

Zürcher Beiträge

zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 76

Thomas Holderegger

Die trilateralen Verhandlungen 1966 / 1967

**Der erste Schritt der Administration Johnson
zur Lösung der NATO-Krise**

Hrsg.: Andreas Wenger
Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	7
ENGLISH SUMMARY	9
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	15
PERSONENVERZEICHNIS	17
EINLEITUNG	21
1. HISTORISCHER HINTERGRUND	31
1.1 Der Hintergrund der NATO-Krise: Flexible Response, Nuclear Sharing und realistische Streitkräfteplanung	31
1.2 Die Ausgangslage der drei Parteien: Primat der Innen- und Wirtschaftspolitik	35
1.3 Die Ausweitung des Offsetproblems zur Beziehungskrise: Das erste Halbjahr 1966	40
2. PHASE I: DER WEG ZU DEN TRILATERALEN VERHANDLUNGEN ÜBER BEDROHUNG, TRUPPENSTÄRKE UND DEWEISENAUSGLEICH	47
2.1 Die Administration Johnson unter Zugzwang: Der Vorschlag Johnsons für die Verhandlungen und die Überzeugungsarbeit bei der BRD	48
2.1.1 Der Druck aus dem Senat: Die Mansfield Resolution	48
2.1.2 Die Diskussionen um eine Antwort auf Erhards Brief: Beschluss des Trilateralismus	50

2.1.3	Vorfeld des Besuches Kanzler Erhards: Missverständnisse und neue Prioritäten	72
2.2	Der Besuch Kanzler Erhards in Washington D.C.	97
2.2.1	Das Treffen der Staatschefs: Eine Abfuhr für Erhard	98
2.2.2	Die Europarede Johnsons: Grundsatzerklärung der neuen amerikanischen Europapolitik	105
2.2.3	Die trilateralen Verhandlungen als Hoffnungsträger für die Lösung der Krise	109
2.3	Fazit des Sommers 1966: Konkretisierung der US-Europapolitik	112
3.	PHASE 2: DIE ERSTE HÄLFTE DER TRILATERALEN VERHANDLUNGEN: POSITIONSSUCHE, STRATEGISCHE EINIGUNG UND UNTERBRUCH DER VERHANDLUNGEN	119
3.1	Die ersten Verhandlungsrunden und McCloys Zwischenbericht	120
3.1.1	Der Beginn der Verhandlungen im Oktober 1966: Verfahrensfragen und Standpunktbestimmung der Delegationen	124
3.1.2	Strategischer Gesichtspunkt als neues Element: Die Agreed Minute on Strategy and Forces vom 9./10. November 1966	134
3.1.3	Der Zwischenbericht McCloys: Votum für die NATO	147
3.2	Rückschläge statt Erfolg: Der Unterbruch der Verhandlungen	152
3.2.1	Erhards Ende: Der Regierungswechsel in der BRD als Ursache für den Verhandlungsunterbruch	152
3.2.2	Das britische Zeitproblem und dessen Lösung	161
3.2.3	Die letzte Verhandlungsrunde 1966 und der Verhand- lungsunterbruch: Hinhaltestrategie unter erneutem innenpolitischem Druck	165
3.3	Fazit der ersten Hälfte der Verhandlungen: Positionsfindung, strategische Einigung und finanzielle Hürden	183

4. PHASE 3: DIE TRILATERALEN VERHANDLUNGEN ALS WICHTIGSTES INSTRUMENT ZUR KRISEN LÖSUNG	189
4.1 Entscheidungsfindung im Weissen Haus: Détente, Allianz, NPT, Finanzprobleme und der Senat – ein enger Spielraum für die Administration Johnson	190
4.1.1 Die Wiederaufnahme der Debatten in der Administration	191
4.1.2 Die erste Runde der Entscheidungen Johnsons und die Wiederaufnahme der Verhandlungen Ende Februar 1967	199
4.1.2.1 McNamaras Standpunkt und die Einwände der JCS	202
4.1.2.2 Rusks Standpunkt	203
4.1.2.3 McCloy's Standpunkt	204
4.1.2.4 Bators Standpunkt und die Sitzungen vom 24. und 25. Februar 1967	205
4.1.3 Das Leadership Breakfast vom 27. Februar und neue Instruktionen an McCloy: Noch immer kein Entscheid	215
4.2 Eine Lösung zeichnet sich ab: Das Ende der Verhandlungen	226
4.2.1 Der finanzielle Kompromiss: Fortschritte im März 1967	226
4.2.2 Die Flugzeugfrage: Ein taktischer Schachzug der Johnson-Administration für den NPT und das internationale Währungssystem	245
4.2.3 Die letzte Verhandlungsrunde und ein erstes Fazit: Eine Paketlösung unter Kompromissen stärkt die Beziehungen	255
4.3 Die trilateralen Verhandlungen als wichtigstes Instrument zur Krisenlösung	266
4.3.1 Die Trilateralen als bedeutendstes Instrument zur Umsetzung der amerikanischen Politikplanung für Europa?	266
4.3.2 Die Implikationen für die NATO	274
4.3.2.1 Integration der Ergebnisse in das NATO Force Planning Exercise (FPE)	275
4.3.2.2 Die Trilateralen als Basis für MC 14/3: Lösung der Strategiedebatte	278
4.3.2.3 Der Harmel-Bericht über die politischen Aufgaben der NATO und das Ministertreffen vom Dezember 1967: Lösung der Krise	281

