

# ECONOMIE IN DE OSTPOLITIK

De verhouding tussen de economische aspecten van Willy Brandt's *Ostpolitik* ten aanzien van de Sovjet-Unie en de veiligheidspolitieke doelstellingen van de Bondsrepubliek Duitsland

Jorijn van Duijn

3337677

Bachelorthesis/ Onderzoeksseminar III: EU & Oost- Europa.

Geschiedenis voltijd

Docent: M. Segers

9 juni 2011

17.656 woorden

## Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdstuk 1: Het West- Duits revisionisme	8
<i>Revisionisme door middel van Westbindung</i>	9
<i>Revisionisme door middel van onderhandelingen</i>	11
<i>Revisionisme door middel van normalisering</i>	12
<i>Epiloog</i>	15
Hoofdstuk 2: Oost- West handel en de Bondsrepubliek	16
<i>De politieke economie van de Oost- West handel</i>	16
<i>De COCOM</i>	18
<i>De Osthandel en de Bondsrepubliek</i>	21
Hoofdstuk 3: Moskou 1970	25
Het begin van de normalisering tussen de Bondsrepubliek en de Sovjet- Unie	
<i>Motieven voor bilaterale toenadering</i>	25
<i>Het Verdrag van Moskou</i>	28
<i>De rol van de economie</i>	30
<i>Economische consequenties</i>	33
Hoofdstuk 4: Bonn 1973	35
Consolidatie van de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek en de Sovjet- Unie	
<i>De kwesties in aanloop naar Bonn</i>	35
<i>De Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa</i>	36
<i>Breznjev in Bonn</i>	37
Conclusie	41
Bibliografie	44

## Inleiding

Twee theorieën verklaren de periode van détente in de Koude Oorlog vanuit een verschillende invalshoek. Het gaat hier om de theorie van het neorealisme en de theorie van het *interdependence liberalism*.<sup>1</sup> Om dit antagonisme te expliciteren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van een specifieke casus binnen deze periode van détente. Een belangrijk onderdeel van détente vormde de West- Duitse *Ostpolitik*, zoals deze door bondskanselier Willy Brandt (1969-1974) in 1969 bepaald werd. Hij nam daarmee afstand van de zogenaamde *Westpolitik* van zijn voorgangers Konrad Adenauer (1949-1963), Ludwig Erhard (1963-1966) en Kurt Kiesinger (1966-1969), waarbij er geen officiële betrekkingen tussen Oost- en West- Duitsland bestonden. Met dat beleid richtten Brandts voorgangers zich primair op het Westen. Oost- Duitsland diende zich aan West- Duitsland aan te passen ten einde de Duitse hereniging mogelijk te maken. Dit werd de Hallstein- doctrine genoemd. Als voormalige burgermeester van West- Berlijn was Brandt tot de conclusie gekomen dat deze doctrine de oorzaak was van de impasse in de betrekkingen tussen beide Duitse staten. De Duitse eenwording kon volgens hem alleen bereikt worden door herstel van de betrekkingen met de communistische wereld, de zogenaamde *Wandel durch Annäherung*.<sup>2</sup> De *Ostpolitik* van Willy Brandt was kenmerkend voor de détente in de Koude Oorlog.

De neorealistische analyse van Willy Brandts *Ostpolitik* werd onderschreven door onder anderen professor en voormalig minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger (1973-1977), president Richard Nixon (1969-1974) en politicoloog Angela Stent. Volgens hen kwam Willy Brandt na een analyse van de machtsstructuur tot de conclusie dat een revisionistisch buitenlands beleid ten opzichte van de communistische wereld en de Sovjet- Unie in het bijzonder, niet langer houdbaar

---

<sup>1</sup> Het neorealisme valt onder de stroming van het realisme en het *interdependent liberalism* valt onder de stroming van het liberalisme. Aanhangers van het neorealisme kijken enerzijds naar het 'systeem' van staten en anderzijds naar de verschillende kwaliteiten van de staten. Door de aanhangers hiervan wordt er een onderscheid gemaakt tussen deze kwaliteiten. Deze kunnen behoren tot de high en low politics. Daarbij zouden militaire en politieke macht tot de eerste categorie behoren en zaken als economische en culturele macht bij de laatste. Hierbij doen ze een aantal assumpties, zoals de vanzelfsprekendheid dat staten proberen te overleven en dat de internationale structuur niet te betwisten is. De aanhangers van *interdependence liberalism* betogen dat twee staten beïnvloed worden door gebeurtenissen of acties van een van de twee partijen. Deze wederzijdse afhankelijkheid is ontstaan, doordat beide landen voordeel hadden bij een verdere vervlechting van belangen of door het zogenaamde *spillover*- effect, waarbij de ene vervlechting leidt tot een volgende. Volgens theoretici als Robert Keohane en Joseph Nye komt er bij toegenomen interdependentie het onderscheid tussen high en low politics onder druk te staan. De interdependentie heeft immers consequenties voor beide niveaus. Zie ook: Robert Jackson en Georg Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories & Approaches* (4<sup>de</sup> editie; Oxford 2010) en Robert O. Keohane en Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (3<sup>de</sup> editie; New York 2001).

<sup>2</sup> Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York 1994) 734 en William I. Hitchcock, *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to present* (New York 2004), 293.

was. Het was niet langer zinvol de bipolaire situatie en diens uitwerking op Duitsland te betwisten.<sup>3</sup> Als gevolg hiervan besloot president Nixon dat Willy Brandt gesteund moest worden in zijn nieuwe buitenlands beleid. Volgens Stent was de radicale wijziging van Brandts *Ostpolitik*, dat Duitsland niet langer het beleid van de Sovjet- Unie probeerde te veranderen door middel van economische sancties.<sup>4</sup> Brandt koos voor een nieuw beleid ten opzichte van de Sovjet- Unie, waarbij het economische aspect ondergeschikt werd. Teneinde de politieke doelstellingen te verwezenlijken, bleef de hoop bestaan dat de politieke en economische toenadering elkaar zouden versterken.

Het *interdependent liberalism* werd onder anderen vertegenwoordigd door politicologen Robert Keohane, Joseph Nye en Randall Newnham. De *Ostpolitik* werd niet alleen bepaald door een analyse van de machtsstructuur. Door de *Westpolitik* van Willy Brandts voorgangers waren er grote economische banden met de Verenigde Staten ontstaan, waarbij de NAVO de militaire kant verzorgde. De neorealist Kissinger erkende dat er slechts drie machten in staat waren de *status quo* van de Koude Oorlog te verstoren.<sup>5</sup> Dat waren de Sovjet- Unie, de Verenigde Staten en Duitsland als deze zich ten koste van alles wilde herenigen. De *Ostpolitik* leek daartoe te kunnen leiden. De gevolgen zouden zeer nadelig zijn voor de Verenigde Staten en diens bondgenoten, ondanks de relatief zwakke machtspositie van West- Duitsland. Dit wordt door Keohane en Nye 'asymmetrische interdependentie' genoemd.<sup>6</sup> De reden dat de *Ostpolitik* gesteund werd door de Verenigde Staten had nog een andere reden dan dat de neorealisten veronderstellen. Newnham bepleit in zijn artikel *More Flies with Honey: Positive Economic Linkage in German Ostpolitik from Bismarck to Kohl* een meer prominente rol van economie binnen de *high politics*.<sup>7</sup> Economische macht zou ook via positieve en negatieve sancties de internationale betrekkingen kunnen beïnvloeden. Hierbij beloont een positieve sanctie 'goed gedrag' met behulp van een economische maatregel en bestraft een negatieve sanctie 'slecht gedrag'. Vooral positieve sancties zouden in het geval van asymmetrische interdependentie veel effect hebben. Newnham beschouwt Willy Brandts *Ostpolitik* als een positieve economische sanctie.<sup>8</sup> Brandt creëerde interdependentie tussen de Sovjet- Unie en West- Duitsland door middel van positieve economische sancties, om zo de politieke verhoudingen te verbeteren. Op

---

<sup>3</sup> Kissinger, *Diplomacy*, 742 en 734

<sup>4</sup> Angela Stent, *From Embargo to Ostpolitik. The Political Economy of West German – Soviet Relations 1955-1980* (Cambridge 1981) 178.

<sup>5</sup> Kissinger, *Diplomacy*, 735.

<sup>6</sup> Randall E. Newnham, 'More Flies with Honey: Positive Economic Linkage in German Ostpolitik from Bismarck to Kohl', *International Studies Quarterly* 44 (2000) 73-96, 76 en Keohane en Nye, *Power en Interdependence*, 268.

<sup>7</sup> Newnham, 'More Flies with Honey', 74.

<sup>8</sup> *Ibidem*, 82

deze wijze werden de sancties op subtiële wijze gebruikt om de politiek van de Sovjet- Unie te beïnvloeden.

Het neorealisme en het *interdependent liberalism* verklaren Willy Brandts *Ostpolitik* op verschillende wijze. Het grote verschil tussen de verklaringen en analyses is het belang van de economie in de *Ostpolitik*. Volgens Newnham behoort deze tot de veiligheidspolitieke kwesties en was het daarom ook een belangrijk aspect binnen Brandts nieuwe buitenlands beleid. Stent is echter van mening dat economie naar de achtergrond verdween in de *Ostpolitik* die de Duitse eenheid moest bewerkstelligen. Het is opvallend dat beide auteurs wel het zelfde uitgangspunt hanteren, namelijk de door negatieve economische sancties veroorzaakte impasse tussen West- Duitsland en de Sovjet- Unie. Daaruit trekken ze echter wel geheel verschillende conclusies. Welke van de genoemde theorieën heeft het bij het juiste einde? Het verklaren van de *Ostpolitik* van Willy Brandt vraagt nader onderzoek naar het verschil tussen beide theorieën met betrekking tot de invloed van de economie in het beleid. Daarmee wordt ook de structurele wijziging in de Koude Oorlog, dat de periode van détente was, verduidelijkt. De onderzoeksvraag die daarvoor beantwoord moet worden luidt als volgt:

In hoeverre behoorden de economische aspecten in de *Ostpolitik* van Willy Brandt (1969-1974) ten aanzien van de Sovjet- Unie tot de veiligheidspolitieke doelstellingen van de Bondsrepubliek Duitsland?

Ter verduidelijking van de onderzoeksvraag worden de termen 'economische aspecten' en veiligheidspolitieke doelstellingen nader verklaard. Wat zijn de onderzochte economische aspecten? Wat zijn de veiligheidspolitieke doelstellingen? De *Ostpolitik* was onderdeel van een multilaterale détente tussen het Oostblok en het Westen. Het onderzoek richt zich op de bilaterale verhouding tussen de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en de Sovjet- Unie en richt zich dus niet op de multilaterale verhoudingen tussen het Oostblok en het Westen. Dit mede om het onderzoek naar de discrepantie tussen het *interdependent* liberalisme en het neorealisme zo concreet mogelijk te houden. De bilaterale toenadering is onderzocht in de periode van het bondskanselierschap van Willy Brandt van 1969 tot 1974. In deze periode werd namelijk de onderlinge relatie tussen beide landen tot aan het einde van de jaren tachtig bepaald.

Tot de *high politics*<sup>9</sup> behoren zaken die primair de nationale veiligheid garanderen, zoals de militaire en politieke macht. In deze hiërarchie van kwesties binnen de leer van internationale

---

<sup>9</sup> Joseph S. Nye, *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History* (7th edition; Boston 2009) 50.

betrekkingen worden de economische en sociale vaak tot de *low politics* gerekend. Deze zouden in minder directe wijze de veiligheidspolitieke doelstellingen van een staat verzekeren. Hoewel deze hiërarchie ter discussie staat, vormt het wel een functioneel middel om het belang van zaken als economie en defensie te vergelijken met de veiligheidspolitieke aspecten van het buitenlands beleid.<sup>10</sup> Dat betekent dat er onderzocht is waar de economische aspecten van de *Ostpolitik* zich bevinden in het continuüm van *high* tot *low politics*. Voordat het belang van de economische aspecten onderzocht kan worden, moeten de veiligheidspolitieke doelstellingen verduidelijkt worden. In het eerste hoofdstuk zijn deze doelstellingen en het beleid van de verschillende bondskanseliers daaromtrent uiteen gezet. Voor de opbouw van het hoofdstuk is gebruikt gemaakt van een artikel van de Duitse politicoloog Gert Krell, *West German Ostpolitik and the German Question*. Hierin typeert hij het West- Duitse buitenlands beleid en de *Ostpolitik* als een vorm van revisionisme van de naoorlogse situatie. Krell onderscheidt daarbij vier vormen van revisionisme, namelijk militair revisionisme, revisionisme gebaseerd op kracht, revisionisme door middel van onderhandelingen en als laatste revisionisme door middel van herdefiniëring van de vraagstukken.<sup>11</sup> De ontwikkelingen van Brandts *Ostpolitik* zullen binnen deze categorieën geplaatst worden.

West- Duitsland ontwikkelde zich na de oorlog tot een handelsnatie. Hierbij nam de export een steeds groter deel in beslag van de totale Duitse economie. Deze steeg van een 8,5 procent in 1950 tot een 27,6 procent in 1985.<sup>12</sup> Hierdoor was de Duitse economie zeer afhankelijk van de wereldwijde economische conjunctuur. De handel was daardoor niet alleen vitaal voor de economie, maar ook voor de politiek van het land. De West- Duitse politiek gebruikte de handel met Oost-Europa als politiek middel.<sup>13</sup> Dit gold in mindere mate voor de handel met West- Europa. Gedurende de Koude Oorlog lag dit voor de hand, gezien de tegengestelde economische systemen, namelijk de liberale markteconomie tegenover de socialistische planeconomie. Ten aanzien van Oost- Europa kon tijdens de Koude Oorlog door Duitsland geen onafhankelijk buitenlands beleid gevoerd worden, zo ook niet op handelsgebied. Steeds moest er verantwoording afgelegd worden aan de Westerse partners. Voor hen vormde een Duitse hereniging, onder andere voorwaarden dan de Westerse, een directe bedreiging. Na de Tweede Wereldoorlog bleef Duitsland ten aanzien van het Oostblok de

---

<sup>10</sup> Stanley J. Michalak, 'Theoretical Perspectives for Understanding International Interdependence', *World Politics* 32 (1979) 136-150, 136 en Jackson en Sørensen, *Introduction to International Relations*, 104

<sup>11</sup> Gert Krell, 'West German *Ostpolitik* and the German Question', *Journal of Peace Research* 28 (1991) 311-323, 311.

<sup>12</sup> Hans- Joachim Braun, *The German Economy in the Twentieth Century. The German Reich and the Federal Republic* (London 1990) 237.

<sup>13</sup> Robert Mark Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik. German Foreign Trade Policies in Eastern Europe from Bismarck to Adenauer* (Oxford 1997) 372.

handel gebruiken als politiek middel. Dat maakt de zogenaamde Duitse *Osthandel* van fundamenteel belang voor dit onderzoek.<sup>14</sup>

In het tweede hoofdstuk komt de Oost- West handel aan bod. De handel met het communistische Oostblok gebeurde voor een groot deel in een internationaal verband. De Westerse bondgenoten waren verbonden aan afspraken en de daarbij geldende beperkingen. Een aantal thema's uit de Oost- West handel worden uitgelicht en de positie van de BRD wordt daarin geplaatst. Zo is de Oost- West handel in algemeen opzicht en breder Westers perspectief (*Coordinating Committee*) onderzocht. Speciale aandacht is er ook gegaan naar het belang van hoogwaardige Westerse technologieën in deze handel. De rol van de Europese Gemeenschap (EG) is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Voor de West- Duitse veiligheidspolitieke belangen in de handel met het Oostblok was de EG van minder belang. Een uitwijding over de rol van de EG in dit onderzoek compliceert de analyse, vanwege de ingewikkelde multilaterale totstandkoming van beleidsplannen in deze organisatie. Met dit hoofdstuk zijn de economische aspecten en de vorm waarin deze zich manifesteerde ten aanzien van de Sovjet- Unie geëxpliciteerd.

