

## Zwischen Sicherheit und Souveränität: Amerikanische Truppenstationierung und außenpolitischer Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland

*Sebastian Fries*

Seit die vier Siegermächte nach Kriegsende beschlossen, „nach eigenem Ermessen Streitkräfte und zivile Dienststellen in jedem beliebigen Teil oder auch in allen Teilen Deutschlands (zu) stationieren“<sup>1</sup>, war eine alliierte militärische Präsenz auf deutschem Territorium - damit auch in Berlin - völkerrechtlich legitimiert. Diese Legitimation blieb auch nach der Gründung der Bundesrepublik und der DDR gültig. Unter dem Eindruck des Ost-West-Konfliktes wurde das in der Bundesrepublik geltende Besatzungsrecht<sup>2</sup> weitgehend in Vertragsrecht zwischen den drei Westalliierten und der Bundesregierung übergeleitet. Im Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, dem sogenannten Deutschlandvertrag, wurde Einvernehmen über die Beendigung des Besatzungsregimes erzielt und der Bundesrepublik „die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten“<sup>3</sup> vertraglich zugebilligt. Im völkerrechtlichen Sinne konnte allerdings nicht von uneingeschränkter Souveränität gesprochen werden. Die Fortexistenz einiger weniger auf altem Besatzungsrecht beruhender Privilegien gab den Drei Mächten auch nach Inkrafttreten des Pariser Vertragswerkes im Mai 1955 unmittelbare Eingriffsmöglichkeiten in Souveränitätsbereiche der Bundesrepublik. Eines dieser Alliierten Vorbehaltsrechte bestätigte das Recht der Drei Mächte zur Truppenstationierung in Deutschland und regelte die wichtigsten Aspekte der Stationierungspraxis. Es stand allerdings in einem Spannungsverhältnis zu denjenigen Abkommen, die im Rahmen des Beitritts der Bundesrepublik zur NATO abgeschlossen und in denen die Stationierung fremder Truppen auf dem Gebiet der Bundesrepublik vertraglich geregelt worden waren.

Durch die Existenz der Alliierten Vorbehaltsrechte erhielt die Bundesrepublik einen rechtlichen Sonderstatus. Die folgende Studie beschäftigt sich mit der Bedeutung des Rechtes der Drei Mächte zur Truppenstationierung für den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik. Im Vordergrund steht dabei die systematische Überprüfung der Hypothese, daß das Recht auf Truppenstationierung den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik beeinflusst hat. Diese ist keinesfalls unumstritten.

- 1 Vgl. Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands, hier Art. 12, Berlin, 5.6.1945, in: Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte. Hrsg. von Dietrich Rauschnig. München: Deutscher Taschenbuch Verlag/Beck 1989 (2. Aufl.), S. 15-20 (20). Siehe auch Potsdamer Protokoll vom 2.8.1945, ebd., S. 21-34.
- 2 Besatzungsstatut für Westdeutschland vom 10.4.1949 (in Kraft getreten am 21.9.1949), in: Dokumentation zur Deutschlandfrage. Von der Atlantik-Charta 1941 bis zur Berlin-Sperre 1961. Hrsg. von Heinrich von Sieglar, Hauptbd. I. Bonn u.a.: Sieglar 1961, S. 74-76.
- 3 Vgl. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) vom 26.5.1952 (geänderte Fassung vom 23.10.1954), in: Rauschnig, Rechtsstellung Deutschlands, S. 45-49.

ten. Wissenschaftliche Analysen zu den Entscheidungsprozessen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten sowie der operativen Umsetzung sicherheitspolitischer Konzeptionen in Fragen der Truppenstationierung beschäftigten sich bislang kaum mit der *rechtlichen* Sonderrolle des westlichen Teilstaates und ihrer Bedeutung für den außenpolitischen Handlungsspielraum. In der Regel wurden die bi- bzw. multilateralen sicherheitspolitischen Prozesse mit Hilfe von Strukturanalysen des internationalen Systems erklärt.

Das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung setzte sich aus zwei sich ergänzenden Komponenten zusammen:

1. Die Alliierten haben das Recht, Truppen in Deutschland zu stationieren (Rechtskomponente).
2. Die Alliierten übernehmen gleichzeitig Verantwortlichkeiten und Pflichten in Bezug auf die Stationierung von Streitkräften in Deutschland. Um ihren Pflichten nachkommen zu können, dürfen die Drei Mächte, Truppen in „Effektivstärke“<sup>4</sup> in der Bundesrepublik stationieren (Verantwortlichkeitskomponente).

In welcher Form haben Rechts- und Verantwortlichkeitskomponente der Alliierten Vorbehaltsrechte den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik beeinflusst? Aufgrund sicherheitspolitischer Erwägungen war die Bundesrepublik seit Beginn der fünfziger Jahre vor allem daran interessiert, Truppenreduzierungen der Westalliierten zu verhindern. Davon ausgehend wird daher im folgenden angenommen, daß die Alliierten Vorbehaltsrechte auf zweifache Weise - und zwar in *direkter* wie in *indirekter* Form - deutsche Außenpolitik beeinflusst haben. Durch die Aufspaltung der Alliierten Vorbehaltsrechte in eine Rechts- und eine Verantwortlichkeitskomponente eröffnen sich demzufolge vier Annahmen:

1. Die Drei Mächte hatten zwei Möglichkeiten, die Rechtskomponente der Alliierten Vorbehaltsrechte *direkt* einzusetzen. Zum einen konnte sie als Begründung herangezogen werden, um einseitig über Truppenkontingente zu verfügen oder mit Hilfe des Druckmittels des Truppenabzugs die Bundesregierung zu Konzessionen zu zwingen. Zum zweiten war das Recht zur Truppenstationierung ursprünglich auch ein Instrument der Alliierten zum Schutz vor Deutschland. In beiden Fällen hätten die Alliierten Vorbehaltsrechte den deutschen Handlungsspielraum eingeschränkt.
2. Zum anderen konnte sich die Bundesregierung, um umfangreiche alliierte Truppenreduzierungen zu verhindern, *direkt* auf die Verantwortlichkeitskomponente berufen, da diese den Schutz für die Bundesrepublik und Berlin beinhaltete. So eingesetzt konnten die Alliierten Vorbehaltsrechte im Sinne einer Erweiterung des Handlungsspielraums wirken.
3. Setzten die Regierungen der Drei Mächte oder einzelne Mitglieder dieser Regierungen den rechtlichen Sonderstatus der Bundesrepublik mit einem Minderstatus gleich, genauer, begegneten sie der Bundesrepublik in deutlicher

---

4 Ebd. S. 46. „Effektivstärke“ bedeutet die Truppenstärke zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.

Abgrenzung von anderen Verbündeten auffallend kooperationsunwillig, ohne daß strukturelle Abhängigkeiten dafür verantwortlich waren, so wäre eine *indirekte* Wirkung der Rechtsfigur der Alliierten Vorbehaltsrechte auf das zwischenstaatliche Verhältnis anzunehmen. Diese hätte eine Verringerung des deutschen Handlungsspielraums zur Folge gehabt.

4. Die Alliierten Vorbehaltsrechte beinhalteten für die Bundesrepublik die Gefahr einer Prestigeminderung nach innen, da Bonn innerhalb der vorbehaltsrechtlichen Bestimmungen nur sehr geringe Mitwirkungsrechte hatte. Die Bundesregierung hat zwar in der Regel versucht, den Sonderstatus nicht zum Thema innenpolitischer Diskussionen werden zu lassen, um nicht eingestehen zu müssen, daß das Fundament des Problems des Sonderstatus, die Alliierten Vorbehaltsrechte, nicht in ihrem Kompetenzbereich lag. Von einer *indirekten* Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte auf Seiten der Bundesrepublik kann dann gesprochen werden, wenn trotz dieser Bemühungen eine innenpolitische Diskussion begann, deren Folgen nur durch außenpolitische Kurskorrekturen zu kontrollieren waren.

Anhand von zwei Fallstudien über die deutsch-amerikanischen Auseinandersetzungen über das Devisenausgleichsabkommen für Truppenstationierungen von 1966/67 sowie die Auswirkungen der Diskussion über das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut im Jahre 1988 auf das transatlantische Verhältnis, wird in der folgenden Untersuchung empirisch überprüft, ob das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung in der Form der Rechts- und Verantwortlichkeitskomponente die deutsche Außenpolitik direkt, indirekt oder überhaupt nicht beeinflußt hat. Dabei wird die Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte schwerpunktmäßig anhand des deutsch-amerikanischen Verhältnisses analysiert. Eine Konzentration auf die USA erscheint aus zwei Gründen gerechtfertigt. Die Truppenkontingente der Vereinigten Staaten repräsentierten die umfangreichste ausländische Streitmacht auf deutschem Territorium und waren politisch sowie militärstrategisch von größter Bedeutung für die Sicherheit der Bundesrepublik.

### 1. Die Rechtsgrundlage der Stationierung alliierter Truppen

Mit der Gründung der Bundesrepublik 1949 veränderte sich das nach Ende des Zweiten Weltkrieges eingeführte Besatzungsregime. Die Alliierte Hohe Kommission übernahm die Gesetzgebungstätigkeit des Alliierten Kontrollrates.<sup>5</sup> Nach wie vor war Deutschland ein besetzter Staat; die Anwesenheit ausländischer Truppen gründete sich weiterhin auf das Recht der Siegerstaaten, auf dem Territorium des besiegten Staates - ohne dessen ausdrückliche Einwilligung - militärisch präsent zu sein (*ius occupationis bellicae*).<sup>6</sup>

5 Faktisch war die Gesetzgebungskompetenz des Kontrollrates bereits 1948 durch den Auszug der sowjetischen Delegation blockiert.

6 Vgl. dazu Sebastian *Bartsch/Axel Sauder*, Die rechtlichen Grundlagen der ausländischen Truppenstationierung in Deutschland im Wandel der politischen Rahmenbedingungen, in: Gunther *Hellmann* (Hrsg.), *Alliierte Präsenz und deutsche Einheit. Die politischen Folgen militärischer Macht*. Baden-Baden: Nomos 1994, S. 47-88 (50).

Bereits 1949 zeichnete sich mit den der neugewählten Bundesregierung vorgelegten Grundsätzen eines Besatzungsstatuts eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen den Westmächten und der Bundesrepublik ab. In dem am 21. September 1949 in Kraft getretenen Besatzungsstatut für Westdeutschland behielten sich die Drei Mächte ausdrücklich das Recht zur Stationierung von Truppen in Deutschland vor.<sup>7</sup> Weltpolitische Veränderungen, hervorgerufen durch die Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes, machten aber schon zu Beginn der fünfziger Jahre Revisionen im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Westalliierten notwendig. Die Pariser Verträge<sup>8</sup>, die 1955 in Kraft traten, regelten vor allem die Grundlagen für den Beitritt Bonns zur westlichen Verteidigungsgemeinschaft. Als Gegenleistung besiegelten sie das Ende des Besatzungsregimes.

Einer vollständigen Wiederherstellung deutscher Souveränität entsprach das allerdings nicht. Im Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) behielten sich die Westmächte u.a. das Recht vor, weiterhin Streitkräfte in Deutschland zu stationieren.<sup>9</sup> Die Bestimmungen des Deutschlandvertrages waren allerdings nicht eindeutig formuliert und schufen so ein Spannungsverhältnis zwischen den vorbehaltrechtlichen und den vertraglichen Grundlagen der Stationierung ausländischer Truppen.

#### 1.1. Vorbehaltrechtliche Grundlagen der Truppenstationierung

Art. 4 Abs. 2 Deutschlandvertrag sah vor, daß „die von den drei Mächten *bisher ausgeübten oder innegehabten und weiterhin beizubehaltenden Rechte* in bezug auf die Stationierung von Streitkräften in Deutschland von den Bestimmungen dieses Artikels nicht berührt werden, soweit sie für die Ausübung der im ersten Satz des Artikels 2 dieses Vertrags genannten Rechte erforderlich sind“. Damit wurde das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung in *Deutschland* aus dem in Artikel 2 festgeschriebenen gesamtdeutschen Vorbehalt abgeleitet. Diese Einschränkung verhinderte nach Meinung einiger Völkerrechtsexperten eine Vertragsinterpretation, nach der die Stationierung ausländischer Truppen auf dem Territorium der Bundesrepublik ausschließlich auf einer rein vertraglichen, auf gegenseitigem Einvernehmen zwischen den Stationierungsmächten beruhenden Vereinbarung beruhte.<sup>10</sup> Sie reagierten damit auf die Argumente der Befür-

7 Ebd. S. 51.

8 Zum Pariser Vertragswerk zählten die Revision des 1952 ausgehandelten Deutschlandvertrages, die Vereinbarungen der Neun-Mächte-Konferenz von London, die auf der 15-Mächte-Konferenz von Paris ausgesprochene Einladung an die BRD, der NATO und der WEU beizutreten sowie die deutsch-französischen Verhandlungen zum Saarstatut.

9 Weitere Alliierte Vorbehaltsrechte betrafen die „bisher ausgeübten und innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands und einer friedensvertraglichen Regelung“. Art. 4 in: *Rauschnig*, Rechtsstellung Deutschlands, S. 45f. (46).

10 Zu den Völkerrechtsexperten, die in dem Art. 4 Abs. 2 Satz 1 des Deutschlandvertrages eine rechtliche Grundlage für die Stationierung alliierter Truppen in der BRD sehen, zählen u.a. Helmut Rumpf und Dieter Schröder. Die Gegenposition, nach der die Stationierung auf vertraglichen Abmachungen beruht, an denen die BRD als vertragschließender Staat beteiligt ist, vertrat beispielsweise der Botschafter a.D. Wilhelm Grewe. Vgl. Wilhelm Grewe, Souveränität in der Bundesrepublik, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Jg. 80, Nr. 1/2 (1955/56), S. 231-240.

worter einer vertraglichen Rechtsauslegung, die auf die weiteren Bestimmungen des Art. 4 Abs. 2 verweisen: Darin bestätigten die Drei Mächte, daß sie in der *Bundesrepublik* Streitkräfte nur in vollem Einvernehmen mit der Bundesregierung stationieren würden und beabsichtigten, die Rechte und Pflichten dieser Streitkräfte in einem gesonderten Vertrag zu regeln.<sup>11</sup> Die im Deutschlandvertrag vorgenommene sachliche Trennung zwischen der Stationierung von Truppen in Deutschland einerseits und in der Bundesrepublik andererseits schuf eine Rechtsunsicherheit, die bis zum Oktober 1990 ungeklärt blieb.<sup>12</sup>

## 1.2. Vertragliche Grundlagen der Truppenstationierung

Die vertraglichen Regelungen über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte auf dem Territorium der Bundesrepublik sind zum einen im Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, zum anderen im NATO-Truppenstatut und in seinem Zusatzabkommen festgelegt.

Der Aufenthaltsvertrag, der im Oktober 1954 als Teil der Pariser Verträge zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik beschlossen wurde, erhebt die Bundesrepublik in den Fragen der Truppenstationierung in den Stand eines gleichberechtigten Partners. Interessanterweise wurde im Aufenthaltsvertrag die Passage des Deutschlandvertrages, in der die Truppenstärken der Alliierten auf die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung bestehenden Effektivstärken begrenzt wurden, wiederholt.<sup>13</sup> Die Bundesrepublik war zum damaligen Zeitpunkt bestrebt, einen weiteren Anstieg der Truppenstärken auszuschließen. Der beginnende Kalte Krieg und die daraus resultierenden Veränderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik bewirkten jedoch eine Änderung der deutschen Interessen. Anstatt wie bisher darauf bedacht zu sein, einen unkontrollierten Anstieg alliierter Streitkräfte zu verhindern, waren die nachfolgenden Bundesregierungen ausnahmslos daran interessiert, alliierte Truppenabzüge zu verhindern.

