HARALD ROSENBACH

DER PREIS DER FREIHEIT

Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen über den Devisenausgleich (1961–1967)

Am 6. Oktober 1966 kam es im Bundeskanzleramt zu einem außergewöhnlichen Wortgefecht. Der amerikanische Botschafter George C. McGhee erinnerte Bundeskanzler Ludwig Erhard an dessen Gespräch mit Präsident Lyndon B. Johnson zwei Wochen zuvor in Washington. In dieser Unterredung habe der Kanzler fest zugesagt. daß die durch die Stationierung der amerikanischen Soldaten in der Bundesrepublik verursachten Devisenverluste der USA voll ausgeglichen würden. Dieses Versprechen - dabei ging es immerhin um die Begleichung eines Fehlbetrages von ca. 2,5 Mrd. DM bis zum 30. Juni 1967 - müsse unbedingt eingehalten werden. Wenn Erhard nun haushaltspolitische Schwierigkeiten anführe, die eine Erfüllung des Abkommens unmöglich machten, so sei dies allein sein Problem; in Washington interessiere das jedoch niemanden. Der erregte Kanzler hielt dagegen, daß er lediglich erklärt habe, "sein Bestes tun" zu wollen. Es herrsche überhaupt keine Klarheit, ob und wie das Problem insgesamt gelöst werden könne. So könne auch keine Rede davon sein, daß er ein Versprechen über die Erfüllung selbst gegeben habe. McGhee ließ nicht locker. Er scheute sich nicht, dem Regierungschef zu sagen, wie er sein gegebenes Wort einzulösen habe: Es führe kein Weg daran vorbei, führte er aus, daß die Bundesregierung an den Bundestag herantreten müsse, "um für den Haushalt 1967 eine weitere Milliarde zu erhalten und damit dem Offset-Abkommen nachkommen zu können". In der Hitze des Gefechts ignorierte er den Hinweis des Kanzlers, keine neue Sachdiskussion mehr führen zu wollen. Statt dessen hakte er energisch nach. Hilflos gab der Kanzler schließlich auf. Er brach das Gespräch ab und verließ fluchtartig den Raum. Die ihm von McGhee hinterhergerufene erneute Frage, ob die Bundesregierung denn jetzt den Nachtragshaushalt einbringen werde und ob es wirklich zutreffe, daß die Bundesbank die gewünschte Umwandlung von mittelfristigen Schatzbriefen nur auf zwei Jahre, nicht aber auf die von Amerika geforderten vier Jahre vornehmen könne, blieb ohne Antwort1.

VfZ 46 (1998) © Oldenbourg 1998



Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte im Auftrag des Auswärtigen Amts, München 1994ff. (künftig: AAPD), Bd. 1966, II, Dok. 315, S. 1315. Auch der Dolmetscher des Gesprächs, Kusterer, behielt den Auftritt in lebendiger Erinnerung: McGhee "setzte dem Kanzler so sehr zu, daß mir schließlich der Kragen platzte

Der Eklat bezeichnete einen Tiefpunkt in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg kamen in Washington Zweifel auf über die "Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit" der bis dahin als Musterschüler geltenden Bundesrepublik, "den USA die Entlastung auf politischem, wirtschaftlichem und auf dem Sicherheitsgebiet zu geben"². Den Höhepunkt der Kontroverse stellte zweifellos der Besuch des Bundeskanzlers Ende September 1966 in Washington dar, den Erhard mit großen Erwartungen angetreten hatte, aber mit leeren Händen beenden mußte. Das Scheitern seiner Bemühungen, Konzessionen von den USA beim Devisenausgleich zu erlangen, trug in einer Zeit auch des innenpolitischen Umbruchs nicht unwesentlich zu Erhards Sturz nur wenige Wochen später bei. Es blieb der neuen Regierung Kiesinger/Brandt vorbehalten, das Problem im größeren Rahmen zusammen mit den Fragen der Truppenstationierung und der Verteidigungsplanung der NATO in den noch von der alten Bundesregierung begonnenen Gesprächen mit den USA und Großbritannien zu bewältigen.

Die erstaunlich glatte Regelung, die dann Ende April 1967 gefunden werden konnte, wirft eine Reihe von Fragen auf, die von der Forschung bislang nur unbefriedigend beantwortet werden konnten³. Im Mittelpunkt steht die Frage nach der politischen Bedeutung, die das originär finanzpolitische Problem des Devisenausgleichs für die bilateralen Beziehungen hatte. Warum tat sich ausgerechnet Bundeskanzler Erhard, der auf ein besonders enges Verhältnis zu seinem amerikanischen Gegenüber so großen Wert legte, so schwer mit einem Problem, das die Große Koalition scheinbar leicht in kurzer Zeit lösen konnte? Wie reagierte die Bundesrepublik auf die von den USA hergestellte und in der Öffentlichkeit nur halbherzig dementierte Verbindung zwischen Geld- und Sicherheitspolitik, zwischen Devisenausgleich und Truppenstationierung⁴?

Im folgenden werden zunächst die rechtlichen Grundlagen und die Anfänge des Devisenausgleichs bis 1961 dargestellt. In einem weiteren Abschnitt sollen die erstmals in vollem Wortlaut vorliegenden Vereinbarungen von 1961 und 1962 sowie das

⁴ Bislang hat sich die Mehrzahl der Forschungsbeiträge auf die Erörterung der amerikanischen Perspektive beschränkt. Vgl. dazu vor allem die in vielem noch heute maßgebliche Studie von Horst Mendershausen, Troop Stationing in Germany: Value and Cost, Rand Cooperation 1968. Vgl. ferner Hubert Zimmermann, "... they have got to put something in the family pot!": The Burden-Sharing Problem in German-American Relations 1960–1967, in: German History 14 (1996), S. 325–346.



und ich zum ersten und einzigen Mal aus meiner Dolmetscherfunktion hinaustrat und McGhee anherrschte: 'Is it making best efforts to overthrow one's own government?". Vgl. Hermann Kusterer, Der Kanzler und der General, Stuttgart 1995, S. 428f.

² Botschafter Knappstein an Auswärtiges Amt, in: AAPD 1966, II, Dok. 358, S. 1458.

³ Zum Problem der Stationierungskosten in den fünfziger Jahren vgl. Daniel Hofmann, Truppenstationierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vertragsverhandlungen mit den Westmächten 1951–1959, München 1997. Vgl. ferner Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik, hrsg. vom Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Bd. 4: Wirtschaft und Rüstung. Souveränität und Sicherheit von Werner Abelshauser und Walter Schwengler, München 1997 (künftig: Abelshauser/ Schwengler).

Protokoll von 1964 erläutert und analysiert werden⁵. Die Erörterung dieser Abkommen bietet schließlich die Grundlage für die Darstellung der Turbulenzen im deutsch-amerikanischen Verhältnis vom Herbst 1966 und die Beilegung der Differenzen im Frühjahr 1967.

Die rechtlichen Grundlagen des Devisenausgleichs: Von den Besatzungskosten zur Verteidigungshilfe

Gemäß Artikel 4 Absatz 4 des Finanzvertrags vom 23. Oktober 19546 war die Bundesrepublik verpflichtet, nach Inkrafttreten der Souveränität am 5. Mai 1955 die Unterhaltskosten für die auf ihrem Gebiet stationierten ehemaligen Besatzungstruppen bis zum 5. Mai 1956 zu bestreiten. Ein weiterer Notenwechsel vom 6. Juni 1956 verlängerte diese Regelung zwar um ein weiteres Jahr; aber die Bundesregierung setzte durch, daß die auf dem Recht der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs basierende rechtliche Grundlage der Stationierungskosten ausdrücklich entfiel? Spätestens mit Ablauf dieser Frist betrachtete sich Bonn als gleichberechtigtes NATO-Mitglied, das nach Artikel 3 des NATO-Vertrags⁸ allenfalls noch moralisch und politisch verpflichtet war, an die Bündnispartner eine ansonsten freiwillige Verteidigungshilfe in

⁶ In Artikel 4 Absatz 4 des Finanzvertrags vom 26. 5. 1952 in der Fassung vom 23. 10. 1954 verpflichtete sich die Bundesrepublik, im Sinne von Artikel 3 des NATO-Vertrags zwölf Monate nach Inkrafttreten der Pariser Verträge (d. h. ab dem 6. 5. 1956) mit den Regierungen der Entsendestaaten "in Verhandlungen über Fragen bezüglich des Unterhalts (z. B. Sach- und Werkleistungen) dieser Streitkräfte einzutreten". Vgl. Bundesgesetzblatt 1955, II, S. 229.



VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Die Abkommen waren bis 1967 alle als Verschlußsache geführt worden. Dies erschwerte naturgemäß die Einordnung des Devisenausgleichs durch die Forschung. Verwechslungen von Devisenausgleichsvereinbarung und dem deutsch-amerikanischen Werterstattungsabkommen vom 24. 11. 1961 mußten dann auch zwangsweise zu Fehlinterpretationen führen. Vgl. etwa Monika Medick, "Burden-sharing" und Devisenausgleich als Problem der deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: Manfred Knapp (Hrsg.), Die deutsch-amerikanischen Beziehungen nach 1945, Frankfurt a. M./New York 1975, S. 206. Sehr ergiebig und zuverlässig ist dagegen trotz der damals noch ungenügenden Quellenlage: Elke Thiel, Dollar-Dominanz. Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, Baden-Baden 1979.

Für den Wortlaut der Note vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (künftig: PA/AA), Ministerbüro, Bd. 97. Vgl. dazu auch Abelshauser/Schwengler, S. 108. Vgl. dagegen Sebastian Fries, Zwischen Sicherheit und Souveränität. Amerikanische Truppenstationierung und außenpolitischer Handlungsspielraum der Bundesrepublik, in: Helga Haftendorn/Henning Riecke (Hrsg.): "... die volle Macht eines souveränen Staates...". Die Alliierten Vorbehaltsrechte als Rahmenbedingung westdeutscher Außenpolitik 1949–1990, Baden-Baden 1996, S. 125–156, besonders S. 130ff., der die Offset-Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik und den USA ausschließlich auf der Rechtsgrundlage der Truppenstationierung erörtert.

Nach Artikel 3 des NATO-Vertrags vom 4.4.1949 waren die Vertragsparteien verpflichtet, "durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe [zu] erhalten und fort[zu]entwickeln". Vgl. Bundesgesetzblatt 1955, II, S. 289.

einem selbst zu bestimmenden Umfang zu leisten⁹. Entsprechend zurückhaltend reagierte Bonn, als Washington am 23. Februar 1957 mit neuen Forderungen nach Verteidigungshilfe aufwartete. Die Bundesregierung begründete ihre Ablehnung der "aus dem Besatzungsregime herrührenden Zahlung von Stationierungskosten" mit dem Hinweis, daß dies "aus rechtlichen und politischen, insbesondere innenpolitischen Gründen" untragbar sei10. Nichtsdestotrotz konnte sich Bonn dem Drängen der Alliierten - neben den USA hatten auch Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Belgien und Dänemark Ansprüche angemeldet - nicht entziehen. Nach dem offiziellen Abschluß der Verhandlungen am 2. März 1957 kam es am 7. Juni 1957 zu einem Notenwechsel, in dem die Bundesrepublik den Regierungen der Entsendestaaten zum letzten Mal eine Verteidigungshilfe in Höhe von insgesamt 1,2 Mrd. DM zusicherte. Die USA erhielten mit 325 Mio. DM, wie auch die anderen Staaten, genau die Hälfte des Betrags vom Vorjahr. Bei der Formulierung der Vertragstexte legte die Bundesrepublik besonderes Gewicht auf die Feststellung, daß sie damit "ohne Präjudiz für die Zukunft einen freiwilligen Beitrag zu den Verteidigungsanstrengungen" der NATO leiste¹¹.

Nach der Vereinbarung vom 7. Juni 1957 traten die USA erst drei Jahre später wieder an die Bundesregierung mit dem Wunsch nach einer Devisenhilfe für die in der Bundesrepublik stationierten Truppen heran¹². Vor dem Hintergrund eines sich seit Anfang der fünfziger Jahren auftürmenden Zahlungsbilanzdefizits¹³ bat Präsident Ei-

¹³ Von 1951 bis 1960 schwoll das Zahlungsbilanzdefizit auf 17,7 Mrd. Dollar an. Allein das Jahr 1960 bescherte der amerikanischen Wirtschaft ein Rekorddefizit von 3,9 Mrd. Dollar. Gleichzeitig sanken die amerikanischen Goldreserven von 22,8 Mrd. Dollar Ende 1957 auf 17,8 Mrd. Dollar Ende 1960. Als Ursachen für diese dramatische Verschlechterung der Lage der Leitwährung wurden sinkende Exporte und vor allem verstärkte private Investitionen im Ausland ausgemacht. Die



⁹ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Harkort vom 5. 3. 1957, in: PA/AA, Referat II A 7, Bd. 1201.

Note der Bundesregierung vom 23. 3. 1957 an die amerikanische Regierung, in: Ebenda.

Großbritannien erhielt mit 588 Mio. DM den größten Betrag. Nach den USA folgten Frankreich (225 Mio. DM), Belgien (59 Mio. DM), Dänemark (1,2 Mio. DM) und die Niederlande (0,4 Mio. DM). Vgl. das Gesetz vom 11. 3. 1959 zu den Vereinbarungen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, der Republik Frankreich, des Königreichs Dänemark, des Königreichs Belgien und des Königreichs der Niederlande über gegenseitige Hilfe gemäß Artikel 3 des NATO-Vertrags, in: Bundesgesetzblatt 1959, II, S. 409-431.

¹² Vgl. Abelshauser/Schwengler, S. 108. Ein amerikanischer Vorstoß zielte am 19. 11. 1957 zwar auf eine Fortzahlung von Stationierungskosten in Höhe von 325 Mio. DM; diese Forderung konnte aber abgewendet werden. Statt dessen zahlte die Bundesrepublik am 31. 3. 1959 einen Betrag von 150 Mio. Dollar vorzeitig von der amerikanischen Nachkriegswirtschaftshilfe zurück. Am 25. 4. 1961 folgte eine weitere Zahlung von 587 Mio. Dollar, wodurch die Bundesrepublik ihre Schulden bis auf ca. 200 Mio. Dollar reduzierte. Gleichzeitig einigte sie sich mit den USA über die Modalitäten zur Tilgung der Restsumme bis zum 1. Juli 1987. Vgl. dazu das Schreiben von Staatssekretär van Scherpenberg vom 29. 5. 1958 an den amerikanischen Botschafter Kirckpatrick und die Note der Bundesregierung vom 20. 3. 1959 an die USA; PA/AA, Referat II A 7, Bd. 1201. Vgl. ferner Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (künftig: Bulletin) 1961, S. 750.

senhower Bundeskanzler Adenauer am 7. Oktober 1960 um geeignete Maßnahmen zur Entlastung. Gleichzeitig kündigte er den Besuch von Finanzminister Robert B. Anderson in Begleitung des Staatssekretärs im Außenministerium, Douglas C. Dillon, an. Bei den vom 19. bis 23. November 1960 in Bonn stattfindenden Gesprächen äußerte Anderson in aller Deutlichkeit die Erwartung, die Bundesrepublik möge jährlich 600 Mio. Dollar für den Ausgleich der amerikanischen Aufwendungen für die Truppenstationierung aufbringen¹⁴. Er unterstrich diese Forderungen mit dem Hinweis auf die moralische Pflicht der Bundesrepublik, zur Verteidigungsbereitschaft des Westens einen entsprechenden Teil beizutragen. Auf den drängenden Hinweis Adenauers, die militärische Stärke der amerikanischen Streitkräfte müsse unter allen Umständen gewahrt bleiben, erklärte Anderson vielsagend, Präsident Eisenhower sei entschlossen, alles zu tun, um die Stabilität des Dollars zu wahren¹⁵.

Während am Verhandlungstisch keine Einigung erzielt werden konnte, bahnte sich abseits der offiziellen Gespräche eine Lösungsmöglichkeit an. Verteidigungsminister Franz Josef Strauß machte dem amerikanischen Delegationsmitglied Henry Kuss den Vorschlag, die amerikanische Zahlungsbilanz durch die Entwicklung gemeinsamer Waffensysteme und einer gemeinsamen Logistik zu entlasten. Auf dem Rückflug von Bonn nach Washington gab Kuss den Gedanken von Strauß an Anderson weiter, der sich von der Idee so angetan zeigte, daß er Kuss bereits im Januar 1961 mit einer kleinen Delegation nach Bonn schickte, um mit Strauß auf der Basis des Vorschlags vom November weiterzuverhandeln¹⁶.



amerikanische Wirtschafts- und Militärhilfe sowie die Stationierung von Truppen in Drittländern taten ihr übriges. Vgl. dazu Gregory F. Treverton, The Dollar Drain and American Forces in Germany: Managing the Political Economy of Alliance. Athens/OH 1978; Gernot Volger, Die Zahlungsbilanzpolitik der Vereinigten Staaten. Dominanz und Dependenz im internationalen Währungssystem, Berlin 1976.

In dem Artikel "Anderson due to leave without Bonn Accord" (New York Herald Tribune, European Edition, 23. 11. 1960, S. 2) bezeichnete der Leitartikler Gaston Coblenz Andersons Verhandlungsstil als "bullheaded". Dies sei auch der Grund für den ergebnislosen Ausgang der Gespräche gewesen: "Basically, it seems clear that the Adenauer government, willing to help the United States but confronted with Mr. Anderson's approach, decided to fall back on a delaying strategy." Vgl. dazu auch den Drahtbericht Nr. 2425 des Botschafters Grewe, Washington, vom 23. 11. 1960, in: PA/AA, Referat 414, Bd. 245; Zimmermann, Burden-Sharing Problem, S. 333–337.

¹⁵ Zum Gespräch vom 28. 11. 1960 vgl. Foreign Relations of the United States (künftig: FRUS) 1958-1960, Bd. IV, S. 142f.