Het Verdrag van Moskou uit augustus 1970 staat centraal in dit onderzoek naar het belang van de economische aspecten van Willy Brandt's *Ostpolitik*. In het derde hoofdstuk is deze beschreven. Het was een verdrag over het wederzijds afzien van geweld, wat de deur opende voor een verdere multilaterale détente. Rond dit verdrag ontwikkelde de bilaterale toenadering op het gebied van veiligheidspolitieke kwesties tussen de Sovjet- Unie en de BRD zich het snelst. De eerste fase van toenadering tussen beide landen werd onder het bewind van Willy Brandt met het Verdrag van Moskou beëindigd. Het vormde een kantelpunt in de onderlinge betrekkingen. Deze relatie veranderde van aanzien na het verdrag. In aanloop naar het verdrag werden de belangrijkste stappen gezet die de onderlinge relatie binnen de *status quo* zo goed als mogelijk, zouden verbeteren. Hoe deze fase zich tot de veiligheidspolitieke doelstellingen verhield en welke rol de economie daarin speelde komt eveneens aan bod.

In mei 1973 bezocht Breznev als eerste Sovjet- leider de BRD. Rond dit staatsbezoek werden veel economische overeenkomsten tussen beide landen gesloten. Het staatsbezoek van Breznev aan Bonn vormde het hoogtepunt van de tweede fase van Willy Brandt's *Ostpolitik*. In het vierde hoofdstuk is de bilaterale toenadering van deze nieuwe fase onderzocht en uiteengezet. Net als in het vorige hoofdstuk zal daarin het belang van de economie voor de veiligheidspolitieke doelstellingen in deze tweede fase verduidelijkt worden. Ook is er aandacht voor het verschil tussen de periodes voor en na het Verdrag van Moskou. De veiligheidspolitieke kwesties waren van minder belang en voornamelijk de economische betrekkingen werden verder uitgediept. Tot slot zijn de

---

<sup>14</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik* en Newnham, 'More Flies with Honey'.

bevindingen van dit onderzoek kort samengevat in de conclusie en is er meer duidelijkheid over welke benadering (het *interdependent* liberalisme of het neorealisme) de juiste blijkt te zijn, omtrent de rol van de economie ten opzichte van veiligheidspolitieke doelstellingen.



## Hoofdstuk 1

### Het West- Duits revisionisme

*'We have become convinced that our national problem will not be resolved in isolated fashion, but that it will be if there is a modification which affects both halves of Europe.'* – Willy Brandt<sup>15</sup>

De veiligheidspolitieke doelstellingen van de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) werden tot 1989 gedomineerd door het streven naar de Duitse hereniging. Volgens politicoloog Gert Krell werd de toekomst van Duitsland na de Tweede Wereldoorlog door drie factoren bepaald.<sup>16</sup> Allereerst de territoriale reorganisatie van voornamelijk Oost- Europa. Daarnaast moest in dit nieuwe Europa een oplossing gevonden worden voor het 'probleem Duitsland'. De Europese landen plus de Sovjet- Unie en de Verenigde Staten wilden niet nog een keer met een agressief of zelfs assertief Duitsland geconfronteerd worden.<sup>17</sup> De laatste factor betrof de internationale context van de Koude Oorlog. De Duitse deling in twee staten was het resultaat van deze factoren. De Duitse deling was extern bepaald. De bevolking had dus geen andere keuze dan deze voorlopig te accepteren. Duits revisionisme was een gevolg van deze situatie. Op termijn moest Duitsland herenigd worden. Gedurende de Koude Oorlog was dit het belangrijkste veiligheidspolitieke doel van de Bondrepubliek.<sup>18</sup> Dit revisionisme verschilde van het Duitse revisionisme na de Eerste Wereldoorlog in de methode waarin er gestreefd werd naar een herziening van de naoorlogse situatie. Krell onderscheid hierin vier vormen, respectievelijk militair revisionisme, revisionisme door middel van Westerse integratie (*Westbindung*), revisionisme door middel van onderhandelingen en als laatste revisionisme door middel van herdefiniëring van de vraagstukken (of normalisering).<sup>19</sup> Deze vormen van herziening vonden soms tegelijkertijd plaats. Ze bieden een kader waarin bepaalde beleidskeuzes en veiligheidspolitieke doelstellingen van de West- Duitse regering geplaatst kunnen worden. Ook de *Ostpolitik* van de diverse West- Duitse regeringen werd door dit revisionisme bepaald. Het militair revisionisme had nauwelijks betrekking op de *Ostpolitik*. De West- Duitse herbewapening en

---

<sup>15</sup> Wilfried Loth, 'Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou', in: N. P. Ludlow (red.), *European Integration and the Coldwar: Ostpolitik- Westpolitik 1965-1973* (Londen 2007), 53-66, 53.

<sup>16</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 312.

<sup>17</sup> Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 22.

<sup>18</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 312; Henry Kissinger, *Diplomacy*, 461; Hans Bucheim, *Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch- diplomatische prozeß* (Stuttgart 1984) 13-16 en Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* (Frankfurt am Main 2003) 67.

<sup>19</sup> Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 311.

toetreding tot de NAVO in 1955 vormde in grote mate het militair revisionisme na de Tweede Wereldoorlog.<sup>20</sup> De laatste twee vormen van revisionisme hebben betrekking op de *Ostpolitik* uit de periode 1969-1989. Dit hoofdstuk zal alle vormen van revisionisme, behalve het militaire, bespreken en tegelijkertijd de diverse vormen van *Ostpolitik* binnen die context plaatsen om zo een beter beeld te krijgen van de veiligheidspolitieke doelstellingen van de BRD.

### *Revisionisme door middel van Westbindung*

Zowel het Westen als het communistische Oosten vreesden een Duitse hereniging. Een groot en sterk Duitsland had ten slotte al drie maal tot oorlog geleid.<sup>21</sup> Dat betekende dat ook het Westen niet enthousiast was over bij de West- Duitse wens tot hereniging. Bondskanselier Adenauer (1949-1963) zag dat in. Volgens hem kon de Duitse kwestie alleen opgelost worden door volledige aansluiting bij het Westen.<sup>22</sup> Die intentie lag ook besloten in de totstandkoming van de Bondsrepubliek na het samenvoegen van de bezettingszones van Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Voor de BRD garandeerde deze aansluiting een aantal vitale zaken.<sup>23</sup> Allereerst zou het de Westerse steun voor een Duitse hereniging laten toenemen. Dit gold niet alleen voor de politieke, maar ook voor de morele en wettelijke steun.<sup>24</sup> Ten tweede zou de band met het Westen de erkenning van de West- Duitse soevereiniteit garanderen. Ook verzekerde de Bondsrepubliek zich van Westerse militaire steun. Het militair revisionisme, bestaande uit de toetreding tot de NAVO- structuur, speelde hierbij een grote rol.<sup>25</sup> Als laatste garandeerde het dat de Duitse kwestie niet zonder Duitse inspraak opgelost zou worden.<sup>26</sup> Hierdoor was de integratie met het Westen onder Adenauer in de BRD veel belangrijker dan de *Ostpolitik*.

Voor deze opstelling bestaan meerdere benamingen, zoals bijvoorbeeld de *Westbindung* of de Hallstein- doctrine.<sup>27</sup> Deze laatste was vernoemd naar de bedenker en toenmalig staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Walter Hallstein (1950-1958). De Hallstein- doctrine vormde de hoeksteen

---

<sup>20</sup> Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 314.

<sup>21</sup> De Frans- Duitse oorlog (1870-1871), de Eerste Wereldoorlog (1814-1819) en de Tweede Wereldoorlog (1939-1945).

<sup>22</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 315.

<sup>23</sup> Wolfram F. Hanrieder, 'The Foreign Policies of the Federal Republic of Germany, 1949-1989', *German Studies Review* 12(1989) 311-332, 317.

<sup>24</sup> Altiero Spinelli, 'The Political Background of Economic and Technological Relations between Eastern Europe and the West', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 31-39, 35.

<sup>25</sup> W.E. Paterson, 'Foreign Policy and Stability in West Germany', *International Affairs* 49 (1973) 413-430, 416.

<sup>26</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 315.

<sup>27</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 5 en Hans Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 81.

van het West- Duitse buitenlands beleid in de kabinetten van de *Christlich- Demokratische Union* (CDU) en de *Christlich- Soziale Union* (CSU) vanaf 1955 tot ongeveer 1969.<sup>28</sup> Dit beleid bestond onder anderen uit de *Alleinvertretungsanspruch*, waarbij de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) het alleenrecht claimde om namens 'Duitsland' te spreken. Oost- Duitsland, de Duitse Democratische Republiek (DDR), was een onrechtmatige staat en werd door de BRD niet volksrechterlijk erkend.<sup>29</sup> Een ander belangrijk aspect van de Hallstein- doctrine was de West- Duitse weigering om diplomatieke betrekkingen aan te knopen met elke staat die de DDR zou erkennen. De Sovjet- Unie was hierbij een uitzondering. De opstelling van de BRD onder leiding van Adenauer maakte het mogelijk dat de staat zowel economisch als strategisch een van de belangrijkste steunpilaren van het Westen werd.<sup>30</sup>

Het revisionisme door middel van West- Europese integratie was echter niet een geheel West- Duits concept. Padenafhankelijkheid speelde ook een aanzienlijke rol bij de totstandkoming van de *Westbindung* of Hallstein- doctrine. Krell noemt hierbij het anti- communisme een oude Duitse opstelling, die al van voor de Tweede Wereldoorlog zou stammen.<sup>31</sup> Een vorm van historische verbittering tussen Duitsland en Oost- Europa zou ook een rol gespeeld hebben. Er zijn echter nog een aantal andere zaken, die waarschijnlijk de opstelling van Adenauer voor een groter deel bepaald hebben. De BRD ontstond in 1949 toen de Westerse bezettingsmachten hun zones overdroegen aan een autonome Duitse regering. West- Duitsland was toen semi- soeverein, omdat veel rechten, bevoegdheden en instituties nog door de bezettingsmachten gecontroleerd of beheerd werden.<sup>32</sup> Een van de gevolgen hiervan was dat de BRD geen volledige autonomie over haar handelsbeleid had.<sup>33</sup> De West- Duitse handel en politiek ten opzichte van het Oosten werd door de bezettingsmachten tot aan 1954 mede bepaald.<sup>34</sup> Dit gebeurde vanaf 1949 onder andere door de *Coordinating Committee* (COCOM), die de handel tussen de West- Europese bondgenoten en het Oostblok controleerde op het naleven van embargo's.<sup>35</sup> Dit betrof embargo's op het gebied van strategische exportproducten. Pas in november 1954 verkreeg de BRD volledige soevereiniteit over haar handel met Oost- Europa als onderdeel van de herbewapening en aansluiting bij de NAVO.<sup>36</sup>

---

<sup>28</sup> Dit waren de kabinetten Adenauer I, II, III, IV en V (1949-1963), Erhard I en II (1963-1966) en Kiesinger (1966-1969).

<sup>29</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik* 5 en Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 81.

<sup>30</sup> Paterson, 'Foreign Policy and Stability', 416.

<sup>31</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*' 311.

<sup>32</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 349.

<sup>33</sup> *Ibidem*, 349.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 356.

<sup>35</sup> *Ibidem*, 351.

<sup>36</sup> *Ibidem*, 357, 358.

Hierbij bleef het wel deel uitmaken van de COCOM en was de *Osthandel* nog steeds onderhevig aan sancties en embargo's. Adenauers opstelling met betrekking tot de *Ostpolitik* stond in het verlengde van de kaders die de Geallieerde bezetters hadden geschapen.<sup>37</sup> Politiek conformisme heeft bij de totstandkoming van Adenauers revisionisme zeker een rol gespeeld.

#### *Revisionisme door middel van onderhandelingen*

De Sovjet- Unie zou nooit een verenigd Duitsland toestaan, zonder dat de veiligheid van de Oost-Europese landen, inclusief zichzelf, gegarandeerd zou worden. De derde vorm van revisionisme trachtte dat probleem op te lossen door middel van onderhandelingen.<sup>38</sup> De grootste West- Duitse oppositiepartij in de periode van 1949 tot 1966, de *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD), was de belangrijkste voorvechter van dit beleid.<sup>39</sup> De SPD was voorstander van een tweeledig beleid om enerzijds de militaire en veiligheidspolitieke integratie met het Westen voort te zetten en anderzijds deze zelfde integratie beschikbaar maken voor onderhandelingen. De militaire integratie was dus een onderhandelingsstroef. De oppositiepartij bleef ook na de NAVO- aansluiting van mening dat een Duitse ontwapening een geschikt middel was om de Duitse hereniging dichterbij te brengen.<sup>40</sup> Het revisionisme van de SPD probeerde een middenweg te vinden tussen de eisen van de Sovjet- Unie en het revisionisme van Adenauer, Door enerzijds de *Westbindung* te handhaven en anderzijds in gesprek te blijven met het Oostblok werd hiermee een duale koers gehanteerd.

Het revisionisme door middel van onderhandelingen was ook op meerdere vlakken niet helemaal een succes. Tijdens het bewind van de Grote Coalitie van 1966 tot 1968 onder bondskanselier Kiesinger functioneerde de sanctionering steeds minder. In dit kabinet regeerde de CDU, CSU en de SPD en werd het revisionisme door middel van onderhandelingen toegepast. Politicoloog Angela Stent wijt het geringe succes van dit beleid aan de asymmetrische verhoudingen tussen de betrokken economische en politieke belangen.<sup>41</sup> Hiertussen bestond een te groot verschil. De economische sancties werden gekoppeld aan politieke kwesties die in verhouding van groter belang waren. Veel initiatieven van de BRD waren tegen dovemansoren gericht, doordat de Sovjet-Unie volledig in beslag werd genomen door de ontwikkelingen in Oost- Europa, die uitmondde in de Praagse Lente van 1968. Deze gebeurtenis bevestigde de impasse waarin de relaties tussen het

---

<sup>37</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 373.

<sup>38</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 316.

<sup>39</sup> Ibidem, 316.

<sup>40</sup> Ibidem, 317.

<sup>41</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 152

Westen en het Oostblok waren geraakt.<sup>42</sup> De leden van het Warschau- pact stonden deze vorm van revisionisme niet zonder slag of stoot toe en bleken daardoor niet beïnvloedbaar.<sup>43</sup> De middenweg die de SPD voorstond, bleek geen succesformule. *Westbindung* en onderhandelingen konden niet gecombineerd worden, zolang de eisen van het Oostblok niet serieus genomen werden.

#### *Revisionisme door middel van normalisering*

Het buitenlands beleid van de BRD was in 1969 door het bovenstaande in een impasse geraakt. Naar mate de West- Europese integratie vorderde werd het verschil tussen Oost- en West- Duitsland alleen maar groter.<sup>44</sup> Het beleid van *Westbindung* werd echter met verve verdedigd in de verschillende gezamenlijke kabinetten van de CDU en de CSU. De politieke ommezwaai na de verkiezingen van 1969, waarbij de Willy Brandts SPD samen met de *Freie Demokratische Partei* (FDP) een coalitie vormde, schiep de gelegenheid het buitenlands beleid ten aanzien van het communistische Oostblok te herzien. Dit nieuwe beleid moest multilateraal gesteund worden. De opgebouwde allianties met de Westerse landen mochten niet in gevaar komen.<sup>45</sup>

De laatste vorm van revisionisme vormde een aanpassing aan de internationale context van détente, die werd gekenmerkt door wederzijdse respectering van de status quo, onthouding van militaire conflictbeheersing en het zich vreedzaam schikken in tegengestelde doelen en belangen.<sup>46</sup> Krell noemt het nieuwe beleid van Willy Brandt revisionisme door middel van herdefiniëring van de vraagstukken. Duidelijkheidshalve wordt in dit onderzoek gesproken over ‘revisionisme door middel van normalisering’. Dit revisionisme betrof de vraagstukken tussen de BRD en de Oost- Europese landen. Door deze op een andere wijze te benaderen hoopte Willy Brandt de verhoudingen met het Oostblok te normaliseren. Dit teneinde een oplossing voor de Duitse kwestie dichterbij te brengen. Alleen in een nieuw vormgegeven Europa waarin de veiligheid aan beide zijden gegarandeerd werd kon dit gebeuren.<sup>47</sup> Deze normalisering vond plaats vanaf 1969 door middel van het sluiten van

---

<sup>42</sup> Deze impasse werd ook nog eens versterkt door de Hallstein- doctrine. Met name ten aanzien van de zogenaamde Derde Wereldlanden werd het steeds moeilijker deze principes te handhaven. Zelfs West- Europese partners stonden in steeds mindere mate voor de West- Duitse *Alleinvertretungsanspruch*. - Andreas Wilkens, ‘New *Ostpolitik* and European integration. Concept and Policies in the Brandt era’, in: N. P. Ludlow (red.), *European Integration and the Coldwar: Ostpolitik- Westpolitik 1965-1973* (Londen 2007), 67-80, 73.

