firmen zur Folge.

Die harte Gangart des amerikanischen Präsidenten gegenüber Moskau muß im Zusammenhang mit Reagans Sicht der Sowjetunion gesehen werden.<sup>20</sup> In einer Rede am 9. Mai 1982 beurteilte Reagan die Politik der UdSSR als überaus feindlich, aggressiv und unberechenbar. In der Logik dieser Sichtweise lag es, den Osthandel als politische Waffe einzusetzen. Reagan sagte hierzu: „[...] a Soviet leadership devoted to improving its people's lives, rather than its armed conquests, will find a sympathetic partner in the West. The West will respond with expanded trade and other forms of cooperation.“ Reagan betonte dabei vor allem den Nutzen des Osthandels für die Sowjetunion und vermied es, auf die Vorteile hinzuweisen, die Europa daraus zog.<sup>21</sup>

18 In den USA und der Bundesrepublik existieren unterschiedliche Rechtslagen für die Exportkontrolle. In den USA sind alle Exporte grundsätzlich genehmigungspflichtig, in der Bundesrepublik sind sie unbeschränkt, sofern der Gesetzgeber nicht eine Genehmigungspflicht auferlegt. Vgl. Adelheid *Puttler*, *Völkerrechtliche Grenzen von Export und Reexportverboten. Eine Darstellung am Beispiel des Rechts der Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos 1989, S. 19-49.

19 Nicht zuletzt aufgrund dieses Konflikts trat Außenminister Alexander Haig am 25.7.1982 zurück.

20 Darunter werden vor allem jene der ersten Amtsjahre Ronald Reagans verstanden, in denen er als 'hardliner' auftrat. Es soll nicht bestritten werden, daß Reagan am Ende seiner Amtszeit die Entspannungspolitik wieder aufnahm.

21 Address Delivered During Commencement Exercises, Eureka College, May 9, 1982, in: *Weekly Compilation of Presidential Documents*. Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration. Washington, DC (zit. als *Weekly Compilation*), Bd. 18/2, 9.5.1982, S. 599-604 (601).



Bereits 1979 hatte Präsident Jimmy Carter als Reaktion auf den Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan ein Getreideembargo und ein Verbot des Exports von hochtechnisierten Produkten an die Sowjetunion erlassen. Gleichzeitig verfügte er eine Kürzung sowjetischer Fischereirechte in amerikanischen Gewässern und eine Reduzierung der Aeroflot-Landerechte in den USA. Reagan, der gemäß einem Wahlkampfversprechen das von Carter vertretene Getreideembargo aufgehoben hatte, sah sich durch die Ausrufung des Kriegsrechtes in Polen mit der Erwartung der amerikanischen Öffentlichkeit konfrontiert, das Verhalten Moskaus zu sanktionieren. Da ein erneutes Getreideembargo aus innenpolitischen Gründen entfiel<sup>22</sup>, suchte der Präsident nach anderen Embargomaßnahmen. Hier bot sich die Verhinderung bzw. Verzögerung des Baus der sowjetischen Erdgasleitung an, da sich dieses Embargo direkt mit sicherheitspolitischen Bedenken begründen ließ. Als Argument verwies Reagan auf die zu erwartenden Deviseneinnahmen, die der Kreml durch die Gaslieferungen erhalten würde. Mit diesen hätte die Sowjetunion dann die Möglichkeit, westliche Spitzentechnologien zu kaufen. Gleichzeitig beanstandete Reagan die mögliche Abhängigkeit der Europäer von den russischen Gaslieferungen, die diese zu unsicheren Bündnispartnern machen könnte.<sup>23</sup> Wie weit der diplomatische Druck der Amerikaner auf die einzelnen europäischen Regierungen ging, ist ohne Kenntnis der jeweiligen Akten schwierig zu beurteilen. Der amerikanische Kongreßabgeordnete Henry S. Reuss erwähnte bei einem Interview allerdings, daß es Stimmen im Kongreß gegeben hätte, amerikanische Truppen aus Europa abzuziehen, sollten sich die NATO-Verbündeten weigern, das Embargo der USA gegen die UdSSR zu unterstützen.<sup>24</sup>

Im folgenden soll dargestellt werden, wie die Bundesregierung von amerikanischer Seite über den Umweg West-Berlins unter Druck gesetzt wurde.