4.3.3 Implikationen der trilateralen Verhandlungen auf die Kennedy-Runde, den NPT und das internationale Währungssystem	286
4.4 Fazit des letzten Teils der Verhandlungen	295
5. SCHLUSSWORT	301
BIBLIOGRAPHIE	315
I. Quellen	315
Archivquellen:	315
a) Lyndon Baines Johnson Library, Austin, Texas (LBJL)	315
b) National Archives and Records Administration II, College Park, Maryland (NARA II)	317
c) Amherst College Library, Amherst, Massachusetts (ACL)	318
d) Online-Archive	318
Oral History	318
Editionen	318
Medien	318
II. Darstellungen, Memoiren und Zeitschriftenartikel	319

Vorwort

In diesem Jahr jährt sich der Rückzug Frankreichs aus den integrierten Stäben der Kommandostruktur der NATO zum vierzigsten Mal. Charles de Gaulles eigenwilliger aussenpolitischer Schachzug löste die bis dahin grösste Krise der Atlantischen Allianz während des Kalten Krieges aus. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Entspannung zwischen den USA und der UdSSR, des Vietnamkrieges und der damit einhergehenden Schwerpunktverlagerung des Kalten Krieges von Europa nach Südostasien sowie angesichts zunehmender wirtschaftspolitischer Probleme und allianzinterner militärisch-strategischer Differenzen stand den Mitgliedstaaten der NATO ein langwieriger Diskussionsprozess in Fragen bevor, die bereits jahrelang ungelöst geblieben waren.

Der vorliegende Band der Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung analysiert anhand der so genannten „trilateralen Verhandlungen“ zwischen den USA, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland vom Oktober 1966 bis zum April 1967 die aussen- und sicherheitspolitischen Prioritäten der Administration Johnson im Rahmen der transatlantischen Beziehungskrise. Zwar konnten die meisten der anstehenden allianzpolitischen Probleme erst später gelöst werden: Die Strategie der «Flexible Response», ein neuer Truppenplanungsprozess sowie der Harmel-Bericht, der das NATO-Bündnis mit der zukunftsgerichteten Formel, dass militärische Sicherheit und eine Politik der Entspannung sich gegenseitig ergänzten, auf eine solide Grundlage stellte, konnten erst im Dezember 1967 von den Aussenministern der NATO verabschiedet werden. Auch die langwierigen Debatten über den Nonproliferationsvertrag, die Reform des internationalen Währungssystems „Bretton Woods“ sowie die Einführung eines neuen internationalen Handelsregimes (GATT) wurden erst nach Abschluss der trilateralen Verhandlungen beendet. Doch die Grundlagen für den Neuaufbruch – so argumentiert der vorliegende Zürcher Beitrag – wurden in den trilateralen Verhandlungen gelegt und waren bereits zuvor von Europaexperten des State Department zur Überwindung der Krise konzipiert worden.

Unter Berücksichtigung der verfügbaren und teilweise erst kürzlich deklassifizierten Quellenbestände in den USA untersucht der Autor die

Verhandlungen aus US-amerikanischer Perspektive. Dabei werden die bisweilen gravierenden Unterschiede in den innen-, finanz-, militär- und wirtschaftspolitischen Überlegungen der Mitglieder der Administration Johnson beleuchtet. Die trilateralen Verhandlungen wurden – so lautet ein Fazit der Studie – zum Katalysator für die Umsetzung der neuen Europapolitik von Präsident Lyndon B. Johnson.

Der Herausgeber dankt dem Verfasser, einem ehemaligen Mitarbeiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, für eine gründliche und gehaltvolle Arbeit und den Einblick in einen Entscheidungsprozess, der vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise in den transatlantischen Beziehungen von besonderem Interesse ist.