Nach der Aufnahme der Bundesrepublik in das Atlantische Bündnis im Jahre 1955 trat sie auch dem NATO-Truppenstatut vom 19. Juni 1951 bei. Dieses Dokument regelt bis zum heutigen Datum die Rechtsstellung ausländischer Truppen auf den Territorien der Stationierungsstaaten. Anders als bei anderen NATO-Mitgliedstaaten konnte die Bundesrepublik diesem nicht automatisch beitreten. Erst 1959, nach vier Jahren zäher Verhandlungen, unterschrieben die Vertreter der Bundesregierung die Vertragsurkunden. Die

11 Vgl. Helmut *Rumpf*, *Das Recht der Truppenstationierung in der Bundesrepublik*, Karlsruhe: C.F. Müller, S. 7.

12 *Rumpf* spricht in diesem Zusammenhang von einer „zwiespältigen Regelung“ und kritisiert diese in den politischen Nachkriegsverträgen nicht selten anzutreffenden Klauseln, „in denen politische Kompromisse auf Kosten der juristischen Klarheit und Logik fixiert worden sind.“ Vgl. ebd., S. 8. Vgl. außerdem Dieter *Schröder*, *Sonderstellung Deutschland. Die Siegermächte können ihre Vorbehaltsrechte nur noch behutsam wahrnehmen*, in: *Die Zeit*, 14.10.1988.

13 Vertrag über den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland (Aufenthaltsvertrag) vom 23.10.1954, in: *Verträge der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 7, Bonn, Köln/Berlin: C. Heymanns 1957, S. 609-613.

lange Verhandlungsdauer erklärte sich aus dem Sonderstatus der Bundesrepublik. Aus unterschiedlichen Gründen bestanden die Alliierten darauf, daß die Bundesrepublik nur einem durch Zusatzregelungen ergänzten NATO-Truppenstatut beitreten konnte.<sup>14</sup> Nach einem vierjährigen Ratifikationsprozeß erlangte das NATO-Truppenstatut 1963 für die Bundesrepublik Gültigkeit. Es löste den Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in Deutschland (Truppenvertrag), den Finanzvertrag und das Abkommen über die steuerliche Behandlung der Streitkräfte und ihrer Mitglieder (Steuerabkommen) ab.<sup>15</sup>

## 2. *Transatlantische Auseinandersetzungen über das deutsch-amerikanische Offset-Abkommen 1966/67*

### 2.1. Die Ausgangslage

Nur wenige Monate, nachdem im März 1966 die französische Regierung angekündigt hatte, daß sie aus der militärischen Organisation des atlantischen Bündnisses austreten wollte und damit die NATO in die bis dato schwerste Krise ihres Bestehens stürzte, wurde der Allianzzusammenhalt erneut einem schweren Belastungstest unterzogen. Im Zuge der Auseinandersetzungen zwischen den Vereinigten Staaten, Großbritannien und der Bundesrepublik über die Frage der Stationierung alliierter Streitkräfte kam es insbesondere in den deutsch-amerikanischen Beziehungen zu Konflikten.<sup>16</sup> Die Kontroversen um deutsche Devisenausgleichsaufwendungen für amerikanische und britische Truppenstationierungen in der Bundesrepublik führten zwischenzeitlich zu einer drastischen Verschlechterung des transatlantischen Verhältnisses, so daß die Beteiligten negative Folgen für den Fortbestand der NATO befürchteten, wenn es nicht gelang, eine einvernehmliche Lösung zu finden.<sup>17</sup>

---

14 Neben der Befürchtung, ohne die Unterzeichnung eines Zusatzabkommens ihren privilegierten Status gegenüber der Bundesrepublik zu gefährden, erwarteten die drei Westmächte heftige innenpolitische Proteste, wenn sie die BRD wie andere Staaten dem Truppenstatut beitreten lassen würde, ohne ihrer Vergangenheit Rechnung zu tragen. Vgl. *Bartsch/Sauder*, *Rechtliche Grundlagen*, S. 54f.

15 Vgl. Vertrag über die Rechte und Pflichten ausländischer Streitkräfte und ihrer Mitglieder in der Bundesrepublik Deutschland in der geänderten Fassung vom 23.10.1954, in: *Bundesgesetzblatt* (zit. als *BGBI*), 1955/II, S. 321, Finanzvertrag, ebd., S. 381-404; sowie Abkommen über steuerliche Behandlung der Streitkräfte und ihrer Mitglieder, ebd., S. 443-473.

16 Obwohl neben der Bundesrepublik und den USA auch Großbritannien an diesem transatlantischen Konflikt beteiligt war, saßen die Hauptakteure jedoch in Bonn und Washington. Daher wird im folgenden die britische Rolle während der Verhandlungen nicht eigenständig analysiert, sondern nur dann mit einbezogen, wenn sie Aspekte der deutsch-amerikanischen Beziehungen erklären hilft.

17 So forderte zum Beispiel der persönliche Berater von Präsident Lyndon Johnson, Francis Bator, in zahlreichen Memoranden an Johnson, diesem Problemkomplex wegen seiner weitgehenden Implikationen für amerikanische Sicherheitsinteressen in Europa höchste Aufmerksamkeit zu widmen. Vgl. Francis Bator, *Memorandum for the President*, Wednesday, March 16, 1966 LBJ Library, Bestand Haftendorn.

Zum Ausgleich der Devisenkosten, welche die Stationierung amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik verursachten, hatten Washington und Bonn im Oktober 1961 eine Regelung vereinbart. In dieser hatte sich die Bundesregierung verpflichtet, in festgelegter Höhe amerikanische Rüstungsgüter zu erwerben und Kredittransaktionen zu tätigen. Diese bilateralen Devisenausgleichs- oder Offset-Abkommen hatten in der Regel eine Laufzeit von jeweils zwei Jahren und bestanden unabhängig von den multilateralen NATO-Zahlungsvereinbarungen, die alle Mitglieder der Allianz betrafen.<sup>18</sup> Aufgrund der sich verschlechternden haushaltspolitischen Lage sah sich die Regierung unter Bundeskanzler Ludwig Erhard Mitte der sechziger Jahre nicht in der Lage, die vertraglich zugesicherten Rüstungskäufe im Rahmen des Devisenausgleichs in den USA zu tätigen. Das deutsche Ersuchen um Zahlungsaufschub bei den Rüstungskäufen wurde 1966 vom amerikanischen Präsidenten Lyndon B. Johnson abgelehnt. Ähnlich verhielt es sich mit dem deutsch-britischen Offset-Abkommen.<sup>19</sup> Für den Fall, daß die Bundesrepublik ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen würde, drohte die Regierung in London kompromißlos mit Reduzierungen der Truppenstärke der British Army of the Rhine (BAOR). Alliierte Truppenreduzierungen entsprachen jedoch keinesfalls deutschen Sicherheitsinteressen. Auch von seiten der USA wurden für den Fall, daß die Bundesrepublik ihren Offset-Verpflichtungen nicht nachkommen würde, im Laufe des Verhandlungsprozesses mehrfach von Vertretern der Johnson-Administration und vom US-Kongreß Reduzierungen der amerikanischen Truppen in Deutschland angedroht.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung stellt sich daher die Frage, ob die Regierung der USA versucht hat, die Rechtskomponente des Truppenstationierungsrechts direkt zu benutzen, um ihrer Forderung nach vollem, vertraglichem Devisenausgleich Nachdruck zu verleihen? Leitete Washington aus der Rechtskomponente ab, einseitig und eigenmächtig über Reduzierungen seiner Truppen entscheiden zu können? Oder wirkte das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung indirekt, indem die amerikanische Administration meinte, Bonn auf Grund seines rechtlichen Sonderstatus in Fragen der Truppenstationierung vergleichsweise stärker unter Druck setzen zu können als andere NATO-Partner?

Seitens der Bundesrepublik hatte die Verhinderung amerikanischer Truppenreduzierungen sicherheitspolitische Priorität. Gibt es Hinweise, daß die Bundesrepublik im Verlauf der Offset-Verhandlungen versucht hat, die Verantwortlichkeitskomponente dazu zu benutzen, um die für ihre Sicherheit elementare Truppenpräsenz zu erhalten? Im Falle umfassender amerikanischer Reduzierungsabsichten hätte von deutscher Seite darauf verwiesen werden können, daß die in den Vorbehaltsrechten erwähnten amerikanischen Verantwortlichkeiten gegenüber Deutschland nicht mehr hätten gewährleistet werden

18 Bilaterale Offset-Abkommen schloß die Bundesrepublik neben den USA nur mit Großbritannien ab. Zur Vorgeschichte und den Details der Offset Vereinbarungen siehe ausführlicher die Dissertation von Elke Thiel, *Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppen in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos 1979, S. 63-67.

19 Zum deutsch-britischen Offset-Abkommen vgl. Gregory Treverton, *The „Dollar-Drain“ and American Forces in Germany. Managing the Political Economics of Alliance*. Athens, OH: Ohio University Press 1978, S. 33f.

können. Oder war die Bundesrepublik primär darauf bedacht, Beschränkungen des außenpolitischen Handlungsspielraums durch eine Thematisierung des deutschen Sonderstatus nach innen wie nach außen zu vermeiden?

## 2.2. Die Johnson-Administration und das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung

Interne Dokumente aus dem Weißen Haus belegen, daß die Johnson-Administration die Frage der Rechtsgrundlagen alliierter Truppen in der Bundesrepublik diskutiert und dazu eine Position entwickelt hatte. Offensichtlich schrieben die USA - anders als von der Bundesregierung gewünscht - der vorbehaltsrechtlichen Grundlage der Truppenstationierung politische Relevanz zu. Am deutlichsten wird dies in einem Memorandum des Weißen Hauses vom 9. April 1966. In der Weisung für den Sonderbotschafter Johnsons, John McCloy, wurde dieser für seine bevorstehenden Gespräche mit der Bundesregierung in Bonn über die französische Entscheidung instruiert, aus der NATO austreten zu wollen. Darin äußerte die amerikanische Regierung Verständnis für die Rechtsgrundlagen der Stationierung französischer Truppen in der Bundesrepublik:

„France’s right to maintain its forces in West Germany derives not from NATO arrangements, but from a series of agreements dating back to 1945. For example, the Convention on the Presence of Foreign Forces in the FRG of October 23, 1954, confirms the French right to maintain its troops in the FRG up to the levels France had there at the time of West Germany’s entry into NATO (i.e., approximately the same as now). Thus, even if France should cease to be a party to the North Atlantic Treaty, France can argue that it retains the basic legal rights to maintain troops in Germany“.<sup>20</sup>

Frankreichs Truppenpräsenz auf deutschem Territorium beruhte bis zu dem Zeitpunkt des französischen NATO-Austrittes auf gleichen rechtlichen Grundlagen wie die der Vereinigten Staaten. Als eine der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges war Paris Signatarstaat des Deutschlandvertrages. Den vertraglichen Regelungen der Truppenpräsenz, also Aufenthaltsvertrag und NATO-Truppenstatut, war Frankreich ebenfalls beigetreten. Aufgrund identischer Rechtsgrundlagen können Interpretationen der amerikanischen Regierung zur Rechtsstellung französischer Truppen in der Bundesrepublik als Aussage über die Bewertung der Rechtssituation der eigenen auf deutschem Territorium stationierten Truppenverbände verstanden werden. Demnach waren die USA der Meinung, daß das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung die eigentliche Rechtsgrundlage begründete und nicht primär NATO-Vereinbarungen wie der Aufenthaltsvertrag. Wie der Disput der Bundesregierung mit Frankreich über die Rechtsstellung zeigte<sup>21</sup>, folgte Bonn dieser Interpretation nicht. Wenn die USA der Ansicht waren, daß der Deutschlandvertrag auch die Rechtsgrundlage für die Stationierung amerikanischer Truppen auf deutschem Territorium darstellte, waren Truppenreduzierungen nicht zwingend an die

20 Vgl. Memorandum for Guidance of Mr. McCloy in his Discussion of French Forces in Germany, Washington, April 9, 1966; in: Foreign Relations of the United States (FRUS), 1964-68, Bd. XIII, Western European Region. Washington, DC: Government Printing Office 1995, S. 357-360.

21 Vgl. dazu den Beitrag von Axel Sauder, Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik: Die Doppelfunktion der französischen Truppen in Deutschland, S. 159-186 in diesem Band.

Zustimmung der Bundesregierung gebunden. Die Annahme eines rechtlichen Sonderstatus der Bundesrepublik durch die Existenz der Alliierten Vorbehaltsrechte seitens der USA rechtfertigt daher die Vermutung, daß Washington in einem transatlantischen Konfliktfall, wie es die Offset-Verhandlungen waren, die Möglichkeit gehabt hätte, diesen Sonderstatuts zum eigenen Vorteil zu nutzen. Dies gilt es u. a. im folgenden zu untersuchen.

### 2.3. Transatlantischer Dissenz: Bilaterale Verhandlungen oder Dreier-Gespräche?

Zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik verzeichnete 1966 das Brutto-sozialprodukt keine Steigerungsraten. Die Regierung Erhard kämpfte mit den innenpolitischen Folgen eines wachsenden Haushaltsdefizites und sah sich immer weniger in der Lage, ihrer aus den Offset-Vereinbarungen resultierenden Verpflichtung nachzukommen, in den Jahren 1965 und 1966 für \$1.35 Mrd. Rüstungsgüter in den USA zu bestellen (und zu bezahlen). Am 1. September 1966 hatte Bonn erst für \$ 665 Mio. Bestellungen aufgegeben und Rechnungen in der Höhe von \$ 261 Mio. beglichen.<sup>22</sup> Neben den Zahlungsschwierigkeiten der Bundesrepublik bei der Erfüllung des alten Abkommens standen im Herbst 1966 zusätzlich turnusgemäß Neuverhandlungen der Offset-Abkommen mit den Vereinten Staaten und Großbritannien für die Jahre 1967-68 an.<sup>23</sup> In dieser Situation hoffte die Regierung Erhard, zwei Ziele verwirklichen zu können: Zum einen galt es, von der amerikanischen und der britischen Regierung einen Zahlungsaufschub für das laufende Offset-Abkommen zu erhalten. Zum anderen sollte erreicht werden, daß die Ausgleichszahlungen der Bundesrepublik für die folgenden Jahre reduziert wurden. Bundeskanzler Ludwig Erhard, den ein freundschaftliches Verhältnis mit Präsident Johnson verband, war zuversichtlich, diese Ziele in enger bilateraler Kooperation mit den USA verwirklichen zu können.<sup>24</sup> Diese Hoffnung sollte sich als Trugschluß erweisen.

In Washington war die Johnson-Administration wegen ihres umfassenden sozialpolitischen Programms ('Great Society') und der Fortsetzung des Vietnam-Krieges unter verstärkten innenpolitischen Druck geraten. Im US-Kongreß wurden die Stimmen lauter und zahlreicher, die größere Verteidigungsanstrengungen der Europäer forderten.<sup>25</sup> Erhards Andeutungen, daß beim Devisenausgleich Schwierigkeiten bestünden, kamen für

22 Vgl. *Treverton*, Dollar-Drain, S. 34. Zahlen in einem Memorandum von Verteidigungsminister McNamara an Präsident Johnson; vgl. Memorandum for the President by Robert McNamara, September 19, 1966, LBJ Library, Bestand Haftendorn.

23 Die Offset-Abkommen der Bundesrepublik mit den USA bzw. Großbritannien liefen im Frühling bzw. Sommer 1967 aus. Vgl. Helga *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67. Baden-Baden: Nomos 1994, S. 243.

24 Erhard betrachtete Johnson als seinen Vertrauten und Freund und gab sich in Verkennung der amerikanischen Situation der Illusion hin, in einem persönlichen Gespräch Johnson von dem Freundschaftsdienst des Zahlungsaufschubs überzeugen zu können. Vgl. *Treverton*, Dollar-Drain, S. 36.