### 3.2. Der Berlin-Hebel

Seit der zweiten Ölkrise Ende der siebziger Jahre war die Deckung der West-Berliner Stromversorgung akut gefährdet. Durch Kapazitätsausweitung im Elektrizitätsbereich wollte der Berliner Senat ebenso wie die Bundesregierung die Abhängigkeit von Öllieferungen verringern. Eine Umstellung auf Erdgas kam diesem Ziel entgegen. Aus diesem Grund war der Berliner Senat stark an einer Einbeziehung in das Erdgas-Röhren-Geschäft interessiert, befürchtete aber, daß die Beteiligung von West-Berlin den USA Gelegenheit geben würde, das gesamte deutsch-sowjetische Vertragswerk zu torpedieren, da die Haltung Washingtons in der Frage der Erdgasleitung hinlänglich bekannt war.<sup>25</sup>

22 Reagan wollte einen Konflikt mit der starken Agrarlobby vermeiden. Gleichzeitig argumentierte er, daß Getreidelieferungen der Sowjetunion Devisen entziehen würden und dadurch der westlichen Sicherheit dienlich wären. Vgl. Jedes Land heuchelt manchmal. Interview mit Henry J. Reuss, Vorsitzender des gemeinsamen Wirtschaftsausschusses von Senat und Repräsentantenhaus, in: Der Spiegel, Nr. 11, 15.3.1982, S. 23-25 (24).

23 Vgl. Reagan rüstet für den Wirtschaftskrieg, in: Der Spiegel, Nr. 26, 28.6.1982, S. 15-18 (16).

24 Vgl. Jedes Land heuchelt manchmal, S. 23.

25 Vgl. Claudia Wörmann, Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz, S. 118-123.

Die Einbeziehung West-Berlins fiel aus sicherheitspolitischen Gründen in die Zuständigkeit der Alliierten. Diese fürchteten, daß durch einen Bezug sowjetischen Erdgases die Lebensfähigkeit der Stadt durch die dann gegebene Abhängigkeit von der Sowjetunion gefährdet würde. Weiterhin wurde die Gefahr gesehen, daß der Regierung der DDR Möglichkeiten des Einflusses eröffnet würden, da die geplante Erdgasleitung durch das Gebiet der DDR verlaufen mußte.<sup>26</sup> Um diese Gefahren zu umgehen, wurde - vor allem auf Drängen der Alliierten - der Bau eines Erdgasspeichers in Berlin erwogen. Der Speicher hatte den Zweck, den westlichen Teil Berlins mit einem Jahresvorrat an Erdgas zu versorgen und damit die direkte Erpreßbarkeit Berlins zu mildern. Für eine entsprechende Forderung konnten sich die Alliierten auf ihre Vorbehaltsrechte und ihre Verpflichtung zur Gewährleistung der Sicherheit Berlins berufen. In der Alliierten Direktive von 1955<sup>27</sup> war festgelegt worden, daß die Berliner Behörden größtmögliche Entscheidungsfreiheit bezüglich der inneren Angelegenheiten Berlins hätten, die Alliierten sich jedoch vorbehalten, „falls sie es für notwendig erachten, solche Maßnahmen zu ergreifen, die [...] zur Erhaltung des Status und zur Sicherheit Berlins, seiner Wirtschaft, seines Handels und seiner Verbindungslinien notwendig waren.“<sup>28</sup>