Zürich, im Februar 2006

Prof. Dr. Andreas Wenger
Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik
der ETH Zürich

English Summary

When French President Charles de Gaulle at the end of February 1966 announced his intention to leave the integrated NATO command structure, US President Lyndon B. Johnson was confronted with the greatest crisis NATO had experienced in the 1960s. Transatlantic differences over NATO military strategy, the US engagement in Vietnam, and economic problems had been growing since the early 1960s. Since France had been the main obstacle to the advancement of transatlantic debates during the past few years, the French retreat from NATO offered an opportunity to solve the increasing economic and military problems. At the end of August 1966, Johnson proposed «trilateral negotiations» between the three remaining major Western allies – the US, Britain, and West Germany. They took place between October 1966 and April 1967. This study investigates those negotiations, focusing exclusively on the US position regarding the following questions: What interests did the Johnson administration pursue in the trilateral negotiations, and what was their importance for Johnson's European policy? How did Johnson prioritize his considerations before and during the negotiations, facing the biggest crisis in US relations with Western Europe since World War II (especially with the FRG), domestic resistance from the Senate, and economic and military constraints?

In the summer of 1966, the US decision-making process on the transatlantic crisis shifted from the Pentagon directly to the president. Johnson made three important decisions: First, he decided to pursue the trilateral strategy, including the UK and its issues with the FRG regarding offset payments and troop deployments. Secondly, Johnson decided that the Non-Proliferation Treaty (NPT) would be prioritized over the hitherto theoretical considerations on a nuclear capability for NATO – the alternative would be the proposed Nuclear Planning Group, the definitive establishment of which was proposed in September 1966. And third, Johnson decided to widen the options for future offset agreements with the FRG: Besides military procurement, Germany might also opt for fiscal options (like buying US treasury bonds) to offset the US BOP losses caused by troop deployments in Western Europe. The study shows that the decision to pursue the NPT was made at the same time as the decision to propose the trilateral negotiations, and that those two decisions were closely connected in Johnson's considerations.

The decision to propose the trilateral negotiations, instead of pressing the Germans for a full weapons procurement offset deal, was made against the recommendations of Secretary of Defense Robert S. McNamara and Secretary of the Treasury Henry Fowler. Rather, the president shared the opinions of his direct advisers in the White House, National Security Advisor Walt Rostow and his deputy Francis M. Bator. Both had entered office just a few months before, after transferring from the State Department. Together with the specialists from the European Bureau in the State Department, George Ball and John Leddy, Bator advised the president against McNamara's plan, and suggested that he instead pursue the trilateral procedure and install the so called «Rostow Group,» which would coordinate the decision-making process throughout the negotiations. For Bator and Rostow, the troop question had to be approached carefully, since the FRG was the most prominent critic of the NPT and was still hoping for some kind of nuclear hardware solution in the summer of 1966. Because Bonn assigned high symbolic value to the presence of US troops in the FRG, the scope of the trilateral negotiations had been adapted to meet German interests and concerns, and thus by far exceeded the immediate issues of troop deployments and offset payments: First, the analysis of the actual threat by the Warsaw Pact; secondly, the identification of the means that NATO required to answer and deter that threat; and thirdly, the joint funding of those means.

In October 1966, after having won Bonn and London for the trilateral negotiations, Johnson set the scope of his new European policy in a speech that identified three goals: First of all, the modernization and strengthening of NATO, which was to fulfill more political functions in the future; secondly, the advancement of the European integration process, including Britain; and third, strengthening East-West relations. Johnson believed that a reunification of Germany – the FRG's most important foreign policy goal – would only be possible after rapprochement between Bonn and Moscow. Furthermore, the president identified the Kennedy Round and the reform of the international Bretton Woods monetary system as prerequisites for Europe's future as a peer partner to the US, and declared that the nonproliferation of nuclear weapons was a principal goal of US foreign policy. As this study shows, Johnson, Bator, and Rostow regarded the trilateral negotiations as the best chance of convincing Bonn of the president's new European policy. Thus, the main purpose of the trilateral negotiations was not of a military, but of a political nature: the creation of a framework to realize Johnson's European policy and to win West German support for it. Furthermore, the defense efforts of

the three major allies were to be reorganized in the trilateral negotiations and the result adapted to NATO, in order to give new impetus to the dead-locked strategy debate.