Vgl. David J. Louscher, The Rise of Military Sales as a U. S. Foreign Assistance Instrument, in: Orbis 20 (1977), S. 933-964, hier S. 946. Unabhängig von diesen Verhandlungen, die auf amerikanischer Seite von Vertretern des Außen-, Schatz- und Verteidigungsministeriums, von deutscher Seite dagegen ausschließlich vom Verteidigungsministerium geführt wurden, setzten sich die amerikanischen Mahnungen an die Bonner Adresse fort. Während eines Aufenthalts am 16./17. 2. 1961 in Washington wurde der deutschen Delegation ein Memorandum überreicht, in dem auf die durch die Stationierung der amerikanischen Truppen verursachten Devisengewinne der Bundesrepublik in Höhe von 375 Mio. Dollar jährlich hingewiesen wurde. Außenminister von Brentano erklärte die Bereitschaft der Bundesregierung, sich im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik über den für 1961 bereitgestellten Betrag von 4 Mrd. DM hinaus auch in den kommenden Jahren an der Entwicklungshilfe zu beteiligen. Vgl. Europa-Archiv 16 (1961), Teil

Die Verhandlungen zogen sich über das ganze Jahr 1961 hin. Die von den USA erhobenen Forderungen nach einem höheren militärischen und finanziellen Beitrag der Bundesrepublik erfuhren durch die Eskalation der Berlin-Krise im Sommer eine dramatische Rechtfertigung: Am 25. Juli 1961, wenige Wochen vor dem Bau der Berliner Mauer, kündigte Präsident John F. Kennedy in einer Rundfunk- und Fernsehansprache eine Erhöhung des Verteidigungshaushalts an und appellierte in diesem Zusammenhang an die Opferbereitschaft und Einigkeit des Westens¹⁷.

Im Oktober hielt sich der Staatssekretär im Verteidigungsministerium, Roswell L. Gilpatric, auf der Suche nach finanzieller Unterstützung für die USA im Rahmen einer Reise durch mehrere europäische Hauptstädte in Bonn auf. Hier handelte er mit Strauß am 24. Oktober 1961 ein "Memorandum of Understanding"¹⁸ aus. Die Verhandlungspartner einigten sich auf eine enge "kooperative Logistik"¹⁹ und vereinbarten, "daß die deutschen Zahlungen aus laufenden Rüstungskäufen [...] die infolge des Unterhalts umfangreicher amerikanischer Truppenverbände in der Bundesrepublik stark angespannte Zahlungsbilanz ausgleichen werden". Strauß schwächte diese weitgehende Zusicherung ab, indem er darauf hinwies, daß er das mit einem vollen Devisenausgleich verbundene "unübersehbare finanzielle Risiko [...] nicht unterschreiben" könne. Zudem wurde die Vereinbarung auf zwölf Monate begrenzt. In dieser Zeit sollte die Truppenstärke in der Bundesrepublik unverändert bleiben²⁰.

Am 30. Oktober 1961 ergänzte Strauß das Memorandum durch ein Schreiben²¹. Er versicherte Gilpatric, daß die Bundesregierung in den künftigen Jahren ihr Bestes tun werde, um das vereinbarte Ziel zu erreichen. Der Verteidigungsminister hielt weiter fest, daß – für den Fall, daß die USA weitere Streitkräfte in die Bundesrepublik verle-



²a, D 163, sowie das ausführliche Gespräch des Staatssekretärs van Scherpenberg mit Finanzminister Dillon am 17. 2. 1961, in dessen Verlauf das amerikanische Memorandum übergeben wurde, in: PA/AA, Büro Staatssekretär, Bd. 500.

¹⁷ Vgl. Public Papers of President Kennedy, 1961, Washington 1964, S. 533-540. Vgl. dazu Harald Biermann, John F. Kennedy und der Kalte Krieg. Die Außenpolitik der USA und die Grenzen der Glaubwürdigkeit, Paderborn u. a. 1997, S. 130ff.

¹⁸ Für den Wortlaut vgl. FRUS 1961-1963, Bd. IX, S. 132 f.

¹⁹ Die militärische logistische Zusammenarbeit bezog sich u. a. auf die Entwicklung von Waffensystemen, die gemeinsame Benutzung und Finanzierung von Übungs- und Lagerungsplätzen, Depothilfsdienste sowie den Ausbau von bereits bestehenden amerikanischen Einrichtungen und deren Mitbenutzung durch die Bundeswehr. Schließlich wurde ein Kriegsreservenausgleich, d. h. der Ankauf von in deutschen Depots lagernder amerikanischer Munition, vereinbart. Aufzeichnung FÜ B V vom 6. 2. 1963, in: Nuclear History Program-Dokumente (Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn, Lehrstuhl Prof. Dr. Hans-Peter Schwarz, künftig: NHP), Dok. 125, Bl. 51.

Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Allardt vom 24. 10. 1961, in: PA/AA, VS-Bd. 4985 (414); B 150, Aktenkopien 1961. In die Öffentlichkeit sickerten sehr schnell Nachrichten durch, nach denen Gilpatric bei seinem Besuch in Bonn die Bundesregierung dazu gebracht habe, militärische Ausrüstung in Höhe von 600 Mio. Dollar in den USA zu kaufen. Vgl. dazu den Artikel "Bonn Agrees to Pay 600 million for U. S. Arms and Facilities", in: New York Times vom 30. 10. 1961 (International Edition).

²¹ PA/AA, VS-Bd. 1647 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1961.

gen sollten und sich der amerikanische Devisenaufwand entsprechend erhöhen sollte – "in gemeinsamen Verhandlungen Methoden untersucht werden müssen, die geeignet sind, eine im beiderseitigen Interesse liegende Lösung für einen angemessenen Ausgleich dieser zusätzlichen Devisenbelastung zu finden. Hierbei wird von den zuständigen Stellen zugleich auch die Gesamtzahlungsbilanz zwischen beiden Ländern berücksichtigt werden müssen." Gegebenenfalls, so Strauß, behalte sich die Bundesregierung das Recht vor, eine "multilaterale Regelung anzustreben". Mit Blick auf die anderen NATO-Verbündeten legte Strauß Wert auf die Feststellung, "daß keinem anderen Lande, das Truppen in der Bundesrepublik stationiert hat, die gleiche Entlastung zugesagt werden kann. [...] Sollten infolge der Maßnahmen, die zur Entlastung der Devisenbilanz der Vereinigten Staaten gefunden sind oder in Zukunft gesucht werden, politische Schwierigkeiten mit anderen NATO-Ländern entstehen, so werden wir die Regierung der Vereinigten Staaten um entsprechende politische Unterstützung bitten müssen."

Woran Strauß dachte, war nur allzu offensichtlich. Auch den Amerikanern konnte nicht verborgen bleiben, daß die britische Regierung Bonn seit 1958 zu einem Ausgleich der durch die Stationierung der Rheinarmee entstandenen Devisenverluste gedrängt hatte. Erst wenige Monate zuvor hatte London im Ständigen NATO-Rat und im WEU-Rat die ernste Zahlungsbilanzsituation Großbritanniens zum Anlaß genommen, um eine Überprüfung der Stärke der Rheinarmee zu beantragen²². Die Veröffentlichung der deutsch-amerikanischen Regelung hätte unweigerlich britische Forderungen nach einer ähnlichen Vereinbarung nach sich gezogen, der sich die Bundesrepublik dann kaum hätte entziehen können. Nur mit Mühe verhinderte das Auswärtige Amt eine amerikanische Pressemitteilung, aus der der hundertprozentige Devisenausgleich für die Stationierung der US-Truppen in der Bundesrepublik ersichtlich geworden wäre²³.

Überhaupt sahen die Amerikaner das Abkommen wesentlich unkomplizierter an als die Deutschen. Während sich das Bundesverteidigungsministerium bemühte, die dem amerikanischen Verbündeten gewährte Vorzugsbehandlung zu unterstreichen, zeigte sich das Pentagon wenig beeindruckt. Nach amerikanischer Meinung handelte es sich eher um ein technisches Abkommen, das lediglich einen offensichtlichen ökonomischen Nachteil der USA ausgleichen sollte. So bestätigte Gilpatric am 27. November 1961 zwar im wesentlichen die Angaben von Strauß. In Anspielung auf die vom deutschen Verteidigungsminister ins Spiel gebrachte Möglichkeit einer "multilateralen Regelung" stellte er aber unmißverständlich klar, daß die amerikanische Regierung natürlich weiterhin auf bilateralen Abmachungen bestehen werde. Auch die



²² Vgl. dazu die Aufzeichnung der Abteilung IV des Auswärtigen Amts vom 5. 1. 1962, in: PA/AA, Referat 410, Bd. 243. Zu den britischen Forderungen nach einem vollen Devisenausgleich für die Rheinarmee vgl. Harald Rosenbach, Die Schattenseiten der "Stillen Allianz": Der deutsch-britische Devisenausgleich 1958–1967, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 85 (1998), S. 196–231.

²³ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats J. Klasse Scheske vom 5. 5. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 1647 (201); B 150, Aktenkopien 1962.

deutschen Befürchtungen hinsichtlich der britischen Ambitionen tat er kühl ab: Selbstverständlich werde Washington in Zukunft auf dem "Primat bei allen amerikanischen Forderungen" bestehen²⁴.

Das "Memorandum of Understanding" wurde am 2. Februar 1962 durch einen weiteren Briefwechsel zwischen Strauß und Gilpatric ergänzt, indem die Modalitäten für die zu leistenden Zahlungen festgelegt wurden. Die Bundesrepublik verpflichtete sich, vom 1. Januar 1961 bis zum 31. Dezember 1962 Aufträge für Rüstungsgüter im Wert von 1,45 Mrd. Dollar in den USA zu plazieren. Die Zahlungen sollten abzüglich eines bereits vorhandenen Guthabens von 150 Mio. Dollar zwischen dem 1. Juli 1961 und dem 30. Juni 1963 abgewickelt werden. Darüber hinausgehende Zusagen lehnte Strauß nicht nur ab, sondern betonte vielmehr: "Es ist nicht beabsichtigt, mit dem während dieser Jahre gezahlten Betrag ein Präjudiz für ein bestimmtes Volumen an Aufträgen der Bundesrepublik Deutschland oder für die Höhe der Zahlungen an die Vereinigten Staaten zu schaffen. Das Auftragsvolumen und die Höhe der Zahlungen an die Vereinigten Staaten hängen von dem Bedarf der Bundesrepublik und der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln ab. "25

Bei allen unerfreulichen Verpflichtungen, die die Bundesregierung eingegangen war, überwogen doch die Vorteile der neugefundenen Regelung. Das "Memorandum of Understanding" setzte zusammen mit den begleitenden Briefwechseln Maßstäbe für die Zukunft: Ganz unverhofft war es Strauß gelungen, der finanziellen Belastung des Devisenproblems nicht nur die Spitze zu nehmen, sondern auch noch die Ausrüstung der im Aufbau befindlichen Bundeswehr mittelfristig mit hochmodernen Waffen sicherzustellen. Dies lag umso näher, als die Erstausstattung der Bundeswehr ohnehin weitgehend amerikanischen Ursprungs war²⁶ und mit dem Vertrag vom 30. Juni 1955 über gegenseitige Verteidigungshilfe²⁷ sowie mit dem Notenwechsel vom 8. Oktober 1956 über den Kauf von Rüstungsgütern in den USA (Werterstattungshilfe-Abkommen)²⁸ auch die notwendigen Strukturen für eine umfassende Zu-

Die Rüstungsgüter sollten über ein beim amerikanischen Finanzministerium eingerichtetes Konto abgewickelt werden. Die Bundesrepublik verpflichtete sich weiter, für die Erteilung "jedes festen Auftrages einen Betrag in Höhe von mindestens 15 % des veranschlagten Gesamtpreises" einzuzahlen. Da die Bestellungen nicht in dem Maße geliefert werden konnten, wie sie in Auftrag gegeben wurden, hatte die Bundesrepublik ein ständiges Guthaben in den USA, über das sie jedoch nicht



²⁴ Am 22. 12. 1961 informierte Brigadegeneral Becker vom Bundesverteidigungsministerium die zuständigen Stellen im Auswärtigen Amt über das Schreiben von Gilpatric. Vgl. dazu die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats 1. Klasse von Stechow vom 28. 12. 1961, in: PA/AA, VS-Bd. 1650 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1961.

²⁵ PA/AA, VS-Bd. 1684 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1961. Vgl. dazu die Aufzeichnungen FÜ B III 1 vom 6. 2. 1963, in: NHP, Dok. 125, Bl. 58.

Noch 1963 schätzte das Bundesverteidigungsministerium, daß ca. 50% der Bundeswehrausrüstung auf die sogenannte "Nash-Hilfe" von 1954 zurückzuführen waren und aus amerikanischen Beständen stammten. Vgl. den Sprechzettel Fü B III 8 vom 20. 2. 1963 für den Besuch des Bundesministers von Hassel in den USA, in: NHP, Dok. 128, Bl. 15. Zur Nash-Hilfe vgl. auch Abelshauser/Schwengler, S. 114ff.

²⁷ Vgl. U. S. Treaties and other International Agreements (künftig: TIAS), Nr. 3443, S. 1-6.

sammenarbeit auf rüstungswirtschaftlichem Gebiet geschaffen worden waren. Die projektierte Zusammenarbeit war also nur konsequent. Außerdem erleichterte sie eine optimale Abstimmung der westlichen Verteidigungskapazitäten und ermöglichte so ein Maximum an Effektivität.

Das Abkommen wurde am 14. September 1962 unter den gleichen Bedingungen noch einmal für die Jahre 1963/64 erneuert. Auch jetzt machte Strauß die Erfüllung des Devisenausgleichs wieder von der Wirtschafts- und Haushaltslage der Bundesrepublik abhängig. Und wie bei den beiden vorangegangenen Gelegenheiten wies der Verteidigungsminister wieder darauf hin, daß die den USA eingeräumten Rechte auf einen Devisenausgleich ein Sonderfall seien und keinesfalls einen Präzedenzfall für eventuelle Ansprüche anderer NATO-Staaten darstellen dürften. Für den Fall, daß doch entsprechende Anfragen an die Bundesregierung herangetragen werden sollten, kündigte Strauß an, "we shall request the assistance of the Government of the United States, as we have discussed"29.

Ungeachtet der neuen Vereinbarung stellten sich im November 1962, anläßlich des Besuchs von Adenauer in den USA, erste Unstimmigkeiten ein, die aber noch das erste Strauß-Gilpatric Abkommen betrafen. Die eigenen Zahlungsbilanzprobleme, die anhaltende Schwäche des Dollars und der Verdacht, daß die Bundesrepublik ihren Verpflichtungen nur ungenügend nachkam, hatten bereits im Vorfeld des Besuchs in Washington zu einer gespannten Atmosphäre beigetragen³⁰. Der kaum verhohlene Unmut der Amerikaner über die schlechte Zahlungsmoral Bonns war natürlich der Hardthöhe nicht verborgen geblieben. Verteidigungsminister Strauß warnte die deutsche Delegation daher in einem Memorandum, das er sowohl Adenauer als auch Außenminister Gerhard Schröder zukommen ließ, daß die Bundesrepublik die Vereinbarung vom 24. Oktober 1961 in Teilen noch nicht erfüllt habe und dies zu unangenehmen Nachfragen der Amerikaner führen könnte.

So hätte es die Deutschen eigentlich gar nicht überraschen dürfen, daß ihnen Kennedy am 15. November 1962 ein Memorandum mit der Forderung überreichte, die Bundesrepublik möge ihren Verteidigungshaushalt für die Jahre 1962/63 um je 2 Mrd. DM erhöhen, da sie sonst nicht ihren NATO-Verpflichtungen nachkommen könne. Gleichzeitig wies Kennedy auf Rückstände bei der Abwicklung des Devisenausgleichs hin³¹. Kühl erklärten Adenauer und Außenminister Schröder in ihren Gesprä-



verfügen konnte. Vgl. TIAS, Nr. 3660, S. 3. Am 24. 11. 1961 ergänzten und präzisierten beide Regierungen die beiden Abkommen durch einen Notenwechsel, der sich ausschließlich auf die technische Durchführung der Beschaffung in den USA beschränkte und nicht die politischen Implikationen des Devisenausgleichs berührte. Vgl. TIAS, Bd. 12, S. 3045–3050; Gerhard Baumann, Devisenausgleichsabkommen als rechtlich-wirtschaftliches und strategisches Problem, in: Wehrkunde 15 (1966), S. 631, und ders., Devisenausgleich und Sicherheit, in: Wehrkunde 17 (1968), S. 246.

²⁹ PA/AA, VS-Bd. 1684 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1962.

³⁰ Vgl. dazu das Memorandum des Finanzministers Dillon vom 14. 11. 1962 für Präsident Kennedy, in: FRUS, 1961–1963, Bd. IX, S. 154f.

³¹ Vgl. die Aufzeichnung von Scheske vom 28. 11. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1962.

chen mit Kennedy bzw. Dillon unabhängig voneinander, aber in auffallender Einstimmigkeit, daß sie die Einzelheiten der Vereinbarungen nicht kennten, sich nach ihrer Rückkehr nach Bonn aber kundig machen würden³². Die kleine "Notlüge" rettete fürs erste die Situation und verschaffte der Bundesregierung zunächst einmal Zeit zum Nachdenken.

Aus Washington nach Bonn zurückgekehrt, setzte Adenauer das Devisenproblem am 20. November 1962 auf die Tagesordnung des Kabinetts³³. Eine erste Überprüfung ergab tatsächlich, daß die Vereinbarung zwar auf der Auftragsseite bereits "mehr als erfüllt" war, aber auf der Zahlungsseite noch ein Soll von ca. 125 Mio. Dollar aufwies. Der Leiter des im Auswärtigen Amt für den Devisenausgleich zuständigen Fachressorts, Vortragender Legationsrat I. Klasse Günther Erdmann, sah den Grund für den Verzug in der fehlenden Abstimmung zwischen den beteiligten Ministerien. Er beklagte, daß das Finanzministerium von dem Strauß-Gilpatric Abkommen erst nachträglich in Kenntnis gesetzt worden sei und diesem zugestimmt habe. Offensichtlich, führte Erdmann irritiert aus, sei der Gesamtumfang der nach dem Abkommen in den USA durchzuführenden Rüstungskäufe im Haushalt des Bundesverteidigungsministeriums nicht gedeckt gewesen³⁴.