Planung und Durchführung des Speicherbaus waren allerdings nicht kurzfristig durchzuführen. So entstand für den Berliner Senat ein Dilemma. Berlin sollte in jedem Falle von Beginn an in das Erdgas-Röhren-Geschäft einbezogen werden (1984/85); die Planung und der Bau des Erdgasspeichers, auf dem die Alliierten bestanden, würden jedoch bis 1986/87 dauern. Die Bundesregierung hatte ihrerseits ein starkes Interesse an dem Zustandekommen des Erdgas-Röhren-Geschäfts und wollte nicht wegen Berlin den gesamten Vertrag gefährden. Somit sah sich der Berliner Senat mit mehreren Problemen konfrontiert:

1. Die Alliierten mußten konsultiert werden, damit eine Einbeziehung Berlins in das Gasgeschäft zustandekommen konnte.
2. Verhandlungen mit der DDR wurden geführt, um eine Erklärung der DDR-Regierung zu erwirken, die besagte, daß die Zulieferung von sowjetischem Gas nicht behindert werden würde.
3. Die Bundesregierung mußte von der Dringlichkeit der Einbeziehung Berlins überzeugt werden, damit sie sich ihrerseits in der Vierer-Gruppe dafür einsetzte.<sup>29</sup>

Da nach Ansicht des Senats eine Erdgaslieferung nach Berlin über einen begrenzten Zeitraum auch ohne Erdgasspeicher möglich war, ohne daß ein erhöhtes Sicherheitsrisiko

26 Um einen separaten Vertrag mit der Regierung der DDR auszuhandeln, fehlte dem Berliner Senat die Zeit. Außerdem wurde von seiten des Senats befürchtet, daß bei Problemen zwischen Ost- und West-Berlin bei den Vertragsverhandlungen, Berlin (West) aus dem Erdgas-Röhren-Geschäft hinausfallen würde.

27 BKC/L (55)3. Die BKC/Ls (Berlin Kommandatura Commandants Letter) waren alliierte Direktiven, die noch der Umsetzung in eine verbindliche Rechtsform durch den Adressaten bedurften. Vgl. Dieter *Schröder*, Das geltende Besatzungsrecht. Baden-Baden: Nomos 1990, S. 31.

28 BKC/L (55)3, zit. aus: ebd. S. 36f.

29 Vgl. zur Vierer-Gruppe Helga *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte: Politikkoordinierung zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland, in diesem Band, S. 37-80.

für die Stadt entstand, sah man in der Forderung der Alliierten nach dem Bau des Speichers einen Versuch, das Erdgas-Röhren-Geschäft insgesamt zu verhindern. Unbeeindruckt von diesen Vermutungen wiesen die Amerikaner in der Sitzung der Bonner Vierer-Gruppe darauf hin, daß die USA bei der Einbeziehung Berlins in das Geschäft unbedingt konsultiert werden müßten. Mit dieser Aussage nahmen die USA eine Verknüpfung des Erdgas-Röhren-Geschäfts mit den Alliierten Vorbehaltsrechten vor.<sup>30</sup>

Daraufhin begannen Verhandlungen auf den verschiedenen Ebenen. In der Bonner Vierer-Gruppe wurde eine Erklärung des Senats gefordert, daß die Gasversorgung Berlins erst dann auf das sowjetische Erdgas umgestellt würde, wenn feststände, daß der Gasbedarf eines Jahres gespeichert werden könnte. Ende November schienen die Verhandlungen erfolgreich beendet worden zu sein, die Amerikaner gaben ihren Widerstand gegen das Geschäft auf. Die Bedingungen für das Einlenken der USA waren, daß (1) Berlin einen Jahresvorrat Erdgas speichern, (2) die Kapazitäten West-Berliner Gasproduktion (Stadtgas) erhalten bleiben und (3) neue Entwicklungstendenzen berücksichtigt würden.