Johnson's hard-line position in the summit meetings with Erhard in September 1966 regarding the latest offset payments, which Bonn was struggling with, was the last time the president followed McNamara's advice in the offset question. With the appointment of John McCloy as negotiator, Johnson signaled to his State Department as well as to Bonn that he would have an open ear for their concerns in the future. While McNamara still insisted on troop reductions, the Rostow Group (Eugene Rostow and Robert Bowie for the State Department; Frederick Deming for the Department of the Treasury; Francis Bator for the White House; and John McNaughton for the Defense Department) by order of Bator and Walt Rostow elaborated a strategy to dissolve the fatal connection between the sum of German offset payments and the levels of US troops in Western Germany. Such a strategy would be urgently needed to appease the president's critics in the Senate and to maintain the current US troop levels in Western Europe when the German offset payments were reduced in 1967. Since the CIA and the Joint Chiefs of Staff also opposed the reduction of forces and Fowler had been convinced by Eugene Rostow (the head of the Rostow Group) to support a solution without troop cuts, McNamara was soon isolated within the administration.

The strategy of the Rostow Group, analyzed for the first time in this study, was as follows: First, the FRG was to be fooled into believing that substantial US troop withdrawals were imminent, in order to extort the highest possible offset payments of military nature. Only then would McCloy suggest that a full financial offset could be foregone if the FRG was willing to pledge not to buy gold from the US federal reserves with its reserve dollars and to buy long-time treasury bonds from the US federal reserves corresponding to the total sum of unfulfilled offset requests. Thus, no decision was required about possible troop withdrawals before it was known how much money Bonn could be expected to pay. The threat of troop reductions was an effective lever for applying pressure to Bonn.

On 9 and 10 November 1966, at the second meeting of the trilateral negotiations, the parties were already able to elaborate an Agreed Minute on Strategy and Forces and agreed on a common definition of the threat and of the NATO means needed. For the first time since the initial debate on NATO strategy and force levels, a common paper followed the strategy of Flexible Response and named the triad of military means needed to counter any threat

at an equal level: strategic nuclear weapons, tactical nuclear weapons, and conventional troops. Apart from minor disagreements about warning times and stock levels needed, only the financial question remained unsolved.

The trilateral negotiations were delayed by the inauguration of the new West German Grand Coalition government under Kurt-Georg Kiesinger. Wilson needed a quick relief in his BOP to fight parliamentary pressure to withdraw troops from the FRG; to keep him at the negotiation table, Johnson followed the recommendations of the Rostow Group and committed himself to buying more weaponry in Britain. In response, the Senate reintroduced its resolution in January 1967 and again demanded substantial troop reductions in Europe. This illustrates Johnson's conviction that the trilateral negotiations were too important politically to risk their failure. This move won him some time to follow the Rostow Group's strategy and allowed him to defer the decision to reduce the troop levels. Compared to the situation in the summer of 1966, Johnson's situation had improved considerably: The impending reductions of British and US troops could be halted, and Johnson was even able to achieve some initial strategic advances.

Discussions in Washington about the US position in the trilateral negotiations resumed in February 1967, shortly before the talks were scheduled to continue. McNamara still advised a substantial withdrawal of two divisions and two-thirds of the air wings from the FRG, while the specialists for European relations from the Department of State recommended a compromise, since domestic pressure from the Senate had increased again: the redeployment of one division and one-third of the air wings, and the application of the financial agreements proposed by the Rostow Group. The most important of the president's advisers was again Bator, who put domestic as well as foreign policy considerations first. Thus, he advised the president to redeploy as few troops as possible, even though he shared McNamara's military assessment: First, he considered the potential financial savings to be marginal. Second, he believed it was more important to secure the financial cooperation of the FRG in protecting the international monetary system by not buying US gold. And third, it was clear to him that a solution for the troop question had to be found that was acceptable for Bonn, given the parallel ongoing discussions in the North Atlantic Council about the NPT, where the FRG showed most concerns, as well as the need for cooperation in the reform of the international monetary system and in the Kennedy Round. The president instructed McCloy to get Wilson and Kiesinger to agree to a compromise on the basis

of the proposed financial cooperation with the FRG, but without deciding about troop levels yet.

After a cabinet meeting in Bonn in March 1967, in the course of which the German Central Bank (Bundesbank) was allowed to make the pledge not to buy US gold and the West German offset payments to London were increased, Wilson also lowered his full offset request. In the trilateral meetings of 20 and 21 March, an agreement was reached: The US redeployed one division and about one-third of its air wings (35'000 men), while Britain pulled off one brigade and two air wings (5'000 men). The troops remained assigned to NATO and could be deployed to Europe quickly. The US troops were placed under a rotation scheme and thus would be redeployed to Western Europe regularly. In the new offset treaty between the US and the FRG, the range of payment options was increased: The FRG affirmed its pledge regarding US gold reserves and the procurement of US treasury bonds to the amount not covered by direct weapons procurement.