Viel Zeit blieb der Bundesregierung nicht zur Ursachenforschung. Schon am 24. November 1962 traf in Bonn ein Schreiben des amerikanischen Präsidenten an Adenauer ein, in dem Kennedy die bereits im Memorandum vom 15. November 1962 geforderte vollständige Erfüllung des Devisenausgleichsabkommens nochmals anmahnte und in schroffem Ton erneut die "sofortige zusätzliche Bewilligung von 2 Mrd. DM für das Verteidigungsbudget von 1962 und eine vergleichbare zusätzliche Summe für das Budget 1963" einforderte. Unmißverständlich machte Kennedy klar, daß eine "Nichterfüllung oder eine nicht termingemäße Begleichung [...] mit Sicherheit zu einer schweren Belastung des deutsch-amerikanischen Verhältnisses führen" würde³⁵. Die recht undiplomatische Sprache des amerikanischen Präsidenten zeigte Wirkung. Das Auswärtige Amt sprach sich energisch für einen Nachtragshaushalt des Verteidigungsministeriums aus, um die eingetretene Verzögerung in der Bezahlung von Rüstungsaufträgen auszugleichen und "ernsthafte Rückschläge im deutsch-amerikanischen Verhältnis" zu vermeiden³⁶. Schließlich seien vermehrte Rüstungskäufe in den USA auch unter dem Gesichtspunkt in Erwägung zu ziehen, daß

³⁶ Aufzeichnung von Erdmann vom 28. 11. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Akten-kopien 1962.



³² Vgl. die Aufzeichnungen über die Gespräche zwischen Adenauer und Kennedy sowie zwischen Dillon und Schröder am 14. bzw. 15. 11. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 369 (Büro Staatssekretär), und PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1962. Vgl. ferner FRUS, 1961–1963, Bd. IX, S. 156 f.

³³ Vgl. dazu die Aufzeichnung des Referats 414 vom 23. 11. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1962.

³⁴ Vgl. die Aufzeichnung von Erdmann vom 28. 11. 1962, in: Ebenda.

³⁵ Gemeinsame Kabinettsvorlage des Auswärtigen Amts und des Bundesverteidigungsministeriums vom 1. 12. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 1684 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1962.

"es nicht angehe, sich in der Verteidigung hauptsächlich auf die abschreckende Wirkung des nuklearen Potentials zu verlassen"³⁷.

Am 4. Dezember 1962 brachte das Verteidigungsministerium, unterstützt vom Auswärtigen Amt, eine Kabinettsvorlage ein, mit der die Deckungslücke in Höhe von 1,1 Mrd. DM geschlossen und die Voraussetzungen zur Erfüllung des Devisenausgleichsabkommens geschaffen werden sollten. Mit einiger Mühe konnte die Vorlage noch rechtzeitig im laufenden Jahr verabschiedet werden³⁸. Der Verteidigungshaushalt stieg damit von 11,2 Mrd. DM im Jahr 1961 auf 16,1 Mrd. DM im Jahr 1962. Der Presse wurde mitgeteilt, daß die Erhöhung mit den verstärkten Verteidigungsanstrengungen im Zuge der Berlin-Krise erforderlich geworden seien³⁹. Mit Schreiben vom 12. Dezember 1962 stellte Adenauer gegenüber Kennedy bitter fest, daß die Bundesrepublik nun aber wirklich bis an "die äußerste Grenze des Erträglichen" gegangen sei⁴⁰.

Es dauerte nicht lange, bis die versprochenen Zahlungen trotz aller Zusagen wieder ins Stocken gerieten. Schon am 8. Februar 1963 stellte das Verteidigungsministerium besorgt fest, daß "infolge der zwischenzeitlichen Entwicklung der Finanz- und Haushaltslage [...] sogar ernsthaft bezweifelt werden [muß], ob für das Kalenderjahr 1963 eine Auftragshöhe erreicht wird, die den amerikanischen Wünschen auf Deckung ihrer Devisenausgaben für ihre Truppen in Deutschland entspricht". Noch schlimmer war, daß sich sogar für das erste, bis zum 30. Juni 1963 terminierte Abkommen ein Zahlungsrückstand von ca. 300 Mio. DM ergab. Zur Begründung für die unerwartete Haushaltsmisere wurde die fehlende "eindeutige langfristige Beschaffungsplanung", die unsichere "Frage der logistischen Unterstützung der Bundeswehr durch die USA im Verteidigungsfall (Kriegsanschlußbedarf)" und letztendlich ein im September 1962 verordneter Auftragsstopp für Rüstungsgüter ausgemacht, der wegen des erheblichen Finanzbedarfs des Verteidigungsministeriums nötig geworden war⁴¹.

Ungeachtet der offen zutage liegenden Schwierigkeiten verkündete der neue Verteidigungsminister, Kai-Uwe von Hassel, bei seinem ersten offiziellen Aufenthalt vom 25. bis 27. Februar 1963 in den USA wider besseres Wissen den "vollen Ausgleich der Transaktionen der amerikanischen Streitkräfte in Deutschland [...], die für die deutsche Zahlungsbilanz von Nutzen sind"⁴². Mit diesem Versprechen leitete



³⁷ Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Keller vom 4. 12. 1962, in: Ebenda.

³⁸ In der Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. 12. 1962 kam es zu einer heftigen Kontroverse. Die SPD warf der Regierung ungenügende Unterrichtung über die Vereinbarungen mit den USA vor. Einzelne Abgeordnete sprachen gar von "Betrug" und "Irreführung des Parlaments". Vgl. die Aufzeichnung von Erdmann vom 14. 12. 1962, in: Ebenda.

³⁹ Vgl. dazu Keller an die Botschaft in Washington, 18. 12. 1962, in: Ebenda. Vgl. auch den Artikel "Bonn mit Vorbehalten für einen höheren Verteidigungsbeitrag", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 12. 1962.

⁴⁰ Adenauer an Kennedy, 12. 12. 1962, in: PA/AA, VS-Bd. 1684 (201); B 150, Aktenkopien 1962.

⁴¹ NHP, Dok. 125, Bl. 65.

⁴² Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Neumann vom 21. 12. 1963, in: PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1963.

er einen folgenschweren Kurswechsel ein: Während Strauß den amerikanischen Forderungen stets auch das Argument der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bundesrepublik entgegengestellt hatte, wurde dieser Gedanke nun fallengelassen. Statt dessen bemühte sich von Hassel, möglicherweise unter dem Eindruck der amerikanischen Irritationen über den kurz zuvor abgeschlossenen deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, demonstrativ um den politischen Schulterschluß mit den USA. Der Wunsch, den politischen Stellenwert als loyaler Bündnispartner der USA zu untermauern, wog schwerer als die Vorsicht, für schwierigere Zeiten eine Rückfallposition zu schaffen.

Freilich mußte von Hassel schon wenige Monate später gegenüber Robert McNamara einräumen, daß der vereinbarte Betrag von insgesamt jährlich 1,3 Mrd. DM voraussichtlich nicht gezahlt werden könne. McNamaras Reaktion war denkbar unwirsch: Für den Fall, daß der Devisenausgleich nicht wie vereinbart abgewickelt wurde, drohte der amerikanische Verteidigungsminister unverhohlen mit dem Abzug von Kampfeinheiten aus der Bundesrepublik⁴³. McNamaras Warnung war wohl überlegt. Denn kurz zuvor hatte der amerikanische Botschafter McGhee seiner Regierung den Zusammenhang zwischen Truppenstationierung und Zahlungsbilanz ausführlich erläutert: "As long as US balance of payments remains a serious problem, our military presence in Germany will be vulnerable to criticism and a target for reduction, in absence of satisfactory offset arrangements to compensate for US foreign exchange costs. I have stressed this in all my talks with German officials, including Chancellor, von Hassel, and Erhard. Recent negotiations in Washington and Bonn have revealed a disturbing lack of understanding [...] of the importance of the offset arrangements to a continuation of the present level of US military effort in Germany." McGhee schloß sein Schreiben mit der Empfehlung an den Präsidenten, er möge auf eine nochmalige Erhöhung des Verteidigungshaushalts auf ca. 21 Mrd. DM drängen44. Das angeblich fehlende Verständnis Bonns für die Brisanz des Problems, das in Washington schon Jahre zuvor unangenehm aufgefallen war, war immer noch präsent und forderte eine direktere Sprache geradezu heraus.

Doch noch war der Ausgleich, wenn auch von wachsenden Problemen begleitet, mehr oder weniger sicher. Der noch nicht abgeschlossene Aufbau der Bundeswehr und die anhaltend gute Wirtschaftslage taten ein übriges, um die Zahlenspielereien der Verteidigungs- und Finanzminister in den Hintergrund treten zu lassen. Der neu gewählte Bundeskanzler Ludwig Erhard konnte also auf eine harmonische Begegnung hoffen, als er am 27. Dezember 1963 zu seinem ersten Besuch als Regierungschef in die USA aufbrach⁴⁵. Tatsächlich verlief der Aufenthalt außerordentlich verheißungsvoll. Dem Kanzler zu Ehren verlegte Präsident Johnson sämtliche Gespräche auf seine Ranch in Stonewall/Texas. Erhard wußte diese besondere Form der Auszeichnung wohl zu schätzen. Er sicherte dem Präsidenten zu, daß die Bun-



⁴³ Für das Gespräch vom 31. 7. 1963 vgl. AAPD 1963, II, Dok. 257, S. 864 f.

⁴⁴ McGhee an State Department, 13. 7. 1963, in: FRUS, 1961-1963, Bd. IX, S. 177.

⁴⁵ Vgl. AAPD 1963, III, Dok. 486-491.

desrepublik mit den Käufen von Rüstungsgütern in den USA fortfahren werde. Zwar hatte Johnson in beinahe jedem Gespräch auf die wachsenden Zahlungsbilanzschwierigkeiten und auf das seiner Meinung nach zu geringe Verteidigungsbudget der Bundesrepublik hingewiesen, doch stellte er keine über die vereinbarten Absprachen hinausgehende Forderungen. Wie der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Karl Carstens, später zufrieden feststellte, fanden die Gespräche in einer herzlichen Atmosphäre statt. Carstens konstatierte sogar den Beginn eines "engen persönlichen Verhältnisses", das wahrscheinlich "ein starker Faktor in den deutsch-amerikanischen Beziehungen" sein werde⁴⁶. Er konnte nicht ahnen, wie sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Männern in den kommenden drei Jahren entwickeln würde und welche Rolle ausgerechnet der Devisenausgleich, und damit verbunden die Stationierung der amerikanischen Truppen in der Bundesrepublik, dabei spielen würden.

Das Protokoll über den Devisenausgleich vom 11. Mai 1964

Die Ergebnisse von Erhards Besuch in den USA wurden im Bundeskanzleramt noch ausgewertet, als am 5. März 1964 ein Schreiben von Johnson eintraf, in dem dieser erneut auf die amerikanischen Zahlungsbilanzprobleme einging und in Anspielung auf die deutschen Zusagen vom Dezember 1963 um Unterstützung bat⁴⁷. Dieses Mal kam die erbetene Hilfe der Bundesrepublik sogar schneller als erwartet, doch ihr Umfang zeigte, daß die Bundesrepublik erstmals die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht hatte. Innerhalb der Bundesregierung war sie zudem von Anfang an Gegenstand einer grundsätzlichen Kontroverse.

Am 4. Mai 1964, kurz vor dem mit Spannung erwarteten Besuch des amerikanischen Außenministers in Bonn, der zum Abschluß einer neuen Devisenregelung führen sollte, fand im Finanzministerium eine Ressortbesprechung statt. Der Abteilungsleiter im Bundesfinanzministerium, Hans C. Korff, äußerte gegenüber seinen Kollegen "erhebliche Zweifel", ob der Verteidigungshaushalt in Zukunft so bemessen werden könne, daß die von den Amerikanern geforderten "hohen Verpflichtungen in den Jahren 1965 und 1966 allein aus Rüstungsbeschaffungen" erfüllt werden könnten. Überhaupt bereitete ihm die Entwicklung des Bundeshaushalts für die kommenden Jahre große Sorgen. Doch damit nicht genug: Korff lehnte die Federführung für die Verhandlungen mit den Amerikanern – und damit die Verantwortung für den Devisenausgleich – rundweg ab! Immerhin waren sich die Besprechungsteilnehmer aber über die politische Notwendigkeit eines erfolgreichen Abschlusses einer Devisenausgleichsvereinbarung einig. Man kam überein, daß nicht ein einzelnes Ressort, sondern in jedem Fall die Bundesrepublik als solche verpflichtet werden würde. Aus der Sicht der Hardthöhe bedeutete dies, daß die Abwicklung des Devisenaus-



⁴⁶ Runderlaß vom 30. 12. 1963, in: Ebenda, Dok. 492, S. 1712.

⁴⁷ Vgl. dazu das Schreiben von Johnson vom 5. 3. 1964 und die Antwort von Erhard vom 8. 5. 1964, in: AAPD 1964, I, Dok. 63 und Dok. 123.

gleichs notfalls nicht allein über das Budget des Verteidigungsministeriums lief, sondern eine Lösung im Rahmen des gesamten Bundeshaushalts gesucht werden sollte. Mit diesem kleinsten gemeinsamen Nenner wurde die Besprechung beendet, nicht ohne die Notwendigkeit zu betonen, im Abkommen mit den USA zum Ausdruck zu bringen, "daß ein voller Devisenausgleich durch Rüstungskäufe, der auch in Zukunft angestrebt werde, [...] nicht sicher erscheine"⁴⁸.

Verteidigungsminister von Hassel war also gewarnt. Zwar hatten ihm seine Kollegen grünes Licht für die Verhandlungen mit McNamara gegeben, aber es war deutlich geworden, daß – so erwünscht ein Abkommen aus politischen Gründen sein mochte – die geplante Vereinbarung ökonomisch kaum vertretbar war. Die haushaltspolitischen Schwierigkeiten, die sich seit 1961 mehr oder weniger schleichend eingestellt hatten, waren unübersehbar geworden. Hinzu kam, daß der Anfangsbedarf der Bundeswehr nach Ausrüstungsgegenständen im Laufe der Jahre nachgelassen hatte und die amerikanische Forderung, den Devisenausgleich ausschließlich über Rüstungsgüter abzuwickeln, immer schwerer zu erfüllen war.

Wenige Tage nach der Ressortbesprechung empfing von Hassel seinen amerikanischen Kollegen und unterzeichnete nach kurzen Verhandlungen am 11. Mai 1964 ein für die Zeit vom 1. Juli 1965 bis 30. Juni 1967 geltendes "Vereinbartes Protokoll"49, das mit Blick auf die Zusagen von Erhard gegenüber Johnson im Dezember 1963 in Stonewall/Texas und auf das Schreiben von Johnson vom 5. März 1964 gemeinsame "Planungsgrundsätze" enthielt: Von Hassel verpflichtete sich im Namen der Bundesregierung, die durch die Stationierung von sechs amerikanischen Divisionen in der Bundesrepublik verursachten Devisenverluste in Höhe von ca. 1,35 Mrd. US-Dollar jährlich durch militärische Einkäufe in den USA in gleicher Höhe auszugleichen. Weiter hieß es: "Beide Minister sind sich dabei bewußt, daß eine volle Erfüllung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein wird und Beschaffungen nur dann möglich sind, wenn ein entsprechender Rüstungsbedarf der BRD vorliegt und eine Deckung des Bedarfs in den USA wirtschaftlich sinnvoll ist. [...] Für denjenigen Teil der Devisenausgaben der US-Streitkräfte in der Bundesrepublik Deutschland, der nicht durch Ausgleichszahlungen gedeckt werden kann, die sich innerhalb des Zeitraums aus Rüstungsbeschaffungen ergeben, wird man sich gemeinsam auf Mittel und Wege einigen, um den Zahlungsausgleich zu ermöglichen. "50

Auf den ersten Blick unterschied sich dieses Protokoll tatsächlich nur unwesentlich von den Vereinbarungen, die wenige Jahre zuvor von Strauß und Gilpatric geschlossen worden waren. Auf den zweiten waren jedoch gravierende Unterschiede unübersehbar. So war es von Hassel nicht gelungen, den in der vorangegangenen Ressortbesprechung geforderten Vorbehalt hinsichtlich der Haushalts- und Wirt-

PA/AA, VS-Bd. 5052 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1964. Über diese finanziellen Absprachen hinaus enthielt das Protokoll u. a. Vereinbarungen über die gemeinsame Produktion von Hubschraubern, die Bestellung von drei Zerstörern und die gemeinsame Konstruktion eines Panzers.



⁴⁸ Ebenda, Dok. 119, S. 505.

⁴⁹ Vgl. ebenda, Dok. 125.

schaftslage in der Bundesrepublik deutlich in das Protokoll aufzunehmen. Zwar war von "erheblichen Schwierigkeiten" die Rede, aber diese bezogen sich auf die Beschaffungen bzw. auf den Bedarf der Bundeswehr. Die vollständige Erfüllung des Devisenausgleichs selbst wurde dagegen nicht von der Entwicklung des Bundeshaushalts abhängig gemacht. Zudem war es nicht gelungen, den amerikanischen Wunsch abzuwenden, den Devisenausgleich auf dem Wege von nichtmilitärischen Beschaffungen in den USA zu erfüllen. Anders als Strauß präzisierte von Hassel die deutsche Position auch nicht durch einen nachträglichen Briefwechsel.