Die Hoffnung, daß das Erdgas-Röhren-Geschäft damit vollzogen werden konnte, trog allerdings. In einer Sondersitzung der Vierer-Gruppe am 24. Februar 1982 nahmen die Amerikaner die Zusage vom November wieder zurück. Sie kündigten Widerstand gegen weitere Kontakte mit den sozialistischen Geschäftspartnern an, egal auf welcher Ebene. Begründet wurde die Kehrtwende erneut damit, daß die USA beim Fortgang der Gespräche zwischen der Ruhrgas AG, der DDR und der Sowjetunion nicht konsultiert worden wären und daß sie politische Zugeständnisse an die Ostblock-Staaten befürchteten. Insgesamt sahen die USA ihre alliierten Mitspracherechte als nicht genügend berücksichtigt an.<sup>31</sup>

Kern der Kritik war, daß die deutsche Seite sowohl mit der sowjetischen Regierung als auch mit der DDR ohne eine Klärung über den Zeitpunkt der Fertigstellung des Erdgasspeichers weiterverhandelt hatte. Eine hektische Diplomatie begann, in die nicht nur die Bonner Vierer-Gruppe, sondern - bei den routinemäßigen Besprechungen mit dem Senat - ebenfalls die Alliierte Kommandantur einbezogen war. Die Bundesregierung, die nun wie der Senat die Auffassung vertrat, daß der Streit um den Speicher nur als Hebel gegen das gesamte Geschäft benutzt werden sollte, sprach zwar den Alliierten die rechtliche Möglichkeit ab, die Einbeziehung Berlins in das Geschäft zu verhindern. Gleichzeitig aber unternahm der Senat operative Schritte, um die alliierten Auflagen zu erfüllen. So wurde der Bau einer neuen Erdgasleitung von Westdeutschland nach Berlin beschlossen, damit bei Störungen im DDR-Leitungssystem die Versorgung von Berlin (West) nicht gefährdet war. Weiterhin konnte durch die Aufhebung von Umweltschutzaufgaben

30 Auch die Bundesregierung war sich darüber im klaren, daß die Einbeziehung West-Berlins an das Pipeline-Netz nicht ohne die Zustimmung der Drei Mächte geschehen könnte, vgl. C(laus) G(enrich), Gemischte Bonner Gefühle vor Breschnew-Besuch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.11.1981.

31 Vgl. Telex des Senators für Bundesangelegenheiten (i. A. Dr. Burkhard) an die Senatskanzlei (RD Dr. Krabisch) vom 25.2.1982, Landesarchiv Berlin, Rep. 2, Nr. 10613, zit. bei *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 73 in diesem Band.

und den Einsatz eines zweiten Bohrgerätes (für die Probebohrungen zum Bau des Speichers) ein Zeitgewinn von sechs Monaten beim Bau des Erdgasspeichers erreicht werden. Der Beginn der Gaslieferungen wurde auf Oktober 1985 festgelegt, also ein Jahr später als ursprünglich geplant. Mit diesen Maßnahmen wurden die alliierten Auflagen erfüllt. Damit konnte West-Berlin nicht weiter als Hebel zur Verhinderung des Erdgas-Röhren-Geschäfts benutzt werden. Der Konflikt war damit allerdings noch nicht zu Ende.

### 3.3. Die deutsche Position

Die Bundesregierung stand vor der Entscheidung, ob sie den amerikanischen Forderungen entsprechen sollte. Präsident Reagan hatte durch das Embargo gegen die europäischen Firmen bewiesen, daß er seinen Widerstand gegen das Erdgas-Röhren-Geschäft ernst meinte. Um speziell die Bundesrepublik von der Teilnahme an dem Geschäft abzuhalten, hatte der amerikanische Präsident versucht, die Alliierten Vorbehaltsrechte in bezug auf West-Berlin zu instrumentalisieren. Gleichzeitig waren Stimmen im US-Kongreß laut geworden, die die Aufrechterhaltung der amerikanischen Truppenstärke in Westeuropa von einem Verzicht auf das Erdgas-Röhren-Geschäft abhängig machen wollten. Die Bundesregierung beharrte trotz dieser Drohungen aber darauf, das Geschäft durchzuführen. Eine Vielzahl von Gründen war hierfür ausschlaggebend, die im folgenden aufgelistet und systematisiert werden sollen.