<sup>43</sup> Helmut Schmidt, ‘After Czechoslovakia: The Brezhnev Doctrine’, in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 11-22, 14.

<sup>44</sup> Michael Kreile, ‘Ostpolitik reconsidered’, in: Ekkehart Krippendorf en Volker Rittberger (red.), *The Foreign Policy of West Germany. Formation and Contents* (London 1980) 123-146,, 125.

<sup>45</sup> Wilkens, ‘New *Ostpolitik* and European integration’, 71.

<sup>46</sup> Vrij naar Helga Haftendorn, uit: Hans Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 134 en Krell, ‘West German *Ostpolitik*’, 317.

<sup>47</sup> Loth, ‘Détente and European integration’, 53.

verdragen met de Duitse buurlanden, Polen (december 1970), Tsjecho- Slowakije (december 1973) en uiteraard de Sovjet- Unie (augustus 1970). Deze vorm van revisionisme was echter radicaler dan de anderen, doordat de Duitse tweedeling voorlopig geaccepteerd werd. Het belang van de Westerse integratie bleef groot. Het Oostblok was dus partner en opponent tegelijkertijd.<sup>48</sup> Daarmee vormde détente en de Duitse hereniging niet langer twee onverenigbare uitgangspunten, maar zou juist het eerste het laatste versnellen.<sup>49</sup> Een van de doelstellingen van deze politiek was om de situatie van de Europese burgers in het algemeen te verbeteren.<sup>50</sup> In de jaren tachtig werd deze nieuwe vorm van *Ostpolitik* door sommigen gezien als een beëindiging van het West- Duitse revisionisme. De Duitse politicoloog Michael Kreile is daarvan een voorbeeld.<sup>51</sup> De BRD bleef echter een revisionistische staat, omdat de voortvloeisels uit de *Ostpolitik* niet zozeer oplossingen, maar eerder voorlopige overeenkomsten waren die de situatie dragelijker zouden maken.<sup>52</sup>

De nieuwe *Ostpolitik* was een geesteskind van Willy Brandt (1913-1992) en zijn adviseur Egon Bahr (1922-heden). Brandts politieke carrière liep van het burgemeesterschap van West- Berlijn (1957-1966) via de positie van minister van Buitenlandse Zaken in de regering van Bondskanselier Kiesinger (1966-1969) naar de positie van Bondskanselier (1969 – 1974). Daarnaast was hij ook nog voorzitter van de SPD (1964-1987). Hij werd daarbij bijgestaan door zijn politiek adviseur Egon Bahr. In maart 1958 in een toespraak in Engeland riep Brandt, in zijn hoedanigheid als burgemeester van West- Berlijn, al op voor een meer normale opstelling van het Westen ten aanzien van de communistische landen.<sup>53</sup> De ervaring die Brandt in het verdeelde Berlijn had opgedaan speelde een rol in zijn omgang met de Oost- West verhoudingen.<sup>54</sup> De bouw van de Berlijnse Muur tijdens zijn burgemeesterschap in 1961 bevestigde volgens Brandt en Bahr dat de twee grootmachten de *status quo* en dus de Duitse deling accepteerde.<sup>55</sup> In een toespraak van Bahr in juli 1963, bepleitte hij een

---

<sup>48</sup> Krell, 'West German *Ostpolitik*', 319.

<sup>49</sup> Peter Bender, *Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München 1986) 137.

<sup>50</sup> Dokument 249: 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well' (15-8-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 1246-1250, 1247.

<sup>51</sup> Kreile, 'Ostpolitik reconsidered', 123.

<sup>52</sup> Dit werd ook bevestigd in de brief van minister van Buitenlandse Zaken Scheel aan zijn Russische ambtgenoot Gromyko die als preambule aan het Verdrag van Moskou werd gevoegd. Daarin benadrukte Scheel dat: 'daß dieser Vertrag nicht im Widerspruch zu dem politischen Ziel der Bundesrepublik Deutschland steht, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt.' - Dokument 95: 'Deutsch- Sowjetische Vertrag vom 12. August 1970', in: Georg Gehlhoff ed., *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Keulen 1995) 337-340, 338.

<sup>53</sup> Willy Brandt, 'The East-West Problem As Seen from Berlin', *International Affairs* 34 (1958) 297-304, 299.

<sup>54</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 155 en Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 294.

<sup>55</sup> Carole Fink en Bernd Schaefer, 'Introduction', in: Carole Fink en Bernd Schaefer (red.), *Ostpolitik 1969-1974. European and Global Responses* (Washington 2009) 1-14, 2. en Kreile, 'Ostpolitik reconsidered', 127 en 124.

*Wandel durch Annäherung*, oftewel geleidelijke verandering door middel van toenadering.<sup>56</sup> De snelste route naar een verbeterde relatie met Oost- Europa liep volgens Willy Brandt via Moskou. Minder bekend is de opstelling hierover van coalitiegenoot FDP. De Duitse politicoloog Michael Lemke noemt de FDP een partij die de Duitse kwestie door middel van toenadering wilde oplossen.<sup>57</sup> De eerste vormen van détente zouden al in 1957 in de Berlijnse partijprogramma's naar voren zijn gekomen. De oplossing voor de Duitse kwestie moest dus, volgens de FDP en de SPD, door de Bondsrepubliek zelf gezocht worden in het verbeteren van de bilaterale verhoudingen met de Oost-Europese landen en de Sovjet- Unie.

Brandts *Ostpolitik* had een meer onafhankelijk karakter dan die van de voorgaande regeringen en vormde een breuk met het verleden.<sup>58</sup> Kort na diens aantreden stuurde de regering van Brandt zijn diplomaten en gezanten door Oost- Europa, met in eerste instantie het sluiten van commerciële overeenkomsten als doel.<sup>59</sup> Het Non- proliferatieverdrag<sup>60</sup> werd al snel ondertekend. De handelsovereenkomsten, die eerder geboycot waren, konden doorgang vinden. De status van Berlijn werd weer op de agenda van de vier machten geplaatst en misschien wel het meest belangrijk, de consequenties van de Tweede Wereldoorlog werden erkend.<sup>61</sup> Beroemd is de knieval van Bondskanselier Brandt voor het getto- monument in Warschau op 7 december 1970. Het tempo waarin de veranderingen plaats vonden, droeg bij aan het succes ervan.<sup>62</sup> Er was sprake van een verrassingselement in de bereidheid tot toenadering door Brandt en de zijnen. Er waren echter ook continuïteiten in het nieuwe revisionisme van Brandt. Spaulding noemt er drie die ook al in de jaren vijftig voorkwamen in de West- Duitse *Ostpolitik*.<sup>63</sup> Allereerst bleef de expansie van de West- Duitse commerciële aanwezigheid in Oost- Europa constant. Daarbij exporteerde de BRD voornamelijk

---

<sup>56</sup> Kreile, 'Ostpolitik reconsidered', 127 en Andreas Vogtmeier, Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung (Bonn 1996), 59.

<sup>57</sup> Michael Lemke, CDU/CSU und Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland inden Jahren 1969-1975: Kontinuität und Wandel christdemokratischer Ost- und Deutschlandpolitik (Saarbrücken- Scheidt 1992) 19.

<sup>58</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 154.

<sup>59</sup> Peter H. Merkl, 'The German Janus: From Westpolitik to Ostpolitik', *Political Science Quarterly* 89 (1974) 803-824, 811.

<sup>60</sup> Het Non- proliferatieverdrag was in 1968 opgesteld om de toenmalige kernmachten (de Verenigde Staten, de Sovjet- Unie, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en China) te stimuleren om uitbreiding van het aantal kernmachten te voorkomen, het aantal kernwapens te verminderen en vreedzaam gebruik te maken van kernenergie. De ratificatie werd onder andere door de Bondsrepubliek vertraagd in verband met het NAVO- beleid van *nuclear-sharing*. Met dat beleid werden Amerikaanse kernwapens op onder andere Duits grondgebied gestationeerd. Met het ondertekenen van het verdrag beëindigde de BRD het streven naar eigen kernwapens.

<sup>61</sup> Fink en Schaefer, 'Introduction', 1, 2.

<sup>62</sup> Merkl, 'The German Janus', 812.

<sup>63</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 490.

hoogwaardige producten, terwijl grondstoffen en landbouwproducten werden geïmporteerd. Een tweede continuïteit was dat het West- Duitse commerciële beleid altijd direct of indirect gekoppeld werd aan belangrijke politieke overeenkomsten. Zakelijke overeenkomsten openden politieke onderwerpen en andersom. De laatste continuïteit die Spaulding noemt is dat het handelsbeleid altijd gekoppeld werd aan de behandeling van de Duitse minderheden in Oost- Europese landen. Het nieuwe revisionistische beleid van Brandt en de daarbij horende *Ostpolitik* was bij aanvang zeer controversieel, maar verbeterde de positie van de BRD ten opzichte van een toekomstige Duitse hereniging.

### *Epiloog*

Het revisionisme van Willy Brandt werd na zijn aftreden<sup>64</sup> voortgezet door bondskanselier Helmut Schmidt (1974-1980) en deels door Helmut Kohl (1982-1998). Politieke verbeteringen in de relatie met de Sovjet- Unie vonden nauwelijks plaats. De oorlog in Afghanistan (1979-1989), die het Westen afkeurde, was hier mede een oorzaak van. Op politiek niveau konden de betrekkingen niet verbeterd worden, zonder dat er aan de wederzijdse verplichtingen van de bondgenootschappen en allianties getornd werd. Daardoor ontwikkelden de onderlinge betrekkingen zich tot 1989 voornamelijk nog op economisch gebied. Tijdens het bewind van Schmidt werden er diverse handelsverdragen gesloten. Brandt had de weg bereid voor vreedzame co- existentie tussen beide landen. De interactie op economisch vlak hield dit principe daarna in stand.

Vlak voor de val van de Berlijnse Muur in 1989 keerde Kohl terug naar het aloude revisionistische beleid van zijn partij, de CDU, van *Westbindung*.<sup>65</sup> Dit deed hij in een periode waarin de leider van Sovjet- Unie, Michail Gorbatsjov (1985-1991), een beleid startte van *perestrojka* (hervorming) en *glasnost* (openheid) en de binnenlandse druk op het regime van de DDR toenam. Deze situatie maakte dat Kohl zijn opstelling kon verharderen en dat er een einde kwam aan een periode van toenadering. Kort daarna werden de veiligheidspolitieke doelstellingen van de Bondsrepubliek verwezenlijkt, toen op 3 oktober 1990 Oost- en West- Duitsland onder de West- Duitse grondwet verenigd werden.

---

<sup>64</sup> Brandt trad als bondskanselier in 1974 af, nadat bekend werd dat een van zijn naaste medewerkers voor de DDR spioneerde. Hij bleef wel in functie als partijvoorzitter van de SPD.

<sup>65</sup> Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 369.



## Hoofdstuk 2

### Oost- West handel en de Bondsrepubliek

*'Although trade policies have not always been effective [...], they remained the Federal Republic's most useful tool in advancing West German interests in the East.'* – Robert M. Spaulding<sup>66</sup>

Tijdens de Koude Oorlog was de Oost- West handel, dat wil zeggen de handel tussen de planmatige economieën in het Oosten<sup>67</sup> en de markt- economieën uit het Westen<sup>68</sup>, bij de Westerse bondgenoten ondergeschikt aan de veiligheidspolitieke belangen. De politiek had daardoor grote invloed op deze handel. De politiek kon invloed uitoefenen op het Oostblok door middel van sancties. Deze sancties betroffen met name de handel in technologieën en krediet. Zo konden bijvoorbeeld pijpleidingen met een grote diameter niet vanuit West- Duitsland naar de Sovjet- Unie verhandeld worden, omdat deze de oliebevoorrading van het Rode Leger zouden faciliteren. De organisatie die de embargo's coördineerde was het *Coordinating Committee (COCOM)*. De West- Duitse *Osthandel*, de handel met Oost- Europa en de Sovjet- Unie, werd ook samen met de Westerse bondgenoten gecoördineerd. Het onderlinge contact tussen het Westen en de Oostblok was op politiek niveau beperkt, vanwege het West- Duitse *Alleinvertretungsanspruch*. De Oost- West handel vormde dus een belangrijk aspect in de verhoudingen tussen het Westen en het Oostblok. In dit hoofdstuk zijn de sancties, de COCOM, de handel in technologie en de *Osthandel* verder verduidelijkt om zo een beter inzicht te geven in het belang van de economische aspecten binnen de Oost- West verhoudingen en daarmee in de *Ostpolitik* van de Bondsrepubliek vanaf 1950 tot 1969.

#### *De politieke economie van de Oost- West handel*

De handel met het Oost- Europa was na de Tweede Wereldoorlog gemarginaliseerd en was tijdens de Koude Oorlog onderdeel geworden van de veiligheidspolitiek van het Westen. De Koude Oorlog werd gekenmerkt door een wankel evenwicht in troepensterkte, nucleaire dreiging, politieke macht en

---

<sup>66</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 489.

<sup>67</sup> De Europese planeconomieën uit het zogenaamde Oosten zijn: Albanië, Bulgarije, Tsjecho- Slowakije, de DDR, Hongarije, Polen, Roemenië en de Sovjet Unie. Buiten Europa behoorden landen als de Volksrepubliek China, Noord- Korea, Mongolië en Vietnam ook tot de planeconomieën van het Oosten. Deze laatste zijn echter in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. – Jozef Wilczynski, *The Economics and Politics of East-West Trade. A study of trade between developed market economies and centrally planned economies in a changing world* (Londen 1969) 19.

<sup>68</sup> De markteconomieën uit het Westen zijn de West- Europese landen, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw Zeeland. Japan werd er vaak ook toe gerekend. Dit onderzoek laat Australië, Nieuw Zeeland en Japan buiten beschouwing. - ibidem, 19.

technologische voorsprong. Het militaire apparaat werd ondersteund door het productie vermogen van de nationale economie.<sup>69</sup> Het belang van een gezonde nationale economie was dus niet alleen in het directe belang van de samenleving, maar garandeerde ook de nationale militaire veiligheid. Door deze sterke concurrentie was het belangrijk dat er geen vitale producten in handen van het Oostblok vielen. Voor de Verenigde Staten was dat in mindere mate een opgave dan voor de Europese landen. Deze grensde immers aan Oost- Europa en voor hen was de handel daarmee ook van groter belang. Toch werd ook in Europa de handel gebruikt om invloed uit te oefenen op de communistische regimes. Daarbij kan er onderscheid gemaakt worden tussen twee vormen van economisch beleid, namelijk beleid dat probeerde concessies van de Sovjet- Unie te krijgen en beleid dat de Sovjet- Unie probeerde te verzwakken.<sup>70</sup> Tot deze laatste behoorde de COCOM, waarover later meer. De politicoloog Newnham maakt een onderscheid tussen negatieve en positieve sancties, dat te plaatsen is onder de eerste vorm van economische beleid.<sup>71</sup> Embargo's zijn vormen van negatieve sancties. Deze embargo's werden vanuit de Verenigde Staten of vanuit de COCOM aangestuurd. Handel kon echter ook met het tegenovergestelde doel ingezet worden, namelijk het belonen van goed gedrag. Een positieve sanctie. In de relatie tussen het Westen en het Oostblok werd er door middel van positieve en negatieve economische sancties en onthouding van goederen op het Oostblok invloed uitgeoefend.