25 Der Mehrheitsführer der Demokraten im Senat, Mike Mansfield, legte im August 1966 den Entwurf für eine weitergehende Senats-Resolution vor, in der er sich für eine substantielle Truppenreduzierung aussprach. Mansfields Unterstützung im Senat wuchs. Außerdem war Johnson auf die Unterstützung des Senats für seine Vietnam-Politik angewiesen. Vgl. *Thiel*, Dollar-Dominanz, S. 163f.

die Amerikaner zu einem denkbar ungünstigen innenpolitischen Zeitpunkt, da auch der finanzielle wie politische Handlungsspielraum Washingtons beschränkt war. Die drohende Nichterfüllung des Offset-Abkommens mit Großbritannien seitens der Bundesrepublik und die dann zu erwartenden britischen Truppenreduzierungen hätten die für die Johnson-Administration ohnehin schon schwierige innenpolitische Lage noch ungünstiger gestaltet: Für den Fall britischer Truppenabzüge erwartete man in Washington Kettenreaktionen in anderen NATO-Ländern<sup>26</sup>, die wiederum den innenpolitischen Forderungen in den USA nach eigenen Reduzierungen Nachdruck verliehen hätten. Die Folge wäre eine empfindliche Beeinträchtigung amerikanischer Sicherheitsinteressen gewesen. Johnson schlug der Bundesrepublik umfassende Gespräche zwischen den drei Regierungen über den Gesamtkomplex von Truppenstationierung und Devisenausgleich vor, um auf diesem Wege die Anforderungen aus der amerikanischen Innenpolitik zu entschärfen.

Der Vorschlag, Dreier-Gespräche anzuberaumen, traf aber in Bonn aus zwei Gründen auf wenig Gegenliebe. Die Regierung Erhard befürchtete zum einen, daß sie sich gegenüber dem vereinten Druck der Amerikaner und Briten in einer schwachen Verhandlungsposition befinden würde, die die Verwirklichung unmittelbarer deutscher Ziele - Zahlungsaufschub für das bestehende Offset-Abkommen und die Reduzierung zukünftiger deutscher Zahlungen - unwahrscheinlich machen würde. Sie stimmte zwar mit der amerikanischen Regierung überein, daß dringend über Grundfragen der atlantischen Sicherheit und des Bündniszusammenhaltes gesprochen werden müßte. Bonn wollte jedoch eine Situation vermeiden, in der die fiskalische Problematik der Devisenausgleichszahlungen die militärpolitische Strategiediskussion bestimmte. Anders ausgedrückt: Konzeptionen transatlantischer Sicherheit und damit auch die Stärke der amerikanischen Truppen in der Bundesrepublik sollten nicht primär von finanziellen Erwägungen abhängen, sondern von dem übergeordneten Gesichtspunkt, die Verteidigungsfähigkeit zu gewährleisten. Erhard ging davon aus, daß es ihm aufgrund seines engen Verhältnisses zum amerikanischen Präsidenten gelingen würde, diesem in einem persönlichen Gespräch unter vier Augen seine Beweggründe zu erläutern und ein Junktim zwischen deutschen Zahlungen und der Höhe der amerikanischen Truppenpräsenz zu verhindern. Zum anderen lehnte die Bundesrepublik trilaterale Verhandlungen ab, um den Eindruck zu vermeiden, daß Bonn hauptsächlich für die finanziellen Aufwendungen verantwortlich sei, die den USA und Großbritannien den Aufenthalt ihrer Truppen auf deutschem Territorium ermöglichten.<sup>27</sup> Neben den sicherheitspolitischen Implikationen beinhaltete ein Junktim zwischen Ausgleichszahlungen und Truppenpräsenz nach Ansicht der Bundesregierung die Gefahr, daß die deutschen Offset-Leistungen als Begleichung alliierter Besatzungskosten betrachtet würden. Bonn lag viel daran, die Thematisierung des deutschen Sonderstatus in diesem sensiblen Bereich zu vermeiden. Außerdem war die Bundesregierung bestrebt zu verhindern, daß Großbritannien - analog zu den USA - einen vollständigen Devisenausgleich forderte. In der Folgezeit wurde aber deutlich, daß Bonn den sicherheitspolitischen Konsequenzen eines Junktims wesentlich größere Bedeutung zumaß als den politischen Folgen einer Statusminderung.

26 Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 239.

27 Vgl. *ebd.*, S. 240-241.

Die deutschen Bemühungen, die Zustimmung Washingtons zu einer engen bilateralen Abstimmung über die wichtigsten Inhalte der Verhandlungen vor dem Beginn von Dreier-Gesprächen zu erreichen, scheiterten. Das lag hauptsächlich daran, daß die Regierung nicht in der Lage war, die innenpolitischen Beschränkungen in Washington und die daraus resultierenden Zwänge der US-Administration richtig einzuordnen. Sonst hätte man in Bonn erkennen müssen, daß Washingtons Wunsch, Großbritannien an den Verhandlungen zu beteiligen, primär dem Ziel diene, die Fortsetzung amerikanischer Präsenz innenpolitisch nicht zu gefährden, indem den Kongreßmitgliedern, die sich für Veränderungen in der bisherigen amerikanischen Europapolitik einsetzten, weitere argumentative Munition in die Hand gegeben würde. Im Kern verfolgten die Bundesrepublik und die USA also identische Zielsetzungen.

Somit bestanden keine grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten in der *Sache*, sondern 'nur' über den *Weg*. Da Erhard dies aber nicht erkannte, mußte ihm die Ablehnung seiner Bitten nach bilateraler Abstimmung als persönliche Niederlage erscheinen. Die Gefahr einer Thematisierung des deutschen Sonderstatus von amerikanischer Seite bestand dagegen nicht. Die Entscheidung der amerikanischen Regierung, sich über die deutschen Bedenken hinwegzusetzen, war kein Zeichen dafür, daß die USA beabsichtigten, einseitig gegen die Interessen der Bundesrepublik zu entscheiden. Die USA hatten keine Veranlassung, die Alliierten Vorbehaltsrechte direkt einzusetzen, um ihren Standpunkt durchzusetzen und taten es auch nicht. Da Washington sich auch nicht anschickte, seine Verpflichtungen zu vernachlässigen, sondern im Gegenteil die Dreierverhandlungen befürwortete, um seine Verantwortung für die europäischen Sicherheit auch in Zukunft wahrnehmen zu können, bestand auch für die Bundesrepublik keine Notwendigkeit, die Verantwortlichkeitskomponente ihrerseits direkt einzusetzen.

Allerdings gab es innerhalb der Johnson-Administration keine einheitliche Auffassung über die Frage, wie auf die deutsche Zahlungsunfähigkeit beim Devisenausgleich zu reagieren sei. Dabei vertraten das State Department unter Außenminister Dean Rusk und sein Stellvertreter George Ball, der Berater im Nationalen Sicherheitsrat, Francis Bator, sowie der amerikanische Botschafter in Bonn, George McGhee, eine gemäßigte Linie. Nach dem Austritt Frankreichs aus der militärischen Organisation der NATO waren diese sehr darauf bedacht, den Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der Allianz nicht zusätzlich zu gefährden. Sie plädierten aus diesen Gründen nachhaltig für eine kooperative Verhandlungsposition gegenüber der Bundesregierung. Der Plan, das deutsche Offset-Problem im Rahmen von Dreier-Gesprächen lösen zu wollen, um damit die Briten von einseitigen Reduzierungen abzuhalten, fand auch die Unterstützung von Ball und Bator.<sup>28</sup> Diese rieten dem Präsidenten zwar davon ab, der Bundesregierung direkt mit Truppenabzügen zu drohen, plädierten aber dafür, in den Dreier-Gesprächen den Gesamtkomplex von Streitkräften, Dislozierung und Devisenausgleich zu behandeln.<sup>29</sup>

28 Vgl. Memo to President from Bator, Subject: Agenda for Meeting on European Policy, August 23, 1966. LBJ Library, Bestand Haftendorn.

29 Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 240.

Verteidigungsminister Robert McNamara schätzte die Folgewirkungen britischer Truppenabzüge als weniger gravierend ein als seine Kollegen im State Department. Er setzte sich mit Nachdruck dafür ein, daß die Bundesregierung das laufende Offset-Abkommen vollständig erfüllte. Sollte Bonn diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, schlug er als Gegenmaßnahme Truppenreduzierungen vor und befürwortete eine Ausweitung der Transportkapazitäten, um Truppenverbände im Krisenfall schnell nach Europa überführen zu können.<sup>30</sup> Der Vietnam-Krieg dominierte die tagespolitische Agenda des Pentagon und ordnete alle weiteren politischen Ereignisse den Bemühungen unter, den Krieg so schnell wie möglich erfolgreich zu beenden. McNamara fand für seine Auffassung Unterstützung bei Finanzminister James Fowler. Beide lehnten es ab, in einer Zeit knapper finanzieller Ressourcen einem wohlhabenden Land wie der Bundesrepublik Aufschub beim Devisenausgleich zuzugestehen, während die eigene Bevölkerung zusätzliche Mittel für den Vietnam-Krieg aufbringen mußte.<sup>31</sup> McNamaras Junktim zwischen deutschen Ausgleichszahlungen und amerikanischer Truppenstärke resultierte also aus dem Bestreben nach innenpolitischer Absicherung und technischer Durchführbarkeit des Vietnam-Krieges.<sup>32</sup>

Der amerikanische Verteidigungsminister begann schon frühzeitig, der Bundesregierung seine Position hinsichtlich der deutschen Zahlungsverpflichtungen klar zu machen. Im Mai 1966 konfrontierte er seinen deutschen Amtskollegen, Kai-Uwe von Hassel, mit der Warnung, daß die USA die Stärke der amerikanischen Truppenpräsenz von der Höhe der deutschen Devisenausgleichszahlungen abhängig machen würden. Er drohte damit, daß die USA gegebenenfalls einseitige Entscheidungen treffen würden, falls die Bundesregierung sich nicht bereit war, im Sinne amerikanischer sicherheitspolitischer Interessen zu handeln.<sup>33</sup> Offensichtlich war McNamara der Ansicht, daß die Bundesrepublik bei konfligierenden Interessenslagen zwischen Bonn und Washington - hier die Bitte um Aufschub der Rüstungskäufe, dort die Konzentration auf Südost-Asien und Burden-Sharing - ihre Interessen hintanstellen mußte. Der Bundesrepublik wurde für den Fall, daß sie ihre Devisenausgleichsverpflichtungen nicht erfüllen würde, mit dem scharfen Druckmittel der Truppenreduzierungen gedroht. Im Pentagon war man sich bewußt, daß die Regierung Erhard Truppenreduzierungen als empfindliche Sicherheitseinbuße betrachten mußte. McNamaras harte Gangart war jedoch keinesfalls nur in der Bundesrepublik zu spüren. Verbündete wie Japan oder Großbritannien waren von seinem Bestreben, die amerikanische Verteidigungspolitik auf den Vietnam-Krieg zu konzentrieren, in gleichem Maße betroffen.<sup>34</sup>

---

30 Vgl. ebd., S. 239-240.

31 Vgl. dazu Deborah *Shapley*, *Promise and Power. The Life and Times of Robert McNamara*. Boston: Little, Brown 1993, S. 399-400.

32 McNamara, so Francis Bator, war sehr darum bemüht, dem US-Kongreß und insbesondere dem Mehrheitsführer im Senat, Sen. Mike Mansfield keine zusätzlichen Argumente an die Hand zu liefern, mit denen finanzielle und personelle Kürzungen im Militärhaushalt hätten unterstützt werden können. So Bator in einem Gespräch mit dem Verfasser, 12.1.1995, Cambridge, MA.

33 Vgl. *Treverton*, *Dollar-Drain*, S. 34f.

34 ebd.

Im Vorfeld des Besuches von Bundeskanzler Erhard Ende September 1966 in Washington setzten sich die inneradministrativen Auseinandersetzungen fort. McNamara schlug vor, daß Johnson „[should] push hard for this form of fulfillment [vollständige Zahlung des alten Offsets bis Juni 1967; S.F.] of the current offset.“<sup>35</sup> Zusätzlich plädierte er für Einsparungen bei den Militärausgaben für die Region und sprach sich dafür aus, 50.000 Soldaten aus Europa abzuziehen.<sup>36</sup> Da er sich mit dieser Auffassung jedoch nicht durchsetzen konnte, stimmte er zunächst mit Rusk und Ball überein, daß versucht werden sollte, in Dreier-Gesprächen einen Kompromiß zu finden.<sup>37</sup>

Obwohl McNamara sich wenig von der deutschen Notlage beeindruckt zeigte, läßt sich seine harte Gangart dennoch nicht auf die Perzeption eines deutschen Sonderstatus zurückführen. Seine Priorität galt allein dem Vietnam-Krieg. Er war bereit, dieser Zielsetzung alles weitere unterzuordnen. Eine Singularisierung der Bundesrepublik fand zu keinem Zeitpunkt statt. Es bestand keine Gefahr einer Instrumentalisierung des deutschen Sonderstatus. Eine indirekte Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte war demzufolge vor Beginn der Dreier-Gespräche nicht festzustellen. Würde sich die amerikanische Position in den Verhandlungen ändern?

#### 2.4. Die Dreier-Gespräche: Dominanz sicherheitspolitischer Anforderungen

Nachdem es der Bundesregierung nicht gelungen war, die USA davon zu überzeugen, daß die Offset-Problematik bilateral geregelt werden sollte, hatte für sie in den am 20. Oktober 1966 aufgenommenen Dreier-Gesprächen die Erhaltung der alliierten Präsenz sicherheitspolitische Priorität. Mit Blick auf die prekäre Haushaltslage mußte vermieden werden, daß ein zu enges Junktim zwischen der Anzahl der stationierten Streitkräfte und der Höhe deutscher Ausgleichszahlungen entstand. Um den Einfluß finanzieller Erwägungen möglichst gering zu halten, schlug die Bundesregierung vor, sich in den Verhandlungen zuerst mit der Frage der langfristigen Verteidigungsstrategie zu befassen, um auf dieser Grundlage die Devisenausgleichszahlungen festzulegen.<sup>38</sup> Auf diesem Wege hoffte Bonn, trotz der angespannten finanziellen Situation massive Truppenreduzierungen vermeiden zu können. Nach wie vor wurde in Regierungskreisen auch die Sorge vor Prestigeinbußen geäußert. Sie spielten jedoch offensichtlich eine wesentlich geringere Rolle als sicherheitspolitische Erwägungen.<sup>39</sup>

Der Leiter der amerikanischen Delegation bei den Dreier-Verhandlungen, John McCloy, zeigte für die deutsche Position Verständnis. Seine Definition amerikanischer

35 McNamara, Memorandum for the President, September 19, 1966. McNamara und Fowler konfrontierten Erhard während dessen Staatsbesuch in Washington Ende September offen mit ihrer harten Verhandlungsposition: „Bob [McNamara] hit him [Erhard] high, Fowler hit him low,“ a witness recalled. „It was brutal. Erhard [...] was no match.“, zitiert in: Henry L. Trehitt, McNamara. New York: Harper and Row 1971, S. 187.