Zunächst war offensichtlich, daß Reagans Position innenpolitisch umstritten war, was zu einer außenpolitischen Schwächung des Präsidenten führte. Die Interessenkonflikte zwischen Kongreß und Regierung wurden durchaus von den europäischen Politikern wahrgenommen. Während in den USA noch über Sinn oder Unsinn von Embargomaßnahmen gegen die Sowjetunion diskutiert wurde, waren sich die europäischen Verbündeten einig: Das Geschäft mit Moskau sollte durchgeführt werden, und eine amerikanische Einmischung war nicht erwünscht. Während also die amerikanische Diskussion durch Dissens geprägt war, standen die europäischen Verbündeten eng zusammen. Dies bestärkte die deutschen Unterhändler in ihrem Auftreten gegenüber den USA (strategisches Argument).

Die achtziger Jahre waren geprägt von strukturellen Wirtschaftsproblemen und hoher Arbeitslosigkeit. Das Erdgas-Röhren-Geschäft versprach die Sicherung von Arbeitsplätzen zumindest in einer Region, die wie das Ruhrgebiet sehr stark von Strukturproblemen betroffen war. Aus diesem Grund pochte z.B. der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Johannes Rau besonders auf die Durchführung des Geschäfts<sup>32</sup> (wirtschaftliches Argument).

Die Revolution im Iran von 1979 und die Ankündigung der neuen iranischen Regierung, sich dem Preisdiktat der westlichen Großmächte nicht mehr zu beugen, sondern

---

32 Nach Angaben von Ministerpräsident Rau waren 1100 Arbeitsplätze allein im Ruhrgebiet gefährdet, vgl. Reagan rüstet für den Wirtschaftskrieg, S. 17. Der DGB erklärte, daß der Osthandel allein in der Bundesrepublik 25000 Arbeitsplätze garantieren würde, vgl. DGB Nachrichtendienst, 149/82, Düsseldorf, 7.7.1982.

eine eigene Preis- und Mengenpolitik beim Verkauf von Öl zu betreiben, veranlaßten die deutschen Politiker, die Palette der Energieimporte zu diversifizieren. Die Revolution hatte die strategische Empfindlichkeit Westeuropas offenbart: Als wichtigster Ölexporteur für Europa schien der Nahe Osten als Energielieferant zunehmend unsicherer zu werden.<sup>33</sup> Westeuropa war damit in einem viel höheren Maße von Energieimporten abhängig als die USA (energiepolitisches Argument).

Da gerade die USA im Bereich von Energielieferungen ein Ost-Embargo einführen wollten, entstand die Vermutung, daß Reagan solche Embargomaßnahmen wollte, deren negative Auswirkungen die USA selbst nicht betrafen. Diese Vermutung wurde dadurch bestärkt, daß Reagan an Weizenlieferungen in die UdSSR festhielt, während Europa auf ein lukratives Geschäft verzichten sollte. Dies machte die gesamte Embargopolitik nicht nur in den Augen der Europäer unglaubwürdig. So sprach auch der demokratische Kongreßabgeordnete Reuss, Vorsitzender des gemeinsamen Wirtschaftsausschusses von US-Senat und Repräsentantenhaus, in diesem Zusammenhang von einer Heuchelei der amerikanischen Regierung.<sup>34</sup>

Nicht zuletzt zeigte der Konflikt um das Erdgas-Röhren-Geschäft, daß der Versuch der Wiederbelebung einer Politik des Kalten Krieges mit dem Bemühen der Bundesregierung um eine Fortsetzung der Entspannungspolitik kollidierte. Bundeskanzler Helmut Schmidt betonte in einem Interview ausdrücklich, daß sowohl die geographische Lage der Bundesrepublik als auch die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges ein nachbarschaftliches Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten notwendig machten.<sup>35</sup> Außenminister Genscher veröffentlichte auf dem Höhepunkt des europäisch-amerikanischen Konflikts in den USA einen Artikel, in dem er das Embargo als kontraproduktiv bezeichnete, da es in der Sowjetunion ein innenpolitisches Klima erzeugte, welches ein weiteres Hochrücken förderte.<sup>36</sup> Die Bundesregierung hielt an ihrer Politik des 'Wandels durch Annäherung', unter Einbeziehung des Osthandels, fest. Diese Blickrichtung der Außenpolitik nach Osten war 1982 zu einem Grundpfeiler der Bonner Politik geworden (außenpolitisches Argument).