During the following weeks, the last remaining question was the exact number of US airplanes to be redeployed. The FRG considered these to be particularly important because of their capabilities as nuclear delivery platforms, and thus insisted that less aircraft be withdrawn. On the advice of Bator, Walt Rostow, Secretary of State Dean Rusk, and McCloy, the president again decided against McNamara and granted Kiesinger's request. The US delegation emphasized that this had been a personal favor from Johnson to Kiesinger – and Johnson could be sure that Kiesinger owed him a favor on other fronts. At the end of April 1967, the trilateral negotiations ended with a final agreement signed by the three parties.

The trilateral negotiations were not a spontaneous reaction to the events of spring and summer 1966, as they have been interpreted in historical accounts to date, but the implementation of a strategy of trilateralism that had been elaborated long before. The recently declassified Ferguson Report, which is analyzed for the first time in this study, had already proposed trilateral negotiations as the solution for the crisis in the transatlantic relations more than a year before the beginning of the trilateral negotiations. As this report had proposed, Bator, Walt Rostow, and Johnson exploited the expected British financial crisis in order to propose the trilateral negotiations. The Johnson administration used the trilateral negotiations in order to reach a common position with London and Bonn in the strategy debate, in the definition of the threat, and in force planning – all questions that had not been solved within NATO. The only points missing from the trilateral agenda were the nuclear

question and the political tasks of the alliance: The nuclear question had already been decided by Johnson. It was discussed directly with the USSR in the NPT negotiations – and from January 1967 onwards, in the North Atlantic Council as well – while the political reorientation of the alliance was addressed in the Harmel Report.

The trilateral strategy was highly successful: The results of the trilateral negotiations laid the groundwork for the solution of the strategy debate within NATO and for an agreement on new force planning procedures at the NATO Ministerial Meeting in December 1967, at which the new strategy paper incorporating Flexible Response (MC 14/3) was adopted. The trilateral negotiations even had further reaching consequences: The West German pledge supported the gold standard of the dollar until the US achieved the introduction of Special Drawing Rights in the international monetary system. With financial cooperation assured during the trilateral negotiations, Bonn also took sides in the struggle between Washington and Paris about the cooperation of the FRG in financial and other political questions. The desire for cooperation displayed by Johnson in the trilateral negotiations also helped to convince Kiesinger just a few months later, in August 1967, to agree in principle to the NPT. Under the lead of Bator and Eugene Rostow, it was also possible to include the Kennedy Round, not least thanks to the cooperation received from the West German side during the trilateral negotiations. Johnson succeeded in combining the manifold economic, military-strategic, foreign policy, and domestic goals of the three parties and to reach a reaffirmation of NATO commitments among the biggest remaining allies. The above-mentioned goals could only be reached after the conclusion of the trilateral negotiations in which West German cooperation could be gained.

The detailed analysis of the trilateral negotiations conducted in this study from the economic, NATO-internal, domestic, and military-political points of view thus points to the following conclusion: No other issue related to NATO or European politics subject was addressed as extensively by Johnson as the trilateral negotiations during the NATO crisis of 1966/67. These negotiations implemented Bator's, Walt Rostow's, and Johnson's strategy to solve the problems in US policy towards Europe that had accumulated in the past years, and culminated in the retreat of France from NATO's integrated command structure. They were the most important and extensive aspect of the Johnson administration's entire European policy, and thus deserve much more prominence in accounts of Johnson's European policy.

Abkürzungsverzeichnis

ACL	Amherst College Library
BAOR	British Army on the Rhine
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSP	Brutto Sozial Produkt
CDU	Christlich Demokratische Union (BRD)
CFPF	Central Foreign Policy Files
CIA	Central Intelligence Agency
CSU	Christlich Soziale Union (BRD, Bayern)
DM	Deutsche Mark
DoD	Department of Defense
DoS	Department of State
DoT	Department of the Treasury
DPC	Defense Planning Committee (NATO)
DPWG	Defense Planning Working Group (NATO)
DRC	Defense Review Committee
E	Office of the Assistant Secretary of State for Economic Affairs
EUR	Bureau of European Affairs, Department of State
EURATOM	European Atomic Energy Community
EWG	Europäische Wirtschafts-Gemeinschaft
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei (BRD)
FMB	Francis M. Bator
FPE	Force Planning Exercise (NATO)
FRG	Federal Republic of Germany
FRUS	Foreign Relations of the United States
GB	Grossbritannien
GER	Germany (Federal Republic of)
IMF	International Monetary Fund
INR	Office for Intelligence and Research, Department of State
ISA	Office for International Security Affairs, Department of State
JCS	Joint Chiefs of Staff
LBJ	Lyndon Baines Johnson