Politieke verdragen konden volgen of werden opgevolgd door handelsverdragen, waarmee de banden tussen landen steeds meer verstrengeld raakten.<sup>72</sup> Hierbij kon een vorm van asymmetrische interdependentie ontstaan die het mogelijk maakte dat de betrokken partijen, ongeacht hun relatieve machtspositie, invloed op elkaar konden uitoefenen.<sup>73</sup> Politiek econoom Jonathan Kirshner herkent bij het tot stand komen van een handelsovereenkomst tussen twee landen met een asymmetrische verhouding drie zaken.<sup>74</sup> Allereerst, versterkte een handelsverdrag de deelnemende landen op relatief niveau ten opzichte van de landen die niet deelnamen. Het tweede punt dat Kirshner noemt is dat de staat met een handelsverdrag voor betrokken ondernemingen en sectoren een kader creëerde, waarbinnen ook politieke activiteiten in beweging gezet konden worden. Met name de sectoren of ondernemingen die profiteerden van een

---

<sup>69</sup> Jonathan Kirshner, 'Political economy in security studies after the cold war', *Review of International Political Economy* 5 (1998) 64-91, 66.

<sup>70</sup> Tor Egil Følrand, "Economic Warfare' and 'Strategic Goods': A Conceptual Framework for Analyzing COCOM', *Journal of Peace Research* 28 (1991) 191-204, 195.

<sup>71</sup> Newnham, 'More Flies with Honey', 76.

<sup>72</sup> Keohane en Nye, *Power and Interdependence*, 26, 27.

<sup>73</sup> Ibidem, 268.

<sup>74</sup> Kirshner, 'Political economy in security studies', 72.

handelsovereenkomst zouden een meer positieve opstelling aannemen ten aanzien van vergelijkbare initiatieven van de politiek. Het laatste punt dat Kirshner noemt is dat, mede door toedoen van de eerste twee vormen, de overheid haar eigen belang ging bijstellen. Dit kon bijvoorbeeld gebeuren door toedoen van de politieke activiteiten van het bedrijfsleven, bijvoorbeeld lobbyen. In het kader van bilaterale verhoudingen droegen handelsverdragen derhalve bij aan een positievere opstelling van de betrokken partijen. Ook werd er met het sluiten van handelsverdragen geprobeerd de staatsgeleide export uit de planeconomieën door middel van nationale exportbeperkingen te weerstaan.<sup>75</sup> In de Westerse staten werd de export geregeld door particuliere bedrijven en niet door de staat. Een embargo of een sanctionering door Westerse overheden versterkte de relatieve positie van de private exportbedrijven. Daarnaast wilde de Sovjet- Unie ook geen private overeenkomsten met Westerse bedrijven.<sup>76</sup> Er moest een handelsverdrag tussen staten aan ten grondslag liggen. Kirshner waarschuwt ook dat de overheden, door in te grijpen in de economie uit naam van de nationale veiligheid, ook verkeerde beslissingen konden nemen.<sup>77</sup> Handelsverdragen speelden dus ook een stimulerende rol bij politieke besluitvorming, zowel op nationaal als internationaal niveau.

#### *De COCOM*

Westerse bondgenoten zaten in twee verschillende handelsorganisaties die internationaal het economisch beleid bepaalden. Dit waren een gedepolitiseerde voor het Westen (in de zogenaamde *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) en een gepolitiseerde voor het Oosten (de COCOM).<sup>78</sup> De embargo's of negatieve sancties ten aanzien van het Oostblok werden aangestuurd vanuit de COCOM. Naar Frans, Brits en Amerikaans initiatief werd deze organisatie in 1949 opgericht als het operationele onderdeel van de *Consultative Group*. Alle NAVO- leden (behalve IJsland) en Japan behoorden hiertoe. De organisatie bepaalde slechts de minimale handelsbeperkingen. Officieel waren de leden niet verplicht om zich aan de sancties te houden. Ze hadden zich echter wel gecommitteerd aan de organisatie. Een wet uit de Verenigde Staten verbood de COCOM- leden om goederen te verhandelen die de veiligheid van de Verenigde Staten in gevaar zouden brengen.<sup>79</sup> Deze 'stok achter de deur' was ook van toepassing op de andere leden van de COCOM, doordat deze afhankelijk waren van Amerikaanse financiële en economische steun. De producten die verboden of

---

<sup>75</sup> Wilczynski, *The Economics and Politics of East-West Trade*, 275.

<sup>76</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 444.

<sup>77</sup> Kirshner, 'Political economy in security studies', 78.

<sup>78</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 482.

<sup>79</sup> Deze wet heette officieel: Mutual Defense Assistance Control Act 1951. De betreffende goederen, konden economisch, financieel of militair van aard zijn. The Atlantic Institute for International Affairs (AIIA), Gary K. Bertsch, *East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance* (Parijs 1983) 14.

beperkt te verhandelen waren, kwamen van een lijst die de Franse en Britse regering hadden samengesteld. De lijst van de COCOM werd na de oprichting, in hoog tempo uitgebreid en was gericht op handelsbetrekkingen met de Sovjet- Unie en China. De Korea- oorlog was daarbij de aanleiding om, ter bescherming van de nationale veiligheid van de Verenigde Staten en bondgenoten na de Tweede Wereldoorlog, handelsrestricties te hanteren.<sup>80</sup> Belangrijk om te vermelden is, dat het belang van een embargo aan verandering onderhevig kon zijn. Technologieën of producten uit de jaren vijftig hoefden in de jaren zeventig niet meer hetzelfde gevaar voor veiligheid te betekenen. De COCOM versoepelde gedurende de periode van détente de embargo's.<sup>81</sup> Tijdens deze periode bleef de lijst wel gelijk, maar werden er tegelijkertijd wel meer verzoeken voor uitzonderingen toegestaan. De mate waarin deze embargo's toegepast werden, was afhankelijk van de internationale context. Dat had gevolgen voor de ruimte, die Westerse landen hadden, om zelfstandige economische betrekkingen met het Oosten aan te knopen. Het deel dat door de COCOM bepaald werd kenmerkte zich door onderscheid te maken tussen drie vormen van een embargo, namelijk een compleet, een gedeeltelijk en een gecontroleerd embargo.<sup>82</sup> De eerste betrof een volledig embargo, dus producten van die categorie mochten in geen enkele vorm verhandeld worden. Dit in tegenstelling tot de producten vallend onder een gedeeltelijk embargo. Deze konden in bescheiden mate verhandeld worden. De laatste categorie betrof een embargo, waarbij slechts de handel en het gebruik van het product werden gecontroleerd.

De COCOM was onderdeel van een economisch beleid, dat probeerde de Sovjet- Unie te verzwakken. Volgens historicus Tor Egil Førland verschilden de verscheidene embargo's daarin van 'normale' economische sancties.<sup>83</sup> De embargo's van de COCOM werden unilateraal door het Westen bepaald. Bij een sanctie wordt in de regel de ontvangende partij op de hoogte gebracht van de consequentie van zijn handelen. Er worden concessies afgedwongen. De embargo's van de COCOM waren volgens hem niet bedoeld om de Sovjet- Unie te straffen of te belonen, maar te onthouden van strategisch belangrijke goederen. Hij beschouwt daarom de COCOM als een vorm van economische oorlogsvoering in vreedstijd. Deze economische oorlogsvoering werd door middel van strategische embargo's uitgevoerd, met als belangrijkste doel de druk op de socialistische leiders op te voeren.<sup>84</sup> Het verschil tussen de sanctionering (positief en negatief) en embargo's bestond uit het

---

<sup>80</sup> AIIA en Bertsch, *East-West Strategic Trade*, 16.

<sup>81</sup> *Ibidem*, 33.

<sup>82</sup> *Ibidem*, 14.

<sup>83</sup> Førland, "Economic Warfare' and 'Strategic Goods', 192.

<sup>84</sup> *Ibidem*, 196.

directe belang dat ze voor de veiligheidspolitieke doelstellingen hadden. Embargo's waren op defensieve wijze direct gelieerd aan deze doelstellingen.

De economieën van het Westen en de Sovjet- Unie werden gekenmerkt door een discrepantie op technologisch gebied. Technologie werd met name vanuit het Westen naar het oosten verhandeld.<sup>85</sup> Ondanks grote investeringen bleken de Oost- Europese economieën slecht in staat innovatieve technologieën te ontwikkelen. Dit in tegenstelling tot het Westen. Deze technologieën kwamen voort uit zakelijke overeenkomsten, wetenschappelijke uitwisseling en de verhandeling van technologische producten. Andere vormen waren technische assistentie, samenwerkingsovereenkomsten, industriële spionage of simpele namaak. Er zijn twee vormen van het overbrengen van technologie te onderscheiden, namelijk verticale en horizontale.<sup>86</sup> Verticale transfers van technologie gaan van het algemene naar het specifieke, bijvoorbeeld van een wetenschappelijke uitvinding naar een specifiek product. De horizontale overdracht van technologie is het gebruik van een techniek uit een toepassing door een ander. Bijvoorbeeld het gebruik van een militaire techniek voor civiele doeleinden. Met name op deze laatste vorm van overdracht werd door de Westerse bondgenoten gelet. De handelsbeperkingen van de COCOM betroffen in eerste instantie militair materiaal, maar werden later uitgebreid naar alle producten die voor oorlogshandelingen gebruikt konden worden.<sup>87</sup>

Volgens politicoloog Bertsch was het moeilijk onderscheid te maken tussen vitale of minder vitale producten.<sup>88</sup> Hij noemt hierbij vier kwesties. Allereerst, in het Westen gekochte producten maakten dat dezelfde binnenlandse producten beschikbaar kwamen voor het leger. Bijvoorbeeld, als er van het Westen graan werd gekocht zouden er meer binnenlandse hoeveelheden voor het Sovjet- leger beschikbaar komen. Ten tweede, konden voor civiele doeleinden verkochte producten militair ingezet worden. Een derde probleem was de verkoop van onderdelen die de productie van militair gevoelige producten mogelijk maakte. De laatste kwestie betrof de geheime technologische overdracht tussen het Westen en de Sovjet- Unie. Uiteindelijk zijn er gedurende de Koude Oorlog wel militair vitale technologieën naar de Sovjet- Unie verhandeld door de COCOM- leden. De reden was, dat de lijst het snel verbeterende politieke klimaat en de technologische ontwikkelingen niet kon bijhouden.<sup>89</sup> Het belang van strategische embargo's ten aanzien van de veiligheidspolitieke doelstellingen van het Westen was daardoor beperkt.

---

<sup>85</sup> AIIA en Bertsch, *East-West Strategic Trade*,10.

<sup>86</sup> Alexander Woroniak, 'Technological Transfer in Eastern Europe: Receiving Countries', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 85-138, 87.

<sup>87</sup> AIIA en Bertsch, *East-West Strategic Trade*,13

<sup>88</sup> *Ibidem*, 21

<sup>89</sup> De lijst werd slechts eens in de drie of vier jaar vernieuwd. - *Ibidem*,35.

Herkomst naar Sovjet- Unie geëxporteerde hoogwaardige technologieën<sup>90</sup>

	1970		1980	
	Export van hoogwaardige technologieën naar de Sovjet- Unie (in miljoenen Dollars)	Percentage van totaal	Export van hoogwaardige technologieën naar de Sovjet- Unie (in miljoenen Dollars)	Percentage van totaal
Canada	0,2	-	27,5	1,2
VS	12,5	3,1	84,7	3,6
Japan	43,5	10,8	400,2	17,2
Frankrijk	58,5	14,5	341,3	14,8
BRD	92,6	23,0	727,2	31,6
Nederland	1,1	0,3	6,1	0,3
VK	56	13,9	125,7	5,5
Italië	69,6	17,3	222,2	9,6
Zweden	22,3	5,5	71,1	3,1
Zwitserland	23,6	5,9	136,4	5,9
Anderen <sup>91</sup>	22,7	5,7	188	7,2
<b>Totaal</b>	<b>402,9</b>	<b>100</b>	<b>2330,3</b>	<b>100</b>

*De Osthandel van de BRD*

Binnen de opgestelde politiek- economische criteria van de Koude Oorlog, verminderde het belang van de *Osthandel* voor de Duitse economie. De economische integratie met West- Europa was belangrijker geworden. Dat maakte dat de BRD minder afhankelijk werd van Oost- Europa.<sup>92</sup> Ook het West- Duitse *Wirtschaftswunder* (ongeveer van 1948-1957) versterkte de positie ten opzichte van het Oosten. Historicus Robert M. Spaulding noemt in zijn boek *Osthandel and Ostpolitik* het gedecimeerde belang van de handel met Oost- Europa de reden dat de regering van de BRD meer politieke invloed hierop kon uitoefenen: '(...) the economic losses that might result from pursuing

<sup>90</sup> De tabel is overgenomen uit: AIIA en Bertsch, *East-West Strategic Trade*, 19. Er zijn echter wel wat kanttekeningen te plaatsen over de accuraatheid van de cijfers en het weergegeven beeld. Zo is er waarschijnlijk geen inflatie meegenomen en is de gehanteerde definitie van 'hoogwaardige technologieën' onduidelijk. Deze tabel geeft echter wel een aardige indicatie van de balans van de handel tussen Oost en West, betreffende hoogwaardige technologieën.

<sup>91</sup> Deze landen verhandelden slechts in minimale hoeveelheden technologie naar de Sovjet Unie. Nederland behoorde hier ook bij, maar omdat dit een Nederlands onderzoek is heb ik deze toch vermeld. Tot de noemer 'anderen' behoren: Ben-Lux, Denemarken, Ierland, Oostenrijk, Finland en Noorwegen.

<sup>92</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 372.

political demands in the East via trade policies could be absorbed by the German economy.’<sup>93</sup> *Osthandel* werd een onderdeel van de *Ostpolitik*. Volgens Spaulding gebruikte de regering van de BRD dit om drie doelen te bereiken.<sup>94</sup> Allereerst was het doel om de economische aanwezigheid in Oost-Europa te vergroten. Een groter marktaandeel in die economieën zou voor een grotere politieke invloed zorgen. Het tweede doel sluit daar op aan. Het economisch beleid ten aanzien van Oost-Europa werd namelijk gekoppeld aan overeenkomsten uit het buitenlands beleid om zodoende prangende vragen op de agenda te krijgen. Zo werd er in 1956 300.000 ton West-Duits graan op krediet aan de Poolse regering verstrekt om de positie van Duitse minderheden in Polen aan de kaak te kunnen stellen.<sup>95</sup> Het laatste doel dat Spaulding herkent, was het ondersteunen van hervormingsgezinde regimes. Vooral in de periode van destalinisatie, na de dood van Sovjet-leider Josef Stalin in 1954, konden ogenschijnlijk gematigde regimes rekenen op West-Duitse economische steun. De Praagse Lente maakte een einde aan de economische ondersteuning van gematigde socialistische regimes.

Economische sancties werden op verschillende wijze gebruikt ten aanzien van de Sovjet-Unie. Dit zal geïllustreerd worden aan de hand van twee voorbeelden van een positieve en een negatieve vorm van sanctionering. Tijdens het bewind van Adenauer werd de economische interdependentie met de Sovjet-Unie tot een minimum beperkt. De positieve ontwikkelingen van de handel zonder verdrag en de beperkte omvang van de bestaande handel waren redenen om een handelsovereenkomst vooruit te schuiven.<sup>96</sup> Pas in 1958 werd er een handelsverdrag tussen de BRD en de Sovjet-Unie getekend. De totstandkoming van het verdrag duurde lang vanwege de koppeling van de economische onderhandelingen aan politieke kwesties en het complexe karakter van de onderhandelingen.<sup>97</sup> Bij de bilaterale gesprekken in 1957 en 1958 werden sancties voor het eerst door beide partijen toegepast.<sup>98</sup> Op dat moment bevonden zich naar schatting nog honderdduizend Duitse krijgsgevangenen in de Sovjet-Unie. De regering van Adenauer besloot tot het gebruik van positieve economische sancties om deze gevangenen thuis te krijgen.<sup>99</sup> De inzet van de BRD was een door de Sovjet-Unie gewenste langdurige handelsovereenkomst. De uiteindelijke uitkomst van het handelsverdrag was echter niet in overeenstemming met de belangen van de private sector van de

---

<sup>93</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 372.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 484.