Die Entscheidung der Bundesregierung, zusammen mit den Europäern das Geschäft mit Moskau durchzuführen, enthielt darüber hinaus einen psychologischen Faktor: Es weckte die Erinnerung an das Röhrenembargo von 1962, bei dem Großbritannien und Italien die deutschen Lieferverpflichtungen übernommen hatten. Diese Erfahrung hatte in der Bundesrepublik einen schalen Nachgeschmack hinterlassen (psychologisches Argument).

Gleichfalls gab es noch innenpolitische Gründe, die ein Einlenken auf die Embargoforderungen der USA verhinderten: 1982 hatten Fragen der Wirtschaftspolitik in der innenpolitischen Debatte der Bundesrepublik einen hohen Stellenwert. Die anhaltende

33 Vgl. *Wörmann*, Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz, S. 10.

34 Vgl. Jedes Land heuchelt manchmal, S. 23.

35 Vgl. Breschnew ist doch kein Abenteurer, in: *Der Spiegel*, Nr. 28, 7.7.1980, S. 25-31.

36 Vgl. Hans-Dietrich *Genscher*, Eine westliche Gesamtstrategie für Frieden, Freiheit und Fortschritt. Auszüge in: *Frankfurter Rundschau*, 16.9.1982.

hohe Arbeitslosigkeit, die in den siebziger Jahren noch als Übergangsphänomen betrachtet worden war, entwickelte sich immer mehr zu einem Politikum. Bundeskanzler Helmut Schmidt mußte befürchten, daß ein Einlenken auf die Politik der USA die FDP veranlassen würde, aus der Regierungskoalition endgültig auszusteigen.<sup>37</sup> Helmut Kohl wiederum, der Oppositionsführer, der im Verlauf des Konfliktes Bundeskanzler wurde, konnte seine Kanzlerschaft nicht mit einer 'Kriegserklärung' an den Koalitionspartner FDP beginnen. Für beide Bundeskanzler, Schmidt und Kohl, war das Festhalten am Erdgas-Röhren-Geschäft eine Frage des innenpolitischen Überlebens<sup>38</sup> (innenpolitisches Argument).

Die aufgezählten Gründe verdeutlichen, warum es für die deutschen Politiker sinnvoll war, sich im Verbund mit den europäischen Partnern gegen die Forderungen Reagans zu stellen. Am 22. November 1982 verkündete Reagan die Aufhebung der Sanktionen gegen die europäischen Firmen. Die Bundesrepublik hatte sich gemeinsam mit ihren europäischen Verbündeten gegenüber den USA durchgesetzt. Um den Konflikt ohne einen Gesichtverlust für Reagan zu beenden, einigte man sich im CoCom auf einheitliche Embargomaßnahmen, die laut Reagan „stärker und effektiver“ als die bisherigen waren und somit die Aufhebung der amerikanischen Sanktionen ermöglichten.<sup>39</sup> Die Vereinbarung, die im CoCom-Ausschuß erzielt wurde, umfaßte die folgenden Punkte:

1. Kein Abschluß von Verträgen über neue sowjetische Gaslieferungen, solange nach Alternativlösungen gesucht wurde.
2. Verschärfung der bereits bestehenden Kontrollen für den Export strategisch wichtiger Güter an die Sowjetunion.
3. Harmonisierung der Kreditpolitik gegenüber Moskau und Ausarbeitung von Maßnahmen zur Überprüfung der Finanzbeziehungen mit der Sowjetunion.<sup>40</sup>

Mit dieser Vereinbarung war das Ringen um das Erdgas-Röhren-Geschäft beendet.