36 McNamara, Memorandum for the President, 19.9.1966.

37 Vgl. Memo to President from Rostow, September 26, 1966. LBJ Library, Bestand Haftdorn.

38 Vgl. Haftdorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 256.

39 Vgl. Horst Mendershausen, Troop Stationing in Germany. Value and Cost. Santa Monica: RAND PR-5881 1968, S. 73.

Interessen in Europa war kompatibel mit der von deutscher Seite angestrebten Fortsetzung der alliierten Truppenpräsenz. Aus diesem Grunde empfahl er Präsident Johnson Ende November 1966, die Themen Devisenausgleich und Truppenstationierung zu entkoppeln - im Gegensatz zu der bisher in Washington vorherrschenden Auffassung -, um den Zusammenhalt der NATO nicht zu gefährden.<sup>40</sup> Er konnte sich allerdings mit diesem Vorschlag nicht durchsetzen. Das Junktim wurde weiterhin aufrecht erhalten. Vor allem Verteidigungsminister McNamara hielt den Abzug von einer bis zwei Divisionen aus Deutschland und ihre Verlegung nach Vietnam für notwendig und die Aufrechterhaltung des Junktims für unerlässlich, um ein Höchstmaß an Flexibilität in der Frage der Dislozierung amerikanischer Truppen sicherzustellen.<sup>41</sup>

Im Verlauf des Verhandlungsprozesses zeigte sich McNamara verstärkt von den Gefahren möglicher britischer Truppenreduzierungen überzeugt und bat die Bundesregierung zusammen mit Rusk anlässlich des Besuches von Außenminister Brandt im Februar 1967, alles zu veranlassen, um ein Scheitern der Dreier-Gespräche zu verhindern.<sup>42</sup> Der Appell wurde in Bonn verstanden und förderte dort die Bemühungen, eine Kompromißlösung zu finden. Neben der bereits vorher getroffenen Zusage, das laufende Offset-Abkommen zu erfüllen, ging die Bundesregierung in der Frage des künftigen Devisenausgleichs bis an das Äußerste ihrer finanziellen Möglichkeiten, um amerikanische und britische Truppenreduzierungen zu verhindern. Auch die amerikanische Bereitschaft, im Interesse des Bündniszusammenhaltes sich auf eine gemeinsame Vorgehensweise zu verständigen, war groß.

Bevor in den Dreier-Gesprächen eine Kompromißformel gefunden wurde, kam es noch einmal zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Rusk und McNamara. Inzwischen war deutlich geworden, daß ohne amerikanische und britische Truppenrückführungen keine Lösung für die Offset-Problematik gefunden werden konnte. In Washington konnten sich aber Verteidigungs- und Außenminister nicht darauf einigen, wieviele Truppen im Rahmen eines Rotationsplans zeitweise in die USA zurückverlegt werden sollten.<sup>43</sup> Johnson entschied sich für Rusks Vorschlag, der eine geringere Anzahl an Streitkräften rotieren lassen wollte. McNamara intervenierte ein letztes Mal im April 1967, und drohte

---

40 Vgl. Conclusions and Recommendations, Schreiben von McCloy an Präsident Johnson (o. Dat.), LBJ Library, Bestand Haftendorn; sowie *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 261.

41 Vgl. ebd. S. 262.

42 Vgl. Background Paper: Trilateral Discussions of Force Levels in Germany and Related Issues. Visit of FRG Vice Chancellor Willy Brandt, February 1967, LBJ Library, Bestand Haftendorn.

43 Der amerikanische Verhandlungsführer McCloy lehnte jegliche Truppenreduzierungen ab. In einem Memorandum an Johnson hob er allerdings einige aus seiner Sicht positive Aspekte des von *Rusk* vorgeschlagenen Rotationsplanes hervor. Vgl. LBJ Library, Bestand Haftendorn. Für den Fall, daß Johnson den Plänen McNamaras zustimmen würde, drohte McCloy, die Verhandlungsführung niederzulegen. In einem Gespräch Anfang März 1967 erläuterte ihm daraufhin der Präsident, warum Rückverlegungen von Truppen in die USA unvermeidlich wären: „I can go down to the Hill and I can make a speech against a cut, and that two divisions would be a bad thing; you know what? I wouldn't get 25 votes.“ Die Situation im Kongreß würde ihn, so der Präsident, zwingen, Kürzungen zu beschließen. Vgl. Memorandum for the Record: Subject: President's Conversation with John McCloy concerning US Position, Wednesday March 1, 1967, S. 6. LBJ Library, Bestand Haftendorn.

der Bundesrepublik mit Truppenabzügen. Er konnte sich jedoch wiederum nicht durchsetzen. Präsident Johnson lehnte es ab, auf diese Weise Druck auf die Bundesrepublik auszuüben und zeigte sich ein weiteres Mal kompromißbereit.<sup>44</sup> Am 28. April 1967 konnten die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden. Durch den Kompromiß wurde die Verteidigung der NATO zwar in geringem Maße geschwächt, die umfassenden Nachteile eines umfangreichen Abzuges konnten jedoch vermieden werden. Johnson hielt sich konsequent an die Verhandlungsanweisungen für McCloy vom März 1967, in denen es hieß: „Force levels should be determined through agreement among the Allies on the basis *only of security considerations*.“<sup>45</sup> Die USA hatten nicht einseitig reduziert, sondern versucht, deutsche und amerikanische Interessen zu verbinden, um den Bündniszusammenhalt nicht zu gefährden.

## 2.5. Das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung und die Offset-Problematik

Weder im Vorfeld noch während der Dreier-Gespräche spielte das Alliierte Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung eine entscheidende Rolle. Es kann nicht zur Erklärung des Verhaltens der beteiligten Akteure herangezogen werden. Die transatlantischen Außen- und Sicherheitsbeziehungen blieben in diesem Fall von einer politischen Thematisierung der Rechtsfragen unbeeinträchtigt.

Die USA verzichteten vor und während der Dreier-Gespräche darauf, das Rechtsinstrument direkt einzusetzen. Die Entscheidung, die Offset-Problematik nicht wie von der Bundesrepublik gewünscht in bilateralen Gesprächen 'vorzuentcheiden' beruhte auf sicherheitspolitischen Erwägungen und wurde auch so begründet. Auf diese Weise wollte sich die Johnson-Administration ihre Handlungsfähigkeit erhalten, um das amerikanische Engagement in Europa nicht aufgrund von innenpolitischem Druck zu gefährden. Das Dreier-Verhandlungsgremium stellte sicher, daß die unvermeidlichen Truppenreduzierungen maßvoll blieben. Im Verlauf der Verhandlungen wurde deutlich, daß die USA ihr sicherheitspolitisches Engagement in Europa nicht in Frage stellten, sondern fortzusetzen gedachten. Truppenabzüge hätten eine kontraproduktive Wirkung gehabt. Die Aufrechterhaltung des amerikanischen Junktims zwischen deutschen Ausgleichszahlungen und der Anzahl der Streitkräfte in der Bundesrepublik war demnach nicht darauf zurückzuführen, daß die USA einseitige Truppenreduzierungen durchsetzen wollten. Vielmehr dominierte das Bestreben, zu einer Lösung zu kommen, die den Allianzzusammenhalt sichern sollte. Die Vermutung, nach der die US-Administration versucht haben könnte, die in den Offset-Verhandlungen vereinbarten amerikanischen Truppenreduzierungen mit der Rechtskomponente der Alliierten Vorbehaltsrechte durchzusetzen, hat sich nicht bestätigt. Obwohl sich die Johnson-Administration ihrer Rechtsgrundlagen bezüglich der Stationierung von Streitkräften in der Bundesrepublik bewußt war<sup>46</sup>, nutzten die USA diesen rechtlichen Vorteil nicht als ein politisches Druckmittel. Obwohl vor allem Verteidi-

44 Die Bundesregierung war mit einigen Details in bezug auf die abzuziehenden Luftwaffeneinheiten nicht einverstanden. Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 280-281.

45 Vgl. *Trilateral Negotiations and NATO*. LBJ Library, Bestand Haftendorn.

46 Vgl. Memorandum for the Guidance of Mr. McCloy, in: FRUS, 1964-68, S. 357-360.

gungsminister McNamara die Ansicht vertrat, daß die Bundesregierung bei Nichterfüllung ihrer Devisenausgleichsverpflichtungen mit Reduzierungen in der Streitkräftestärke rechnen müßte, wurden diese Forderungen nie mit rechtlichen Argumenten begründet. Aus sicherheitspolitischen Erwägungen bestand innerhalb der Johnson-Administration Konsens darüber, daß eine Verhandlungslösung erreicht werden sollte.<sup>47</sup>

Ebenso wenig lassen sich auf amerikanischer Seite Hinweise auf eine indirekte Wirkung der Rechtskomponente der Alliierten Vorbehaltsrechte finden. McNamaras harte Gangart gegenüber der Bundesrepublik und deren Zahlungsschwierigkeiten lag nicht in der Auffassung begründet, Bonn aufgrund seines rechtlichen Sonderstatus amerikanische Entscheidungen aufzwingen zu können. Die Alliierten Vorbehaltsrechte wirkten nicht auf indirekte Weise. McNamaras Denken und Handeln war 1966/67 völlig vom Vietnamkrieg dominiert. Zudem verhandelte er in vergleichbaren Situationen mit anderen Partnern der USA ebenso kompromißunwillig, wenn die Vietnam-Politik betroffen war.

Auch die Bundesregierung griff während der Offset-Verhandlungen nicht auf das Instrument der Alliierten Vorbehaltsrechte zurück. Die Vermutung, daß Bonn die auf Grund der ausstehenden Devisenausgleichszahlungen drohenden Truppenreduzierungen der USA mit dem Hinweis auf die in den Alliierten Vorbehaltsrechten enthaltene Verantwortlichkeitskomponente zurückgewiesen hat, konnte nicht bestätigt werden. Zwei Begründungen erscheinen denkbar: Zum einen wäre es Bonn schwer gefallen zu argumentieren, daß die USA im Rahmen der geplanten Truppenreduzierungen ihre Verantwortlichkeiten zum Schutze der Bundesrepublik verletzen würden. Nicht einer der amerikanischen Truppenreduzierungsvorschläge hätte die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit gefährdet. Zum anderen verliefen die deutsch-amerikanischen Koordinationsbemühungen spätestens seit Beginn des Jahres 1967 in einer sehr kooperativen Atmosphäre, so daß die Instrumentalisierung der Alliierten Vorbehaltsrechte seitens der Bundesrepublik nicht notwendig war. Ohne viel erreichen zu können, wäre auf diesem Wege höchstens der rechtliche Sonderstatus der Bundesrepublik öffentlich thematisiert worden. Daran aber war Bonn nicht gelegen.

Bei der Diskussion über das Junktim zwischen Ausgleichszahlungen und dem Umfang der alliierten Truppen befürchtete die Bundesregierung, der deutsche Sonderstatus könnte im Rahmen der Offset-Problematik thematisiert werden. Die Bundesrepublik hatte die Sorge, mit dem Junktim würde der Eindruck erweckt, daß Bonn Stationierungskosten an Besatzungsmächte zahlen würde.<sup>48</sup> Neben Prestige- und Statusgründen spielten dabei sicherlich auch politische Kalkulationen eine Rolle, die eigene Verhandlungsposition international nicht zusätzlich schwächen zu wollen. Hier wirkte - zum einzigen Mal in der Offset-Problematik - die Existenz der Alliierten Vorbehaltsrechte indirekt auf die außenpolitischen Überlegungen der Bundesregierung ein. Es kam allerdings

---

47 „The occupation rights were not important [in the Trilaterals, S.F.]. They did not play a role in US calculations. That was high politics.“ Mit dieser Aussage wollte Francis Bator seine Einschätzung unterstreichen, daß in sicherheitspolitischen Fragen von dieser Tragweite Entscheidungen auf politischer und nicht auf rechtlicher Grundlage getroffen wurden. Vgl. Gespräch mit *Bator*, 12.1.1995.

48 Vgl. *Haftendorn*, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 240-241.

zu keinem Zeitpunkt zu einer innenpolitischen Debatte über die beschränkte Souveränität der Bundesrepublik. Außerdem beruhte die deutsche Ablehnung des amerikanischen Junktims hauptsächlich auf sicherheitspolitischen Erwägungen. Vor allem deswegen wurde der außenpolitische Handlungsspielraum der Bundesrepublik durch die Alliierten Vorbehaltsrechte nicht beeinträchtigt.

### 3. *Zwischen politischer Gleichberechtigung und „Fellachentum“? Die Bundesrepublik und die alliierten Truppen in der Übergangsphase des internationalen Systemwandels*

„Wie souverän ist Bonn?“ fragte der Kölner Stadtanzeiger im Herbst 1988<sup>49</sup> und brachte damit die kontroverseste sicherheitspolitische Debatte in der Bundesrepublik seit den Auseinandersetzungen um den NATO-Doppelbeschluß auf den Punkt. Seit dem Absturz von drei italienischen Kunstflugmaschinen während einer alliierten Flugschau auf dem amerikanischen Militärstützpunkt Ramstein in Rheinland-Pfalz<sup>50</sup> stritten Politiker, Rechtsexperten, Bürgerinitiativen und Militärs bundesweit über die Frage, „was die Alliierten dürfen“.<sup>51</sup> Dabei wurde offensichtlich, daß anfangs selbst in den Chefetagen des Verteidigungsministeriums bezüglich der Rechtsbeziehungen zwischen den alliierten Stationierungstreitkräften und der Bundesrepublik Verwirrung herrschte. Das plötzliche Auftreten dieser Frage traf alle Beteiligten unvorbereitet. Jahrelang hatte diese Thematik in der öffentlichen Diskussion nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die politische Brisanz entstand durch das Spannungsverhältnis dreier aufeinander bezogener Rechtskonfigurationen. Neben bundesdeutschem Hoheitsrecht spielten alliiertes Vertragsrecht und Alliierte Vorbehaltsrechte eine Rolle.

Im Rahmen der nach dem Unglück von Ramstein im Spätsommer 1988 begonnenen Souveränitätsdebatte thematisierten die Beteiligten vor allem die Grundlagen der Stationierung ausländischer Truppen in der Bundesrepublik, aber auch das transatlantische Verhältnis. Hatte die innenpolitische Debatte Konsequenzen für die deutsch-amerikanischen Beziehungen? War die Entscheidung der Bundesregierung, in einem Notenwechsel am 25. September 1990, wenige Tage nach Unterzeichnung des 2+4-Vertrages in Moskau, die Überprüfung der Bestimmungen des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut zu beantragen, auf innenpolitischen Druck zurückzuführen?<sup>52</sup> Wie reagierten die USA auf die Souveränitätsdebatte? Beeinflusste die Diskussion über die

49 Vgl. Wie souverän ist Bonn? In: Kölner Stadtanzeiger, 2.11.1988.

50 Bei der Flugschau in Ramstein kamen am 28.8.1988 die drei italienischen Kunstflugpiloten sowie 67 Zuschauer ums Leben.

51 Vgl. Helmut Lölhöffel, Was dürfen die Alliierten alles? In Bonn weiter Verwirrung über Kompetenz der US-Truppe, in: Frankfurter Rundschau (zit. als FR), 1.11.1988.

52 Vgl. Notenwechsel zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen vom 19.6.1951 und zu dem Zusatzabkommen zu diesem Abkommen vom 3.8.1959 nebst zugehörigen Übereinkünften vom 25.9.1990, abgedruckt in: BGBl, 1990/II, S. 1251.

deutsche Souveränität in Truppenstationierungsfragen den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik?

### 3.1. Reaktionen der Bundesregierung auf die Souveränitätsdiskussion nach dem Unglück von Ramstein

Als Rupert Scholz im Frühjahr 1988 das Amt des Bundesverteidigungsministers übernahm, sah sich die Hardthöhe bereits seit einigen Monaten mit dem Problem wachsender Ablehnung von militärischen Tiefflügen in der Bevölkerung konfrontiert. Neben der Lärmbelastung klagten die Bürger immer häufiger über die Gefährlichkeit dieser Übungen. Anfang 1988 waren zuerst ein französischer Jet und später eine amerikanische F-16 in der Nähe eines Kernkraftwerkes abgestürzt. Scholz, wie schon seine Vorgänger, begegnete zu Beginn seiner Amtszeit den Protesten der Bürger mit Gleichgültigkeit. Die früher regional begrenzte Tiefflugdiskussion weitete sich aber rasch zu einem bundespolitischen Streitthema aus.<sup>53</sup> Seit den Auseinandersetzungen um den NATO-Doppelbeschluß Anfang der achtziger Jahre verfolgte die deutsche Bevölkerung sicherheitspolitische Themen mit zunehmendem Interesse.<sup>54</sup> Hinzu kam, daß durch die intensive Abrüstungsdiskussion das Gefühl einer unmittelbaren Bedrohung schwand. Die Bereitschaft, für die Verteidigungsfähigkeit Opfer in Kauf zu nehmen, sank kontinuierlich.