Mit diesem im Auswärtigen Amt durchaus als Verschlechterung empfundenen Verhandlungsergebnis waren die Voraussetzungen für die Komplikationen in den folgenden Jahren gegeben. Es wäre jedoch verfehlt, das von Hassel ausgehandelte Protokoll pauschal als Fehler zu qualifizieren. Sicher fehlte ihm die politische Erfahrung, die seinen Amtsvorgänger Strauß dazu veranlaßt hatte, diverse Vorsichtsmaßnahmen in die Vereinbarung aufzunehmen. Darüber hinaus aber hatte von Hassel neue politische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Während unter der Amtsführung von Strauß, auf dem Höhepunkt des Ost-West-Konflikts, die militärische Präsenz der Amerikaner eine Selbstverständlichkeit war und die dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen allenfalls eine untergeordnete Rolle spielten, hatten sich die Vorzeichen mit der sich anbahnenden amerikanisch-sowjetischen Entspannung grundlegend geändert.

Nur vor diesem Hintergrund waren die Äußerungen amerikanischer Regierungsmitglieder zu verstehen, denen zufolge ein Junktim zwischen der unveränderten Stationierung amerikanischer Truppen in der Bundesrepublik und der vollständigen Erfüllung des Devisenausgleichsabkommens hergestellt werden sollte. Schon vor der Unterzeichnung des Protokolls hatte Finanzminister Dillon am 8. April 1964 gegenüber dem in den USA weilenden Wirtschaftsministers Kurt Schmücker erklärt, "die amerikanische Regierung werde eine Herabsetzung der deutschen Rüstungskäufe [...], gleichgültig aus welchem Grunde, prima facie als Anzeichen dafür ansehen, daß Deutschland die Stationierung amerikanischer Streitkräfte nicht oder nicht mehr in dem bisherigen Umfang für nötig halte; sie würde dann die in Deutschland stationierten Streitkräfte entsprechend vermindern."51 Zwar ließ sich in dieser Frage ein Gegensatz innerhalb der Johnson-Administration feststellen - denn anders als das Finanzministerium sprachen sich Pentagon und Außenministerium gegen die Formulierung eines Junktims aus -, aber die Tatsache, daß ein wichtiges Regierungsmitglied den Zusammenhang zwischen Truppen und Geld hergestellt hatte, konnte für die Bundesrepublik nichts Gutes bedeuten.



⁵¹ Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hoffmann vom 24. 4. 1964, in: PA/AA, VS-Bd. 236 (II 6); B 150, Aktenkopien 1964.

Die schwierige Umsetzung des Hassel-McNamara Protokolls

Planmäßig trafen von Hassel und McNamara in der Folgezeit regelmäßig zusammen, um über den Stand des Devisenausgleichs zu beraten. Schon beim ersten dieser Gespräche am 13. November 1964 mußten beide Minister aber feststellen, daß der Ausgleich über die bislang vereinbarten Zahlungsmodalitäten nicht zu erfüllen war⁵². Einen Ausweg bot am 30. März 1965 der amerikanische Finanzminister an, als er der Bundesregierung eine Flexibilisierung der Zahlungsvereinbarungen vorschlug: Während sich die deutschen Rüstungsbestellungen bislang streng nach dem tatsächlichen Bedarf gerichtet hatten, so daß kein Überhang an nicht benötigtem Material entstehen konnte, dachte Dillon an eine Loslösung der Ausgleichszahlungen vom Ausrüstungsbedarf und von den Bestellungen der Bundeswehr. Mochte dies für die USA ein gangbarer Weg sein, so lag er jedoch nicht im Interesse der Bundesrepublik. Bei der nächsten Begegnung am 28. Mai 1965 beklagte sich von Hassel bei McNamara, daß ein solches Zahlungsverfahren nicht im Werterstattungshilfe-Abkommen vom 8. Oktober 1956 vorgesehen sei, das deutsche Rüstungskonto bei der Treasury statt dessen unnötig anwachsen lasse und letztendlich die finanziellen Schwierigkeiten der Bundesrepublik bei der Erfüllung der gesamten Vereinbarung erschwere⁵³. Achselzuckend erklärte McNamara, daß er die Bemühungen der Bundesrepublik durchaus anerkenne. Aber im Falle einer Nichterfüllung des Protokolls würden sich die USA "geeignete Maßnahmen" vorbehalten, "um den Differenzbetrag zwischen dem Zielbetrag und den militärischen Ausgaben der USA zu verringern"54.

Darüber, was er unter den "geeigneten Maßnahmen" verstand, ließ McNamara seine deutschen Gesprächspartner nicht im Zweifel. Wiederholt erklärte er, daß die Stationierung der Truppen in unveränderter Stärke im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Devisenausgleich stehe. Zwar vermied er eine zu ausdrückliche Formulierung dieses Junktims, aber schon wenige Tage nach seinem Gespräch mit von Hassel bezeichnete er gegenüber Bundeskanzler Erhard das Offset-Abkommen als "absolut notwendig dafür [...], daß die Vereinigten Staaten ihre Truppen in Deutschland halten könnten"55.

Die Bundesregierung konnte das Problem drehen und wenden, wie sie wollte. Die Tabuisierung des Zusammenhangs zwischen Devisenausgleich und Truppenstationierung konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich in Washington ein grundlegender Stimmungswandel abzeichnete. Die Rahmenbedingungen waren also alles andere als günstig, als Bundeskanzler Erhard Ende Dezember 1965 zu einem seiner regelmäßigen Besuche in Washington aufbrach. Wie nicht anders zu erwarten, rechnete ihm



⁵² Zum Aufenthalt von Hassels in den USA vom 10. bis 17. 11. 1964 vgl. den Runderlaß des Staatssekretärs Carstens vom 16. 11. 1964, in: PA/AA, VS-Bd. 432 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1964. Für das Kommuniqué vgl. Bulletin 1964, S. 1557f.

⁵³ Vgl. das Vereinbarte Protokoll über die Besprechungen zwischen von Hassel und McNamara am 28. 5. 1965, in: NHP, Dok. 156, Bl. 35.

⁵⁴ Ebenda, Bl. 41.

⁵⁵ Gespräch vom 4. 6. 1965, in: AAPD 1965, II, Dok. 233, S. 953.

Johnson gleich im ersten Gespräch unter vier Augen vor, daß die Bundesrepublik beim Devisenausgleich einmal mehr im Zahlungsrückstand sei. Dies sei umso schwerwiegender, als die USA zur gleichen Zeit schwersten Belastungen nicht nur in Europa, sondern vor allem auch in Vietnam ausgesetzt seien, wo schließlich auch die Freiheit Berlins verteidigt werde. Nur wenig überzeugend reagierte Erhard mit allgemeinen Hinweisen auf das Zahlungsbilanzdefizit der Bundesrepublik gegenüber den USA⁵⁶. Auch am folgenden Tag betonte er, daß eine längerfristige Betrachtungsweise des Offset-Problems "über ein oder zwei Jahre [...] die Abwicklung des Abkommens flexibler machen" würde. Johnson zeigte sich von all dem unbeeindruckt. Er bestand darauf, daß der Devisenausgleich, wie im Protokoll vom 11. Mai 1964 vorgesehen, "voll ausgeführt und fortgesetzt" werde⁵⁷.

Ausgehend von den Gesprächen zwischen Erhard und Johnson verständigten sich die Verteidigungsminister beider Staaten am 21. Dezember 1965 auf einen Maßnahmenkatalog zur Erfüllung des Protokolls über den Devisenausgleich von 1964. So vereinbarten sie unter anderem monatliche Gespräche mit dem Ziel, die von den USA vorgeschlagene Bedarfsplanung der Militärs für die Zeit von 1967 bis 1970 bis zum Mai 1966 abzuschließen. Einzelne Forderungen sollten bis zum 31. Dezember 1966 dergestalt "identifiziert", d. h. bestellt, werden, "daß sie die Einleitung von Beschaffungsmaßnahmen ermöglichen, um so das Devisenausgleichsziel von 1,35 Milliarden Dollar zu erreichen" 58.

Die Verschärfung des Offset-Problems im Zuge der NATO-Krise 1966

Im Frühjahr 1966 traten das Devisenproblem und die damit verbundene Frage der amerikanischen Truppenpräsenz in der Bundesrepublik schlagartig in den Schatten einer anderen tiefgreifenden Krise. Am 21. Februar 1966 kündigte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle an, Frankreich werde zum 1. Juli 1966 aus der militärischen Integration der NATO austreten. In den folgenden Dreier-Gesprächen zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den USA wurde ein gemeinsames Vorgehen abgestimmt und in bilateralen Treffen zwischen Bonn und Paris über den Verbleib der französischen Truppen verhandelt⁵⁹. In dieser Situation wirkten die im-



⁵⁶ Vgl. das Gespräch vom 20. 12. 1965, in: AAPD 1965, III, Dok. 469, S. 1938 f.

⁵⁷ Gespräch vom 21. 12. 1965; Bundeskanzleramt, AZ: 21-30 100 (56), Bd. 16; B 150, Aktenkopien 1965. Johnson setzte schließlich auch durch, daß die nachdrückliche Bekräftigung des vollen Devisenausgleichs in dieser Form auch in das gemeinsame Kommuniqué über den Besuch aufgenommen wurde. Vgl. Europa-Archiv 1965, D 54-56.

⁵⁸ Aufzeichnung von Hassel in: Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin (künftig: ACDP), I-157-001/4 (Bestand von Hassel).

⁵⁹ Die Verhandlungen wurden am 21. 12. 1966 durch einen von Außenminister Brandt und dem französischen Außenminister Couve de Murville unterzeichneten Briefwechsel beendet. Vgl. dazu AAPD 1966, II, Dok. 401.

mer wieder aufflackernden Gerüchte über amerikanische Truppenreduzierungen besonders alarmierend.

Im April 1966 gelangten erste Informationen an die Presse, wonach die USA 15 000 Soldaten aus der Bundesrepublik abziehen wollten, um sie in Vietnam einzusetzen60. Die Versicherung Washingtons, daß es sich hier nur um eine vorübergehende Verminderung der Truppenstärke handele und im übrigen keine Kampfeinheiten abgezogen werden würden, wirkten in Bonn nur wenig beruhigend. Die Zeiten, als die Vereinigten Staaten mit Blick auf den Kalten Krieg demonstrative Truppenpräsenz in Europa zeigten und erst dann über die finanzielle Absicherung der sicherheitspolitischen Maßnahmen nachdachten, schienen endgültig vorbei zu sein. Die Vorzeichen drohten sich sogar umzukehren. Immer häufiger wurde gefragt, welche Entschädigungen von deutscher Seite geleistet werden konnten, um dann die entsprechende Truppenstärke festzulegen. Dabei verwiesen die Amerikaner, nicht ganz zu Unrecht, auf das stagnierende Verteidigungsbudget der Deutschen und unterstrichen gleichzeitig ihre eigenen Anstrengungen bei der Verteidigung der freien Welt⁶¹. Zudem stand die Johnson-Administration unter dem Druck einer an Stärke zunehmenden innenpolitischen Opposition, die sich vehement für eine Verringerung des Engagements in Europa aussprach. Senator Stuart Symington etwa erklärte im Anschluß an eine ausgedehnte Reise durch Westeuropa, die USA seien "über ein erträgliches Maß hinaus" auf dem alten Kontinent verpflichtet⁶². Unterstützt wurde er in dieser Ansicht vor allem von seinem einflußreichen Kollegen Michael J. Mansfield. Beide Senatoren vertraten die Auffassung, daß eine größere Anzahl von Truppen aus Europa abgezogen werden könnte, ohne die militärische Lage grundlegend zu verändern⁶³. Zu demselben Schluß kamen zahlreiche andere Kongreßmitglieder, die - von der Nachrichtenagentur "Associated Press" befragt - sich mehrheitlich für eine Verringerung der Streitkräfte in Europa aussprachen⁶⁴. Insgesamt – so stellte Botschafter Karl Heinrich Knappstein in einem langen Drahtbericht am 10. Juni 1966 fest - bestehe auf "lange Sicht" kein Zweifel, "daß sich die Regierung dem Druck von Kongreß und Öffentlichkeit" nicht widersetzen könne, zumal nicht auszuschließen sei, daß die Truppenreduzierung mit Blick auf den Vietnamkrieg und die Wirtschaftslage im bevorstehenden Präsidentenwahlkampf eine Rolle spielen würde. Erschwerend komme hinzu, daß sich die amerikanische Kritik am ungenügenden Engagement der Europäer vornehmlich gegen die Bundesrepublik richte. Diese Tendenz werde durch "die gegenwärtigen Schwierigkeiten beim Offset gefördert". Vor diesem Hintergrund mutierte der Devisenausgleich mehr und mehr zu einem "in-

⁶⁴ Vgl. "44 Senators favor cuts in U. S. Forces in Europe", in: The New York Times vom 26. 5. 1966 (International Edition).



⁶⁰ Vgl. den Artikel "US to Withdraw Skilled Soldiers Serving in Europe", in: The New York Times vom 8. 4. 1966 (International Edition). Vgl. ferner "Starke Verärgerung in Bonn über US-Verteidigungsminister McNamara", in: Die Welt vom 12. 4. 1966.

⁶¹ Vgl. Knappstein an Auswärtiges Amt, 23. 5. 1966, in: AAPD 1966, I, Dok. 161, S. 680.

⁶² Knappstein an Auswärtiges Amt, 9. 5. 1966, in: PA/AA, Referat II A 6, Bd. 246.

⁶³ Vgl. ebenda.

nenpolitischen Problem" der USA, was die Politik gegenüber Bonn natürlich zusätzlich belastete65.

Anläßlich der planmäßigen Zusammenkunft am 13. Mai 1966 in Washington erklärte McNamara gegenüber von Hassel, "daß alle nur erdenkbaren Anstrengungen gemacht werden müßten, ein ausreichendes Maß an Verteidigungskraft aufzubauen und auch die Offset-Abkommen zu erfüllen"66. Dem gemeinsamen Protokoll zufolge, das wie üblich über das Gespräch angefertigt wurde, ging der amerikanische Verteidigungsminister sogar noch weiter. Demnach erklärte er in aller Deutlichkeit "that, unless a full offset-agreement is attained with the Federal Republic, the United States would be required to reduce its forces to the level of the offset goals "67. Für von Hassel bestand kein Zweifel mehr daran, "daß wir diese Situation nicht ernst genug nehmen können, wenn wir weiterhin mit der militärischen Hilfe der USA in Europa in dem bisherigen Umfang rechnen wollen"68.

Die fortwährenden Gerüchte über Truppenreduzierungen, Devisenausgleich und die allgemeine Lage in der Allianz sowie die wirtschaftlichen Probleme in beiden Staaten wurden von der Presse weiterhin dankbar aufgegriffen, was nicht unwesentlich zu einer Verschärfung der Lage beitrug. Im Juni 1966 schickte Erhard den Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Rainer Barzel, in die USA, um die Wogen zu glätten. In einem freimütigen Gespräch mit Präsident Johnson bat Barzel, das Thema Devisenausgleich nicht mehr länger in aller Öffentlichkeit zu diskutieren. Zu viel Unheil sei durch öffentliche Äußerungen über mögliche Truppenabzüge einerseits und durch das angebliche Vorhaben der Bundesrepublik, die Vereinbarung nicht zu erfüllen, andererseits bereits angerichtet. Johnson willigte ein. Er konnte sich allerdings einen Seitenhieb nicht verkneifen und bemerkte, offensichtlich sei es leichter, "Leute aus Europa ab[zu]ziehen als auch nur einen Dollar von den Deutschen [zu] bekommen"69.

Doch schon wenige Tage später erregte ein Interview seines Verteidigungsministers erneut die Gemüter in Bonn. Am 21. Juni erklärte McNamara vor dem Unterausschuß für nationale Sicherheit und internationale Tätigkeiten des Senats, daß ein Abzug amerikanischer Truppen aus Westeuropa denkbar sei. Kurze Zeit später war diese Meldung wieder in den Gazetten beiderseits des Atlantiks zu finden. Der Zusatz, daß dies nur bei einer gleichzeitigen Reduzierung der sowjetischen Truppen in der DDR erfolgen solle, wurde in Bonn nur noch halb wahrgenommen⁷⁰.

Die Bundesregierung hatte allerdings kaum Möglichkeiten, auf die amerikanische Verteidigungsplanung noch wirksam Einfluß zu nehmen. Zu offensichtlich trat das Problem des Devisenausgleichs in den Vordergrund, und zu häufig hatten die Ameri-



VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

⁶⁵ Knappstein an Schröder, 10. 6. 1966, in: AAPD 1966, I, Dok. 189, S. 807.

Aufzeichnung von Hassel vom 15. 5. 1966, in: NHP, Dok. 166, Bl.9.

⁶⁷ Knappstein an Auswärtiges Amt, 24. 5. 1966, in: AAPD 1966, I, Dok. 161, S. 680.

⁶⁸ Aufzeichnung von Hassel vom 15. 5. 1966, in: NHP, Dok. 166, Bl. 9.

⁶⁹ Für das Gespräch vom 16. 6. 1966 vgl. AAPD 1966, I, Dok. 193, S. 824.

⁷⁰ Vgl. dazu den Artikel "Reciprocal Action Endorsed", in: The New York Times vom 22. 6. 1966 (International Edition), sowie "Truppenreduzierung denkbar", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.6.1966.

kaner darauf hingewiesen, daß sie ihre Verteidigungsanstrengungen in Europa nur so lange aufrechterhalten könnten, wie die Bundesrepublik ihren aus dem Protokoll vom 11. Mai 1964 entstandenen Verpflichtungen nachkomme. Am 5. Juli 1966 mußte Erhard in einem Schreiben an Johnson "schwierige Probleme" einräumen. Er versprach zwar, die Bundesrepublik werde das "Mögliche tun, um eine auch für die Vereinigten Staaten annehmbare Lösung zu finden", aber dabei sollten "auch andere Leistungen als nur der Bezug von Waffen und militärischem Ausrüstungsgerät in Betracht gezogen werden". Warnend und in einer für Erhard ganz untypischen Offenheit fügte er hinzu, daß dieser "Fragenkomplex nicht mit der Frage des künftigen Verbleibens amerikanischer Truppen in Deutschland in Verbindung gebracht werden" sollte, da dies allzu leicht zu einer Betrachtung Anlaß geben könne, "die der Freundschaft zwischen unseren beiden Ländern und unserer gemeinsamen Aufgabe nicht gerecht wird"71.