#### 4. *Schlußfolgerungen*

Das Kalkül hinter den Entscheidungen von 1962/63, sich dem Druck der Amerikaner zu beugen, und von 1982, sich dem amerikanischen Druck zu widersetzen, konnte im einzelnen geklärt werden. Im Falle des Röhrenembargos bedingten die internationalen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der militärischen Dominanz der USA das Einlenken der Bundesregierung. Wenn die Drohung eines Truppenabzuges oder der Ver-

37 Die Sozialliberale Koalition scheiterte nicht zuletzt aufgrund eines Dissenses im Politikfeld Wirtschaft (Lambsdorff-Papier).

38 Daß Helmut Schmidt trotzdem als Kanzler vor dem eigentlichen Ende seiner Amtszeit abgelöst wurde, stand in keinem Zusammenhang mit seiner Haltung beim Konflikt um das Röhrengeschäft.

39 Vgl. Radio Address to the Nation, November 13, 1982, in: Weekly Compilation, Bd. 18/4, 13.11.1982, S. 1475-1476.

40 Vgl. Präsident Reagan gibt Aufhebung des Erdgasröhrenembargos bekannt. Einigung der sechs westlichen Staaten über gemeinsame Handelspolitik gegenüber dem Ostblock, in: Der Tagesspiegel, 14.11.1982.

nachlässigung West-Berlins in der vorgetragenen Schärfe auch nicht sehr glaubwürdig waren, so bestand durchaus die Möglichkeit eines amerikanischen Strategiewechsels, der gegebenenfalls einen graduellen Wandel in den Verteidigungsbemühungen zur Folge gehabt hätte. So drohten die USA letztlich damit, ihre NATO-Verpflichtungen zu vernachlässigen, wenn die Bundesrepublik nicht zu einer strikten Einhaltung des Embargos bereit wäre. In dieser Situation, sowie in Erinnerung des Mauerbaus und der Kuba-Krise, nahm die Bundesregierung einen innenpolitischen Konflikt auf sich, um den Forderungen der USA zu entsprechen. In dieser Zeit wurden die Entscheidungen der Bundesrepublik außenpolitisch determiniert. Somit bestand einerseits ein Primat der Politik gegenüber der Wirtschaft und gleichzeitig ein Primat der Außenpolitik gegenüber der Innenpolitik.

1982 stellte sich die Situation für die Bundesregierung anders dar. Präsident Reagan versuchte, West-Berlin als Hebel für die Verhinderung einer deutschen Teilnahme am Erdgas-Röhren-Geschäft zu benutzen. Die Alliierten Vorbehaltsrechte stellten hierfür die rechtliche Grundlage dar. Letztlich setzte sich die Bundesregierung jedoch gegen die USA durch, da Drohungen in Verbindung mit der Sicherheit der Bundesrepublik und West-Berlins von den USA nicht mehr glaubhaft vermittelt werden konnten. Die sowjetische Aggression in Afghanistan und das Ausrufen des Kriegsrechtes in Polen wurden in Europa nicht als Bedrohung des Westens, geschweige denn Berlins, wahrgenommen, sondern als innere Angelegenheiten des Warschauer Paktes gewertet.<sup>41</sup> Darüber hinaus hatte die Entspannungspolitik in Mitteleuropa zu Erfolgen geführt, so daß es für die Bundesregierung keinen Grund gab, eine Wiederbelebung des Kalten Krieges zu wünschen. Vor allem aber konnte die Bundesrepublik die amerikanischen Forderungen durch eine gemeinsame Haltung mit ihren EG-Partnern, darunter auch Frankreich und Großbritannien, abwehren.