Die Katastrophe von Ramstein am 28. August 1988, bei der 70 Menschen starben, führte dazu, daß sowohl die Tiefflugdiskussion wieder neu entflammte, als auch eine bundesweite Auseinandersetzung über die deutsche Souveränität begann. Gerade letzteres, so vermutete die New York Times ironisch, versuchte Scholz zu vermeiden, indem er direkt nach dem Unglück ein allgemeines Verbot von Flugschauen für „alle Zeiten“<sup>55</sup> verkündete. Kaum ausgesprochen, sorgte diese Entscheidung sofort für Verwirrung und Unsicherheit bei Politikern und Pressevertretern. Durfte der deutsche Verteidigungsminister den Drei Mächten Flugveranstaltungen wie die von Ramstein überhaupt verbieten?<sup>56</sup> Seit diesen Tagen ließ sich - wie die Bundesregierung im Verlauf der Ereignisse feststellen mußte - die politische Verbindung zwischen Truppenstationierungsfragen und deutschen Souveränitätsbeschränkungen bis zur Wiedervereinigung im Oktober 1990 nicht mehr auflösen und nahm an innenpolitischer Relevanz zu.

Das zentrale Dokument, das die Rechtsbeziehungen im Dickicht von konkurrierenden Rechten, Pflichten und Kompetenzen zwischen den ausländischen Stationierungstruppen

53 James M. *Markham*, Jet Roar Puts NATO at War With West Germans, in: *International Herald Tribune* (zit. als IHT), 11.8.1988.

54 Vgl. Thomas *Risse-Kappen*, Die Krise der Sicherheitspolitik: Neuorientierungen und Entscheidungsprozesse im politischen System der Bundesrepublik Deutschland 1977-84. Mainz: Grünewald-Kaiser 1988; Kurt *Kister*, Tiefflieger über einem Netz des Ärgers, in: *Süddeutsche Zeitung* (zit. als SZ), 17.10.1988.

55 Vgl. Ramstein, in: *Stuttgarter Nachrichten*, 3. 9. 1988.

56 Serge *Schmemmann*, Germans Question Their Sovereignty, in: *New York Times* (zit. als NYT), 19.9.1988; Vgl. dazu außerdem die ausweichende Antwort des Sprechers des Verteidigungsministeriums, Winfried *Dunckel*, auf die Frage, ob Scholz ein generelles Tiefflugverbot auch vor Ramstein hätte aussprechen können, in: Verteidigungsminister Scholz verbietet Kunstflugvorführungen „für alle Zukunft“, in: *SZ*, 30.8.1988.

und der Bundesrepublik regelte, war das NATO-Truppenstatut mit seinem Zusatzabkommen.<sup>57</sup> Das Truppenstatut galt in allen NATO-Mitgliedsstaaten, in denen Truppen der Verbündeten stationiert waren. Im Unterschied zu den anderen Stationierungsländern war mit der Bundesrepublik jedoch zusätzlich ein Zusatzabkommen abgeschlossen worden, in welchem den Verbündeten weitergehende Sonderrechte eingeräumt wurden.<sup>58</sup> Im deutschen Recht ist eine Zusammenarbeit mit den Verbündeten vorgesehen: Nach § 24 des Deutschen Luftverkehrsgesetzes sind Veranstaltungen wie der Flugtag von Ramstein genehmigungspflichtig. Weiterhin bestimmt § 30 den deutschen Verteidigungsminister als zuständige Instanz für das Genehmigungsverfahren.<sup>59</sup> Die Verbündeten haben jedoch einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung von Flugtagen.<sup>60</sup> Dieses Recht wird außerdem in dem NATO-Standardisierungsabkommen (STANAG) bestätigt, welches zum Zeitpunkt des Absturzes von Ramstein erst zwei Jahre zuvor aktualisiert worden war. Das STANAG regelt darüber hinaus auch die Sicherheitsbestimmungen.<sup>61</sup> Ende der achtziger Jahre wurde mehrfach deutlich, welchen großen politischen Interpretationsspielraum die Rechtssituation bot.<sup>62</sup>

57 Zu der Entstehungsgeschichte des Truppenstatuts vgl. Kapitel 1.2.

58 Zu den zahlreichen Sonderrechten der Verbündeten, die das Zusatzabkommen festschrieb, vgl. *Bartsch/Sauder*, *Rechtliche Grundlagen*, S. 55-64. Während es in Art. II des NATO-Truppenstatuts von 1951 heißt, daß die ausländischen Truppenkontingente die Pflicht haben, „das Recht des Aufnahmestaates zu achten“, wird in Art. 45 und 46 des Zusatzabkommens die Rechtslage in Genehmigungs- und Durchführungsfragen militärischer Übungen und Veranstaltungen beschrieben. Vgl. Art. II NATO-Truppenstatut, in: NATO-Truppenstatut und Zusatzvereinbarungen. Gesetz zum NATO-Truppenstatut und zu den Zusatzvereinbarungen mit Unterzeichnungsprotokoll zum Zusatzabkommen und ergänzenden Abkommen. München: Beck 1987 (4. Aufl.), S. 38-39. Die Bundesregierung führte in ihrer Denkschrift zum Truppenstatut aus, daß nach ihrer Ansicht die Neuregelung des Manöverrechts sicherstellt, „daß - von Ausnahmen abgesehen - die einschlägigen Vorschriften deutschen Rechts auch von den ausländischen Streitkräften beachtet werden und daß den deutschen Behörden in dem erforderlichen Umfang ein Mitspracherecht bei der Planung und Durchführung der Übungen zusteht.“ ebd., S. 28. Danach haben ausländische Truppen das Recht, außerhalb ihrer Liegenschaften zu üben, wenn dies zur „Erfüllung ihrer Verteidigungsaufgabe erforderlich ist“. Dieses Recht wird in Art. 46 nochmals ausdrücklich für den deutschen Luftraum bestätigt. Weiter heißt es in Art. 45, daß „für die Ausübung dieses Rechts [...] die für die Abhaltung von Manövern und anderen Übungen maßgebenden Vorschriften deutschen Rechts“ gelten. Vgl. Art. 45 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 1 Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut, ebd., S. 145; sowie S. 155-56. Siehe dazu auch die Position der Bundesregierung, ebd. S. 148-151.

59 Bundesregierung strebt eine Änderung des NATO-Truppenstatuts nicht an in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (zit. als FAZ), 1.9.1988.

60 Nach dem deutschen Luftverkehrsgesetz darf die Genehmigung öffentlicher Luftfahrtveranstaltungen nur dann versagt werden, „wenn die Annahme gerechtfertigt sei, daß die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch sie gefährdet werden könne“, vgl. § 24, Abs. 2 Luftverkehrsgesetz, in: *BGBI*, 1981/I, S. 61-78 (68); § 30, Abs. 2, ebd. S. 71; sowie Die Amerikaner hatten einen Anspruch auf die Genehmigung des Flugtages, in: *FAZ*, 24.2.1989.

61 Zu der Frage nach dem Verhältnis zwischen NATO-Abkommen und nationalem Recht befragt, antwortete der Berliner Rechtsprofessor Albrecht Randelzhofer vor dem Untersuchungsausschuß des Bundestages zur Katastrophe in Ramstein, daß das NATO-Abkommen höher einzustufen sei als nationales Recht. Somit sei, so der Rechtsexperte, das STANAG völkerrechtlich vereinbart und verbindlich. Über das STANAG hinausgehende Anforderungen aus dem Deutschen Luftfahrtrecht hätten keine Rechtsbindung für die Verbündeten. Experten: Vgl. *Flugtag-Genehmigung war korrekt*, in: *SZ*, 11.11.1988.

62 So unterstrich Prof. Randelzhofer in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuß zwar, daß den Verbündeten die Durchführung von Flugtagen nicht autoritativ untersagt werden dürfte, es

Die komplizierte Rechtsdiskussion über die Vereinbarkeit von NATO-Abkommen und nationalem Recht wurde durch die politische Verbindung zwischen Zusatzabkommen und Alliierten Vorbehaltsrechten mit zusätzlichem Zündstoff angereichert. Sowohl die Alliierten Vorbehaltsrechte als auch das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut hatten ihren Ursprung im Deutschlandvertrag bzw. im originären Besatzungsrecht.<sup>63</sup> Hinter dem Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung und dem Zusatzabkommen standen zum Zeitpunkt ihrer Beschlußfassung vergleichbare politische Absichten der Drei Mächte. Auf diese Weise entstand ein faktisch-politischer Zusammenhang.<sup>64</sup>

Das Bundesverteidigungsministerium machte nach dem Unglück von Ramstein widersprüchliche Angaben über die Rechte und Verantwortlichkeiten der Bundesrepublik und der Alliierten bei der Bewilligung und Durchführung von Flugtagen.<sup>65</sup> Bundeskanzler Helmut Kohl hingegen ließ sich nicht auf eine Diskussion über Rechtsfragen ein, sondern stellte den politischen Charakter der sofort nach dem Absturz aufgenommenen deutsch-amerikanischen Konsultationen in den Vordergrund. So versicherte er vor dem Deutschen Bundestag, daß er bei seinem bevorstehenden Besuch in Washington „das Problem

---

gleichzeitig aber keinesfalls so sei, daß „überhaupt keine Genehmigungspflicht vorliegt“. Vgl. ebd. Zur umstrittenen Rechtslage vgl. Hilfreiches Wetter, in: FAZ, 3.1.1989.

- 63 Während der Vertrag die Bestimmungen der Alliierten Vorbehaltsrechte noch explizit niederlegt, heißt es in Art. 8 (1) (b) Satz 2 Deutschlandvertrag: „Die neuen Vereinbarungen werden auf der Grundlage des in London am 19.6.1951 zwischen den Parteien des Nordatlantikpaktes über den Status ihrer Streitkräfte unterzeichneten Abkommens [NATO-Truppenstatut, S.F.] getroffen, ergänzt durch diejenigen Bestimmungen, die im Hinblick auf die *besonderen Verhältnisse* in bezug auf die in der Bundesrepublik stationierten Streitkräfte erforderlich sind.“ (Hervorhebung des Verfassers)
- 64 In Art. 8 des Deutschlandvertrages wurden alle beteiligten NATO-Länder, jedoch insbesondere die Unterzeichner des Deutschlandvertrages, damit beauftragt, das NATO-Truppenstatut um ein Zusatzabkommen mit der Bundesrepublik zu ergänzen. Was mit den in Art. 8 angesprochenen „*besonderen Verhältnissen*“ gemeint war, die als Begründung für die abzuschließenden Sonderregelungen angeführt wurden, wird bei der Betrachtung des politischen Kontextes der weiteren Bestimmungen des Deutschlandvertrages verständlicher. Die in Rechts- und Verantwortlichkeitskomponente zusammengefaßten Funktionen 'Schutz vor Deutschland' und 'Schutz für Deutschland' der Alliierten Vorbehaltsrechte kennzeichneten Mitte der fünfziger Jahre die Politik der Drei Mächte gegenüber der Bundesrepublik. Diese waren damals noch nicht bereit, die Bundesrepublik als völlig souveränen Staat in das Atlantische Bündnis aufzunehmen. Der Beitritt einer gleichberechtigten Bundesrepublik zur Atlantischen Allianz wäre damals in keinem NATO-Mitgliedsland akzeptiert worden. Es erschien daher ratsam, einige Kontrollmechanismen beizubehalten. Daraufhin wurden diese ursprünglich im Deutschlandvertrag enthaltenen Vorbehalte im Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut in Vertragsrecht überführt. Beide dienten dazu, Kontrolle und Mitsprache über militärische Entwicklungen in der BRD zu sichern. Beide beschrieben den rechtlichen Sonderstatus der Bundesrepublik.
- 65 Serge *Schmemann*, West Germans Ban Air Force Shows. Defense Minister Acts After Collision of 3 Italian Jets That Killed Over 40, in: NYT, 30.8.1988; sowie Siegmund *Schelling*, Minister Scholz: Auch Verbündete haben deutsches Recht zu achten, in: Welt am Sonntag, 4.9.1988. Scholz mußte im Februar 1990 vor dem Ramstein-Untersuchungsausschuß seine Aussage, nach der seine Entscheidung über die Genehmigung von Flugtagen auch für die verbündeten Streitkräfte bindend war, korrigieren. Der Verteidigungsminister bestätigte den Rechtsanspruch der Amerikaner auf die Genehmigung des Flugtages. Dieser Rechtsanspruch beinhaltete zwar keine Garantie der Genehmigung durch deutsche Behörden. Deutlich wurde aber, daß das Verteidigungsministerium diese Genehmigung nur unter bestimmten Bedingungen verweigern durfte. Ein einseitig verkündetes Flugtagverbot auf die Alliierten auszudehnen, war demnach also rechtswidrig. Vgl. Die Amerikaner hatten einen Anspruch auf die Genehmigung des Flugtages, in: FAZ, 24.2.1989.

zur Sprache zu bringen“ und klären wollte, „was geht und was nicht geht“.<sup>66</sup> Das Bundeskanzleramt versprach sich von dieser Reaktion zweierlei: Zum einen sollte Parlamentariern und Öffentlichkeit demonstriert werden, daß Bonn sich in wichtigen Fragen gleichberechtigt mit Washington an den Verhandlungstisch setzen und sich um politische Lösungen bemühen konnte.<sup>67</sup> Da nach den Flugzeugabstürzen von Ramstein die Gefahr bestand, daß in der Bundesrepublik die Diskussion über Tiefflüge wieder neu aufflammen könnte, beabsichtigte die Bundesregierung, Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit gegenüber den Alliierten zu demonstrieren. Zum anderen sollte den Verbündeten versichert werden, daß Bonn an der bisherigen Praxis festhalten wollte, nach der in Fragen der Truppenstationierung in direkten Gesprächen mit den Partnern nach politischen Maßregeln und nicht nach den starren Rechtsgrundsätzen des Zusatzabkommens entschieden würde.<sup>68</sup> In dieser Weise war die Erklärung des Bundeskanzlers zu verstehen, in der er betonte, daß die Bundesregierung nach Ramstein keinesfalls an eine Überprüfung des Zusatzabkommens dachte, obwohl eine Überprüfung rechtlich möglich gewesen wäre.<sup>69</sup> Um diese Ziele zu verwirklichen, einigte sich Bonn mit den Verbündeten darauf, die Problematik der alliierten Tiefflüge und der Flugtage in einer bündnisinternen Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene zu lösen.<sup>70</sup> Es zeigte sich jedoch, daß es der Bundesregierung auf diese Weise nicht gelang, die beginnende Souveränitätsdiskussion in der Bundesrepublik zu kontrollieren.

Es war nicht verwunderlich, daß die Oppositionsparteien im Bundestag und in den Ländern begannen, den Verteidigungsminister scharf zu kritisieren. Der Beschluß des Haushaltsausschusses des Bundestages, der Luftwaffe Haushaltsmittel für Tiefflüge zu sperren, bis die Bemühungen der Hardthöhe um eine weitere Verringerung von Tiefflügen Erfolg hatten, veranschaulichte jedoch, daß der neue Verteidigungsminister bereits

66 Kohl will mit Washington über Flugtage reden, in: SZ, 8.9.1988.

67 Der von Scholz zum Beauftragten für die Verhandlungen mit den Alliierten ernannte Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium Peter Kurt Würzbach gab sich dann auch nach ersten Gesprächen betont selbstbewußt: Es werde ein hartes Stück Arbeit werden, aber er sei entschlossen, einen für die BRD vernünftigen Kompromiß zu erzielen. Vgl. Martin S. Lambeck, Beschränkung der Tiefflüge. Alliierte sollen mitmachen, in: Hamburger Abendblatt, 24.10.1988.