Erhards Offenbarungseid steckte die Fronten ab. Durch die Andeutung, das Devisenproblem erst beim bevorstehenden Besuch in Washington im September 1966 gründlich erörtern zu wollen, war klar, daß der Kanzler überhaupt nicht an eine kurzfristige Lösung des Problems in Form der Erfüllung des Devisenausgleichsabkommens dachte. Gleichzeitig forderte er erstmals, daß der Erwerb nichtmilitärischer Güter in den USA angerechnet werden solle. Doch dies war aus amerikanischer Sicht schlicht und einfach nicht erwünscht. Das Argument, die Bundeswehr brauche nicht länger, wie noch in den Anfangsjahren, umfangreiche Waffenlieferungen, war in Washington bereits seit geraumer Zeit auf taube Ohren gestoßen. Zu einfach war der gewohnte Ausgleich über die Rüstungsindustrie. Unbeirrt pochten die USA daher auf die Erfüllung ihrer Forderungen. Mehr noch: Die Johnson-Administration drängte in diesem Zusammenhang auf eine grundlegende Revision der Verteidigungsstrategie, die die Idee des "Big Lift", also den Transport von Truppen in Krisenzeiten von den USA nach Europa in kürzester Zeit, beinhalten sollte. Hatte McNamara noch 1963 zur Beruhigung der Europäer - und vor allem Bonns - erklärt, der "Big Lift" führe nicht zu Truppenreduzierungen⁷², schien Washington von diesem Versprechen abzurücken. Dies mußte umso leichter fallen, als Bonn selbst seinen Verpflichtungen nicht nachkommen konnte.

Die Verschärfung des Kurses durch McNamara, der vom State Department nur halbherzig korrigiert wurde⁷³, setzte sich am 25./26. Juli 1966 auf der Sitzung der NATO-Verteidigungsminister in Paris fort. Lautstark kritisierte der amerikanische Verteidigungsminister die ungenügenden militärischen Leistungen der Verbündeten

⁷³ Vgl. Knappstein an Schröder, 1. 7. 1966, in: AAPD 1966, II, Dok. 217, S. 911f.



AAPD 1966, II, Dok. 220, S. 920. Vgl. auch Walt Whitman Rostow, The Diffusion of Power. An Essay in Recent History, New York 1972, S. 396. Am 8. August 1966 mahnte auch Außenminister Schröder in einem Schreiben an Rusk, daß die Pressepolitik Washingtons den "deutsch-amerikanischen Beziehungen nicht gut bekommen" würde. Mit Blick auf die bevorstehende Reise von Erhard in die USA bat er, "von einer so intensiven Hintergrundinformation der Presse [...] überhaupt abzusehen". Vgl. PA/AA, VS-Bd. 10078 (Minusterbüro); B 150, Aktenkopien 1966. Vgl. auch FRUS, 1964–1968, XIII, S. 442 f.

⁷² Vgl. die Aufzeichnung Fü B III über den Aufenthalt von Hassels vom 24. 11. bis 8. 12. 1963 in den USA, in: NHP, Dok. 146, Bl. 4.

und forderte eine grundlegende Verbesserung der Verteidigungsprogramme der NATO-Staaten bis 1970; Ziel war, bis dahin die "Ungleichgewichte in der Beitragsleistung zu beseitigen"⁷⁴.

Es war ein offenes Geheimnis, daß McNamara hier vor allem die Bundesrepublik im Auge hatte, von der er sich speziell eine größere Entlastung der amerikanischen Verteidigungslasten versprach. Das mit der Kritik an der Zahlungsmoral angesprochene Devisenproblem wurde spätestens jetzt in die sich in ihren Konturen immer deutlicher abzeichnende Diskussion über eine Umstrukturierung der amerikanischen Verteidigungspolitik eingebunden, die ab 1970 auf eine Verringerung der Streitkräfte und auf eine neue Verteidigungsstrategie des Bündnisses abzielte⁷⁵.

Die dauernden amerikanischen Nadelstiche, verbunden mit der wachsenden Bonner Unsicherheit über die Entwicklung der Verteidigungsstrategie, zeigten Wirkung. Im Rahmen der regelmäßigen deutsch-französischen Konsultationen beklagte sich Bundeskanzler Erhard am 21. Juli 1966 ausgerechnet bei Staatspräsident de Gaulle über den Stand der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Demonstrativ wies er darauf hin, daß die Bundesrepublik gar nicht daran denke, "der 51. Staat der Vereinigten Staaten" zu werden. Vielmehr müßten Frankreich und die Bundesrepublik enger zusammengehen. Und hinsichtlich der französischen Truppen in der Bundesrepublik bis dahin immerhin das größte Problem im deutsch-französischen Verhältnis seit der Ankündigung von de Gaulle, aus der militärischen Integration des Bündnisses austreten zu wollen - erklärte er "beinahe feierlich", daß er "unter allen Umständen die französische Truppen in Deutschland zu sehen" wünsche⁷⁶. Es seien vor allem die Äußerungen von McNamara, wonach die US-Streitkräfte nicht in der Bundesrepublik bleiben könnten, "falls kein vollständiger Devisenausgleich erfolge", die die deutschen Gemüter erregten. Erhard ging sogar noch weiter, als er vor diesem Hintergrund einen "gewissen Szenenwechsel" konstatierte: "Das deutsche Volk sei zwar nicht mißtrauisch gegenüber Amerika, doch hätten eine Reihe amerikanischer Erklärungen eine gewisse Erschütterung verursacht. [...] Er sei umso glücklicher darüber, daß es möglich sein werde, Mittel und Wege zu finden, daß die französischen Truppen in Deutschland blieben. Er vertraue darauf, daß die Freundschaft zwischen Frankreich und Deutschland heute und morgen so sei, daß beide Länder zusammenständen, ob nun Friede oder Spannung herrsche."77

Der unerwartete Versuch einer Annäherung an Paris durch den bis dahin als "Atlantiker" bekannten Erhard⁷⁸ scheiterte auf der ganzen Linie. Zum einen ließ sich



VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

Aufzeichnung des Ministerialdirektors Werz vom 5. 8. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 1993 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1966. Vgl. ferner die Aufzeichnung von Hassel vom 27. 7. 1966, in: ACDP, I-157/002/3 (Bestand von Hassel).

⁷⁵ Vgl. Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67, Baden-Baden 1994, besonders S. 183–286.

⁷⁶ Gespräch vom 21. 7. 1966, in: AAPD 1966, II, Dok. 229, S. 963 f.

⁷⁷ Ebenda, Dok. 230, S. 970f.

⁷⁸ Vgl. Horst Osterheld, Außenpolitik unter Bundeskanzler Erhard, 1963–1966. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt, Düsseldorf 1992, S. 225–227. Zum innenpolitischen Konflikt

de Gaulle wohlweislich nicht auf die Avancen ein, und zum anderen versteifte sich die Haltung der amerikanischen Regierung angesichts der offen zur Schau getragenen Harmonie des Besuchs⁷⁹. Die spürbare Verhärtung der französischen Position bei den Verhandlungen mit den übrigen 14 NATO-Staaten wurde nun darauf zurückgeführt, daß die Deutschen De Gaulle ganz offensichtlich einen Freibrief für bilaterale Verhandlungen über den Status der französischen Truppen in der Bundesrepublik ausgestellt hatten⁸⁰. Die Bundesrepublik drohte sich innerhalb des gesamten Bündnisses zu isolieren. Einen Ausweg aus dem Dilemma versprach allein die Bereinigung der deutsch-amerikanischen Differenzen.

Auf der Suche nach Lösungskonzepten

Vor dem nahenden USA-Besuch von Erhard wurde in Bonn fieberhaft nach einem Ausweg aus der Krise gesucht. Am 22. Juli 1966 fand im Bundeskanzleramt in kleinem Kreis eine Besprechung über das weitere Vorgehen in der Devisenfrage statt. Verteidigungsminister von Hassel legte ein Aide-mémoire vor, in dem er Vorschläge für eine Erfüllung des Protokolls mit den USA unterbreitete⁸¹. Von der Annahme

Das Angebot sollte durch die Übernahme weiterer Lasten aufgebessert werden. Darunter fielen die Unterhaltung von bestimmten Übungsplätzen für die USA, die unentgeltliche Lagerung von amerikanischem Rüstungsmaterial und die Übernahme von für die amerikanischen Streitkräfte tätigen Arbeitseinheiten durch die Bundeswehr, die sie dann wiederum den amerikanischen Streitkräften unentgeltlich zur Verfügung stellen würden. Vgl. dazu AAPD 1966, II, Dok. 232. Für das Aide-mémoire vgl. ACDP, I-157-011/2 (Bestand von Hassel).



in der Bundesrepublik zwischen "Atlantikern" und "Gaullisten" vgl. Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, 1963–1969, Stuttgart 1984, S. 99-111.

⁷⁹ Die Plötzlichkeit, mit der Bonn die deutsch-französische Freundschaft wiederentdeckte, mußte um so mehr überraschen, als es im Vorfeld des Besuchs wieder einmal Unstimmigkeiten gegeben hatte: Bei der am 1.7. 1966 in Kraft tretenden Übergangsregelung für die weitere Stationierung der französischen Truppen in der Bundesrepublik war es zu einigen prestigeträchtigen Rangeleien gekommen. Zuerst beschwerte sich Paris darüber, daß Bonn einen Beauftragten für die französischen Streitkräfte in der Bundesrepublik ernannte, der nicht "nur die Rechte ausüben [sollte], die der Bundesregierung auf Grund der bestehenden Verträge zustünden", sondern darüber hinaus auch die deutsche Gebietshoheit und die Interessen der deutschen Territorialverteidigung gegenüber Frankreich vertreten sollte. Die französische Regierung sah darin eine Begrenzung ihrer Vorrechte in der Bundesrepublik. De Gaulle reagierte daher mit dem nicht weniger pikanten Schachzug, indem er in der französischen Antwortnote vom 4.7. 1966 über die Rechtsgrundlage der französischen Truppen in der Bundesrepublik die Wörter "la souveraineté allemande" zur Empörung Erhards "in Gänsefüßchen" setzte. Für das Aide-mémoire der Bundesregierung vom 30. 6. 1966 vgl. Bulletin 1966, S. 713, für die französische Note vom 4. 7. 1966 La Politique Étrangère (1966), S. 112. Zur Verstimmung der Bundesregierung vgl. den Artikel "In Gänsefüßchen", in: Der Spiegel, Nr. 29 vom 11. 7. 1966, S. 17; AAPD 1966, II, Dok. 215 und Dok. 230.

Vgl. den Drahtbericht des amerikanischen Botschafters bei der NATO in Paris, Cleveland, vom 29. 7. 1966 an das State Department, in: FRUS, 1964–1968, Bd. XIII, S. 441. Clevelands deutscher Kollege in Paris, Botschafter Grewe, hielt eine Fortsetzung der Verhandlungen mit Frankreich angesichts der neuen Entwicklung sogar für gänzlich aussichtslos. Vgl. AAPD 1966, II, Dok. 239.

ausgehend, daß die Bundesregierung nicht in der Lage sein werde, die erforderlichen "Rüstungsaufträge im vollen Umfang der Ausgleichsvereinbarung zeitgerecht in den Vereinigten Staaten zu plazieren", schlug er mit Blick auf die Absprache mit McNamara vom Dezember 1965 vor, einen Teil der ausstehenden Aufträge zunächst durch "Identifizierungen" bis Ende 1966 zu erfüllen. Die Zahlungen selbst könnten dann durch "Vorfinanzierungen" bestritten werden, die aber noch parlamentarisch bewilligt werden müßten. Darüber hinaus regte er an, die amerikanische Nachkriegswirtschaftshilfe in Höhe von 214 Mio. Dollar vorzeitig zurückzuzahlen und auf den Devisenausgleich anrechnen zu lassen⁸². Hinsichtlich des ab dem 1. Juli 1967 neu abzuschließenden Abkommens konstatierte von Hassel, daß ein voller Devisenausgleich "nicht mehr möglich" sein werde. Für die kommenden zwei Jahre könne die Bundesrepublik den USA allenfalls noch ca. 700 Mio. Dollar, also nur noch 50 Prozent des bisherigen Betrags, zusichern. Verpflichtungen gegenüber dem Bündnispartner und die desolate Lage des deutschen Haushalts würden schließlich dazu führen, daß das "Tabu" nicht eingehalten werden könne, wonach "Steuern nicht erhöht werden dürften"83.

Finanzminister Rolf Dahlgrün, der bereits vorab Kenntnis von dem Aide-mémoire erhalten hatte, reagierte auf der Sitzung zwar zurückhaltend, erhob aber noch am selben Tag in schriftlicher Form erhebliche Einwände gegen die Vorschläge des Verteidigungsministers. In erster Linie richteten sich seine Bedenken gegen die von Hassel projektierte Vorauszahlung, die zur Erfüllung der laufenden Vereinbarung nach Dahlgrüns Ansicht für 1966 ca. 1 Mrd. DM und für das erste Halbjahr 1967 weitere 2,8 Mrd. DM betragen müßte. Angesichts der Schwierigkeiten, einen ausgeglichenen Bundeshaushalt 1967 vorzulegen, könnten diese Zusagen nicht gemacht werden, zumal die Zahlungen ausschließlich aus dem ohnehin knapp bemessenen Verteidigungshaushalt zu leisten seien. Abschließend riet der Finanzminister dringend davon ab, den USA entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Vielmehr seien zunächst der Besuch von Bundeskanzler Erhard in Washington und die Verabschiedung des Haushalts für 1967 abzuwarten⁸⁴.

Mit dem Hinweis auf den Bundeshaushalt traf Dahlgrün genau den wunden Punkt. Wegen unvorhergesehener Mehraufwendungen für die Bundesbahn und den Steinkohlebergbau hatte die Aufstellung des Haushalts der Bundesregierung schon seit 1964 zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Die Steueränderungsgesetze von 1964 und 1965 senkten zwar die Abgabenbelastung der Bürger; die dadurch eintretenden Einnahmeausfälle konnten angesichts des Finanzierungsdrucks einer expansiven Sozialpolitik aber nicht aufgefangen werden. Da man schon den Haushalt von



VfZ-Recherche: http://vfz.ifz-muenchen.de

⁸² Die Anrechnung der eigentlich erst 1987 fälligen Rückzahlung auf den Devisenausgleich war allerdings noch von McGhee Anfang Juli 1966 gegenüber Finanzminister Dahlgrün rigoros abgelehnt worden. Aufzeichnung von Hassel über die Sitzung des Bundeskabinetts vom 4.7. 1966, in: ACDP, I-157-002/3, Bl. 112-15 (Bestand von Hassel).

⁸³ Aufzeichnung von Hassel vom 22.7. 1966, in: Ebenda, Bl. 195 (Bestand von Hassel).

⁸⁴ Vgl. Dahlgrün an von Hassel, 22. 7. 1967, in: Bundesarchiv (künftig: BA) Koblenz, B 136/3135 (Bundeskanzleramt).

1965 mit einem Defizit von 728 Mio. DM abgeschlossen hatte, stellte der Ausgleich für die Jahre 1966 und 1967 das Finanzministerium im Sommer 1966 vor noch größere Probleme. Nur mit Mühe war der Entwurf für den Haushalt 1966, der für den Devisenausgleich noch nicht einmal einen Titel vorsah, am 5. Januar 1966 vom Kabinett verabschiedet worden⁸⁵. Es blieb eine Deckungslücke von 1,2 Mrd. DM, die auch in den folgenden Monaten nicht geschlossen werden konnte, da sich die FDP kategorisch gegen eine neue Kreditaufnahme des Bundes aussprach und einen Nachtragshaushalt ablehnte³⁶. Erst die Rücktrittsdrohung von Dahlgrün in der Kabinettssitzung vom 31. August 1966 machte den Weg für weitere Einsparungen bei den Ressorts frei⁸⁷. Darüber hinaus setzte er eine Ausgabensperre von 200 Mio. DM allein für das Bundesverteidigungsministerium durch, wodurch sämtliche Überweisungen in die USA eingestellt wurden⁸⁸.

Bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen trat bei der Deckung des Haushalts 1967 erschwerend hinzu, daß der Devisenausgleich ganz offensichtlich nur durch zusätzliche Budgetzahlungen erfüllt werden konnte. Nach Ansicht des Finanzministeriums sollte dies in Form von Rüstungskäufen aus dem Titel der Hardthöhe geschehen. Da dieser aber gleichzeitig mit 18,54 Mrd. DM um ca. 700 Mio. DM hinter den Forderungen des Verteidigungsministeriums zurückblieb, konnte der Haushaltsentwurf nur unter dem energischen Protest von Hassels am 26. August 1966 im Kabinett verabschiedet werden⁸⁹.

Nur einen Tag zuvor hatte von Hassel seine Vorschläge wiederholt. In einer überarbeiteten Vorlage modifizierte er seine Überlegungen hinsichtlich einer noch engeren logistischen Kooperation mit den USA; die von Dahlgrün so sehr kritisierte Fra-

⁸⁹ Vgl. Bulletin 1966, S. 910-912. Auch auf der Sitzung des Bundesverteidigungsrates am 24. 8. 1966 konnte sich von Hassel bei der Beratung des Verteidigungshaushalts für 1967 trotz der Unterstützung des Auswärtigen Amts nicht gegen seinen Kabinettskollegen durchsetzen. Vergeblich übernahm er die Argumentation seines amerikanischen Kollegen und erklärte, daß die Verteidigungsausgaben der Bundesrepublik, gemessen am Bruttosozialprodukt, mit 4,5% weit unter denen der USA (8,8%), Großbritanniens (6,9%) und Frankreichs (6,2%) lägen. Um eine "gefährliche Einbuße an Sicherheit" zu vermeiden, müsse die Bundesregierung bereits jetzt Maßnahmen treffen, um die ab 1970 zu erwartenden amerikanischen Truppenabzüge aufzufangen. Vgl. AAPD 1966, II, Dok. 266, S. 1100 f.