<sup>95</sup> *Ibidem*, 427.

<sup>96</sup> *Ibidem*, 451.

<sup>97</sup> *Ibidem*, 441.

<sup>98</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 50.

<sup>99</sup> *Ibidem*, 61.

BRD.<sup>100</sup> Het verdrag was slechts een middel geweest om een belangrijke kwestie (de terugkeer van Duitse gevangenen) te bewerkstelligen. Voor het eerst koos de Bondsrepubliek voor een overeenkomst, die de onderlinge economische betrekkingen voor een langere periode vastlegde.

Van 1962 tot 1963 werd er door de Bondsrepubliek een negatieve sanctie toegepast ten aanzien van de Sovjet- Unie.<sup>101</sup> Het betrof een embargo op pijpleidingen met een grote diameter, die gebruikt werden voor het transporteren van olie. Dit gebeurde mede onder druk van de Verenigde Staten, die meer controle probeerde te krijgen over de Europese Oost- West handel.<sup>102</sup> Het embargo werd in COCOM verband uitgevoerd, maar werd onder het mom van een zelfstandig besluit van de BRD aan de Sovjet- Unie verkocht.<sup>103</sup> Het ontzeggen van de pijpleidingen had te maken met de twintig divisies van het Rode Leger in Oost- Duitsland, die bij een offensief door de pijpleidingen van olie zouden worden voorzien. Alhoewel dit een duidelijk voorbeeld was van negatieve sanctionering, was het niet geheel succesvol.<sup>104</sup> Het embargo was namelijk niet volledig. Het Verenigd Koninkrijk ontrok zich bijvoorbeeld aan het embargo. Dat deze pijpleiding horizontaal, dus door het leger, gebruikt zou worden was allerminst een zekerheid. Het was de vraag of de pijpleidingen wel van vitaal belang waren. Dit voorbeeld van negatieve sanctionering toont aan dat negatieve sancties niet altijd even succesvol hoefde uit te pakken en dat het veiligheidspolitieke belang ervan niet zo pressant was als gedacht.

De *Osthandel* ontwikkelde zich vanaf de jaren zestig tot in de jaren tachtig voornamelijk op kwantitatief gebied. De hoeveelheden en de waarde van de handel tussen het Oostblok en de BRD nam gigantische toe (zie tabel pagina 21). Dit gebeurde als onderdeel van de algemene expansie van de West- Duitse export. Daarbij werden politieke kwesties nog steeds boven de handelspolitiek geplaatst. Spaulding schrijft dat na verloop van tijd de economische en politieke belangen steeds meer samen begonnen te vallen.<sup>105</sup> Het belang van de economie in de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek en Oost- Europa leek daardoor ook toe te nemen. Veiligheidskwesties bleven echter de betrekkingen verstoren, zoals het hierboven aangehaalde embargo voor de pijpleidingen in 1962. De regering van bondskanselier Willy Brandt bleef net als de voorgaande Bondsregeringen de *Osthandel* in eerste plaats zien als een politieke aangelegenheid en pas in tweede plaats als een

---

<sup>100</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 453.

<sup>101</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 93.

<sup>102</sup> Dit gebeurde een maand na de Cuba- crisis en ook het Frans- Duits vriendschapsverdrag van januari 1963 had veel invloed op de Amerikaanse opstelling. De officiële reden voor het embargo binnen de NAVO was dat het de Sovjet troepen functioneler van olie zou faciliteren.- Ibidem, 94.

<sup>103</sup> Ibidem, 114.

<sup>104</sup> Ibidem, 125.

<sup>105</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 487.



economische.<sup>106</sup> Het totale belang van de *Osthandel* voor de BRD bleef ook onder Brandt beperkt. De handel met Oost- Europese landen bevatte maar 6,2 procent van de totale handel met het buitenland, waarbij de handel met de DDR meegerekend was.<sup>107</sup> Het belang was daarentegen voor individuele bedrijven veel groter. Zo was het bedrijf dat de pijpleidingen aan de Sovjet- Unie leverde, Mannesmann, vrijwel volledig afhankelijk van de handel met de Sovjet- Unie. In de relatie met de Sovjet- Unie was de West- Duitse minister van Economische Zaken Schiller<sup>108</sup> duidelijk over wie er benaderd moest worden voor handelscontacten.<sup>109</sup> De afzonderlijke bedrijven waren binnen het raamwerk van de verdragen en wetten vrij om handelscontacten met de Sovjet- Unie aan te gaan. Alleen voor grotere handelszaken was het beter om direct met het verantwoordelijke ministerie hierover te onderhandelen. Willy Brandt liet zijn beleid op economisch gebied minder bepalen door de veiligheidspolitieke belangen van het Atlantische bondgenootschap en met name de Verenigde Staten. De economische interdependentie tussen de West- Europese bondgenoten was groter dan de interdependentie met de Verenigde Staten. De West- Europese veiligheidspolitieke belangen waren daardoor belangrijker voor Brandt.<sup>110</sup> De wijze waarop de economie in de bilaterale verhouding werd gebruikt is in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt

---

<sup>106</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 490.

<sup>107</sup> AIIA en Bertsch, *East-West Strategic Trade*, 26.

<sup>108</sup> Karl August Fritz Schiller (1911-1994):  
Minister van Economische Zaken: 1966-1969 en 1969-1972  
Minister van Financiën: 1971-1972.

<sup>109</sup> Dokument 440: 'Gespräch des Bundesministers Schiller mit Ministerpräsident Kossygin in Moskau' (26-9-1970), in: Rainer A. Blasius ed. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band III: 1. September bis 31. Dezember 1970 (München 2000) 1643-1649, 1646.

<sup>110</sup> Dokument 151: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (20-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973 (München 2004) 758-765, 763.

### Hoofdstuk 3

#### **Moskou 1970: Het begin van de normalisering tussen de Bondsrepubliek en de Sovjet- Unie**

*‘Klarheit auf politischem Gebiet beeinflusst die wirtschaftlichen Beziehungen’* – Leonid Breznev<sup>111</sup>

Het nieuwe beleid van Willy Brandt ten aanzien van het communistische Oostblok was in eerste plaats gericht op de Sovjet- Unie. De Duitse kwestie zou het beste opgelost of verbeterd kunnen worden door middel van bilaterale toenadering met de communistische regering in Moskou. Deze en andere motivaties mondden op 12 augustus 1970 uit in het Verdrag van Moskou, op 3 september 1971 de Overeenkomst van de Vier Machten over Berlijn, diverse staatsbezoeken en nog meer kleinere verdragen. In de toenadering tussen de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) en de Sovjet- Unie speelde economie een belangrijke rol. Met het Verdrag van Moskou werd een eerste fase van normalisering tussen de Sovjet- Unie en de Bondsrepubliek afgerond. Dit hoofdstuk zal eerst aandacht besteden aan de West- Duitse motivaties voor de toenadering met de Sovjet- Unie. Daarnaast worden ook de economische aspecten en hun belang in deze eerste fase van toenadering toegelicht.

#### *Motieven voor de bilaterale toenadering.*

De verhoudingen tussen het kapitalistische Westen en het communistische Oosten stonden in het teken van détente. Dat betekende dat de onderlinge spanningen zo veel mogelijk weg genomen werden. De *Ostpolitik* was een onderdeel hiervan. De kopstukken van internationale détente waren op dat moment in de Sovjet- Unie Leonid Breznev (1964-1982) en in de Verenigde Staten president Richard Nixon (1969-1974). Beide leiders werden geconfronteerd met problemen die voortvloeide uit de Koude Oorlog en de bipolaire spanningen.

De ontspanningspolitiek van Nixon moet gezien worden tegen de achtergrond van de zich voortslepende impopulaire oorlog in Vietnam (1957-1975). Door middel van toenadering met de communisten werd geprobeerd dit conflict te beëindigen. Deze toenadering tussen de grootmachten had onder andere tot gevolg dat de Verenigde Staten zich verder uit Europa zouden terug trekken. De kosten van de Vietnam- oorlog waren zeer hoog en de grootschalige stationering van troepen in het buitenland was mede door toedoen van deze impopulaire oorlog steeds minder vanzelfsprekend.

---

<sup>111</sup> Breznev in gesprek met Brandt vlak voor het ondertekenen van het Verdrag van Moskou op 12 augustus 1970. Dokument 388: ‘Gespräch des Bundeskanzler Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Moskau’ (12-8-1970), in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1449-1464, 1455.

In de nieuwe regering van president Nixon werd gesproken over een gedeeltelijke terugtrekking van Amerikaanse troepen uit West- Duitsland. Onder het principe van *burden sharing* dienden deze troepenverminderingen te worden opgevangen door de NAVO- bondgenoten. Deze landen zaten echter niet te wachten op extra militaire kosten. Dat gold ook voor de Bondsrepubliek. Een dusdanige unilaterale terugtrekking werd gevreesd door Willy Brandt en zijn adviseur Egon Bahr.<sup>112</sup> Er bestonden voor de verkiezing van Brandt als bondskanselier al plannen voor toenadering tussen de Bondsrepubliek en de communisten. Een unilaterale terugtrekking door de Verenigde Staten was een probleem voor Bahr en Brandt, omdat het de relatieve positie van de BRD tegenover de Sovjet- Unie zou verzwakken. Voor de West- Duitse regering was het belangrijk dat terugtrekking van Amerikaanse troepen op zijn minst gepaard zou moeten gaan met een simultane terugtrekking van Sovjettroepen uit de DDR.<sup>113</sup> De positie van Brandt en Bahr was gebaseerd op de aanname dat de Verenigde Staten de Duitse kwestie niet konden oplossen en dat, terwijl het bondgenootschap met het Westen van vitaal belang bleef, er het beste met het Oosten onderhandeld kon worden als er nog Amerikaanse troepen aanwezig waren.<sup>114</sup>

De positie van de Sovjet- Unie in deze periode werd gekenmerkt door het streven naar de Westerse erkenning van de naoorlogse *status quo*. Dat betekende dat de socialistische Oost- Europese staten als legitiem erkend dienden te worden door de internationale gemeenschap en het Westen in het bijzonder. Dit beleid werd ook wel de Breznev- doctrine genoemd. Het belang van deze erkenning kwam voort uit de zogenaamde Praagse Lente en de verslechterde verhoudingen met de andere communistische grootmacht de Volksrepubliek van China.<sup>115</sup> Voor de Sovjet- Unie was het belangrijk dat, na het onderdrukken van de Praagse Lente in 1968, de legitimiteit van dat optreden internationaal bevestigd werd. Het communisme leek niet langer een coherent blok te zijn. De onenigheden tussen de Chinese en de Russische communisten waren daar mede debet aan. Stabiliteit en zekerheid in Europa waren noodzakelijk voor de Russische communisten om hun machtspositie te kunnen behouden. In de gesprekken tussen Brandt en Breznev in Moskou (1970) en Oreanda op de Krim (1971), benadrukte de Sovjet- leider dat de Russische bevolking nog met een

---

<sup>112</sup> Digital National Security Archives (DNSA); Kissinger Transcripts; toegangsnr: KT00071 (20-10-1969); Secret Memorandum 'Visit by Willy Brandt's Emissary Egon Bahr'

<sup>113</sup> DNSA; Kissinger transcripts; toegangsnr. KT00067 (17-10-1969); Memorandum of Conversation 'Policies of Putative Brandt Government'.

<sup>114</sup> DNSA, Kissinger Transcripts; KT00198 (14-10-1970); Memorandum of Conversation 'Meeting of the National Security Council: Berlin and Germany (NSSM 83)'

<sup>115</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 156 en 159.

groot 'trauma' kampte.<sup>116</sup> Dit trauma betrof de Duitse inval en het gedrag van de Duitse troepen ten aanzien van de Russische bevolking. Gezien de gruwelijkheden die er toen begaan waren, had een groot deel van de Russische bevolking veel moeite met verbeterde betrekkingen met de BRD. De Sovjet- Unie was bang voor een West- Duitse vorm van revanchisme, daarom was het van belang dat deze de naoorlogse situatie zou erkennen en accepteren.<sup>117</sup> De politieke motieven waren voor de Sovjet- Unie alleen niet genoeg. Ook de economische motieven speelden een grote rol. In een telefoongesprek in juli 1970 tussen Kissinger en een voormalig West- Duitse minister Franz Josef Strauss<sup>118</sup>, werden de intenties van de Sovjet- Unie ten aanzien van de verdragen met de Bondsrepubliek benoemd, waaronder een verbetering op het gebied van de consumptiegoederen.<sup>119</sup> Volgens deze voormalige minister waren deze voor de Sovjet- Unie noodzakelijk om de wapenwedloop te beëindigen en de binnenlandse situatie te verbeteren. Strauss was echter een voorstander van het revisionistische beleid van Brandts voorgangers en zag de nieuwe *Ostpolitik* als het in de armen sluiten van de Sovjet- Unie ten koste van de Westerse alliantie.<sup>120</sup>

Vanuit de Bondsrepubliek bestonden er verschillende redenen voor de wijziging in het buitenlands beleid en te streven naar verbeterde betrekkingen met de Sovjet- Unie. De communistische grootmacht vormde de sleutel tot verbetering van de Duitse kwestie.<sup>121</sup> De redenering was dat als de onderlinge relatie tussen de BRD en de Sovjet- Unie positief zou veranderen, de andere communistische landen niet dwars zouden liggen. De BRD kampte met een hoop problemen die voornamelijk te maken hadden met de Duitse kwestie. Deze moesten echter stap voor stap verbeterd of opgelost worden. Bij de eerste toenadering tussen beide landen was het stellen van prioriteiten een eerste vereiste. Rond het Verdrag van Moskou vormden de erkenning van de naoorlogse situatie in West- Berlijn, het reduceren van de troepenconcentraties in de BRD en de DDR en het herstel van de economische betrekkingen de belangrijkste kwesties.

---

<sup>116</sup> Dokument 145: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (18-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 710-721, 711.

<sup>117</sup> Spinelli, 'The Political Background of Economic and Technological Relations', 33.

<sup>118</sup> Frans Jozef Strauss belde Kissinger op om deze informatie door te geven. Strauss (1915-1988) was minister van Bijzondere Zaken (1953-1955), Atoomzaken (1955-1956) Defensie (1956-1962), en Financiën (1966-1969) in de federale regering geweest.

<sup>119</sup> DNSA, Kissinger Telephone Conversations; toegangsnr. KA03341 (15-7-1970); Memorandum of Telephone Conversation 'West German Contacts with Soviet Union'.

<sup>120</sup> DNSA, Kissinger Transcripts; toegangsnr. KT00200 (16-10-1970); Information Memorandum 'Luceon Meeting, Tuesday, October 13, Dr. Kissinger and Mr. Franz Josef Strauss'.

<sup>121</sup> Dokument 296: 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bahr, z.Z. New York (21-9-1969), in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1969. Band II: 1 juli bis 31. Dezember 1969* (München 2000), 1047-1057, 1055.

Verandering in de situatie van West- Berlijn was van groot belang en de voormalig burgemeester Willy Brandt begreep dat als geen ander. Na de Berlijn- crisis van 1961 en de bouw van de muur was de situatie gestabiliseerd. Voor de West- Berlijnse bevolking was deze echter niet verbeterd. Het meest urgent was een verbeterde toegang van West- naar Oost- Berlijn, toegang tussen de Bondsrepubliek en West- Berlijn en de erkenning dat West- Berlijn onderdeel van de Bondsrepubliek was.<sup>122</sup> Voor Willy Brandt was het dus belangrijk om de positie waarin de bevolking van West- Berlijn zich bevond dragelijker te maken.<sup>123</sup> Ook het herstel van de economische betrekkingen speelde een belangrijke rol in de toenadering tussen de Sovjet- Unie en West- Duitsland. De West- Duitse economie had behoefte aan goedkoop gas en aardolie om de economische groei van het land te ondersteunen. Vanuit het bedrijfsleven was er genoeg interesse om te investeren in de handel met de Sovjet- Unie.<sup>124</sup> Brandt wilde meer dan alleen een normalisering van de onderlinge betrekkingen op politiek en economisch gebied. Hij wilde met name de spanning verminderen door middel van het reduceren van de troepenconcentraties aan beide zijden.<sup>125</sup> Om dit doel te bereiken moesten er wederzijdse concessies gedaan worden. Het was onverstandig unilateraal het belang van wapenverminderingen te benadrukken.<sup>126</sup> Andere zaken, zoals de toetreding van de DDR en de BRD tot de Verenigde Naties, de hereniging van Duitse families, vliegtuigroutes en een Europese conferentie werden later besproken en uitgewerkt rond het staatsbezoek van Breznev aan Bonn in 1973.