LBJL	Lyndon Baines Johnson Library
MC	Military Committee
Mio.	Millionen
MLF	Multilateral Force
Mrd.	Milliarden
NAC	North Atlantic Council
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDAC	Nuclear Defense Affairs Committee
NPG	Nuclear Planning Group
NPT	Non-Proliferation Treaty
NPWG	Nuclear Planning Working Group
NSAM	National Security Action Memorandum
NSC	National Security Council, Weisses Haus
NSCH	National Security Council Histories
NSF	National Security Files
OHI	Oral History Interview
OSD	Office of the Secretary of Defense
PoFMB	Papers of Francis M. Bator
RAND	Research and Development Corporation
RG	Record Group
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SecState	Secretary of State (Dean Rusk)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TTNAN	The Trilateral Negotiations and NATO
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USCINCEUR	United States Commander-in-Chief Central Europe
WEU	West Europäische Union
WH	White House
WHCF	White House Confidential Files
WWR	Walt W. Rostow

Personenverzeichnis

Name	Funktion in den Jahren 1966/67
Acheson, Dean	Ehemaliger Aussenminister der USA (Secretary of State)
Adenauer, Konrad	Ehemaliger Kanzler der BRD
Ahlers, Conrad	Stellvertretender deutscher Regierungssprecher
Barzel, Rainer	Mehrheitsführer der CDU/CSU-Fraktion (BRD)
Ball, George W.	Under Secretary of State bis September 1966
Bator, Francis M.	National Security Council Staff (1964–1967); President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (1965–1967)
Birrenbach, Kurt	Stellvertretender Fraktionsführer CDU/CSU
Bowie, Robert	Berater des Department of State, September 1966– April 1968
Brandt, Willy	Bis Dezember 1966 Bürgermeister von Berlin, dann Vize-Kanzler und Aussenminister der BRD (SPD)
Brosio, Manlio	NATO-Generalsekretär ab August 1964
Brown, George	Britischer Aussenminister, August 1966–März 1968
Bruce, David	US-Botschafter in Grossbritannien
Bundy, McGeorge	President's Special Assistant for National Security Affairs (bis Februar 1966)
Carstens, Karl	Staatssekretär des deutschen Auswärtigen Amtes bis Oktober 1966; ab Dezember 1966 Verteidigungsmi- nister
Callaghan, James	Britischer Schatzkanzler (Chancellor of the Exchequer), 1964–1968
Cleveland, Harlan	US-Botschafter an der NATO ab September 1965
Dahlgrün, Rolf	Deutscher Finanzminister bis Oktober 1966
de Gaulle, Charles	Präsident Frankreichs
Dean, Patrick	Britischer Botschafter in den USA ab April 1965
Deming, Frederick	Under Secretary of the Treasury, USA

Duckwitz Georg F. Staatssekretär des deutschen Auswärtigen Amtes ab 1967; Verhandlungsführer für Deutschland in den Trilateralen Verhandlungen ab Januar 1967

Erhard, Ludwig Kanzler der BRD bis Oktober 1966

Eisenhower, Dwight D. Ehemaliger Präsident der USA (bis 1961)

Foster, William C. Direktor der amerikanischen Arms Control and Disarmament Agency

Fowler, Henry H. Finanzminister der USA (Secretary of the Treasury) ab April 1965

Gromyko, Andrei A. Außenminister der UdSSR

Harmel, Pierre C. Belgischer Außenminister ab März 1966

Healey, Denis W. Britischer Verteidigungsminister ab Oktober 1964

Humphrey, Hubert H. Vizepräsident der USA ab Januar 1965

Johnson, Lyndon Baines Präsident der USA

Katzenbach, Nicolas deB. Under Secretary of State ab Oktober 1966

Kiesinger, Kurt-Georg Kanzler der BRD ab Dezember 1966 (CDU)

Kitchen, Jeffrey C. Deputy Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs, Bureau of European Affairs bis Januar 1967

Leddy, John M. Assistant Secretary of State for European Affairs und Leiter des Bureau of European Affairs (EUR), DoS ab Juni 1965

Mansfield, Mike Mehrheitsführer im Senat

McAuliffe, Eugene W. Direktor des Office of Atlantic Political-Military Affairs, Bureau of European Affairs, DoS ab Juni 1966 und Koordinator der McCloy-Task-Force

McCloy, John J. Ehemaliger Hoher Kommissar für Deutschland und Verhandlungsführer für die USA in den Trilateralen Verhandlungen