⁸⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Haushaltsreden Starke, Dahlgrün, Schmücker, 1962–1966. Dokumente – Hintergründe – Erläuterungen, bearb. von Kurt-Dieter Wagner, Yorck Dietrich, Stefan Mehl und Uwe von der Stein, Bonn 1995, S. 27–29. Am 25. 3. 1966 mußte Dahlgrün dem Bundeskabinett erklären, daß der Devisenausgleich voraussichtlich nur durch einen Nachtragshaushalt erfüllt werden könnte. Vgl. Auszug aus dem Protokoll über die Kabinettssitzung vom 25. 3. 1966, in: BA Koblenz, B 136/3135 (Bundeskanzleramt).

⁸⁶ Vgl. die Pressemeldungen des Haushaltsexperten der FDP, Emde, vom 3. 6. und vom 14. 7. 1966: "Keine zusätzlichen Belastungen durch den Devisenausgleich", Pressedienst der FDP, in: Archiv des deutschen Liberalismus, Gummersbach (künftig: ADL).

⁸⁷ Vgl. die Aufzeichnung von Lahr vom 31. 8. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 417 (Büro Staatssekretär); B 150, Aktenkopien 1966.

⁸⁸ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Graf von Hardenberg vom 9. 9. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 5099 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1966.

ge einer Rückzahlung der Nachkriegshilfe ließ er ganz fallen⁹⁰. Zwei Wochen später übermittelte von Hassel Erhard seine Vorstellungen als Unterlage für dessen Gespräche in Washington. Erwartungsgemäß zeichnete er ein düsteres Bild vom Stand des Devisenausgleichs. Der Verteidigungsminister rechnete vor, daß selbst die fällige Zahlung von 170 Mio. Dollar für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1966 nicht geleistet werden könne, "nachdem dem E[inzel]pl[an] 14 eine zusätzliche Deckung von Personalmehrausgaben versagt wurde, obwohl sie sachlich den nach dem Nachtragshaushalt zu etatisierenden Mehranforderungen der anderen Ressorts, z. B. für Wohnungsgeld, Kindergeld, Mutterschutz usw. gleichstehen". Die dem Verteidigungsministerium auferlegte Haushaltssperre habe zu einer Vergrößerung der Zahlungslücke auf einen Betrag von nunmehr 2,62 Mrd. DM geführt⁹¹. So könne nicht einmal "die Bekräftigung, das derzeitige Abkommen erfüllen zu wollen", aufrechterhalten werden, da den von der Hardthöhe "in diesem Zusammenhang erhobenen Forderungen", worunter mögliche Steuererhöhungen zu verstehen waren, nicht nachgekommen worden sei. Da sich die Belastung auf den künftigen Devisenausgleich übertrage, gehe "die BRD mit einer erheblichen Vorbelastung in die Zukunft". Sowohl auf der Auftrags- wie auf der Zahlungsseite sei eine echte Erfüllung nur zu weniger als der Hälfte der amerikanischen Forderungen möglich. Um den dann zu erwartenden Verpflichtungen gerecht werden zu können, müsse in jedem Falle der Verteidigungshaushalt beträchtlich ansteigen⁹².

Von Hassels Schreiben wirkte alarmierend. Denn die mitregierende FDP machte den Bestand der Koalition davon abhängig, daß keine Steuern erhöht wurden, somit keine Aufstockung des Haushalts geduldet würde. Doch die innenpolitischen Probleme waren nur die eine Seite der Medaille. Für den Außenamtsstaatssekretär Rolf Lahr war klar, daß die Bundesrepublik hinsichtlich des laufenden Abkommens "vertragsbrüchig" werden würde. Die im Protokoll vom 11. Mai 1964 leichtsinnig gemachte Zusage auf vollen Devisenausgleich hatte tatsächlich die vom Auswärtigen Amt befürchtete "verhängnisvolle Tragweite"93 erlangt. Allerdings war diese Entwicklung nicht, wie es vielleicht auf der Hardthöhe gerne dargestellt wurde, eine "plötzliche bösartige Überraschung". Lahr wies vielmehr bitter darauf hin, daß sie sich "für den Kenner der Lage auf beiden Seiten bereits seit zwei Jahren ab[zeichnete]". In dieser Zeit sei nur "mit allerhand Vorgriffen auf die Zukunft [...] eine scheinbare Erfüllung erzielt worden". Selbstkritisch fügte er hinzu: "Wir müssen allerdings den Tadel auf uns nehmen, daß wir nicht rechtzeitig den Mut gefunden haben, den Amerikanern zu sagen, daß der volle Ausgleich eine Illusion ist." Ähnlich wie von Hassel sah zwar auch Lahr einige Argumente, die den Amerikanern entge-



⁹⁰ Für das Aide-mémoire von Hassel über die "Probleme der deutsch-amerikanischen Zusammenarbeit" vom 25. 8. 1966 vgl. BA Koblenz, B 136/3135 (Bundeskanzleramt).

⁹¹ Schreiben vom 12. 9. 1966 an Erhard, in: ACDP, I-157-003/I (Bestand von Hassei). Vgl. auch die Aufzeichnung des Abteilungsleiters im Bundeskanzleramt, Praß, vom 9. 9. 1966, in: BA Koblenz, B 136/3135 (Bundeskanzleramt).

⁹² Ebenda.

⁹³ Bemerkung von Lahr vom 22. 8. 1966, in: AAPD 1966, Dok. 265, S. 1095, Ann. 4.

gengehalten werden könnten: So etwa der fehlende Rechtsanspruch auf einen grundsätzlichen Devisenausgleich in voller Höhe oder der Hinweis darauf, daß die US-Truppen in der Bundesrepublik immerhin die Freiheit des gesamten Westens verteidigten, während die Bundesrepublik aber alleine für die Begleichung der Devisenverluste herangezogen werde. Doch auch für Lahr war die "nicht zu leugnende Schwäche" der deutschen Position nach wie vor der "unterentwickelte Verteidigungshaushalt"94.

Der von Lahr angedeutete Gedanke eines "multilateralen" Devisenausgleichs wurde tatsächlich von Hassel wiederholt ins Spiel gebracht95. Während Bundesfinanzminister Dahlgrün ebenfalls Sympathien für diesen Vorschlag hegte und dabei auf die Rückendeckung seiner Partei rechnen konnte%, stieß er im Auswärtigen Amt auf völlige Ablehnung. Der zuständige Referatsleiter in der Koblenzer Straße, Helmut Middelmann, hielt die wirtschaftliche Stellung der Bundesrepublik im Vergleich zu den anderen NATO-Staaten für zu stark, als daß diese einem solchen Verfahren zustimmen würden. Es sei sogar zu befürchten, daß dann weitere, weniger finanzstarke Partnerländer Devisenausgleichsforderungen stellen würden. Schließlich könnte eine Art Rechtsanspruch auf den vollen Zahlungsausgleich entstehen, wodurch aber "die verhältnismäßig günstige Position [...], die bei der Aushandlung von bilateralen Abkommen nach Art[ikel] 3 des Nordatlantikvertrags besteht", fortfiele⁹⁷. Auch Schröder sprach sich vehement gegen eine solche Lösung aus⁹⁸, die dem von Strauß Anfang der sechziger Jahre entwickelten Ausgleichssystem widersprochen hätte. Die Diskussion um die Multilateralisierung offenbarte einmal mehr die Ratlosigkeit in der Bundesrepublik. Die ungewohnte Erfahrung der Rezession sowie Spannungen in der Regierungskoalition erschwerten die Erarbeitung eines Konzepts. Es war auch für die kommenden Wochen kaum damit zu rechnen, daß von Bonn ein überzeugender Vorschlag zur Lösung der Devisenfrage kommen würde.

Johnsons Vorschlag für Dreier-Verhandlungen

Die Bonner Schwierigkeiten wurden in Washington aufmerksam und mit wachsender Besorgnis verfolgt. Einen Ausweg aus dem Dilemma sollte der Vorschlag von Präsident Johnson von Ende August 1966 bieten, gemeinsame Verhandlungen zwischen Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik zu führen. Die Entscheidung zu diesem Vorschlag war nicht zuletzt auf die britische Drohung zurückzufüh-

⁹⁸ Vgl. etwa das Gespräch mit McGhee am 7. 9. 1966, in: AAPD 1966, II, Dok. 275, S. 1153.



⁹⁴ Aufzeichnung vom 20. 9. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 10078 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1966.

⁹⁵ Vgl. die Ausführungen von Hassel auf der Konferenz der NATO-Verteidigungsminister am 25./ 26. 7. 1966 in Paris, in: AAPD 1966, II, Dok. 248, S. 1041.

⁹⁶ Vgl. Pressedienst der FDP vom 2. 6. 1966, Nr. 198/66, in: ADL.

⁹⁷ Vermerk auf der Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Arnold vom 16. 8. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 5113 (III A 5); B 150, Aktenkopien 1966.

ren, die Rheinarmee drastisch zu reduzieren, wenn die Bundesrepublik nicht den Devisenausgleich für die britischen Truppen voll erfülle. Damit wurde die gesamte Streitkräfteplanung der NATO in Europa gefährdet. Für die USA lag also nichts näher, als die ähnlich gelagerten Schwierigkeiten, die die Bundesrepublik mit Großbritannien hatte, mit den deutsch-amerikanischen Problemen zu einem Gesamtpaket zu bündeln. Um aber den Devisenausgleich nicht isoliert zu behandeln, sollten die Verhandlungen nach amerikanischer Vorstellung auch die Frage der Truppenstationierung und die gesamte Verteidigungsplanung berücksichtigen? Denn es schien völlig klar zu sein, daß Veränderungen in der Truppenzahl unvermeidlich waren. Und wenn die Deutschen sagten, sie könnten den Devisenausgleich für die amerikanischen Truppen nicht mehr aufbringen, so müßte nach amerikanischer Auffassung eben die Truppenstärke den finanziellen Möglichkeiten der Bundesrepublik angepaßt werden.

Während die britische Regierung rasch zustimmte, wobei deutlich war, daß sich ihre Erwartungen eindeutig auf den Devisenausgleich beziehen würden, zögerte die Bundesrepublik. Zwar hatte Johnson die Verteidigungsplanung auf die Agenda gesetzt, nicht zuletzt um Bonn damit die Zustimmung zu erleichtern¹⁰⁰; aber das Risiko, in der Frage des Devisenausgleichs dem "vereinten Druck beider Länder" ausgesetzt zu sein, schien unübersehbar zu sein¹⁰¹. Nun war ja genau die Konstellation gegeben, die Strauß in seinem "Memorandum of Understanding" fünf Jahre zuvor befürchtet hatte und die er durch den Hinweis auf die Exklusivität der deutsch-amerikanischen Vereinbarungen bisher zu verhindern gewußt hatte.

Dessenungeachtet dachte Washington nicht daran, die Forderungen an die Bundesregierung zu modifizieren. Im Gegenteil, bei jeder sich bietenden Gelegenheit wurde nunmehr auf den inneren Zusammenhang der Devisenfrage und der Truppenstationierung hingewiesen. Am 8. September 1966 warnte Staatssekretär George W. Ball vor den Folgen, die das seiner Meinung nach uneinsichtige deutsche Verhalten nach sich ziehen würde. Er drängte den deutschen Gesandten Georg von Lilienfeld, die Bundesregierung solle so schnell wie möglich den amerikanischen Vorschlägen zu den Dreier-Verhandlungen folgen, da sonst aufgrund der angekündigten britischen Truppenreduzierungen eine "gefährliche Entwicklung" eintreten werde¹⁰². Im Anschluß an das Gespräch machte Ball seinem Ärger in einem langen Telegramm an Botschafter McGhee Luft. Wie bereits zu Adenauers Zeiten, sah er auch jetzt den Eindruck bestä-



⁹⁹ Vgl. Schreiben Johnson an Premierminister Wilson, 26. 8. 1966, in: FRUS, 1964–1968, Bd. XIII, S. 457. Zum Schreiben vom 25. 8. 1966 an Erhard vgl. auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 240ff.

Selbst das längst aufgegebene Thema der Multilateralen Atomstreitmacht (MLF) wurde vom Staatssekretär im amerikanischen Außenminister, Ball, in diesem Zusammenhang wieder ins Spiel gebracht. Vgl. dazu Gesandter von Lilienfeld an Auswärtiges Amt, 9. 9. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 997 (II A 7); B 150, Aktenkopien 1966.

¹⁰¹ Aufzeichnung des Botschafters Schnippenkötter vom 1. 9. 1966, in: AAPD 1966, II, Dok. 270, S. 1125.

¹⁰² Vgl. Lilienfeld an Carstens, in: Ebenda, Dok. 279, S. 1170f.

tigt, als könnten oder wollten die Deutschen den Ernst der Lage nicht verstehen: "Schroeder discloses appalling lack of understanding of problems raised by proposed British action. Germans must be made to understand in unequivocal terms that unless we act immediately in concert with the FRG the British will be irrevocably set on a course of conduct that will result in substantial withdrawals from the BAOR (British Army on the Rhine). The result would put enormous pressure on the United States to make corresponding withdrawals [...]. Accordingly, you should in your forthcoming talk with Erhard do your best to persuade him to agree to commencement of trilateral talks next week in view of serious dangers which would result from delay."¹⁰³

Die deutsche Intransigenz sowohl hinsichtlich einer Zusage über einen vorzeitigen Beginn der Dreier-Verhandlungen als auch hinsichtlich einer klaren Aussage in der Frage des Devisenausgleichs verschärfte die Verstimmung in Washington. Einen Vorgeschmack auf die Atmosphäre, die Erhard bei seinem bevorstehenden Besuch erwartete, bot das von Ball angedeutete Gespräch, das der amerikanische Botschafter am 9. September 1966 mit Erhard führte¹⁰⁴. McGhee nutzte die Gelegenheit, um die unmißverständliche Erwartung der Amerikaner nach einem vollen Devisenausgleich vorzubringen. Erhards Hinweis, das amerikanische Auftreten erwecke in der Öffentlichkeit den Eindruck, als ob es "bei der Frage des Devisenausgleichsabkommens um "Soldaten gegen Kasse" ginge, parierte der Botschafter salopp mit der Feststellung, "eine gewisse Verbindung zwischen den beiden Dingen sei notwendig. Amerika habe genauso wie Deutschland finanzielle Probleme, und seine Fähigkeit, Truppen zu stationieren, hänge von seiner Devisenlage ab."¹⁰⁵

Die Stimmung wurde nicht nur in Bonn denkbar frostig. Auch die zahllosen Meldungen der deutschen Botschaft in Washington ließen nichts Gutes ahnen. Die Vertreter des Auswärtigen Amts wurden immer wieder von den zuständigen amerikanischen Stellen auf die Bedeutung der Devisenfrage nicht nur für das bilaterale Verhältnis, sondern auch für die gesamte NATO angesprochen. Im Mittelpunkt des Interesses stand dabei die Frage, ob Erhard bei seinem Besuch in Washington nicht wenigstens Lösungskonzepte für den Devisenausgleich mitbringen könne. Am 13. September 1966 berichtete Lilienfeld über "Gerüchte", wonach die Bundesrepublik "ernste Schwierigkeiten bei der Durchführung der bis 1.7. 1967 fälligen Zahlungen sehe und wonach der Herr Bundeskanzler den Gedanken erwöge, dem Präsidenten Vorschläge zur Streckung dieser Zahlungen über den genannten Zeitraum hinaus zu machen". Lilienfeld führte weiter aus, daß seine Gesprächspartner betont Wert darauf legen würden, "gegebenenfalls eine Vorunterrichtung zu erhalten, da der Präsident andernfalls voraussichtlich außerstande sein würde zu reagieren"¹⁰⁶. Abschließend



¹⁰³ Ball an McGhee, 8. 9. 1966, in: FRUS, 1964-1968, Bd. XIII, S. 465 f.

¹⁰⁴ Vgl. dazu AAPD 1966, II, Dok. 280.

Ebenda, S. 1173. Erhard war vorgewarnt gewesen. Zwei Tage zuvor hatte sich McGhee bereits mit Schröder ein wenig erfreuliches Wortgefecht geliefert. Für das Gespräch vom 7. 9. 1966 vgl. AAPD 1966, II, Dok. 275.

¹⁰⁶ Ebenda, Dok. 283, S. 1182f.

bat Lilienfeld um Weisung. Doch damit ließ sich Bonn erstaunlich viel Zeit. Zwei Tage später berichtete der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung, Swidbert Schnippenkötter, der sich anläßlich der Tagung der NATO-Abrüstungsexperten in Paris aufhielt, der Unterstaatssekretär im Pentagon, Arthur Barber, habe einen "geradezu tragischen Ausgang" des Erhard-Besuchs vorausgesagt, falls die Themen Devisenausgleich und Truppenstationierung keine positiven Ergebnisse erbringen würden¹⁰⁷. Aber auch jetzt reagierte das Amt noch nicht. Erst am 20. September erhielt Lilienfeld die erbetene Auskunft. Kurz und knapp teilte die Zentrale der Botschaft die Entscheidung von Staatssekretär Lahr mit, daß keine Vorunterrichtung beabsichtigt sei¹⁰⁸.

Die Bundesregierung war über den Ernst der Lage also bestens informiert. Sowohl in Bonn als auch in Washington fehlte es nicht an warnenden Hinweisen. Auch die zahlreichen Analysen des Auswärtigen Amts, des Finanz- und des Verteidigungsministeriums ließen keinen Zweifel darüber aufkommen, welche Bedeutung die USA der Erfüllung des Devisenausgleichs beimaßen. Vor diesem Hintergrund fällt es umso mehr auf, daß Erhard die Schwierigkeiten der vor ihm liegenden Gespräche, die nach übereinstimmender Auffassung der Beobachter "den Lebensnerv der deutschen Außenpolitik" berührten¹⁰⁹, nicht hoch genug einschätzte¹¹⁰ und daß er ohne eigenes Konzept nach Washington reiste. Zwar ließ er sich kurz vor Antritt der Reise noch einmal von Hassel über den Stand der Dinge informieren, aber auch jetzt konnte ihm der Verteidigungsminister keinen Vorschlag unterbreiten, der mit den anderen Ressorts, insbesondere dem Finanzministerium, abgestimmt gewesen wäre. Statt dessen wiederholte von Hassel lediglich seine bereits seit Juli 1966 entwickelten Überlegungen und riet dazu, in Washington um eine Streckung der bis zum 30. Juni 1967 fälligen Zahlungen zu bitten¹¹¹. Erhard trat so denkbar unvorbereitet die schwere Reise über den Atlantik an.