### *Het Verdrag van Moskou*

Het Verdrag van Moskou van 12 augustus 1970 vormde de spil bij de normalisering tussen de Sovjet- Unie en de BRD, maar ook van de *Ostpolitik* in het algemeen. Vanaf 1968 vonden er al voorbereidingen plaats voor dit verdrag. Deze werden voornamelijk uitgevoerd door Egon Bahr, de ambassadeur Helmut Allardt (1969-1972) en minister van Buitenlandse Zaken Walter Scheel<sup>127</sup> (1974-

---

<sup>122</sup> DNSA, Kissinger Transcripts; KT00198 (14-10-1970); Memorandum of Conversation 'Meeting of the National Security Council: Berlin and Germany (NSSM 83)'

<sup>123</sup> Hitchcock, *The Struggle for Europe*, 294.

<sup>124</sup> Oswald Judar, 'A Businessman's View of East-West Trade', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 159-162, 160.

<sup>125</sup> Dokument: 311: 'Gespräch des Bundeskanzler Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschew, in Oeranda'(17-9-1971), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971. Band II: 1. Mai bis 30. September 1971* (München 2002) 1385-1399,1392.

<sup>126</sup> Bucheim, *Deutschlandpolitik*,144.

<sup>127</sup> Walter Scheel (1919-nu):

Minister van Economische samenwerking: 1961-1962, 1962-1963, 1963-1965 en tot 1965-1966

Minister van Buitenlandse Zaken en vice- bondskanselier: 1969-1972 en 1972-1974

President van de BRD: 1974-1979

1979).<sup>128</sup> De belangrijkste aspecten uit het verdrag waren, dat er samen naar een vreedzame oplossing gezocht zou worden bij omstreden kwesties en dat de territoriale integriteit en de huidige grenzen van de Europese staten erkend werden.<sup>129</sup> Voor dat laatste gold de tot dan toe niet erkende Oder- Neisse grens die de DDR en Polen van elkaar scheidde. Hoewel de BRD nog niet toegetreden was, lieten beide partijen zich leiden door het handvest van de Verenigde Naties. In enkele preambules werd het doel van de Duitse hereniging en de loyaliteit ten aanzien van het Westen nogmaals benadrukt. Eerdere bondgenootschappen bleven dus onaangetast.<sup>130</sup> Met het verdrag werd het principe van het *Alleinvertretung* (dat alleen de BRD namens het Duitse volk kon en mocht spreken) opgeheven.<sup>131</sup> Het verdrag vormde vooral een opstap naar een overeenkomst over Berlijn tussen de vier voormalige bezettingsmachten in september 1971 en de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) met als afsluiting de Helsinki- Akkoorden uit juli 1973. Hierin waren alle Europese landen, de Verenigde Staten, Canada en de Sovjet- Unie vertegenwoordigt.<sup>132</sup>

Er werd door het Westen en de communisten op meerdere borden tegelijkertijd geschaakt. De definitieve ondertekening van het Verdrag van Moskou door het Duitse federale parlement hing af van de onderhandelingen tussen de vier mogendheden over Berlijn.<sup>133</sup> Tegelijkertijd waren de Sovjet- Unie en de Verenigde Staten tot 1972 aan het onderhandelen over een intentie tot het verminderen van troepen en kernwapens en werd er gewerkt aan een handelsverdrag tussen de Sovjet- Unie en de Bondsrepubliek. Hoewel deze onderhandelingen niet direct door clausules aan elkaar gekoppeld waren, werd er in nieuwe onderhandelingen wel degelijk rekening gehouden met de ontwikkelingen van de andere verdragen.<sup>134</sup> De normalisering van de onderlinge verhoudingen vond plaats op meerdere terreinen, waarbij de vooruitgang bij de ene onderhandeling de uitkomst of het verloop van de ander beïnvloedde. De Sovjet- Unie probeerde deze indirecte koppeling van kwesties zoveel mogelijk te voorkomen. Mede door deze koppeling aan de andere verdragen duurde

---

<sup>128</sup> Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 144.

<sup>129</sup> Dokument 95: 'Deutsch- Sowjetischee Vertrag vom 12. August 1970', in: Georg Gehlhoff ed., *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Keulen 1995) 337-340.

<sup>130</sup> Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 145.

<sup>131</sup> Merkl, 'The German Janus', 813.

<sup>132</sup> De deelnemende landen waren alle NAVO- leden, leden van het Warschau- pact, Yoegoslavië, Zweden, Finland, Cyprus en de ministaten: San Marino, Liechtenstein, Vaticaanstad, Malta en Monaco.

<sup>133</sup> Dokument 353: Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Blech' (19-10-1971), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971. Band III: 1. Oktober bis 31. Dezember 1971* (München 2002) 1562-1563.

<sup>134</sup> Merkl, 'The German Janus', 813.

het nog tot 17 mei 1972 voordat het Verdrag van Moskou door de Duitse *Bundestag* geratificeerd werd.<sup>135</sup>

### *De rol van de economie*

Door de nieuwe opstelling van de BRD onder Willy Brandt ten aanzien van het communistische Oostblok konden de onderlinge verhoudingen omtrent de Duitse kwestie verbeterd worden, zonder dat er direct naar een oplossing gezocht werd.<sup>136</sup> De relatie met de Sovjet- Unie werd nieuw leven ingeblazen met het verlenen van diverse concessies, zoals de erkenning van de Oder- Neisse grens. De regering van de BRD verwachtte na ondertekening van het Verdrag van Moskou wel economische voordelen.<sup>137</sup> Deze zouden de eventuele kritiek op het verdrag kunnen verminderen. De handel met Oost- Europa bleef echter wel onder politieke controle. Het Verdrag van Moskou was in eerste plaats een non-agressie pact tussen beide landen, waarmee ook territoriale disputen opgelost werden. Het verdrag stond echter niet alleen. De algehele bilaterale betrekkingen moesten, ook ter ondersteuning van het verdrag, verbeterd worden. De overeenkomst voor de levering van pijpleidingen in 1969 bereidde de weg naar het verdrag. Het toonde de West- Duitse bereidwilligheid voor bilaterale toenadering. Aangereikte commerciële mogelijkheden gingen hand in hand met politieke kwesties.<sup>138</sup> Belangrijk voor de verdere ontwikkelingen, na het Verdrag van Moskou, was de tekst uit de preambule.<sup>139</sup> Los van de vredelievende en het internationaal recht respecterende opmerkingen, werd er de hoop uitgesproken tot verbeterde betrekkingen tussen beide landen te komen. Niet alleen op diplomatiek niveau, maar ook op het gebied van economie, wetenschap en cultuur.

Minister Scheel bevestigde in een voortgangsrapport aan Brandt dat economie, wetenschap, technologie en cultuur ook in het verdrag meegenomen zouden worden, zij het eventueel in een afzonderlijke intentieverklaring voor toekomstige samenwerking.<sup>140</sup> Pas in augustus vlak voor het ondertekenen van het verdrag, werd deze economische samenwerking door de ministers van

---

<sup>135</sup> Ook de minimale steun voor het buitenlandsbeleid van Brandt speelde hierbij een rol.

<sup>136</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 155.

<sup>137</sup> The National Archives, Cabinet Records; CAB/128/47 (juni 1971); 'Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street S.W.1, on Thursday, 3 September, 1970 at 11 a.m.'

<sup>138</sup> Spaulding, *Osthandel and Ostpolitik*, 490.

<sup>139</sup> Dokument 160: 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (3-6-1972), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972. Band II: 1. Juni bis 31. Dezember 1972* (München 2003) 664- 667.

<sup>140</sup> Dokument 344: 'Bundesminister Scheel, z.Z. Moskau an Bundeskanzler Brandt' (30-7-1970), in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1293-1295, 1293.

Buitenlandse Zaken Scheel en Andrej Gromyko (1957-1985) verder uitgewerkt.<sup>141</sup> Deze samenwerking was geen onderdeel van de onderhandelingen over het Verdrag van Moskou, maar was er indirect aan gelieerd. De bilaterale samenwerking op het gebied van economie, techniek en wetenschap zouden de onderlinge betrekkingen moeten versterken.<sup>142</sup> Een heel belangrijk aspect hiervan was de economische relatie tussen beide landen. Brandt kwam op 12 augustus aan in Moskou om het verdrag te ondertekenen. Bij aanvang had hij nog een gesprek met de minister-president van de Sovjet- Unie Aleksej Kosygin (1964-1980).<sup>143</sup> Brandt wilde daarbij graag weten wat de visie van de Sovjetpremier was met betrekking tot de verhoudingen tussen de Bondsrepubliek en de Sovjet- Unie. Het economische aspect kwam in dat antwoord snel naar boven. Kosygin erkende het belang van de Duitse hoogwaardige technologieën voor de Sovjet- economie. Deze wilde hij binnen halen met de directe hulp van de bedrijven zelf en door middel van handelsverdragen. Kort na het ondertekenen van het Verdrag van Moskou zouden ook de minister van Economische Zaken Karl Schiller (1966-1972) en de minister van Wetenschap Hans Leusink (1969-1972) uit de BRD een bezoek aan Moskou brengen om de mogelijkheden voor verbetering van de economische betrekkingen te bespreken. In het gesprek met Kosygin sprak Brandt de hoop uit dat de verbeterde onderlinge band tussen beide landen ook voor een vervlechting van de economische belangen tussen de Europese Gemeenschap en de communistische tegenhanger de COMECON (Raad voor Wederzijdse Economische Hulp) zou zorgen. Het effect van interdependentie werd door Brandt hierbij als positief gezien voor de onderlinge relaties. Ter verbetering van de economische betrekkingen werd na het ondertekenen van het Verdrag van Moskou besloten om een Sovjet-Duitse commissie op te richten die handelsvraagstukken tussen beide landen zou onderzoeken en oplossen.<sup>144</sup> Ook werd er besloten de economische samenwerking te richten op elektronica, chemie en verkeer.<sup>145</sup>

---

<sup>141</sup> Dokument 368: 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau' (5-8-1970), in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1393-1397, 1393.

<sup>142</sup> Dokument 12: 'Instruktionen für Botschafter Allardt, Moskau (Entwurf)' (19-1-1970) in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band I: 1. Januar bis 30. April 1970* (München 2000) 34-48, 47.

<sup>143</sup> Dokument 387: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Kosygin in Moskau' (12-8-1970), in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1438-1449.

<sup>144</sup> Dokument 419: 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit Ministerpräsident Kosygin in Moskau' (29-11-1971), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971. Band III: 1. Oktober bis 31. Dezember 1971* (München 2002) 1840-1842.

<sup>145</sup> Dokument 27: 'Bundeskanzler Brandt an den Generalsekträr des ZK der KPdSU, Breschew' (9-2-1972), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972. Band I: 1. Januar bis 31. Mai 1972* (München 2003) 109-112.



Er werd echter door de Sovjet- Unie tijdens de onderhandelingen een strikte scheiding gehanteerd tussen de politieke en economische onderhandelingsonderwerpen.<sup>146</sup> Zoals het citaat bij aanvang van dit hoofdstuk al doet blijken, hanteerde Breznev ook deze scheiding. Later, naar aanleiding van het bezoek van de Minister van Economische Zaken Schiller aan Moskou, werd dat nog eens benadrukt:

‘Beide sowjetischen Gesprächspartner<sup>147</sup> haben mit dem Bemerken abgelehnt, man solle den Handelsvertrag nicht mit politischen Fragen komplizieren.’<sup>148</sup>

Deze duidelijke scheiding was mede voor de Russen van belang, omdat ze daarmee wilde voorkomen dat West- Berlijn in de handelsverdragen meegenomen zou worden. Dit met oog op de op dat moment nog lopende onderhandelingen over Berlijn tussen de vier voormalige bezettingsmachten plus Duitse staten.<sup>149</sup> Door de Sovjet- Unie werd West- Berlijn niet als onderdeel van de Bondsrepubliek erkend. De Sovjetminister van Buitenlandse Zaken Gromyko maakte een onderscheid tussen de economische en de politieke aanwezigheid van de BRD in West- Berlijn.<sup>150</sup> Een handelsverdrag tussen de BRD en de Sovjet- Unie hoefde daardoor niet direct gevolgen te hebben voor West- Berlijn. Uiteraard wilde de regering van Willy Brandt wel dat West- Berlijn ook van de handelsverdragen zou kunnen profiteren, anders dreigde de stad geïsoleerd te raken. De West- Duitse regering had echter geen volledige autonomie om over de toekomst van de stad te beslissen en moest daarom de onderhandelingen tussen de vier mogendheden afwachten. Een oplossing voor de situatie in Berlijn was echter van groot belang. De scheiding tussen de economische en politieke verdragen was ook voor Brandt nodig, omdat de onderhandelingen over West- Berlijn nog niet afgerond waren. Deze scheiding vond dus niet plaats, omdat de koppeling ervan in het verleden niet succesvol was geweest, zoals Angela Stent betoogt.<sup>151</sup> Uiteindelijk was er wel sprake van koppeling tussen de verschillende onderwerpen. De politieke onderhandelingen over Berlijn moesten afgerond

---

<sup>146</sup> Dokument 81: ‘Gespräch des Parlamentarischen Staatssekretärs Dahrendorf mit dem DGB- Vorsitzenden Vetter in Düsseldorf’ (2-3-1970) in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band I: 1. Januar bis 30. April 1970* (München 2000) 330-332, 331.

<sup>147</sup> Deze gesprekspartners waren premier Kosygin en de minister van Buitenlandse Handel Nikolai Patolitchev.

<sup>148</sup> Dokument 443: ‘Botschafter Allardt, Moskau, an das Auswärtige Amt’ (29-9-1970), in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band III: 1. September bis 31. Dezember 1970* (München 2000) 1656-1657.

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> Dokument 502: ‘Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Kronenberg’ (30-10-1970), in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band III: 1. September bis 31. Dezember 1970* (München 2000) 1866-1875, 1871.

<sup>151</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 178.

zijn, voordat de economische handelsverdragen in werking konden treden.<sup>152</sup> Dat was een vorm van positieve sanctionering.

### *Economische consequenties*

Voordat het Verdrag van Moskou ondertekend was, vond er al een gas- en olieovereenkomst plaats tussen de BRD en de Sovjet- Unie.<sup>153</sup> De belangrijkste overeenkomsten rond de levering van energie en pijpleidingen gebeurden tijdens de eerste gesprekken tussen Egon Bahr en Gromyko in 1968. De overeenkomst hierover werd in februari 1970 ondertekend. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Moskou in augustus tussen de ministers van Buitenlandse Zaken Scheel en Gromyko erkenden beiden het belang van een stabiele politieke relatie tussen beide landen om de overeenkomst tot een succes te maken.<sup>154</sup> Het Verdrag van Moskou zou hierin voor een groot deel voorzien. Brandt hoopte ook dat met de verbeterde betrekkingen de Sovjet- Unie niet langer om schadeherstellingen uit de Tweede Wereldoorlog zou vragen.<sup>155</sup> Het bovenstaande past in de theorie van positieve sanctionering die Newnham biedt. Ook Stent erkent dat deze overeenkomsten de politieke verhoudingen tussen beide landen ten goede kwamen.<sup>156</sup>

Het belangrijkste economische gevolgen van de normalisering was dat de export naar de Sovjet- Unie enorm toe nam. De totale export naar het Europese Oostblok steeg in de periode 1968-1971 met 62 procent.<sup>157</sup> De grote zakelijke overeenkomsten met de Sovjet- Unie hadden tussen 1969

---

<sup>152</sup> Dokument 60: 'Aufzeichnung des Ministerialdirigenten van Well' (20-3-1972), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972. Band I: 1. Januar bis 31. Mai 1972* (München 2003) 273-277.