McGhee, George C. Amerikanischer Botschafter in der BRD

McNamara, Robert Amerikanischer Verteidigungsminister (Secretary of Defense) bis Februar 1968

McNaughton, John T.	Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, Juli 1964–Juli 1967
Owen, Henry	Policy Planning Staff, Policy Planning Council, Department of State
Rostow, Eugene V.	Under Secretary of State for Political Affairs ab Oktober 1966; Leiter der Rostow-Gruppe während der Trilateralen Verhandlungen
Rostow, Walt W.	Chairman of the Policy Planning Council, Department of State, bis April 1966; ab April 1966 President's Special Assistant (for National Security Affairs)
Rusk, Dean	Amerikanischer Aussenminister (Secretary of State)
Schröder, Gerhard	Deutscher Aussenminister bis Oktober 1966, ab Dezember 1966 Verteidigungsminister (CDU)
Solomon, Anthony M.	Assistant Secretary of State for Economic Affairs ab Juni 1965
Spivy, B. E., Lt. General	Direktor der Joint Chiefs of Staff
Stewart, Michael	Britischer Aussenminister bis August 1966
Strauss, Franz Joseph	Ehemaliger Verteidigungsminister und ab Dezember 1966 Finanzminister der BRD (CSU)
Thomson, George	Britischer Minister (ohne Geschäftsbereich) und Verhandlungsführer für Grossbritannien an den Trilateralen Verhandlungen
Vance, Cyrus R.	Deputy Secretary of Defense, Januar 1964–Juni 1967
Von Hassel, Kai-Uwe	Deutscher Verteidigungsminister bis Oktober 1966
Von Hase, Karl Günther	Deutscher Staatssekretär und Leiter des Pressebüros
Westrick, Ludger	Staatssekretär im Kanzlerbüro unter Erhard
Wheeler, Earle G., General	Vorsitzender der Joint Chiefs of Staff
Wilson, James Harold	Britischer Premierminister ab Oktober 1964

Einleitung

Als der französische Staatspräsident Charles de Gaulle am 21. Februar 1966 ankündigte, Frankreich werde seine Beziehungen zur NATO überprüfen, und er kurz darauf den US-Präsidenten Lyndon B. Johnson, den britischen Premierminister Harold Wilson sowie den deutschen Bundeskanzler Ludwig Erhard informierte, dass Frankreich seine Beteiligung am integrierten Kommando der Allianz beenden würde, waren die USA mit einer schwierigen Situation konfrontiert.¹ De Gaulle entzog seine Truppen dem NATO-Kommando und forderte die USA auf, sämtliche Truppen aus Frankreich abzuziehen. Sein Entscheid war Symptom für die seit Jahren schwelende Krise in der NATO, die nun zu ihrem Höhepunkt gelangte. Seit der Ausdehnung des Atomic Energy Act 1958 und dem Nassau-Abkommen von 1962 zwischen den USA und Grossbritannien über nukleare Kooperation verfolgte Frankreich eine Strategie der Unabhängigkeit.

Mit den anderen westeuropäischen Staaten, allen voran der Bundesrepublik Deutschland, bestanden Anfang 1966 ebenfalls beträchtliche Meinungsunterschiede. Seit dem Ende der Kubakrise 1962 hatte zwischen den USA und der UdSSR langsam eine Entspannung eingesetzt, die eine militärische

* Für die akademische Betreuung der Studie und das Ermöglichen der Publikation bedankt sich der Autor bei Andreas Wenger, Kurt R. Spillmann und Victor Mauer. Dank geht zudem an Claude Nicolet und Christian Nünlist für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die hilfreiche inhaltliche Unterstützung sowie an Christopher Findlay für die Durchsicht der englischen Abschnitte. Bei Fabian Furter bedankt sich der Autor für das Layout des vorliegenden Zürcher Beitrags. Dank gebührt auch Thomas A. Schwartz von der Vanderbilt University für seine freundliche Unterstützung und die Fragen an Francis Bator sowie den ArchivarInnen der Lyndon Baines Johnson Library in Austin, Texas. Schliesslich möchte sich der Autor auch bei seinen Eltern für die stetige Unterstützung während der Studienzeit herzlich bedanken.

1 Den Rückzug de Gaulles aus der NATO-Struktur untersuchen: Maurice Vaisse, Pierre Mélandri, Frédéric Bozo (Hg.), *La France et l'OTAN 1949–1996*, Centre d'Études d'Histoire de la Défense (Ministère de la Défense), Éditions Complexe: Paris, 1996, v.a. S. 331–503; Helga Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*, Nuclear History Program (Internationale Politik und Sicherheit, Band 30/4), Baden-Baden, 1994, S. 209 – 222; Adrian W. Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons: Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung* (Dissertationen zur neueren Geschichte, 23), Köln et al., 1992, S. 345–351; zu den militärischen Implikationen: Johannes Steinhoff, *Militärische Probleme des westlichen Verteidigungsbündnisses im Schatten der NATO-Krise*, in: *Europa-Archiv*, 21. Jg., 15/1966, S. 537–546.