68 Sofort begann man in Bonn, in direkten Gesprächen mit den USA nach politischen Lösungen zu suchen, in denen Rechts- und Souveränitätsfragen eine nur geringe Rolle spielten. Vgl. Schmemmann, Germans Question, in: NYT, 19.9.1988.

69 Vgl. Bundesregierung strebt eine Änderung des Nato-Truppenstatuts nicht an, in: FAZ, 1.9.1988. Im Falle des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut waren im Unterschied zum Deutschlandvertrag andere, flexiblere Kündigungs- und Überprüfungsmodalitäten festgelegt. Die Bundesrepublik verpflichtete sich zwar, „ihr Kündigungsrecht nur aus dringenden Gründen und nur nach Konsultationen mit den Regierungen der Entsendestaaten“ in Anspruch zu nehmen. In Art. XIX, Abs. 1 NATO-Truppenstatut wurde den Unterzeichnenden aber zugesichert, jederzeit einseitig den Vertrag kündigen zu können. Die Bundesregierung hatte nach Art. 82c.(ii) des Zusatzabkommens zum Truppenstatut das Recht „jederzeit auf Antrag [...] hinsichtlich einer oder mehrerer Bestimmungen, wenn ihre weitere Anwendung [...] für sie besonders belastend oder unzumutbar sein würde“, das Abkommen überprüfen zu lassen. Vgl. NATO-Truppenstatut und Zusatzvereinbarungen, S. 253.

70 Vgl. Scholz, Tiefflüge werden gerechter verteilt, in: Bild-Zeitung, 16.9.1988. Scholz Bestreben, in engen Abstimmungsprozessen mit den Verbündeten nach politischen Lösungswegen zu suchen, wird auch deutlich in einem am 22.9.1988 veröffentlichten Interview mit dem Nachrichtenmagazin Stern.

wenige Monate nach Amtsantritt auch in seiner Fraktion nicht mehr unumstritten war.<sup>71</sup> Die SPD signalisierte mit dem Aufwerfen der Souveränitätsdebatte im Herbst 1988, daß sie aus dem bis dahin bestehenden Konsens ausgebrochen war, nach dem Fragen der Truppenstationierung zwischen den USA und der Bundesrepublik auf politischem Wege gelöst wurden.<sup>72</sup> Der Beschluß des Haushaltsausschusses konnte als erstes Anzeichen dafür bewertet werden, daß ein ähnliches Umdenken nun auch in der Regierungskoalition begonnen hatte.

Nachdem sich die Befürchtung der Opposition, daß die geheime US-Einsatztruppe (Nuclear Emergency Search Team, kurz NEST) in der Bundesrepublik operieren würde, womit Bonn weitere Souveränitätsbeschränkungen hätte hinnehmen müssen<sup>73</sup>, als falsch herausgestellt hatte, sorgte der Absturz einer amerikanischen A-10 Thunderbolt II am 8. Dezember 1988 in ein Wohngebiet in Remscheid für ein erneutes Aufflammen der Souveränitätsdiskussion. Sie war in diesem Fall noch stärker als nach dem Unglück von Ramstein mit der Debatte über Tiefflüge verbunden. Die Bundesregierung sah sich veranlaßt, die vom Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Peter Kurt Würzbach, eigenmächtig verkündete Entscheidung, sofort alle deutschen sowie alliierten Tiefflüge bis Ende des Jahres abzusagen, nicht zu korrigieren, obwohl sie ohne Abstimmung mit Verteidigungsminister Scholz und gegen dessen Willen getroffen wurde.<sup>74</sup> Angesichts der immer ablehnenderen Haltung der Bevölkerung gegenüber Tiefflügen - im Dezember 1988 hielten laut Bild am Sonntag 88% der Bundesbürger Tiefflüge für überflüssig - wurde jedoch in der CDU/CSU-Fraktion hinter vorgehaltener Hand der Entscheidung Würzbachs zugestimmt. Auch der Verteidigungsausschuß sprach sich mit deutlicher Mehrheit für die Aussetzung militärischer Übungsflüge aus.<sup>75</sup> Obwohl der Bundeskanzler seinen Verteidigungsminister öffentlich in Schutz nahm, der an der bisherigen Praxis festhalten wollte, setzte er diesen mit seinem Votum für eine drastische Verringerung

71 Vgl. Einfälle gegen Einsicht, in: FAZ, 14.10.1988; Haushaltsausschuß sperrt Gelder für Tiefflüge der Bundesluftwaffe sowie Die Sperre, beide in: Stuttgarter Nachrichten, 14.10.1988. Der General-Anzeiger in Bonn vermutete zusätzlich eine „Polit-Schau“ der Koalitionsabgeordneten, die wegen ihrer haushaltspolitischen Wirkungslosigkeit „sich im heimischen Wahlkreis gut verkaufen lassen“, aber am Umfang der Tiefflüge nichts ändern würde; vgl. Nur eine Demonstration, in: Bonner Generalanzeiger, 14.10.1988.

72 Vgl. Kap. 2.2.

73 Vgl. Ärger über geheime US-Truppe, in: FR, 31.10.1988. Nachdem Bundeskanzler Kohl sich persönlich in die Diskussion um NEST einschaltete und mit US-Präsident Ronald Reagan die Thematik besprach, veröffentlichten die USA den geheimen Vertragstext. Das NEST-Abkommen betont dann auch tatsächlich gemeinsame, kooperative Vorgehensweisen im Notfall; Vgl. USA veröffentlichten NEST-Vertrag, in: SZ, 14.11.1988; sowie Sten *Martenson*, Offen bleibt, ob das „Nest“ ein Kuckucksei birgt, in: Stuttgarter Zeitung, 3.11.1988.

74 Würzbach hatte trotz ausdrücklicher Direktive seines Ministers seine Entscheidung nicht korrigiert und gegenüber warnenden Stimmen seiner Mitarbeiter beschlossen, „den Minister außen vor zu lassen; Vgl. Nach Telefongespräch mit Scholz traf Würzbach eigene Entscheidung, in: Die Welt, 19.12.1988.

75 Koalition billigt Tiefflug-Verbot, in: General-Anzeiger, 23.12.1988; sowie Klaus *Dreher*, Die Zielscheibe: Scholz oder Kohl?, in: SZ, 27.12.1988. Auch der damalige Generalsekretär der CDU, Volker *Rühe*, mischte sich in die Debatte ein. Er schlug vor, 50 Prozent der Tiefflüge zu streichen. Scholz wies das alles „reine Spekulation“ zurück. Vgl. Minister Scholz korrigiert Ruhe, in: Die Welt, 7.1.1989.

von Tiefflügen unter Druck. Würzbachs eigenmächtige Entscheidung wurde daher auch nicht rückgängig gemacht.

In dieser heiklen Situation kamen die USA ihrem deutschen Verbündeten zu Hilfe. Sie signalisierten schnell Verständnis für die innenpolitischen Zwänge der Bundesregierung und fochten die eigenmächtige deutsche Entscheidung nicht öffentlich an.<sup>76</sup> Bonn hätte nämlich keinesfalls ohne Zustimmung der Verbündeten ein einseitiges Tiefflugverbot verkünden dürfen. Die Rechtslage war zumindest 'auslegungsbedürftig'. Dem Bundeskanzler war dies bekannt. Eine Verringerung der Tiefflüge der Verbündeten könne, so Kohl gegenüber der Presse, nur mit deren Zustimmung erreicht werden.<sup>77</sup> Die innenpolitischen Folgen eines amerikanischen Vetos gegen das Verbot wären für die Bundesregierung katastrophal gewesen. Eine daraus resultierende noch engere Verknüpfung der emotional geführten Tiefflugdebatte mit der Frage nach der deutschen Souveränität hätte die Bundesrepublik unter erheblichen politischen Druck gesetzt - mit unkalkulierbaren Folgen für das transatlantische Verhältnis. Zudem gab es in Bonn Befürchtungen, daß eine intensivere Souveränitätsdebatte die in den Vorbehaltsrechten festgeschriebene Verantwortung der Alliierten für Deutschland als Ganzes hätte in Frage stellen können. Dieses rechtliche Unterpfand der deutschen Einheit wollte die Bundesregierung aber keinesfalls aufgeben.<sup>78</sup>

Die USA verstanden den Zusammenhang zwischen der deutschen Tiefflugdebatte und der innenpolitischen Auseinandersetzung über die Souveränität der Bundesrepublik. Es war somit hauptsächlich auf die kooperative Haltung Washingtons zurückzuführen, daß sich die Debatte über die deutsche Souveränität nach Remscheid nicht noch verschärfte.<sup>79</sup> In Bonn wurden die politischen Signale aus den Vereinigten Staaten begrüßt. Diese ermöglichten es der Bundesregierung, das Tiefflugverbot nicht zurücknehmen zu müssen und sich später mit den Verbündeten über die Zukunft militärischer Übungsflüge in Deutschland unterhalten zu können. Auf diese Weise wurde verhindert, daß sich die Souveränitätsdiskussion unkontrollierbar ausweitete und zu einem außenpolitischen Problem entwickelte. Wieder einmal hatten Washington und Bonn in einer Krisensituation demonstriert, daß in Truppenstationierungsfragen nicht das Beharren auf Rechtsstandpunkten, sondern politische Abstimmungsprozesse die gemeinsame Vorgehensweise bestimmten. Sobald der Bündniszusammenhalt bedroht erschien, wurden Rechtsfragen ausgeklammert. Rechtlich zweifelhafte Entscheidungen der Bundesregierung wurden von den USA im Nachhinein sogar ausdrücklich gebilligt.

In einer Bundestagsdebatte im Mai 1990, in der das Parlament über die ein Jahr zuvor von der SPD-Fraktion eingebrachte Große Anfrage zur Rechtsstellung alliierter Truppen

76 Auch direkt nach dem Unglück in Remscheid kam es, obwohl offenkundig bei den Rettungsarbeiten Schwierigkeiten zwischen amerikanischen Militärbehörden und zuständigen deutschen Stellen auftraten - so blieb es z.B. lange unklar, ob das abgestürzte Flugzeug scharfe Munition mitführte - nicht zu Beeinträchtigungen des deutsch-amerikanischen Verhältnisses; Vgl. *Stares*, Allied Rights, S. 12.

77 Tiefflüge unter 150 Metern sollen eingestellt werden, in: *SZ*, 14.1.1989.

78 *Scholz*, Die deutsche Frage ist ungelöst, in: *Akzent*, Nr. 12, Dezember 1988, S. 4.

79 Vgl. Hier wird nicht Labrador verteidigt, Interview mit *Scholz*, in: *Der Spiegel*, 9.1.1989, S. 27.

auf dem Gebiet der Bundesrepublik diskutierte<sup>80</sup>, bestritten führende Außenpolitiker die Notwendigkeit, nach der Wiedervereinigung die Rechtslage überprüfen zu müssen. Die souveräne Bundesrepublik stehe, so der Staatsminister im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, in ständigem direkten Kontakt mit ihren Verbündeten, ihre Interessen stießen bei diesen auf Verständnis. Bonn, so Schäfer weiter, werde „wie bisher [seine] rechtlichen Möglichkeiten voll ausschöpfen [...], soweit Anpassungen an die sich verändernden Gegebenheiten nötig sind“. Dazu sah aber die Koalition im Mai 1990 keine Veranlassung. Der Unionspolitiker Karl Lamers erklärte in der gleichen Debatte, daß seiner Meinung nach „überhaupt keine Gründe für eine Änderung der Rechtsgrundlagen [...] bestehen“.<sup>81</sup> Nur wenige Monate später, kurz nach den Feiern zur Wiedervereinigung, beantragte die Bundesregierung jedoch eine Überprüfung des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut. Neben den Ergebnissen der 2+4-Verhandlungen, den veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen und dem seit der Entstehung der Bundesrepublik vorhandenen Bestreben aller Regierungen, deutsche Souveränitätsdefizite abzubauen zu wollen, spielten bei dieser Entscheidung auch die innenpolitischen Auseinandersetzungen über die deutsche Souveränität eine Rolle.

### 3.2. Die parlamentarische Opposition

Schon bald nach der Katastrophe von Ramstein im August 1988 hatte die SPD die Ankündigung ihres Vorsitzenden, Hans-Jochen Vogel, wahr gemacht und eine „kritische Auseinandersetzung mit den Verantwortlichen“<sup>82</sup>, insbesondere mit der Bundesregierung, über Fragen der Truppenstationierung begonnen. Dabei versuchte sie aus dem offenkundigen Bemühen der Bundesregierung, eine Debatte über die deutsche Souveränität zu vermeiden, politisches Kapital zu schlagen. Wenn sich an dem unerträglichen Rechtszustand nichts ändern würde, argumentierte der SPD-Sicherheitsexperte Egon Bahr, drohe den Deutschen das „Fellachentum“.<sup>83</sup> Mit solchen und ähnlichen argumentativen Geschützen gelang es der Opposition aus SPD und Grünen, die Bundesregierung unter Druck zu setzen. Dabei bediente sie sich häufig ungewohnter nationalistischer Töne.

Es lag vor allem an dem geschickten Taktieren der SPD, daß nach dem Unglück von Ramstein die Problematik der deutschen und alliierten Tiefflüge mit der Frage nach dem Grad der Souveränität verbunden wurde. Die Abrüstungsinitiativen Gorbatschows und die Wandlungsprozesse in Mittel- und Osteuropa halfen den Bemühungen der Sozialdemokraten. Diesen gelang es in der Folge, die abnehmende Bereitschaft der Bevölkerung, persönliche Opfer wie die Belastungen durch tieffliegende Jets hinzunehmen<sup>84</sup>, mit der für die Bundesrepublik nachteiligen Rechtslage über die Stationierung von Truppen in Be-

80 Vgl. Gleichberechtigte Partnerschaft im Bündnis. Große Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion vom 9.3.1989, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Bundestagsdrucksache 11/4158.

81 Auszüge aus der Bundestagsdebatte vom 31.5.1990 über die Große Anfrage der SPD, in: Das Parlament, Nr. 26, 22.6.1990.

82 Verteidigungsminister Scholz verbietet Kunstflugvorführungen „für alle Zukunft“, in: SZ, 30.8.1988.

83 SPD möchte „Besatzungsrecht“ der drei Westmächte beenden, in: FR, 24.8.1989.

84 Turbulenzen, in: Rheinische Post, 19.12.1988.

ziehung zu setzen. Der SPD gelang es auf diesem Wege, die Bundesregierung in eine innenpolitisch bedrängte Lage zu manövrieren.