<sup>153</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 164.

<sup>154</sup> Tijdens het gesprek stelden de Duitse afgevaardigden ook een ontmoeting voor die twee keer per jaar zou plaats vinden tussen beide ministers van Buitenlandse Zaken. Daarbij zouden dan ook de handelsbetrekkingen beter behandeld kunnen worden. Dokument 368: Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau' (5-8-1970), in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1393-1397, 1395.

<sup>155</sup> In een later gesprek tussen Brandt en Breznev komt dit aspect nog veelvuldig naar voren. Het hele gesprek draait met name om de wijze waarop er met het geweldadige verleden tussen beide landen omgegaan moet worden. Vanuit de Sovjet- Unie bleek er nog veel wrok te zijn ten aanzien van West- Duitsland en de Tweede Wereldoorlog.

Het gesprek met Kosygin: Dokument 387: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Kossygin in Moskau' (12-8-1970), in: :Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1438-1449 en het gesprek met Breznev: Dokument 388: 'Gespräch des Bundeskanzler Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in Moskau' (12-8-1970), in: Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1449-1464.

<sup>156</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 169.

<sup>157</sup> In het jaar 1972 alleen al was de groei 33,3 procent. Veruit het hoogste van alle Europese landen, zoals Verenigd Koninkrijk (22%), Frankrijk (22%) en Italië (37,5%). Dokument 94: 'Aufzeichnung des

en 1972 volgens het ministerie van Economische Zaken een waarde van 3,4 miljard Deutsche Mark (DM).<sup>158</sup> Hiervan bestond 2,8 miljard DM uit de overeenkomst over de pijpleidingen. De pijpleidingen met een extra grote diameter waren hierbij van belang. Om deze import te kunnen financieren werd er olie en gas naar de Bondsrepubliek geëxporteerd. Stent noemt hierbij de gezamenlijke bouw van pijpleidingfabrieken in de Sovjet- Unie en de BRD door het West- Duitse bedrijf Thyssen. De bouw hiervan werd al in april 1969 aangekondigd.<sup>159</sup> Deze deal en de levering van gas en olie uit de Sovjet- Unie hadden ook als gevolg dat de Sovjet- Unie een sterkere positie op de Europese energiemarkt verkreeg. Ook de sociaal democratische ministers uit de BRD speelden hierbij een belangrijke rol en zetten daarmee een trend, die door de sociaal democratische bondskanselier Brandt na diens aantreden gevolgd kon worden.<sup>160</sup> Daarnaast bevatte de export naar de Sovjet- Unie twee overeenkomsten over de bouw van twee chemie- fabrieken en een vrachtwagenfabriek.<sup>161</sup> In aanloop naar het staatsbezoek van Breznev volgde nog meerdere overeenkomsten.

---

Ministerialdirektors Hermes' (29-3-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 452-459, 455.

<sup>158</sup> Dit in de muntwaarde van 1973. Ibidem.

<sup>159</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 165.

<sup>160</sup> Ibidem, 169.

<sup>161</sup> Vanaf september 1969 en met name vanaf januari 1970 vonden er intensieve gesprekken plaats tussen de autofabrikant Daimler- Benz en de Sovjet- Unie over de bouw van een vrachtwagenfabriek. Ook een duidelijke vorm van handel tussen beide landen, waarbij de Sovjet- Unie hoogwaardige technologie moest importeren.

Dokument 40: Staatssekretär Bahr, Bundeskanzleramt, z.Z. Moskau an Bundesminister Scheel' (6-2-1970) in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band I: 1. Januar bis 30. April 1970* (München 2000) 170- 174, 171 en Dokument 368: 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko in Moskau' (5-8-1970), in: : Rainer A. Blasius ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970. Band II: 1. Mai bis 30. August 1970* (München 2000) 1393-1397, 1394.

## Hoofdstuk 4

### **Bonn 1973: Consolidatie van de betrekkingen tussen de Bondsrepubliek en de Sovjet- Unie**

*‘Was die politische Zusammenarbeit angehe, so wolle er betonen, daß die Sowjetunion keine neuen Verbündeten such, schon glich keine militärischen’ – Leonid Breznjev<sup>162</sup>*

Na het bezoek van Willy Brandt aan Moskou en het ratificeren van het Verdrag van Moskou vond er in 1973 een historisch bezoek van Breznjev aan Bonn plaats. Nog nooit eerder was er een Sovjet-leider in West- Duitsland geweest. Het bezoek werd gekenmerkt door economische overeenkomsten tussen beide landen. Deze intensivering van de economische relaties vond tegelijkertijd plaats met de multilaterale voorbereidingen van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking van Europa (CSVE). Gedurende deze periode speelde er op de achtergrond een internationale monetaire crisis, die eindigde met het besluit van president Nixon om de goudstandaard los te laten. Ook de oliecrisis was van belang in deze periode. Alle landen die contacten onderhielden met Israël, werden door de olie exporterende Arabische landen (de zogenaamde OPEC- landen) na afloop van de voor de Arabieren desastreuze Yom Kipoeroorlog in 1973, geconfronteerd met stijgende olieprijsen en boycots. Volgens Angela Stent kenmerkte deze periode zich door het besef van zowel de BRD als de Sovjet- Unie van de mogelijkheden en beperkingen van de onderlinge bilaterale betrekkingen.<sup>163</sup> Dit hoofdstuk gaat kort in op de ontwikkeling van de economische betrekkingen en de betekenis daarvan voor de bilaterale relatie tussen de Sovjet- Unie en de Bondsrepubliek. Het verschil tussen deze en de vorige fase wordt daarmee verduidelijkt. Ook wordt een korte toelichting gegeven op een centrale kwestie die op multilateraal niveau speelde, namelijk de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking (CSVE).

#### *De kwesties in aanloop naar Bonn*

In aanloop naar het staatsbezoek werden diverse aspecten van de onderlinge betrekkingen verder uitgewerkt. Deze aspecten waren van minder politiek belang dan die van het Verdrag van Moskou. Een van de kwesties die besproken werd betroffen energieleveranties. Op 6 juli 1972 werd in Düsseldorf de tweede levering van gas en pijpleidingen getekend, ditmaal met een looptijd van twintig jaar.<sup>164</sup> De overeenkomst bevatte een kredietlevering tussen de Sovjet- handelsbank en de

---

<sup>162</sup> Dokument 145: ‘Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Gerneralsektretär des ZK der KpdSU, Breschnew’ (18-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004)710-721, 718.

<sup>163</sup> Stent, *From Embargo to Ostpolitik*, 179.

<sup>164</sup> De ondertekening van de overeenkomst was tussen Mannesman Export AG, Thyssen Stahlunion Export GmbH, Ruhrgas AG en de Deutschen Bank AG. Het aardgasverdrag was geldig voor twintig jaar en meer dan 10

Deutsche bank, hetgeen de verbeterde relatie tussen beide landen nogmaals bevestigde. De Russische minister van Buitenlandse Handel en bondskanselier Willy Brandt spraken beiden de hoop uit op verdere economische samenwerking in de toekomst, bijvoorbeeld bij de exploitatie van Russische bodemschatten.<sup>165</sup> Een jaar na het ondertekenen van het Verdrag van Moskou, werd er al door beide landen gesproken over vergaande leveringen van grondstoffen door de Sovjet- Unie. Zo was de Sovjet- Unie bereid uranium te leveren, uiteraard alleen voor economisch gebruik.<sup>166</sup> Hierin speelde ook een eigen belang. De Russen konden daardoor het Amerikaanse monopolie voor de West- Europese nucleaire sector doorbreken en eventueel zelfs beïnvloeden. De leveringen zouden wel binnen EURATOM<sup>167</sup> plaats vinden.<sup>168</sup> Ook de toestemming van de Verenigde Staten was een vereiste. Aan deze eisen werd voldaan, waardoor de handelsbetrekkingen tussen de Sovjet- Unie en de BRD omtrent deze belangrijke en strategische grondstof zich verder konden ontwikkelen. De handelsovereenkomsten functioneerde als een katalysator tussen de beide regeringen. Deze waren onmisbaar, maar ten aanzien van de veiligheidspolitieke aspecten niet de meest belangrijke factor van het buitenlands beleid van de BRD.

#### *De Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa*

Na de eerste fase van Brandt's nieuwe *Ostpolitik* verplaatste de aandacht van de Bondsregering van een bilaterale naar een multilaterale détente. Centraal daarin stond de CSVE. De CSVE was een plan dat al in 1954 door de Sovjet- Unie was voorgesteld in een bijeenkomst van de vier voormalige bezettingsmachten van Berlijn.<sup>169</sup> De Oost- Europese staten wilden deze conferentie gebruiken om de naoorlogse situatie te legitimeren. Ook de militaire dreiging en eventuele economische, culturele

---

miljard Deutsche Mark (DM) waard. Verder bevatte het een verdrag over de levering van pijpleidingen met een extra grote diameter, waard 1,235 miljoen DM, en een kredietverlening ter waarde van 1,050 miljard DM. Dokument 198: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem sowjetischen Außenhandelsminister Patolitschew' (5-7-1972), in: n: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971. Band II: 1. Juni bis 31. Dezember 1972* (München 2003) 913-915.

<sup>165</sup> Ibidem.

<sup>166</sup> Dokument 312: 'Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Robert' (17-9-1971), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971. Band II: 1. Mai bis 30. September 1971* (München 2002) 1400-1404.

<sup>167</sup> De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) was een internationale organisatie dat onderdeel was van de Europese Gemeenschap en bestond sinds 1958. Het was een organisatie die in Europees verband het vreedzaam gebruik van kernenergie ontwikkelde.

<sup>168</sup> Hiertoe werd het leveringsmonopolie van de Verenigde Staten op het gebied van uranium versoepelt, mits het niet zou leiden tot versterking van de nucleaire potentie van de Sovjet Unie zou leiden. – Dokument 257: 'Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Poensgen' (24-8-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 1282-1285, 1284.

<sup>169</sup> Bucheim, *Deutschlandpolitik*, 139.

en wetenschappelijke samenwerking tussen de West- en Oost- Europese landen behoorden tot de doelstellingen van de conferentie. Het Verdrag van Moskou creëerde een solide basis waarop in de voorbereiding naar deze conferentie verder kon worden onderhandeld. Het principe van de onaantastbare grenzen, territoriale integriteit en soevereiniteit van de staten en het afzien van ingrijpen in de binnenlandse aangelegenheden waren hierbij voor de Sovjet- Unie het meest belangrijk.<sup>170</sup> Bij het staatsbezoek van Breznev aan Bonn, benadrukte hij het belang van de conferentie. De bilaterale politieke samenwerking tussen beide landen, hoefde wat hem betrof niet verder uitgewerkt te worden (zie citaat bij aanvang hoofdstuk). Dit om verder wantrouwen bij de wederzijdse bondgenoten te voorkomen. De bilaterale samenwerking zou in de toekomst voornamelijk dienen ter ondersteuning van de multilaterale aanpak van internationale crisissen en onenigheden. Breznev noemde hierbij expliciet de CSVE.<sup>171</sup> Uiteindelijk vond de conferentie van 3 juli 1973 tot 1 augustus 1975 in verschillende etappes plaats. Dit onderzoek richt zich op de bilaterale toenadering. In verband met het groot aantal deelnemers en de complexiteit van de onderhandelingen is de CSVE verder buiten beschouwing gelaten.

#### *Breznev in Bonn*

Breznev bezocht Bonn van 18 tot 22 mei 1973. Het bezoek van Breznev aan Bonn was vooral bedoeld voor het uitwerken van de economische relaties tussen de Sovjet- Unie en de BRD.<sup>172</sup> Zo bestonden er plannen om Iraans gas via de Sovjet- Unie naar de BRD te leiden en om zoetwater onder de Oostzee- bodem gezamenlijk naar boven te pompen. Een van de zaken die tussen beide landen geregeld werd in aanloop naar het bezoek van Breznev was een vliegroute tussen de BRD en Japan via Moskou die door het Duitse Lufthansa en Russische Aeroflot in gebruik zou worden genomen.<sup>173</sup> De route werd door de diplomaten en betrokkenen ook wel de Siberië- route genoemd. Hierbij speelde mee of West- Berlijn ook in de route opgenomen mocht worden. Naast de vliegroute diende ook het lidmaatschap van de DDR en de BRD bij de Verenigde Naties geregeld te worden.

---

<sup>170</sup> Dokument 58: 'Gespräch des Botschafters Sahn, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (20-21973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 271-286, 281.

<sup>171</sup> Dokument 145: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Generalsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (18-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 710-721, 718.

<sup>172</sup> Dokument 87: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem sowjetischen Botschafter Falin' (23 maart 1973), in: '58: Gespräch des Botschafters Sahn, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (20-21973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 416-419.

<sup>173</sup> Dokument 20: 'Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem sowjetische Botschafter Falin' (24-1-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 105-112.

Daarvoor moest eerst de DDR door de BRD volkenrechtelijk erkend worden. Het grootste probleem hierbij was, dat de regering van Brandt de DDR niet als een andere Duitse staat wilde erkennen. Hetzelfde Duitsland kon geen 'buitenland' worden. Het was echter een logisch gevolg op de erkenning van de naoorlogse status quo.<sup>174</sup> De vluchtelingenkwestie en de toestand van Duitsers in de Sovjet- Unie waren ook belangrijke onderwerpen in aanloop naar Bonn.<sup>175</sup> Ook een eventuele uitwisseling van personen en ideeën werd besproken. Er bevonden zich in 1973 naar schatting nog 1,8 miljoen Russische Duitsers in de Sovjet- Unie, die na jaren van onderdrukking, vervolging en discriminatie naar Duitsland wilden emigreren.<sup>176</sup> Op het gebied van de bilaterale handel had voornamelijk de Sovjet- Unie hoge verwachtingen.<sup>177</sup> Breznev maakte duidelijk dat de onderhandelingen over de vermindering van de troepen op Duits grondgebied niet gekoppeld zouden moeten worden aan de economische onderhandelingen en het verloop van de CSVE.<sup>178</sup> Het eerdere onderscheid tussen de economische en politieke onderwerpen bij het staatsbezoek werd door Breznev ook in Bonn gemaakt.<sup>179</sup>

De sfeer waarin het bezoek van Breznev plaatsvond, was een stuk beter dan drie jaar daarvoor tijdens het bezoek van Brandt aan Moskou. Exemplarisch daarvoor was, dat bij de gesprekken tussen Brandt en Breznev rond het Verdrag van Moskou het getekende verleden tussen beide landen door de communistische leider werd benadrukt. Tijdens zijn bezoek aan Bonn legde Breznev juist het accent op de goede economische betrekkingen tussen beide landen voor de Tweede Wereldoorlog.<sup>180</sup> Volgens hem, had Brandt de moed en het doorzettingsvermogen gehad

---

<sup>174</sup> Dokument 58: 'Gespräch des Botschafters Sahm, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (20-21973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 271-286, 278

<sup>175</sup> Dokument 89: 'Botschafter Sahm, Moskau, and Bundesminister Scheel' (27-3-1973), in: '58: Gespräch des Botschafters Sahm, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (20-21973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 423-431.

<sup>176</sup> Dokument 249: 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well' (15-8-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 1246-1250, 1247.

<sup>177</sup> Dokument 89: 'Botschafter Sahm, Moskau, and Bundesminister Scheel' (27-3-1973), in: '58: Gespräch des Botschafters Sahm, Moskau, mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko' (20-21973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band I: 1. Januar bis 30. April 1973* (München 2004) 423-431.

<sup>178</sup> Dokument 145: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Gerneralsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (18-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 710-721, 719.

<sup>179</sup> Ibidem, 714.