Obwohl die beiden Fallbeispiele die Veränderung des außenpolitischen Handlungsspielraumes der Bundesrepublik zwischen 1962/63 und 1983 in Außenwirtschaftsfragen exemplifizieren, ist in einem Punkt allerdings eine Vergleichbarkeit der Fallstudien nicht gegeben: Das Röhrenembargo betraf ausschließlich eine Lieferung deutscher Firmen an die Sowjetunion, während beim Erdgas-Röhren-Geschäft beiderseitige Verpflichtungen und Abhängigkeiten zwischen Bonn und Moskau eingegangen wurden. Dieser Punkt ist jedoch insofern zu vernachlässigen, da beide Konflikte in ihrer Struktur ähnlich waren. So handelte es sich jeweils um unterschiedliche Auffassungen zwischen der amerikanischen und deutschen Regierung über die Notwendigkeit und die Funktion des Osthandels. In beiden Fällen versuchte ein amerikanischer Präsident, die Alliierten Vorbehaltsrechte geltend zu machen, das eine Mal implizit, das andere Mal explizit. Beim Röhrenembargo stand die Drohung, Truppen zu reduzieren, auf keiner vorbehaltsrechtlichen Grundlage, während beim Erdgas-Röhren-Geschäft über die Einbeziehung West-Berlins die rechtliche Grundlage für eine Anwendung der Alliierten Vorbehaltsrechte gegeben war. Daß sich gerade in diesem Fall die Bundesregierung gegenüber den USA durchsetzte, läßt den Schluß zu, daß eine formal-juristische Auslegung der Alliierten Vorbehaltsrechte noch keinen Aufschluß über ihre beschränkende Wirkung zuläßt, sondern daß

---

41 Vgl. Wörmann, Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz, S. 142.

vielmehr politische Faktoren bei der Wirkungsweise der Alliierten Vorbehaltsrechte mit berücksichtigt werden müssen. In beiden Konflikten setzte die USA in den Verhandlungen spezifische Druckmittel gegenüber der Bundesrepublik ein. So betrachteten die USA 1962/63 die Einhaltung des Röhrenembargos als Testfall westlicher Solidarität im Bündnis. Mit der Drohung einer amerikanischen Strategieänderung formulierte Washington eine außenpolitische Forderung an die deutschen Akteure, die zu Beginn der sechziger Jahre den Bonner Entscheidungsträgern wenig Spielraum ließ. Von zentraler Bedeutung für die Bereitschaft zur Einhaltung des Röhrenembargos war die Auffassung der Bundesregierung, daß der Warschauer Pakt für die Bundesrepublik und West-Berlin eine Bedrohung darstellte. Beantwortet wurde diese Bedrohung mit einer Politik der Abschreckung und der Handelsbeschränkungen.

Strategieergänzend wirkte die Entspannungspolitik, die durch die Regierung Brandt erstmals in der Bundesrepublik effektiv angewandt wurde. Die Politiker in der Bundesrepublik erhielten differenziertere Handlungsoptionen, um mit der östlichen Bedrohung umzugehen. Neben den Mitteln der Abschreckung und der Handelsrestriktionen wurde die Ausweitung des Handels mit dem Ostblock als friedensverstärkende Maßnahme erkannt. Somit verfügte die Bundesregierung in den achtziger Jahren über eine breitere Palette von Politikoptionen bei Verhandlungen mit dem Osten als in den sechziger Jahren.

Eine andere Entwicklung, die zur Erweiterung des Bonner Handlungsspielraums führte, waren die Integrationsfortschritte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Bei dem Konflikt um das Erdgas-Röhren-Geschäft zeigte sich, daß die westeuropäischen Länder von den USA abweichende Interessen entwickelten und gemeinsam einem amerikanischen Druck standhalten konnten. Die EG trat als einheitlicher und starker Akteur auf. Bonn war durch diese europäische Einigung mit zwei der drei Westalliierten (Großbritannien und Frankreich) in besonderer Weise verbunden. Die Alliierten Vorbehaltsrechte konnten beim Erdgas-Röhren-Geschäft nicht mehr ihre volle Wirkungskraft entfalten, da die USA in den alliierten Gremien allein gegen die Bundesrepublik, Großbritannien und Frankreich standen. Durch die europäische Integration konnte folglich der durch den Zweiten Weltkrieg entstandene enge Handlungsspielraum der Bundesrepublik erweitert werden.