Die Regierung Kohl/Genscher lehnte einen völligen Tiefflugstop aus politischen und militärstrategischen Gründen ab. Hätte sich die Bundesregierung die Forderung der Opposition nach einem Verbot aller Tiefflüge zu eigen gemacht, wäre sie im Bündnis rasch isoliert gewesen. Ein deutscher Alleingang war also ausgeschlossen und hätte auch im Falle einer uneingeschränkten rechtlichen Souveränität der Bundesrepublik keinen Erfolg gehabt. Die Frage nach der eingeschränkten Souveränität war also im Zusammenhang mit der Tiefflugproblematik falsch gestellt, denn es gab im Herbst 1988 keine Alternative zu alliierten Tiefflügen im deutschen Luftraum. Parteichef Vogel tat es nach dem Unglück von Ramstein trotzdem und erweckte damit den Eindruck, als ginge es in der Debatte primär um Rechts- statt um Bündnisfragen. Habe man, so fragte Vogel, in der Bundesrepublik überhaupt die letzte Entscheidung darüber, was auf eigenem Territorium geschehe?<sup>85</sup>

Die SPD hatte erkannt, daß sie die Bundesregierung mit dem Thema der eingeschränkten Souveränität in die Zange nehmen und die innenpolitischen Auseinandersetzungen im Herbst 1988 bestimmen konnte. Sie setzte daher die Souveränitätsdebatte fort. Die stellvertretende Vorsitzende der SPD, Herta Däubler-Gmelin, forderte im November 1988 die Bundesregierung auf, die bestehenden Abkommen über Hoheitsrechte alliierter Truppen mit den USA neu zu verhandeln und erwähnte ausdrücklich das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut. Die SPD-Politikerin begründete ihre Forderung u.a. auch mit dem Unglück in Ramstein und der Tiefflugproblematik. Da offensichtlich noch viele Rechte der Alliierten auf deutschem Boden beständen, müßten diese jetzt „auf den Tisch“ und notfalls neu verhandelt werden. Es gehe nicht, daß eine andere Macht [die USA, S.F.] „im wesentlichen hier das Sagen hat“. Sie schlug vor, bald mit den Alliierten zu sprechen, da der „Krieg lange vorbei“ sei.<sup>86</sup>

Die Positionen der SPD in der Souveränitätsfrage wurden zunehmend legalistischer. Mit keinem Wort wurde erwähnt, daß sich in Fragen der Truppenstationierung zwischen den Verbündeten ein gut funktionierendes System politischer Konsultationen entwickelt hatte.<sup>87</sup> Innenpolitisch hatte die Strategie der SPD jedoch Erfolg: Je legalistischer die Opposition argumentierte, desto stärker geriet die Bundesregierung unter innenpolitischen Druck. Dies führte im Dezember 1988 erstmals zu politischen Konsequenzen: Obwohl es sich bei dem Flugzeugabsturz von Remscheid wiederum, wie schon beim Unglück von Ramstein, nicht um einen Tiefflugunfall handelte, gelang es der SPD, den Zusammenhang zwischen Tiefflug und Souveränität zu thematisieren. Die Bundesregie-

85 Kohl will mit Washington über Flugtage reden, in: SZ, 8.9.1988.

86 Bonn: Keine Hoheitsrechte abgegeben, in: Die Welt, 1.11.1988. Die Aussagen von Däubler-Gmelin, in: Die SPD fordert Verhandlungen über Rechte der Alliierten, in: FAZ, 1.11.1988.

87 Auffällig war allerdings, daß die Forderung nach einem vollständigen Tiefflugverbot nur von wenigen außen- und sicherheitspolitischen Experten der SPD ausdrücklich unterstützt wurde. Nicht alle wurden dabei so deutlich wie der ehemalige Verteidigungsminister Hans Apel, der vor einer vollständigen Einstellung von Tiefflügen warnte. Vgl. Apel: Tiefflüge nicht ganz entbehrlich, in: FAZ, 4.1.1989.

rung hätte das vorschnell verkündete dreiwöchige Tiefflugverbot mit der Begründung, daß ihre eigenmächtige Entscheidung nicht von der bestehenden Rechtslage gedeckt sei, zurückziehen können. Dies konnte sie sich aber innenpolitisch nicht mehr erlauben. Sie bescherte so der Opposition einen ersten greifbaren politischen Erfolg.<sup>88</sup>

Mit Hilfe einer Großen Anfrage zur 'Partnerschaft im Bündnis', die die SPD im März 1989 im Bundestag einbrachte, setzte sie ihre erfolgreiche Oppositionspolitik fort. In einer Anhörung des Bundestages forderte der SPD-Politiker Egon Bahr, „besatzungsrechtliche Zöpfe“ abzuschneiden. Sie seien nicht mehr zeitgemäß. Die Truppen der Verbündeten seien als Gäste willkommen, nicht aber als „Herren“. Die SPD wollte die Frage der Souveränität zu einem Hauptthema im folgenden Bundestagswahlkampf machen.<sup>89</sup> Die Bundesregierung hatte jedoch Glück. Als Folge der politischen Veränderungen der Jahre 1989/90 konnte sie sowohl eine Beantwortung der Großen Anfrage umgehen als auch die Souveränitätsdiskussion aus dem Bundestagswahlkampf 1990 verbannen. Die Angriffe der Opposition hatten aber Spuren hinterlassen.

### 3.3. Die USA: Politische Kooperation statt rechtlicher Blockadepolitik

Die USA verfolgten mit ihrer Haltung in der Frage der deutschen Souveränität folgende Ziele: Zum einen sollte die technische Verteidigungsfähigkeit der NATO-Einheiten in Europa auf höchstmöglichem militärischen Niveau erhalten werden. Zum anderen ging es darum, den Fortbestand der westlichen Allianz zu gewährleisten. Dies hing vor allem von der fortgesetzten Präsenz amerikanischer Streitkräfte in der Bundesrepublik ab. Die militärischen und politischen Grundlagen dieser Präsenz waren also entscheidend und durften keinesfalls gefährdet werden.

Obwohl das von Verteidigungsminister Scholz direkt nach dem Unglück von Ramstein im Herbst 1988 einseitig ausgesprochene generelle Verbot von militärischen Flugschauen in Washington mit Erstaunen quittiert wurde, da man auf amerikanischer Seite gerne vorher konsultiert worden wäre, tat das deutsche Vorpreschen dem transatlantischen Verhältnis keinen Abbruch. Da die Bundesregierung sofort Forderungen der Opposition nach einer drastischen Reduzierung von Tiefflügen entgegentrat, kam es nicht zu transatlantischen Verstimmungen.<sup>90</sup> Die Irritationen über das eigenmächtige deutsche Flugtagverbot konnten in bilateralen Gesprächen ausgeräumt werden. Dabei überwog auf amerikanischer Seite das Verständnis für die bei der Entscheidung ausschlaggebenden innenpolitischen Motive der Bundesregierung. Die umstrittene Rechtsgrundlage der Entscheidung wurde weder von amerikanischen Militärs noch von Politikern in Washington thematisiert. Eine Rechtsdiskussion mit der Bundesregierung hätte die Zusammenarbeit in Truppenstationierungsfragen nur erschwert. Statt dessen unterstrichen die Vereinigten Staaten, daß sie bereit seien, mit Bonn politisch zu kooperieren, anstatt rechtlich zu blockieren.

88 Tiefflüge wieder fast in vollem Umfang, in: SZ, 4.1.1989.

89 SPD möchte „Besatzungsrecht“ der drei Westmächte beenden, in: FR, 24.8.1989.

90 West Germans Ban Air Force Shows, in: NYT, 30.8.1988.

Auch im weiteren Verlauf der immer intensiveren Tiefflugdebatte in der Bundesrepublik verhielten sich die USA sehr kooperativ und versuchten, der Bundesregierung in der sich verschärfenden innenpolitischen Situation zur Seite zu stehen.<sup>91</sup> Ebenso wie diese gaben auch die USA zu verstehen, daß sie es vorziehen würden, wenn Diskussionen über mögliche Neuverhandlungen des Zusatzabkommens vermieden werden könnten. Mögliche abträgliche Auswirkungen auf das transatlantische Verhältnis sollten verhindert werden. US-Botschafter Richard Burt vermutete, daß sich eine Debatte in der Bundesrepublik über das Zusatzabkommen und die Präsenz der USA auf deutschem Territorium negativ auf die Haltung der amerikanischen Administration, des Kongresses und der Öffentlichkeit in den USA über den weiteren Verbleib ihrer GIs in Europa auswirken könnte. Stattdessen wollten die USA auf deutsche Vorstellungen pragmatisch eingehen. Nach dem Unglück von Ramstein demonstrierten Washington und Bonn politische Geschlossenheit und einigten sich auf eine gemeinsame Linie, mit der trotz sinkender Zustimmung in der Bevölkerung auch künftig begrenzte Tiefflugübungen in Deutschland durchgeführt werden sollten.<sup>92</sup>

Die amerikanische Bereitschaft, sich in Stationierungsfragen gegenüber der Bundesregierung kooperativ zu verhalten, war auch in der Auseinandersetzung über die amerikanische Antinuklearterrorgruppe NEST unverkennbar. Um der Souveränitätsdiskussion in der Bundesrepublik die Grundlage zu entziehen, beschloß die amerikanische Regierung, den Text des bilateralen Abkommens an die deutsche Presse zu geben. Damit wollte Washington nach eigenem Bekunden erreichen, daß „die Diskussion in Deutschland beendet und klar wird, daß die nationale Souveränität in der Bundesrepublik in keinsten Weise eingeschränkt wird.“<sup>93</sup>

Bereits wenige Wochen später stellten die USA erneut ihre kooperative Einstellung in Stationierungsfragen gegenüber Bonn unter Beweis. Die Sorge um die Folgen der anhaltenden Diskussion über die Präsenz amerikanischer Streitkräfte auf deutschem Boden ließ es den USA ratsam erscheinen, der Bundesregierung erneut entgegenzukommen. Washington akzeptierte die Entscheidung Bonns, das von Staatssekretär Würzbach nach dem Unglück von Remscheid eigenmächtig verkündete dreiwöchige Tiefflugverbot nicht zurückzunehmen.<sup>94</sup> In der Militärführung wurde zwar daraufhingewiesen, daß in den

91 Angesichts der immer lauter werden Forderungen nach einer Reduzierung der Tiefflugübungen, stimmten die Verbündeten zu, die im Herbst 1988 etwa 60 Prozent der Tiefflüge über Westdeutschland absolvierten, in einer Arbeitsgruppe auf Staatssekretärebene gemeinsam über eine Neuverteilung der Belastungen nachzudenken.

92 *Schmemmann*, *Germans Question Their Sovereignty*, in: NYT, 19. 9. 1988; sowie *Weitere Reduzierung der Tiefflüge*, in: Die Welt, 19.9.1988.

93 *Stephan-Andreas Casdorff*, *USA veröffentlichen NEST-Vertrag*, in: SZ, 14.11.1988. Die Tageszeitung *Die Welt* hatte bereits vor der amerikanischen Veröffentlichung der NEST-Vereinbarungen zutreffend kommentiert, daß die deutsche Souveränität in der Zusammenarbeit mit den USA „zwar formell durch gewisse durchaus im deutschen Interesse liegende alliierte Vorbehalte eingeschränkt ist, in der Praxis aber uneingeschränkt funktioniert“. *Enno v. Loewenstein*, *Das Fettnäpfchen*, in: *Die Welt*, 10.11.1988.

94 *Air Forces Temporarily Halt Some Flights Over Germany*, in: NYT, 13.12.1988. Bereits vorher hatten sich die USA bereiterklärt, ihre Tiefflüge zu reduzieren und dies mit der Vorlage eines Zeitplanes demonstriert; Vgl. *US-Plan für Verminderung der Tiefflüge vorgelegt*, in: *General-Anzeiger (Bonn)*, 3.11.1988.

Jahren zuvor die Tiefflüge bereits um 40 Prozent gekürzt worden waren. Einige wenige begannen zu fragen, ob die Bundesrepublik noch bereit sei, für die Verteidigungsfähigkeit des Westens Opfer zu bringen.<sup>95</sup> Einflußreiche Militärs wie beispielsweise der Oberbefehlshaber Europa der NATO, General John Galvin, äußerten jedoch in mehreren Presseinterviews Verständnis für die Beschwerden der Bundesbürger.<sup>96</sup> Auch in Washington wurden diese Beschwerden nicht auf die leichte Schulter genommen. Die USA waren sich bewußt, daß die Stationierungsgrundlagen amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik nur durch enge sicherheitspolitische Kooperation mit der und nicht gegen die Bundesrepublik, nur mit Zustimmung der und nicht gegen die Bevölkerung gesichert werden konnten.<sup>97</sup> Die amerikanische Regierung verzichtete darauf, ihre Stationierungsrechte zu thematisieren, um die innenpolitische Situation in der Bundesrepublik nicht noch zusätzlich zu verschärfen. Im Unterschied zu den Sozialdemokraten in der Bundesrepublik, die deutsche Souveränität und das transatlantische Verhältnis in Truppenstationierungsfragen streng nach den bestehenden Rechtsgrundlagen beurteilten, wie sie im Zusatzabkommen zum Truppenstatut definiert waren, und deren Angriffe gegen die Politik der Bundesregierung in den USA mißtrauisch verfolgt wurden, argumentierten die USA also weniger legalistisch als vielmehr politisch.

Obwohl sich die USA des rechtlichen Sonderstatus der Bundesrepublik bewußt waren, betrachteten sie die Sonderregelungen des Zusatzabkommens aber als politisch zweit-rangig und instrumentalisierten sie auch in politisch brisanten Situationen weder direkt noch indirekt.<sup>98</sup> Die Vorfälle von Ramstein und Remscheid führten also zu keiner nennenswerten Einschränkung des außenpolitischen Handlungsspielraumes der Bundesrepublik.

#### 3.4. Die Entwicklung nach der Vereinigung Deutschlands

Am 25. September 1990, zwei Wochen nach der Unterzeichnung des 2+4-Vertrages in Moskau, vereinbarte die Bundesrepublik in einem Notenwechsel eine Überprüfung des

---

95 Auch NATO-Generalsekretär Manfred Wörner wies auf die gewachsenen Sorgen im Bündnis über die Diskussionen in der Bundesrepublik hin; Vgl. Interview von *Wörner* mit der Zeitung *Welt* am Sonntag, 29.1.1989.

96 Vgl. Karl *Feldmayer*, Bei wiederholten Tiefflugverboten würde man einen Rückschlag erleiden, in: *FAZ*, 22.12.1988. Die Bundesregierung wurde dann auch nicht müde, immer wieder zu betonen, daß man sich entweder in intensiven Gesprächen mit den USA über die anstehenden Probleme verständige oder daß es bereits amerikanische Kooperationsergebnisse zu vermelden gäbe.

97 Der Oberbefehlshaber der amerikanischen Luftstreitkräfte in der Bundesrepublik, General William Kirk, wies in diesem Zusammenhang draufhin, daß „wenn die Deutschen auf einer drastischen Reduzierung der Tiefflüge bestehen, wir deutlich machen werden, daß wir das für falsch halten, aber wir werden uns beugen“. Vgl. Siegfried *Thielbeer*, An Tiefflügen hängt die Vornerverteidigung, in: *FAZ*, 16.1.1989.

98 Auffällig war vor allem nach dem Unglück von Remscheid, daß von amerikanischen Regierungsvertretern kaum Äußerungen zum deutsch-amerikanischen Verhältnis zu hören waren und der Kommandeur des Dritten US-Air-Force Geschwaders, General Anderson, seine Kritik an dem einseitig verkündeten Tiefflugverbot der Bundesregierung nicht rechtlich begründete sondern das gemeinsame Interesse an einer funktionstüchtigen Luftverteidigung hervorhob; Vgl. *Suspended Flights to Hamper NATO*, U.S. General Says, in: *IHT*, 14.12.1988.

Zusatzabkommens und leitete damit eine grundlegende Revision der Rechtsgrundlagen zur Truppenstationierung ein.<sup>99</sup> Diese Entscheidung war aus mehreren Gründen notwendig geworden. Zum einen enthielt das Zusatzabkommen eine Revisionsklausel, nach der es dann überprüft werden mußte, wenn der Vertrag über die Stationierung ausländischer Streitkräfte in der Bundesrepublik vom 22. Oktober 1954 (Aufenthaltsvertrag) überprüft würde.<sup>100</sup> Der Aufenthaltsvertrag verlor seine Geltung mit der Friedensregelung für Deutschland.<sup>101</sup> Der Revisionsantrag stand zudem in der Kontinuität deutscher Außenpolitik, da seit den fünfziger Jahren jede Bundesregierung bestrebt war, deutsche Souveränitätsdefizite abzubauen.