<sup>180</sup> Dokument 150: 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem Gerneralsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (20-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 748-758, 749.

deze historische betrekkingen te herstellen.<sup>181</sup> Deze benadering vormde een scherp contrast met die van twee jaar daarvoor. Niet langer werden de problemen tussen beide landen benadrukt, maar juist de goede betrekkingen werden geaccentueerd. Dit verschil van perceptie op de onderlinge relatie in het verleden was kenmerkend voor de veranderde relatie tussen beide landen. De grote bilaterale veiligheidspolitieke kwesties waren immers al behandeld. De veiligheidspolitieke kwesties die nog open stonden werden multilateraal besproken. Hierdoor bleef er voor beide landen meer ruimte over om de 'lichtere' kwesties te bespreken.

Het economische karakter van de bilaterale relaties tussen de Sovjet- Unie na de totstandkoming van het Verdrag van Moskou werd door hoge ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken van de Bondsrepubliek als volgt samengevat:

'Nachdem die erste Phase unserer Ostpolitik (...) durch die Vertragsabschlüsse und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Ende geht, kommt es darauf an, den so geschaffenen Rahmen durch konkrete Entwicklung der Beziehungen in den verschiedenen Bereichen mit Substanz zu füllen und den eingeschlagenen Kurs dynamisch fortzusetzen. Hierbei messen die osteuropäischen Staaten der Entwicklung der Beziehungen im wirtschaftlichen Bereich entscheidende Bedeutung zu, weil sie ihren Rückstand an Technologie und Industrialisierung aufholen wollen. Wir haben ein Interesse an strukturellen Verbesserungen im Warenaustausch und einem längerfristigen Abbau unserer Exportüberschüsse.'<sup>182</sup>

Hieruit blijkt, na afronding van de eerste fase van de *Ostpolitik* hoe belangrijk het gevonden werd dat de betrekkingen op alle andere vlakken tot het maximale mogelijke ontwikkeld zouden worden. De economische betrekkingen tussen beide landen werden hierbij als zeer belangrijk erkend. Eind augustus 1973 werden door het West- Duitse ministerie van

---

<sup>181</sup> Breznjev had graag gezien dat Brandt langer dan andere bondskanseliers kon aanblijven. In een gesprek tussen Breznjev en Scheel tijdens het staatsbezoek van de Sovjet- leider werd de politieke wil van de regering van Brandt en coalitiegenoot Scheel uitgesproken om het huidige beleid ten aanzien van de Sovjet Unie voort te zetten. Daarop vroeg Breznjev waarom de verschillende regeringen in de Bondsrepubliek zich zo snel afwisselde. Het zou beter voor de onderlinge betrekkingen zijn, als deze regering langer aan zou blijven. De minister van Buitenlandse Zaken Scheel moest daarop uitleggen dat de korte regeringsperiodes een integraal en vitaal onderdeel waren van de West- Duitse vorm van democratie. De Duitse democratie functioneerde niet zoals het communistische staatsbestel. De politieke partijen garandeerde de langdurige toewijding aan politieke kwesties. - Dokument 148: 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem Gerneralsekretär des ZK der KpdSU, Breschnew' (19-5-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30.September 1973* (München 2004)731-745, 743.

<sup>182</sup> Dokument 271: 'Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel und Poensgen' (4-9-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30.September 1973* (München 2004)1238-1344, 1342.



Economische Zaken de voordelen van een investering in de handel met Oost- Europa genoemd:

‘Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Osteuropa und Sowjetunion [sind] wichtige Komponente unserer Friedenssicherungspolitik. Wirtschaftliche Verflechtung fördert Konfliktverhütung und schafft Vertrauen.’<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> In de annotatie van: Dokument 271: ‘Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Diesel und Poensgen’ (4-9-1973), in: Ilse Dorothee Pautsch ed. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973. Band II: 1. Mai bis 30. September 1973* (München 2004) 1338-1344, 1340.

## Conclusie

Het buitenlands beleid van de Bondsrepubliek Duitsland (BRD) werd gedurende de Koude Oorlog gedomineerd door het streven naar de hereniging met de Duitse Democratische Republiek (DDR). De *Ostpolitik* stond daardoor ook in hetzelfde teken. Het buitenlands beleid van Willy Brandt ten aanzien van Oost- Europa vormde een breuk met het verleden. Een toekomstige Duitse hereniging zou volgens Brandt eerder tot stand komen door middel van een normalisatie van de relaties tussen Oost en West. Hierbij werd er geen afbreuk gedaan aan de wederzijdse verplichtingen aan de bondgenoten en allianties. Een multilaterale détente was noodzakelijk en zou met behulp van bilaterale toenadering bereikt kunnen worden. Het Verdrag van Moskou uit 1970 onder het bondskanselierschap van Brandt tussen de BRD en de Sovjet- Unie vormde de spil in deze toenadering. De bilaterale toenadering tussen de twee landen bestond uit een politiek, een economisch en een cultureel- wetenschappelijk aspect. Met name de eerste twee waren van groot belang. Het politieke aspect bestond uit een non- agressiepact en de West- Duitse erkenning van de consequenties van de Tweede Wereldoorlog, zoals de nieuwe grens tussen de DDR en Polen. Het economische onderdeel van de toenadering bestond uit nieuwe handelsovereenkomsten tussen beide landen. Hierbij werden Duitse technologieën verhandeld voor ruwe grondstoffen uit de Sovjet- Unie.

De *Osthandel* stond meer onder toezicht van de staat dan de handel met het Westen. Dit kwam doordat de handelspartners in het Oosten planeconomieën waren, hetgeen betekende dat de staat daar de handelspartner was en niet private ondernemingen. Mede daarom bemoeide de West- Duitse overheid zich intensief met de *Osthandel*. Daarnaast was handel met het Oostblok na de Tweede Wereldoorlog gedecimeerd, waardoor bij politisering de consequenties voor de West- Duitse economie beperkt bleven. De economische betrekkingen met de Sovjet- Unie werden vanuit de BRD gekenmerkt door sancties en embargo's. Om politieke doelstellingen te bewerkstelligen werden negatieve sancties (embargo's) door Willy Brandt vermeden in de onderlinge economische betrekkingen met de Sovjet- Unie. Het gebruik van positieve sancties werd daarentegen juist veelvuldig toegepast. Deze vorm van positieve sanctionering vond ook plaats bij politieke overeenkomsten. De ratificering van het Verdrag van Moskou door de Bondsraad hing ook deels af van de overeenkomst tussen de vier machten in 1971 over Berlijn. Door deze koppeling tussen onderwerpen werden veiligheidspolitieke onderwerpen als de situatie in West- Berlijn en het Verdrag van Moskou gekoppeld aan economische onderhandelingen.

Refererend aan de verschillende verklaringen van het *interdependent* liberalisme (Newnham) en het neorealisme (Stent) betreffende het belang van de economie bij Willy Brandt's *Ostpolitik*,

behoorde volgens Newnham de economie tot de veiligheidspolitieke kwesties – ook wel *high politics* genoemd – en was daardoor van groot belang in de *Ostpolitik*. Daarentegen beschouwt Stent de loskoppeling van de economische onderhandelingen van de veiligheidspolitieke aspecten als de grootste wijziging in het beleid. Volgens haar, behoort de economie niet tot de zogenaamde *high politics* en was de erkenning daarvan door Brandt fundamenteel voor het succes van de *Ostpolitik*.

Deze loskoppeling vond echter nauwelijks plaats. De afzonderlijke bilaterale onderhandelingen, zoals de economische, werden gekoppeld aan het verloop van de multilaterale détente. Daarbij werd geen onderscheid gemaakt tussen politieke en economische kwesties. De betrekkingen rond het Verdrag van Moskou werden echter wel gekenmerkt door het veiligheidspolitieke karakter daarvan. Vooraf vormde de heropening van de overeenkomst over de levering van grote pijpleidingen wel het signaal van de bereidwilligheid voor een bilaterale toenadering. De contacten in aanloop naar Breznev's staatsbezoek aan Bonn in 1973 en daarna, werden ook weer gekenmerkt door het aanhalen van de economische betrekkingen. Politiek gezien viel er niets meer te halen, zonder de *status quo* overhoop te halen met alle gevolgen van dien. De economische betrekkingen en de daarbij behorende investeringen, onderhielden de normalisatie van de bilaterale relatie tussen de Sovjet- Unie en de Bondsrepubliek. Zij vormden een belangrijk middel om veiligheidspolitieke doelstellingen te bereiken.

Het belang van de economische betrekkingen in Brandt's *Ostpolitik* lijkt echter het onderscheid tussen *high* en *low politics* onder druk te zetten. Het militaire evenwicht en de politieke relatie waren afhankelijk van de economische betrekkingen met de Sovjet- Unie. In de rangorde van belang ten aanzien van de veiligheidspolitieke doelstellingen, stonden de economische aspecten eerder naast, dan onder de militaire en politieke aspecten. In de *Ostpolitik* zouden de culturele en wetenschappelijke betrekkingen tussen beide landen wel tot de *low politics* gerekend kunnen worden, doordat deze ten aanzien van de veiligheidspolitieke kwesties geen of nauwelijks een rol speelden. De economische betrekkingen waren daarentegen niet onmisbaar en tegelijkertijd niet fundamenteel voor het succes van de *Ostpolitik*. Daarmee bevond het zich op de grens tussen *high* en *low politics*. Newnham, noch Stent hebben dus volledig gelijk met hun verklaring over het belang van economie. Stent onderschat de werking van de economische aspecten en Newnham overschat het belang van de rangorde ten aanzien van veiligheidspolitieke doelstellingen.

Met zijn *Ostpolitik* haalde Willy Brandt wel het maximale uit de *status quo* van de internationale politiek. Opeenvolgende gebeurtenissen, zoals de bouw van de Berlijnse Muur en de Praagse Lente, bevestigden het besef dat de bipolaire situatie niet snel en eenvoudig te veranderen zou zijn. Door de consequenties van de Tweede Wereldoorlog en dus de naoorlogse situatie te erkennen en bilaterale betrekkingen aan te knopen met de landen in het Oostblok normaliseerde de regering van Brandt de verhoudingen met de communisten zonder de *status quo* te wijzigen of in

gevaar te brengen. De intensievere economische relaties die tijdens en na Brandts bewind ontstonden waren onderdeel van dit proces. De grenzen van wat er binnen de *status quo* bereikt kon worden werden tijdens de periode van *détente* en de *Ostpolitik* onder- en opgezocht. In politiek opzicht waren deze kort na de ratificatie van het Verdrag van Moskou door de Bondsraad al snel bereikt. Dit gold echter niet voor de economische betrekkingen, die nog tot in de jaren tachtig verder ontwikkeld werden.

## Bibliografie

### Bronnenuitgaven

Blasius, Rainer A. (red), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1969* (München 2000).

Blasius, Rainer A. (red), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1970* (München 2000).

Gehlhoff Georg (red), *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994* (Keulen 1995).

Pautsch Ilse Dorothee (red), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971* (München 2002).

Pautsch Ilse Dorothee (red), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972* (München 2003).

Pautsch Ilse Dorothee (red), *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973*. (München 2004).

Digital National Security Archives (DNSA); Kissinger Transcripts.

The National Archives, Cabinet Records.

### Literatuur:

Atlantic Institute for International Affairs (AIIA), Gary K. Bertsch, *East-West Strategic Trade, COCOM and the Atlantic Alliance* (Parijs 1983).

Bender, Peter, *Neue Ostpolitik. Vom Mauerbau bis zum Moskauer Vertrag* (München 1986).

Brandt, Willy, 'The East-West Problem As Seen from Berlin', *International Affairs* 34 (1958) 297-304.

Braun, Hans- Joachim, *The German Economy in the Twentieth Century. The German Reich and the Federal Republic* (London 1990).

Bucheim, Hans, *Deutschlandpolitik 1949-1972. Der politisch- diplomatische prozeß* (Stuttgart 1984).

Fink, Carole en Bernd Schaefer, 'Introduction', in: Carole Fink en Bernd Schaefer (red.), *Ostpolitik 1969-1974. European and Global Responses* (Washington 2009) 1-14.

Førland, Tor Egil, "Economic Warfare' and 'Strategic Goods': A Conceptual Framework for Analyzing COCOM", *Journal of Peace Research* 28 (1991) 191-204.

Hacke, Christian, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder* (Frankfurt am Main 2003).

Hanrieder, Wolfram F., 'The Foreign Policies of the Federal Republic of Germany, 1949-1989', *German Studies Review* 12(1989) 311-332.

Haynes, Jeffrey, *An Introduction to International Relations and Religion* (Harlow 2007).

Hitchcock, William I., *The Struggle for Europe. The Turbulent History of a Divided Continent, 1945 to present* (New York 2004).

Jackson, Robert en Georg Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories & Approaches* (4<sup>de</sup> editie; Oxford 2010)

- Judar, Oswald, 'A Businessman's View of East-West Trade', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 159-162, 160.
- Keohane, Robert O. en Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (3<sup>de</sup> editie; New York 2001).
- Keshk, Omar M.G., Rafael Reuveny en Brian M. Pollins, 'Trade and Conflict: Proximity, Country Size and Measures', *Conflict Management and Peace Science* 27 (2010) 3-27.
- Kirshner, Jonathan, 'Political economy in security studies after the cold war', *Review of International Political Economy* 5 (1998) 64-91.
- Kissinger, Henry, *Diplomacy* (New York 1994).
- Kreile, Michael, 'Ostpolitik reconsidered', in: Ekkehart Krippendorf en Volker Rittberger (red.), *The Foreign Policy of West Germany. Formation and Contents* (London 1980) 123-146.
- Krell, Gert, 'West German Ostpolitik and the German Question', *Journal of Peace Research* 28 (1991) 311-323.
- Lemke, Michael, *CDU/CSU und Vertragspolitik der Bundesrepublik Deutschland inden Jahren 1969-1975: Kontinuität und Wandel christdemokratischer Ost- und Deutschlandpolitik* (Saarbrücken-Scheidt 1992).
- Loth, Wilfried, 'Détente and European integration in the policies of Willy Brandt and Georges Pompidou', in: N. P. Ludlow (red.), *European Integration and the Coldwar: Ostpolitik- Westpolitik 1965-1973* (Londen 2007), 53-66.
- Merkel, Peter H., 'The German Janus: From Westpolitik to Ostpolitik', *Political Science Quarterly* 89 (1974) 803-824.
- Michalak, Stanley J., 'Theoretical Perspectives for Understanding International Interdependence', *World Politics* 32 (1979) 136-150.
- Newnham, Randall E., 'More Flies with Honey: Positive Economic Linkage in German Ostpolitik from Bismarck to Kohl', *International Studies Quarterly* 44 (2000) 73-96.
- Nye, Joseph S., *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History* (7th edition; Boston 2009).
- Paterson, W.E., 'Foreign Policy and Stability in West Germany', *International Affairs* 49 (1973) 413-430.
- Schmidt, Helmut, 'After Czechoslovakia: The Brezhnev Doctrine', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 11-22.
- Spaulding, Robert Mark, *Osthandel and Ostpolitik. German Foreign Trade Policies in Eastern Europe from Bismarck to Adenauer* (Oxford 1997).
- Spinelli, Altiero, 'The Political Background of Economic and Technological Relations between Eastern Europe and the West', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 31-39.
- Stent, Angela, *From Embargo to Ostpolitik. The Political Economy of West German – Soviet Relations 1955-1980* (Cambridge 1981).
- Vogtmeier, Andreas, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung* (Bonn 1996).
- Wilczynski, Jozef, *The Economics and Politics of East-West Trade. A study of trade between developed market economies and centrally planned economies in a changing world* (Londen 1969).

Wilkens, Andreas, 'New *Ostpolitik* and European integration. Concept and Policies in the Brandt era', in: N. P. Ludlow (red.), *European Integration and the Coldwar: Ostpolitik- Westpolitik 1965-1973* (Londen 2007), 67-80.

Woroniak, Alexander, 'Technological Transfer in Eastern Europe: Receiving Countries', in: Stanislaw Wasowski (ed), *East-West Trade and the Technology Gap. A Political and Economic Appraisal* (New York 1970) 85-138.