Der Besuch Erhards in den USA

Als Erhard am 24. September 1966 mit einer großen Delegation ins Flugzeug stieg, war allen Beteiligten klar, daß dies die "undankbarste Amerika-Reise" werden würde, "die jemals vom deutschen Bundeskanzler angetreten wurde"¹¹². Schon die Aus-



¹⁰⁷ Ebenda, Dok. 291, S. 1218.

¹⁰⁸ Vgl. den Drahterlaß Nr. 960 des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Middelmann, in: PA/AA, VS-Bd. 5099 (III A 4); B 150, Aktenkopien 1966.

^{109 &}quot;Fahrt ins Ungewisse", in: Die Zeit vom 23. 9. 1966.

Vgl. die Aufzeichnung von Lahr vom 20. 9. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 10078 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1966.

¹¹¹ Vgl. die von Hassel am 21.9. 1966 f
ür Erhard konzipierte Aufzeichnung, in: ACDP, I-157-003/1, Bl. 182-186 (Bestand von Hassel).

¹¹² Der Vorwärts vom 21. 9. 1966. Vgl. auch den Artikel "Auf schwierigem Weg", in: Die Welt vom 24. 9. 1966. Dabei waren es nicht nur außen-, sondern auch innenpolitische Schwierigkeiten, die

wahl der Delegationsmitglieder gab Anlaß zur Kritik. So blieb der im Vorfeld in alle Fragen des Devisenausgleichs eingebundene FDP-Finanzminister Dahlgrün, sei es aus protokollarischen, sei es aus parteitaktischen Gründen, zu Hause. Dafür fuhren aber der bereits zurückgetretene Chef des Kanzleramts, Ludger Westrick, sowie die Ehefrau, die Tochter und selbst der Schwiegersohn des Kanzlers mit. Offensichtlich war Erhard bemüht, dem "Familienausflug" einen lockeren Charakter zu geben, doch konnte sich niemand über den Ernst der Lage hinwegtäuschen. Ganz im Gegenteil: Als die Gäste in Washington ankamen und lediglich von McGhee und von Staatssekretär Ball am Flughafen empfangen wurden, fiel das Mißverhältnis zwischen der deutschen und der amerikanischen Delegation so sehr ins Auge, "daß es an Peinlichkeit grenzte"¹¹³. Tatsächlich wurde die Reise nicht nur nach übereinstimmender Einschätzung der Zeitgenossen¹¹⁴, sondern auch der Historiker¹¹⁵ ein völliger Fehlschlag.

Aus der Vielzahl der offiziellen Gespräche, die zwischen dem 25. und 27. September 1966 stattfanden, ragen sicherlich die Unterredungen der beiden Regierungschefs heraus. Die entscheidenden Sachfragen wurden von den beiden Verteidigungsministern erörtert. Den Auftakt machten aber am 25. September 1966 Erhard und Außenminister Dean Rusk. Bei dem Gespräch war auch Staatssekretär Ball anwesend, der mit seiner Andeutung, die US-Delegation wolle ihrerseits Vorschläge zur Lösung des Problems unterbreiten, gleich zu Beginn Hoffnungen bei den deutschen Besuchern weckte¹¹⁶. Im Anschluß daran lud der Gesandte von Lilienfeld die deutsche Delegation zu einem Abendessen in sein Haus ein, in dessen Verlauf es zu einer intensiven Erörterung des Offset-Problems kam. Auch Bundesbankpräsident Karl Blessing, der sich anläßlich der Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds in Washington aufhielt, war anwesend. Er beklagte, daß sich Finanzminister Dahlgrün ausdrücklich dagegen ausgesprochen habe, den von ihm vorgeschlagenen Nachtragshaushalt von 1 Mrd. DM zur Finanzierung des Devisenausgleichs einzubringen. Ohne diesen sei eine Lösung des Problems aber nicht möglich, zumal die Bundesbank aufgrund gesetzlicher Auflagen nur Kredite von maximal 3 Mrd. DM gewähren könne¹¹⁷. Von Hassel wies darauf hin, "daß der Haushalt nicht durch die Erforder-

Nach Bonn zurückgekommen, erläuterte Blessing gegenüber Praß im Detail die Vorschläge, die er in Washington zur Erfüllung des Devisenausgleichs unterbreitet habe: Durch die Finanzierung.



den Kanzler nach Washington begleiteten. Seit der Wahlschlappe der CDU im Juli in Nordrhein-Westfalen stand Erhard zunehmend auch in den eigenen Reihen in der Kritik.

^{113 &}quot;Ungewißheit und Skepsis kennzeichnen die Stimmung", in: Die Welt vom 26. 9. 1966.

Von den zahlreichen Zeitungsartikeln, die sich kritisch mit dem Ergebnis der Gespräche befaßten, vgl. "Washington lehnt Kompromiß mit Bonn in der Devisenfrage ab", in: Die Welt vom 28. 9. 1966; "Noch harte Verhandlungen mit Washington", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. 9. 1966.

Vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, passim; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 246 ff.; Zimmermann, Burden-Sharing Problem, S. 340 ff.; Adrian W. Schertz, Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons. Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung, Köln/Weimar/Wien 1992, S. 355-360.

¹¹⁶ Vgl. Osterheld, Außenpolitik. S. 350.

nisse des Offset bestimmt würde, sondern durch die Notwendigkeiten eines ausreichenden Verteidigungsbeitrages durch die Bundeswehr". Das Problem sei – so wiederholte von Hassel seine bereits in Bonn vorgestellten Überlegungen – nur dann lösbar, wenn "1) ein Anschlußabkommen in Höhe von 50% sowie 2) eine entsprechende Gestaltung des Haushalts als einer Aufstockung des Budgets erreicht würde". Die Diskussion führte zu keinem konkreten Ergebnis, weil die Delegation zunächst die von Ball angedeuteten Vorschläge abwarten wollte¹¹⁸.

Der nächste Tag brachte – wie nicht anders zu erwarten – für Bundeskanzler Erhard den negativen Höhepunkt seiner Reise. Im Gespräch unter vier Augen mußte er Präsident Johnson mitteilen, daß die im Devisenausgleichsabkommen bis zum 30. Juni 1967 vorgesehenen Zahlungen "aus dem Haushalt einfach nicht voll erfüllt werden könnten"¹¹⁹. Zwar werde die Bundesrepublik ihren Verpflichtungen letztendlich in voller Höhe nachkommen; da aber der noch ausstehende Betrag von 650 Mio. Dollar nicht fristgerecht gezahlt werden könne, müsse er um einen Zahlungsaufschub bitten. Die verbleibende Restsumme könne dann in ein neues Devisenausgleichsabkommen übernommen werden. Dann zählte Erhard all die Maßnahmen auf, mit denen die Bundesrepublik versucht habe, die Dollar-Währung zu stärken und die amerikanische Zahlungsbilanz zu entlasten¹²⁰. Es sei auch die bilaterale Handelsbilanz zwischen beiden Ländern zu berücksichtigen, die eindeutig zugunsten der USA ausfalle. Vor allem aber habe die Bundesregierung selbst mit großen innenund haushaltspolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen, die ihre Bewegungsfreiheit stark einengten.

Die umständlich anmutenden Ausführungen konnten Johnson nicht beeindrucken. Mit großer Schärfe und bewußt falsch interpretierend, erklärte er, wenn Erhard "nun sage, daß er nicht tun könne, was zu tun er versprochen habe, und damit Amerika auch nicht auf eine Erfüllung des Abkommens bei der Ausrechnung seiner eigenen



von U-Schätzen, deren Aufnahme durch einen Nachtragshaushalt 1966 in Höhe von 1 Mrd. DM abgedeckt werden sollte, könnten 250 Mio. Dollar abbezahlt werden. Weitere 200 Mio. Dollar seien durch eine vorzeitige Ablösung der Nachkriegswirtschaftshilfe zu leisten, die die Bundesbank zwischenfinanzieren und in zwei Raten von je 400 Mio. DM aus dem Haushalt am 31. 12. 1969 bzw. am 31. 12. 1970 vom Bund zurückerhalte. Schließlich sollten 250 Mio. Dollar aus dem Bundeshaushalt 1967 bezahlt werden, wozu allerdings der Verteidigungshaushalt in Höhe von 1 Mrd. DM aufgestockt werden müsse. Den Restbetrag von 192 Mio. Dollar könne die Bundesbank für die Dauer von zwei Jahren vorfinanzieren. Vgl. die Aufzeichnung von Praß vom 4. 10. 1966, in: BA Koblenz, B 136/3135 (Bundeskanzleramt).

Aufzeichnung von Hassel vom 26. 9. 1966, in: ACDP, I-157-011/2 (Bestand von Hassel).

AAPD 1966, II, Dok. 298, S. 1245. Für die amerikanische Gesprächsaufzeichnung vgl. FRUS, 1964–1968, Bd. XIII, S. 471–477. Vgl. dazu ferner George C. McGhee, At the Creation of a New Germany. From Adenauer to Brandt. An Ambassador's Account, New Haven/London 1989, S. 191–193.

Dabei handelte es sich um den Ankauf von amerikanischen Schatzanweisungen im Wert von 750 Mio. Dollar, um den weitgehenden Verzicht der Bundesbank auf die Konvertierung von Gold seit 1962 sowie um die Anbebung der Swap-Linie von 250 auf 400 Mio. Dollar. Vgl. dazu die Aufzeichnung von Carstens vom 24. 9. 1966, in: PA/AA, VS-Bd. 10078 (Ministerbüro); B 150, Aktenkopien 1966. Vgl. ferner Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank 1966, S. 29 und S. 99 f.

Zahlungsbilanz zählen könne, so sei dies außerordentlich ernst und bedrückend und eine Angelegenheit, die sorgfältig geprüft werden müsse, da der Herr Bundeskanzler vorschlage, das bestehende Abkommen für ungültig zu erklären". Johnson ging sogar noch weiter, als er mit kaum verhohlenem Sarkasmus darauf hinwies, er habe bisher immer geglaubt, "das Wort eines Deutschen sei verläßlich", und es sei ihm "niemals in den Sinn gekommen, daß der Herr Bundeskanzler etwa nicht tun könnte, was zu tun er versprochen habe"¹²¹.

Die Ausführungen trafen Erhard bis ins Mark. Von der Freundschaft, die beide Regierungschefs seit 1963 immer postuliert hatten, war offensichtlich nicht mehr viel übrig geblieben. Tapfer blieb Erhard bei seinen Aussagen und versprach schließlich, die Bundesregierung werde "ihr Bestes versuchen", um "von ihrer Verpflichtung bis zum 1. Juli 1967 möglichst viel abzutragen. Ein solches Versprechen sei so gut wie Bargeld."¹²²

Die Begegnung verlief nicht zuletzt deswegen so unerfreulich, weil Erhard keine konkreten Vorschläge zur Lösung des Problems unterbreiten konnte. Diese waren nämlich noch Gegenstand eifriger Diskussionen innerhalb der deutschen Delegation. Am Nachmittag desselben Tages (26. September) erörterte Verteidigungsminister von Hassel mit seinen Beratern in der deutschen Botschaft die Einzelheiten eines möglichen deutschen Angebots an die Amerikaner. Der Haushaltsexperte von der Hardthöhe, Ministerialdirektor Hans Georg Schiffers, trug in drei Schritten Überlegungen zur Lösung des Devisenausgleichsproblems vor, an denen er bis zuletzt zusammen mit Generalmajor Herbert Buechs gefeilt hatte. Demnach sei die Schließung der Lücke in Höhe von insgesamt 892 Mio. Dollar möglich, wenn die Bundesbank mittelfristige Treasury-Schatzanweisungen noch im laufenden Jahr in Höhe von 250 Mio. Dollar und bis zum 30. Juni 1967 weitere 178 Mio. Dollar ankaufe¹²³. Ferner solle die Bundesbank die Rückzahlung der Nachkriegswirtschaftshilfe in Höhe von 214 Mio. Dollar refinanzieren. Schließlich sei aber eine Aufstockung des Verteidigungshaushalts 1967 um 250 Mio. Dollar unabwendbar. Hinsichtlich des neu abzuschließenden Abkommens empfahl er, wie bereits von Hassel im Juli erklärt hatte, als zweiten Schritt eine nur noch 50-prozentige Erfüllung des Devisenausgleichs, was etwa 350 Mio. Dollar jährlich entsprach. Diese Vereinbarung solle dann aber über fünf Jahre laufen, was den Vorteil hätte, "daß der Devisenausgleich auf eine bestimmte Summe fixiert wird, obwohl die Devisenausgaben für die in Deutschland stationierten Truppen steigen". Dabei sollten entgegen der bisherigen Praxis auch andere als nur militärische Produkte anrechenbar sein. Abschließend, gewissermaßen als Konzession an die USA, schlug Schiffers als dritten Punkt vor, die Bundesregierung solle nun endlich offiziell dem Vorschlag zu den Dreier-Verhandlungen zustim-

Die von der Bundesbank angekauften "Treasury Securities" sollten aus dem Verteidigungshaushalt der Jahre 1968 bis 1971 in vier gleichen Jahresraten von je 107 Mio. Dollar zurückgezahlt werden.



¹²¹ AAPD 1966, II, Dok. 298, S. 1248.

¹²² Ebenda, S. 1251.

men¹²⁴. Die zu ernennende Kommission hätte dann "die Aufgabe, die gesamten Aspekte der gemeinsamen Probleme der Sicherheitspolitik in Mitteleuropa zu untersuchen und zu einer optimalen Verteidigungsstruktur, bezogen auf den Beginn der siebziger Jahre, zu kommen"¹²⁵.

Von Hassel stellte dieses Konzept im Anschluß an die interne Besprechung seinem amerikanischen Kollegen vor¹²⁶. McNamara zeigte zunächst grundsätzliches Verständnis für die sich aus der deutschen Wirtschafts- und Haushaltslage ergebenden Schwierigkeiten. Dann wies er jedoch auf die Bedeutung des vollen Devisenausgleichs für die Position der amerikanischen Regierung gegenüber ihren innenpolitischen Kritikern wie Mansfield¹²⁷ oder dem ehemaligen Präsidenten Dwight D. Eisenhower hin. Diese Gruppe sei der Ansicht, daß die USA ohnehin zuviele Truppen in der Bundesrepublik stationiert habe. Zur freudigen Überraschung von Hassel führte McNamara aber weiter aus, "daß kein Mitglied der jetzigen Regierung je die Absicht gehabt habe, die amerikanischen Truppen in Deutschland zu reduzieren. [...] Er sei der Ansicht, daß alle amerikanischen Maßnahmen von Erwägungen der militärischen Notwendigkeit ausgehen müßten, nicht dagegen primär von der Offset-Frage." McNamara, der nach von Hassels eigener Einschätzung seinen Vorschlag "grundsätzlich positiv" aufnahm, schloß seine Ausführungen mit dem Versprechen, das deutsche Konzept, das für die Amerikaner sicher einige Schwierigkeiten mit sich bringen würde, bis zur gemeinsamen Sitzung am folgenden Tag eingehend zu prüfen¹²⁸.

Der unerwartet positive Verlauf des Gesprächs weckte nach der desaströsen Zusammenkunft von Erhard und Johnson neue Hoffnung auf eine einvernehmliche Lösung. In dieser Stimmung trugen von Hassel und Schiffers den deutschen Vorschlag Erhard vor, der ihn als "grundsätzliche Verhandlungslinie" der deutschen Delegation für den folgenden Tag akzeptierte. Lediglich der ebenfalls anwesende Westrick sprach sich, vermutlich mit Blick auf den zu erwartenden Widerstand des FDP-Koalitionspartners, gegen die vorgesehene Aufstockung des Verteidigungshaushalts 1967 aus¹²⁹. Mit dieser Maßgabe ging die deutsche Delegation am 27. September



¹²⁴ Aufzeichnung von Hassel vom 26. 9. 1966, in: ACDP, I-157-003/1 (Bestand von Hassel).

^{125 &}quot;Vorschlag für eine Lösung des Devisenausgleichs", in: Ludwig-Erhard-Stiftung (künftig: LES), Nachlaß Erhard II 1/7.

¹²⁶ Zum Gespräch vgl. ACDP, I-157-011/2 (Bestand von Hassel).

Bereits am 31.8. 1966 hatte der amerikanische Senator Mansfield einen Resolutionsentwurf eingebracht, mit dem festgestellt werden sollte, "daß die in Europa stationierten amerikanischen Truppen erheblich reduziert werden könnten, ohne die Entschlossenheit oder Fähigkeit der Vereinigten Staaten zur Erfüllung ihrer NATO-Verpflichtungen zu beeinträchtigen". Mansfield begründete den Vorstoß mit den Zahlungsbilanzschwierigkeiten der USA sowie mit einer Verringerung der Spannungen in Europa und den ungenügenden Verteidigungsanstrengungen der europäischen Verbündeten. Vgl. Europa-Archiv 1966, D 623 f.

¹²⁸ In seinem "Militärischen Tagebuch" hielt von Hassel fest, daß McNamara im Anschluß an die Sitzung dem amerikanischen Präsidenten den deutschen Vorschlag präsentiert und dieser "grundsätzlich zugestimmt" habe. Vgl. ACDP, I-157-003/1, Bl. 238 (Bestand von Hassel).