Die USA schlugen im August 1990 vor, in bilateralen Verhandlungen sich über Ergänzungen zu den Stationierungsabkommen zu einigen.<sup>102</sup> Überrascht nahm Washington zur Kenntnis, daß einige Beamte im Auswärtigen Amt das Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut vollständig neu verhandeln wollten. Sie waren jedoch darüber erleichtert, daß Außenminister Hans-Dietrich Genscher in enger Abstimmung mit seinem amerikanischen Kollegen James Baker einschritt und die Situation bereinigte.<sup>103</sup> Die Verhandlungen zwischen den Stationierungsländern und der Bundesrepublik über eine Revision des Zusatzabkommens, die am 5. September 1991 in Bonn begannen, gestalteten sich jedoch komplizierter als von den USA erhofft.<sup>104</sup> Das lag vor allem daran, daß sich die Bundesrepublik nicht, wie Washington vorschlug, mit der Überprüfung wichtiger Schwerpunktfragen zufrieden gab, sondern eine grundlegende Überprüfung zahlreicher Details des Abkommens verlangte.<sup>105</sup>

99 Vgl. Art. 2 des Notenwechsels zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen vom 19.6.1951 und zu dem Zusatzabkommen zu diesem Abkommen vom 3.8.1959 nebst zugehörigen Übereinkünften vom 25.9.1990, abgedruckt in: BGBl, 1990/II, S. 1251.

100 Vgl. Art. 82a., Zusatzabkommen, in: NATO-Truppenstatut und Zusatzvereinbarungen, S. 253.

101 Vgl. Aufenthaltsvertrag, in: Verträge der Bundesrepublik, S. 609-613.

102 Vgl. Phillip *Zelikow* and Condoleezza *Rice*, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1995, S. 353.

103 Ebd. S. 353f. *Zelikow* gab in einem Gespräch mit dem Autor Antonius Eitel, den damaligen Leiter der Rechtsabteilung im Auswärtigen Amt, als den die Diskussion auslösenden Ministerialbeamten an.

104 Die USA hatten die Bundesregierung gebeten zu überlegen, ob der Schritt einer Generalüberprüfung unbedingt notwendig wäre, da eine grundlegende Überprüfung einiger Detailfragen des Abkommens umfangreiche personelle und finanzielle Ressourcen binden sowie viel Zeit kosten würde. Vgl. den Verhandlungsführer der amerikanischen Delegation, Botschafter Nelson *Ledsky*, Gespräch mit dem Verfasser, 19.6.1995, Washington, DC.

105 Ebd. sowie *Bartsch/Sauder*, *Rechtliche Grundlagen*. An dieser Stelle ist es wichtig, auf eine interessante rechtliche Parallelität zwischen der Revisionsklausel des Deutschlandvertrages (Art. 10) und dem Revisionsantrag der Bundesregierung zum NATO-Truppenstatut vom 25.9.1990 hinzuweisen. Art. 10 bestimmt, daß eine Überprüfung des Deutschlandvertrages im Falle der Wiedervereinigung oder der Bildung einer europäischen Föderation beantragt werden könnte. Im Antrag der Bundesregierung zur Überprüfung des Zusatzabkommens hört sich das sehr ähnlich an: Dort heißt es, daß die Vertragsparteien den Entwicklungen in Europa und in Deutschland, insbesondere der Vollendung der deutschen Einheit, Rechnung tragen. Interessanterweise tauchen diese Überprüfungs-kriterien in Art. 82 des Zusatzabkommens, dem Revisionsartikel, nicht auf. Durch die Ähnlichkeiten in den Formulierungen unterstrich die Bundesregierung indirekt, daß das Zusatzabkommen faktisch den Alliierten Vorbehaltsrechten zugerechnet wurde und seine Überprüfung erst nach der Ablösung der Alliierten Vorbehaltsrechte durch den 2+4-Vertrag möglich wurde. Vgl. Art. 10, Deutschlandvertrag, in: *Rauschnig*, *Rechtsstellung*, S. 49; Art. 82, Zusatzab-

Die innenpolitischen Angriffe der Opposition, die vor der Wiedervereinigung eine Debatte über die staatliche Souveränität der Bundesrepublik ausgelöst hatten, waren vermutlich mitverantwortlich dafür, daß die Bundesregierung in einer detaillierten Revision der Stationierungsgrundlagen eine Möglichkeit sah, zukünftige Souveränitätsdebatten ein für allemal verhindern zu können. Obwohl die USA zu bedenken gaben, daß sich der Prozeß der politischen Abstimmung in Einzelfällen bewährt hatte und man deswegen auf eine umfassende Revision verzichten könnte, widersetzten sie sich den deutschen Vorstellungen nicht. Die USA stimmten dem Überprüfungsbegehren Bonns zu, welches am 15. Januar 1993 abgeschlossen werden konnte.<sup>106</sup> Der innenpolitische Konsens zwischen Bundesregierung und Opposition konnte so wieder hergestellt werden. Die amerikanische Kooperationsbereitschaft trug dazu bei, daß es zu keinen nennenswerten transatlantischen Verstimmungen in der Truppenstationierungsfrage kam.

### 3.5. Alliierte Vorbehaltsrechte und Truppenstationierung - Innenpolitischer Wirbel und außenpolitische Kontinuität

Die ersten Schreckensmeldungen über die Katastrophe von Ramstein im August 1988 hatten die deutsche Öffentlichkeit kaum erreicht, als in der Bundesrepublik eine Diskussion losgebrochen war, in deren Verlauf die Frage nach der deutschen Souveränität mit der Truppenstationierungsproblematik im Allgemeinen und der Auseinandersetzung über Tiefflüge im Speziellen verbunden wurde. Diese Diskussion endete erst mit der deutschen Wiedervereinigung im Oktober 1990. In der Souveränitätsdebatte kam dem Zusatzabkommen aufgrund seiner politischen Nähe zu den Alliierten Vorbehaltsrechten besondere Bedeutung zu. Wie wirkten diese und das den Sonderstatus der Bundesrepublik unterstreichende Zusatzabkommen? In welcher Weise hatten die aus der Rechtslage abgeleiteten Rechts- und Verantwortungskomponenten eine Wirkung? Welche Folgen hatte diese auf das transatlantische Verhältnis und auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik?

Die Vereinigten Staaten setzten die Rechtskomponente im Zuge der Debatten um das Zusatzabkommen weder direkt noch indirekt ein. Die Regierung in Washington stimmte weder nach Ramstein noch nach Remscheid mit der Vorgehensweise und dem Inhalt der Entscheidungen der Bundesregierung überein. Anstatt Bonn jedoch für seine rechtlich zweifelhafte Vorgehensweise zu kritisieren, half Washington der Bundesregierung innenpolitisch, indem die USA und die Bundesrepublik gemeinsam versuchten, durch eine demonstrativ offene und enge Kooperation die Diskussion über die staatliche Souveränität zu entschärfen. Es gelang in der Regel, unterschiedliche Standpunkte über Rechts- und Politikfragen zu bereinigen. Dies hatte aber nur begrenzte Auswirkungen auf die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik.

---

kommen, in: NATO-Truppenstatut und Zusatzvereinbarungen, S. 82; sowie Notenwechsel der Bundesregierung zum Zusatzabkommen, 25.9.1990, in: BGBl, 1990/II, S. 1251.

<sup>106</sup> Am 18.3.1993 wurde das neuverhandelte Zusatzabkommen paraphiert und im Frühjahr 1994 vom Deutschen Bundestag ratifiziert. Vgl. *Bartsch/Sauder*, Rechtliche Grundlagen, S. 78.

Die Souveränitätsdiskussion in der Bundesrepublik, die nach Ramstein und Remscheid vor allem mit der Tiefflugproblematik verbunden wurde, erweckte in den USA die Befürchtung, dadurch könnten die Grundlagen der amerikanischen Präsenz gefährdet werden. Es war daher nicht verwunderlich, daß Washington weder zu den Vorbehaltsrechten noch zu seinen im Zusatzabkommen festgelegten Befugnissen griff, um beispielsweise den Wunsch nach einer Aufrechterhaltung möglichst umfangreicher Tiefflugübungen durchzusetzen. Dieses Vorgehen hätte nur kontraproduktiv gewirkt und zusätzliches Öl auf die ohnehin schon hohen Flammen der innerdeutschen Souveränitätsdiskussion gegossen. Es lag daher im Interesse der USA, die Rechtskomponente weder direkt noch indirekt einzusetzen. Außerdem war Washington überrascht über die heftigen Angriffe der Opposition. Da die USA die Bundesrepublik als souveränen Staat und wichtigen Verbündeten betrachteten, trafen die Argumente der SPD auf Unverständnis. Sowohl aus sicherheitspolitischen Erwägungen als auch aus ihrem Souveränitätsverständnis heraus lag es den USA fern, die aus den Alliierten Vorbehaltsrechten abzuleitende Rechtskomponente politisch zu nutzen.

Die nach dem Unglück von Ramstein begonnene Diskussion über die deutsche Souveränität konnte sich bundesweit ausbreiten, da es der Opposition gelang, die Frage der Tiefflüge auf deutschem Territorium mit dem Stationierungsrecht zu verbinden, insbesondere mit dem Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut. Die Bundesregierung beantwortete die Angriffe der Opposition unzweideutig: Die Bundesrepublik sei, so betonte die Regierung in Bonn, wegen ihrer Position als gleichberechtigter Partner im Bündnis in der Lage, ohne Einschränkungen bei Truppenstationierungsfragen mit Hilfe von in der Praxis einwandfrei funktionierenden Kooperationsmechanismen mitzuentcheiden. Dies entsprach auch der Realität. Hinzu kam jedoch das Bestreben, die öffentliche Thematisierung des rechtlichen Sonderstatus der Bundesrepublik zu verhindern und die Verpflichtung der Drei Mächte, sich für die deutsche Einheit einzusetzen, nicht zu gefährden. Obwohl eine Überprüfung des Zusatzabkommens, rein rechtlich betrachtet, vor der deutschen Einheit möglich gewesen wäre, wurde dieser Schritt von der Bundesregierung nicht in Erwägung gezogen. Zwischen dem Zusatzabkommen und den Alliierten Vorbehaltsrechten bestand ein politisch-faktischer Zusammenhang. Hätte sich die Bundesregierung entschlossen, vor dem 3. Oktober 1990 eine Überprüfung des Zusatzabkommens zu beantragen, um sich aus ihrer bedrängten innenpolitischen Lage zu befreien, so wären die noch wesentlich umfangreicheren Souveränitätsbeschränkungen durch die Alliierten Vorbehaltsrechte zum Thema öffentlicher Auseinandersetzungen geworden. Die Regierung hätte sich einer zweiten, jedoch wesentlich komplizierteren Souveränitätsdebatte stellen müssen. Die in den alliierten Rechten enthaltene Verpflichtung der Drei Mächte, sich für die deutsche Einheit einzusetzen, war ein Grund dafür, daß die Bundesregierung eine Souveränitätsdebatte, bei der es vor allem um das mit den Alliierten Vorbehaltsrechten in einem politisch-faktischen Zusammenhang stehende Zusatzabkommen gehen würde, vermeiden wollte. Die innenpolitische Debatte hatte jedoch Spuren hinterlassen. Der Verlauf der nach dem Unglück von Ramstein begonnenen Diskussion über die deutsche Souveränität trug sicherlich dazu bei, daß die Bundesregierung nach der Erlangung der deutschen Einheit eine Revision des Zusatzabkommens anstrebte.

Abschließend bleibt festzustellen, daß die Alliierten Vorbehaltsrechte in der Souveränitätsdebatte zwar zu innenpolitischen Beschränkungen führten, den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik aber nicht nennenswert beeinträchtigten. Die Alliierten Vorbehaltsrechte spielten in den Konflikten zwischen Bonn und seinem amerikanischen Verbündeten keine wichtige Rolle. Dafür war die Kooperationsbereitschaft der USA ausschlaggebend, die sowohl vor 1989 als auch nach der Wiedervereinigung die innenpolitischen Zwänge der Bundesregierung berücksichtigten. Diese Bereitschaft endete erst dort, wo der Auftrag der alliierten Streitkräfte, die Verteidigung Westeuropas sicherzustellen, in Gefahr geriet. Dieses sicherheitspolitische Ziel war Rechtsfragen übergeordnet. Trotz Turbulenzen in der deutschen Innenpolitik obsiegte im transatlantischen Verhältnis Kontinuität.

#### *4. Alliierte Vorbehaltsrechte, außenpolitischer Handlungsspielraum und internationale Rahmenbedingungen*

Die Veränderungen in den internationalen Rahmenbedingungen bis zur deutschen Wiedervereinigung verstärkten die Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte in der innenpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik über Truppenstationierungsfragen. Den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik konnten die Alliierten Vorbehaltsrechte jedoch weder in der Offset-Problematik der sechziger Jahre noch zwanzig Jahre später in den Auseinandersetzungen über Tiefflug und Souveränität nennenswert beeinflussen. Das lag insbesondere an den amerikanischen Interessen an atlantischer Sicherheit und Bündniszusammenhalt.

Anders als in der Souveränitätsdebatte der achtziger Jahre wirkten die Alliierten Vorbehaltsrechte während der transatlantischen Auseinandersetzungen um das Offset-Abkommen nicht auf die deutsche Innenpolitik. Das war vor allem auf die unterschiedlichen internationalen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Trotz der Mitte der sechziger Jahre begonnenen Entspannungsphase in den Supermichtsbeziehungen betrachtete die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung die Sowjetunion nach wie vor als Hauptbedrohung deutscher Sicherheit. Die durch die Präsenz amerikanischer Truppen auf deutschem Gebiet vermittelte sicherheitspolitische Garantie der USA trug entscheidend dazu bei, diese Bedrohungsperzeption zu verringern. Daß Sicherheit ihren Preis hatte, war dabei auch unter erschwerten haushaltspolitischen Bedingungen in der Bevölkerung allgemein akzeptiert.

Ende der achtziger Jahre hatten sich die internationalen Rahmenbedingungen gewandelt. Die sowjetischen Reformen sowie die amerikanischen Entspannungsbemühungen verringerten die Bedrohungsperzeption in der Bundesrepublik und erhöhten die innenpolitischen Wirkungsmöglichkeiten der Alliierten Vorbehaltsrechte. In der Bevölkerung wurden Fragen nach Sinn und Unsinn fortgesetzter Belastungen durch Truppenpräsenz und damit im Kern nach der Berechtigung der eingeschränkten deutschen Souveränität in der Stationierungspraxis lauter. Die Argumente der SPD-Opposition, in denen darauf verwiesen wurde, daß die Bundesrepublik selbst im Falle der Ablehnung von alliierten

Entscheidungen, die Stationierungsfragen betrafen, rechtlich eine nur eingeschränkte Mitsprache besaß, trafen auf Zustimmung und brachten die Bundesregierung in Bedrängnis.

Zum Abschluß stellt sich die Frage, warum in beiden Fällen keine nennenswerten Veränderungen des außenpolitischen Handlungsspielraumes der Bundesrepublik durch die Alliierten Vorbehaltsrechte festzustellen waren. Dafür war in ganz entscheidendem Maße die Politik der USA verantwortlich. Sowohl in den Offset-Verhandlungen als auch während der Souveränitätsdebatte Ende der achtziger Jahre verfolgten die USA das Ziel, den Zusammenhalt des atlantischen Bündnisses zu sichern und die Grundlagen der amerikanischen politischen und militärischen Präsenz in Europa intakt zu erhalten. Beide Ziele ließen sich nur zusammen mit der Bundesrepublik erreichen. Die rechtlichen Beschränkungen Bonns zu diesem Zweck zu nutzen (in der Form der direkten bzw. indirekten Rechtskomponente, wie es beispielsweise in einem Memorandum für John McCloy angedeutet wurde), hätte nur kontraproduktiv gewirkt. Aus diesem Grunde kooperierten die USA sowohl in den sechziger als auch Ende der achtziger Jahre eng mit der Bundesrepublik.