Noch unmittelbar vor dem Gespräch mit McNamara am 27. 9. 1966 entschied sich die deutsche Delegation, dem Einwand Westricks zu folgen und die Aufstockung des Verteidigungshaushalts

1966 in die entscheidenden Verhandlungen mit McNamara. Gleich zu Beginn zeigte sich, daß die Hoffnung von Hassels auf eine Einigung verfrüht gewesen war. Die amerikanische Kritik konzentrierte sich auf die Formulierung der Einzelheiten für das neue Devisenabkommen. McNamara bezeichnete es als "eindeutig unannehmbar", daß die Zahlung von zusätzlichen Haushaltsmitteln in zwei Tranchen zu je 125 Mio. Dollar aus den Bundesverteidigungshaushalten 1968 und 1969 vorgenommen werden solle. Auch könne die Begrenzung der Globalsumme auf 350 Mio. Dollar jährlich für die nächsten fünf Jahre nicht akzeptiert werden. Da von Hassel keinen Verhandlungsspielraum für andere Kompromißvorschläge hatte, waren die Versuche, eine Lösung des Problems herbeizuführen, gescheitert. Um es nicht zu einem offenen Gegensatz kommen zu lassen, wurde vereinbart, in dem zu veröffentlichenden Kommuniqué über die Gespräche die Frage so zu bemänteln, daß keine Seite einer zu starken innenpolitischen Kritik ausgesetzt würde. Insbesondere sollten eine mit dem besonderen Hinweis auf "zahlungswirksame Finanzregelungen" versehene Versicherung der Bundesregierung, daß sie sich um die Erfüllung des laufenden Abkommens bemühen werde, und eine einseitige Erklärung Bonns aufgenommen werden, wonach die Bundesrepublik nicht in der Lage sein werde, in Zukunft die Devisenkosten in vollem Umfang durch Einkäufe von Rüstungsmaterial auszugleichen. Schließlich sollte die Aufnahme der Dreier-Verhandlungen angekündigt werden 130.

Das Gespräch setzte den Schlußpunkt unter eine alles in allem katastrophale Reise. Das im Anschluß formulierte, außergewöhnlich lange und ganz offensichtlich "geschönte" Kommuniqué¹³¹ konnte nur unzureichend die gravierenden Meinungsverschiedenheiten verdecken¹³². Trotzdem sah der Leiter des außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, Horst Osterheld, der alles andere als ein Anhänger von Erhards Außenpolitik war, in dem Besuch einen persönlichen Erfolg des Kanzlers¹³³. Führt man sich vor Augen, daß Erhard trotz allen Drängens seines "Freundes" Johnson hart geblieben sei und seine Bitte um Zahlungsaufschub aufrechterhalten hatte, wird diese Einschätzung nachvollziehbar. Dabei übersah Osterheld allerdings, daß die Bemühungen um einen zeitlichen Aufschub bei der Erfüllung des Protokolls über den Devisenausgleich nicht erst in Washington, sondern bereits im Vorfeld zum Scheitern verurteilt gewesen waren. Die harten Gespräche zwischen Erhard und Johnson waren nur das Ergebnis einer langen Kette von Fehleinschätzungen auf deutscher Seite: Dazu zählte das Versäumnis von Hassels, in das Protokoll vom 11. Mai 1964 eine "Haushaltsklausel" einzufügen, nach der sich die Erfüllung des

¹³³ Vgl. ebenda, S. 357. Noch rückblickend notierte er am 2. 10. 1966 in seinem Tagebuch: "Kein anderer hätte, wie die Dinge nun einmal lagen, mehr herausholen können, als der Kanzler."



¹⁹⁶⁷ nicht mit anzubieten, sondern zu erklären, daß "diese erst mit 125 Mio. Dollar für 1968 und dem gleichen Betrag für 1969 angeboten werden könne". Vgl. ebenda, Bl. 240 (Bestand von Hassel).

¹³⁰ AAPD 1966, II, Dok. 301, S. 1260-1263. Vgl. ferner die Aufzeichnung von Hassel, in: ACDP, I-157-003/1, Bl. 241 f. (Bestand von Hassel).

¹³¹ Vgl. Bulletin 1966, S. 1018.

¹³² Vgl. dazu auch Osterheld, Außenpolitik, S. 356f.

Devisenausgleichs nach der Entwicklung des Haushalts zu richten habe; dazu gehört aber auch die Uneinigkeit der beteiligten Ressorts über die Berücksichtigung des Devisenausgleichs im Bundeshaushalt sowie über dessen Abwicklung. Schließlich führten die Fehleinschätzungen der eigenen Leistungsfähigkeit, die mangelhafte Abstimmung über ein gemeinsames Konzept auf deutscher Seite und das unglückliche Lavieren Erhards im Sommer 1966 zwischen den USA und Frankreich dazu, daß kaum ein anderes Ergebnis der Washingtoner Gespräche erwartet werden konnte.

Der Sturz Erhards und die Lösung des Devisenproblems

Die verspätete Standfestigkeit Erhards ließ sich in der Bundesrepublik nicht mehr als Erfolg darstellen und konnte innenpolitisch nicht mehr zur Konsolidierung der angeschlagenen Regierung genutzt werden. Immer offener rückte nun der Koalitionspartner FDP vom Kanzler ab. Die Bundestagsabgeordnete Emmy Diemer-Nicolaus bemängelte am 1. Oktober 1966 im Süddeutschen Rundfunk die fehlende Beteiligung des Parlaments beim Abschluß der Devisenausgleichsabkommen und bezeichnete die amerikanischen Truppenreduzierungsabsichten und die Forderungen nach einem vollen Devisenausgleich als "verständlich". Die Regierung müsse sich nun dieser Herausforderung stellen, wobei eine Finanzierung der Verpflichtungen aber nur im Rahmen des im August verabschiedeten Haushalts erfolgen dürfe. Ein Nachtragshaushalt komme jedenfalls nicht in Betracht¹³⁴. Damit wurde der offene Konflikt unvermeidlich. In der Bundestagsdebatte am 5. Oktober 1966 wurde die Regierung Erhard zu einem demütigenden Offenbarungseid gezwungen. Von Hassel sah sich unter der lauten Kritik der Opposition sogar gezwungen, Teile des Protokolls vor dem Bundestag offenzulegen¹³⁵. Die SPD erkundigte sich in einer Anfrage demonstrativ nach den Kosten für den Charterflug Erhards nach Washington und anschließend nach dem politischen Nutzen, den der mitgereiste Schwiegersohn für die deutschamerikanischen Beziehungen erbracht hatte¹³⁶. Zwar waren sich die Parteien letztendlich darin einig, daß der Devisenausgleich erfüllt werden müsse, aber es war unübersehbar, daß die Bundesregierung ihr selbst gestecktes Ziel nicht erreicht hatte¹³⁷.

Auf der Kabinettssitzung am 12. Oktober 1966 deutete sich dann – wieder einmal ausgehend vom Problem des Bundeshaushalts und damit verbunden des Devisenausgleichs – der Bruch der kleinen Koalition an. Das nahe Ende der Zusammenarbeit ahnend, bemühte sich Entwicklungshilfeminister Walter Scheel ostentativ darum, den Parteikollegen Dahlgrün aus der Schußlinie zu nehmen, und bemängelte, daß nicht der Finanzminister, sondern das Auswärtige Amt die Offset-Verhandlungen mit den Amerikanern und den Briten zu führen habe. Im übrigen werde er in jedem



¹³⁴ Vgl. Pressedienst der FDP vom 30. 9. 1966, in: ADL.

¹³⁵ Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographische Berichte, Bd. 62, S. 2975.

¹³⁶ Vgl. die Anfrage des SPD-Abgeordneten Folger, in: Ebenda. S. 2939.

¹³⁷ Vgl. ebenda, S. 2975.

Fall einen künftigen Vertrag mit England oder Amerika ablehnen, da nicht Haushaltspositionen, sondern lediglich der Devisenausgleich zur Disposition stünden. Ungeachtet der Distanzierung von Scheel stellte Dahlgrün sein Konzept für die nächsten Wochen vor, wobei er sich im wesentlichen an die in Washington formulierten Überlegungen hielt, die allerdings seinen eigenen ursprünglichen Vorstellungen diametral zuwiderliefen. Auf seinen Vorschlag hin beschloß das Kabinett, dem Bundestag den von Hassel so lange geforderten Nachtragshaushalt vorzulegen, in dem 1 Mrd. DM an Schatzbriefen und 800 Mio. DM an Rückzahlung der Nachkriegswirtschaftshilfe an die USA ausgewiesen werden sollten. Auf dieser Grundlage sollte am 9. November 1966 die erste Lesung des Haushalts 1967 stattfinden. Ausgerechnet die Ausführungen des FDP-Ministers veranlaßten Erhard zu der Feststellung, auch er könne nicht mehr schwören, ob es nicht doch noch Steuererhöhungen geben müsse¹³⁸.

Die Fragen des Haushaltslochs und der Steuererhöhungen besiegelten schließlich das Schicksal der Regierung Erhard¹³⁹. Am 28. Oktober 1966 traten die FDP-Minister zurück. Ungeachtet dieser Entwicklung wurde der Vorschlag von Dahlgrün umgesetzt und wies den Ausweg aus dem Dilemma. Am 11. November 1966 billigte das Bundeskabinett den fälligen Nachtragshaushalt für 1966 und drei Wochen später den Entwurf eines Ergänzungshaushalts für 1967. Der Devisenausgleich konnte nun – zwar nur unter großen Schwierigkeiten, dafür aber vollständig – bis zum 30. Juni 1967 erfüllt werden¹⁴⁰. Für Erhard kam die Lösung des Problems jedoch zu spät. Nachdem er bereits am 8. November endgültig den Rückhalt in seiner Fraktion verloren hatte und so zum Rücktritt gezwungen wurde, wählte der Bundestag am 1. Dezember 1966 mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD Kurt Georg Kiesinger zum neuen Bundeskanzler. Neuer Außenminister wurde Willy Brandt.

Die Erfüllung der amerikanischen Forderungen hinsichtlich der bereits getroffenen Vereinbarung setzten nicht nur den Schlußpunkt unter ein trübes Kapitel deutsch-amerikanischer Beziehungen, sondern sie erleichterten auch erheblich die Position der Bundesregierung bei den Verhandlungen für das neue, ab dem 1. Juli 1967 geltende Abkommen. In mehreren großen Sitzungsrunden, bei denen die deutsche Delegation von Staatssekretär Carstens und nach dessen Wechsel ins Verteidi-

¹⁴⁰ Es blieb am 30. 6. 1967 noch eine "Erfüllungslücke" von 30 Mio. DM, die aber nach Ansicht der Bundesregierung – darin waren sich Außenminister Brandt und Finanzminister Strauß einig – "im Verhältnis zu dem hohen Gesamtvolumen und in Anbetracht unserer außerordentlichen Anstrengungen zur Vertragserfüllung als verhältnismäßig geringfügig angesehen werden" konnte. Vgl. Brandt an Strauß, 26. 7. 1967, in: PA/AA, Referat III A 5, Bd. 545.



Vgl. die Aufzeichnung von Hassel vom 19. 10. 1966, in: ACDP, I-157-011/2 (Bestand von Hassel).
 Dabei spielte es nun auch keine Rolle mehr, daß selbst der Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Grund, dem Bundeskanzler die Notwendigkeit von Steuererhöhungen empfahl. Vgl. dazu die Unterlagen vom 22. 10. 1966 für die Rede von Erhard vor dem CDU/CSU-Fraktionsvorstand am 24. 10. 1966, in: LES, NL Erhard, Bestand II.1/6. Zur Regierungskrise im Herbst 1966 vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Großen Koalition, S. 218-240; Volker Hentschel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München/Landsberg 1996, S. 638-649.

gungsministerium vom reaktivierten Botschafter Georg Ferdinand Duckwitz geführt wurde, konnte bis zum 28. April 1967 eine generelle Regelung über die Truppenstationierung, die Verteidigungsplanung und den Devisenausgleich gefunden werden¹⁴¹. Zwar erhob das Auswärtige Amt aus politischen Gründen Bedenken gegen das für die 24. Infanteriedivision eingeführte Rotationsystem, wonach zwei Brigaden dieser Division in die USA zurückverlegt werden und im sechsmonatigen Wechsel mit der in der Bundesrepublik verbleibenden dritten Brigade "rotieren" sollten; aber die Hardthöhe konnte aus militärischer Sicht kein unzumutbares Risiko erkennen¹⁴². Zudem war unübersehbar, daß die Bundesregierung nur durch ihre Zustimmung zum Rotationsplan die überaus günstige Devisenregelung durchsetzen konnte, die sie für die Zeit vom 1. Juli 1967 bis zum 30. Juni 1968 ausgehandelt hatte: So blieb es der Bundesrepublik nun ausdrücklich selbst überlassen zu bestimmen, in welcher Höhe sie in den USA militärische Beschaffungen vornehmen und Dienstleistungen in Anspruch nehmen wollte. Darüber hinaus erkannte die amerikanische Regierung erstmals einen Grundsatz an, mit dem Erhard noch in Washington auf taube Ohren gestoßen war, nämlich, "daß die Gesamtheit der vorgesehenen deutschen Beschaffung in den USA die amerikanischen Devisenausgaben für die Truppenstationierung in Deutschland nicht ausgleicht". Die für den Devisenausgleich dann noch erforderlichen Beträge sollten auch durch andere Maßnahmen erreicht werden können, etwa durch Vereinbarungen zwischen den beiden Notenbanken. Diese hatten bereits jetzt ein eigenes Abkommen geschlossen, wonach die Bundesbank einen Betrag von 500 Mio. Dollar in besonderen mittelfristigen US-Schatzanweisungen erwerben sollte¹⁴³.

Alles in allem konnte die Bundesrepublik mit dem Verhandlungsergebnis also zufrieden sein. Daß sich die USA nach Ablauf der Vertragszeit bemühten, zu den alten
Modi des Devisenausgleichs zurückzukommen, unterstreicht nur das aus deutscher
Sicht positive Ergebnis. Zur Erklärung für die erstaunlich geräuschlose Abwicklung
des Devisenausgleichs lassen sich mehrere Gründe anführen: Sicher spielte der Umstand eine Rolle, daß die Bundesregierung größte Anstrengungen unternahm, um
das alte Abkommen zu erfüllen. Außerdem schien aber auch der Regierungswechsel



¹⁴¹ Vgl. FRUS, 1964-1968, Bd. XIII S. 562-570.

¹⁴² Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 25. 4. 1967, in: AAPD 1967, II, Dok. 145.

Vgl. die Aufzeichnung des Unterabteilungsleiters im Wirtschaftsministerium, Thieme, vom 28. 4. 1967, in: Ebenda, Dok. 151. Für die in Form eines Briefwechsels getroffene Vereinbarung zwischen den beiden Notenbanken vom 30. 3. bzw. 13. 4. 1967 vgl. Hearings before the Combined Subcommittee of Foreign Relations and Armed Services Committees on the Subject of United States Troops in Europe, US Senate, 19th Congress, 1st session, 3. 5. 1967, S. 81 f. Die amerikanische Konzession, primär militärische Beschaffungen in den USA zur Erfüllung des Abkommens anzuerkennen, war nicht zuletzt Folge der hohen Haushaltszahlungen um die Jahreswende 1966/67, die zu einem erheblichen Anstieg des deutschen Kontos bei der US-Treasury geführt hatten. Dieses Geld mußte in den kommenden Jahren für die militärischen Beschaffungen und Dienstleistungen genutzt werden. Vgl. die Aufzeichnung vom 2. 2. 1967, in: PA/AA, Referat III A 5, Bd. 545.

in Bonn zur atmosphärischen Bereinigung des bilateralen Verhältnisses beizutragen. In zahlreichen Gesprächen wurde deutlich, daß die Regierung Erhard nicht mehr als vertrauenswürdiger Partner eingeschätzt worden war. Ferner war sich die amerikanische Regierung offenbar bewußt, daß sie den Bogen gegenüber Bonn und insbesondere gegenüber Erhard im September 1966 in Washington überspannt hatte¹⁴⁴. Schon die Entscheidung von Johnson, den ehemaligen Hochkommissar in Deutschland, John McCloy, zum Beauftragten für die Dreier-Verhandlungen zu ernennen, konnte als Konzession an Bonn gelten¹⁴⁵. Schließlich war es nicht unerheblich, daß sich die sicherheitspolitischen Konzeptionen beider Regierungen wieder angeglichen hatten. Nachdem noch die erste Devisenausgleichsvereinbarung zwischen Strauß und Gilpatric im Jahr 1961 auf dem Höhepunkt des Kalten Krieges in der Überzeugung geschlossen worden war, der gemeinsam empfundenen sowjetischen Bedrohung müsse rigoros begegnet werden, war der sicherheitspolitische Konsens in den Jahren danach unter dem Einfluß der wachsenden innenpolitischen Opposition in den USA verlorengegangen. Die Große Koalition konnte sich vor dem Hintergrund ihrer eigenen neuen Ostpolitik wesentlich leichter mit den von der Johnson-Administration umgesetzten Sparmaßnahmen, etwa in Form von Truppenreduktionen, arrangieren, als dies noch die Regierung Erhard vermocht hatte.

Die Konzilianz, mit der McCloy den Deutschen entgegenkam, wurde sehr schnell auch in Washington mit Skepsis beobachtet. Als sich der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, Berg, im Januar 1967 in Washington aufhielt und sich mit dem Wirtschaftsberater des amerikanischen Präsidenten Bator über den Devisenausgleich unterhielt, erklärte ihm dieser bitter: "Was immer McCloy euch sagt, ihr werdet zahlen müssen." Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Harkort vom 1. 2. 1967, in: PA/AA, Referat III A 5, Bd. 545. Vgl. dazu auch Kai Bird, The Chairman. John J. McCloy – The Making of the American Establishment, New York u. a. 1992, S. 590ff. Zum Verlauf der Dreier-Verhandlungen vgl. auch den Artikel des deutschen Delegationsleiters Georg Ferdinand Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, in: Außenpolitik 18 (1967), S. 471–475; ferner Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 252–286.



¹⁴⁴ So erklärte McCloy gegenüber Blessing, die USA seien sich darüber bewußt, "bei der Erfüllung des gegenwärtigen Offsetabkommen zu hart vorgegangen zu sein und [...] den Sturz der Regierung Erhard mit verursacht zu haben". Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Hermes vom 2. 2. 1967, in: Ebenda.