Konfrontation in Europa immer unwahrscheinlicher erscheinen liess. Seit die UdSSR zudem mit Interkontinentalraketen amerikanische Städte bedrohen konnte, geriet die amerikanische Sicherheitsgarantie für Europa immer mehr in Zweifel. Ab 1962 forderte der US-Verteidigungsminister Robert S. McNamara von den Alliierten, mehr konventionelle Mittel einzuplanen. Ein begrenzter konventioneller Konflikt sollte auf der entsprechenden Stufe und ohne den Einsatz nuklearer Waffen zurückgedrängt werden können. Die amerikanischen Streitkräfte richteten sich daher bereits nach einer neuen Strategie der Flexible Response. Während jedoch für Wilson vor allem finanzielle Gründe gegen einen Ausbau konventioneller Kapazitäten sprach, plante de Gaulle ein von den USA unabhängiges Verteidigungskonzept. Die BRD fürchtete auf Grund ihrer geographisch exponierten Lage an der Grenze zum Osten generell eine Verminderung der nuklearen Abschreckung: Für sie war ein Krieg auf eigenem Territorium undenkbar.

Ausserdem stellte sich in den Sechzigerjahren für die NATO die Frage, wie die beiden europäischen Nuklearpotenziale Frankreichs und Grossbritanniens und nicht-nukleare Staaten (allen voran die BRD) in die Planung der nuklearen Verteidigung der USA integriert werden konnten. Sollte eine gemeinsame «Hardware-Lösung» gesucht oder eher ein Forum für Konsultationen über den Einsatz und die Planung nuklearer Waffen geschaffen werden? Seit 1964 standen die USA zudem mit Moskau in Verhandlungen über einen Non-Proliferationsvertrag (NPT) für nukleare Waffen. Im Verlauf des Jahres 1966 stellte sich für Washington die Frage, ob diese Verhandlungen vorangetrieben oder eine nukleare Streitmacht der Allianz realisiert werden sollten, zumal beides zusammen für die UdSSR nicht in Frage kam.

Ein weiteres umstrittenes Thema war das amerikanische Engagement in Vietnam. Während Frankreich die US-Politik in Asien offen kritisierte, fühlte sich die BRD vernachlässigt. Bonn fürchtete, dass sich die amerikanischen Prioritäten zunehmend von Europa wegbewegten und Deutschland politisch isoliert und militärisch von den USA im Stich gelassen werden könnte. Auch wirtschaftliche Probleme standen im Raum: Wilson kämpfte im Verlauf der 1960er Jahre mehrmals gegen Währungskrisen an. Erhard, der als einer der Väter des deutschen Wirtschaftswunders galt, war wegen einer Wirtschaftskrise mit dem ersten Defizit der westdeutschen Nachkriegszeit konfrontiert. Johnson hatte mit einem grossen Zahlungsbilanzdefizit zu kämpfen. Im Zeitalter des Währungssystems Bretton Woods herrschten eine strikte Anbindung der Währungen an die nationalen Goldreserven und fixe Wechselkurse, wobei der Dollar eine besonders wichtige Stellung ein-

nahm. Daher führte das Zahlungsbilanzdefizit auch zu einem zunehmenden Abfluss des Reservegoldes der US-Zentralbank. Mit den Dollars, die sich in den europäischen Zentralbanken zu häufen begannen, konnte bei der US-Zentralbank zu einem fixen Preis Gold bezogen werden. Die Stationierung von Truppen in Übersee verschlechterte die Zahlungsbilanz zusätzlich. Die von den Soldaten im Ausland ausgegebenen Dollars wurden aus dem amerikanischen Währungsumlauf in denjenigen des Stationierungslandes transferiert. Aus diesem Grund handelten sowohl die Amerikaner als auch die Briten seit 1961/62 so genannte Offset-Verträge mit Deutschland aus, in denen diese Verluste ausgeglichen werden sollten. Neben der Kontrolle über das Währungssystem und den Dollar verfolgte die Administration Johnson zudem ein weiteres wirtschaftspolitisches Ziel: Die Aushandlung eines neuen und liberaleren internationalen Handelsabkommens (GATT) in der so genannten Kennedy-Runde, deren Fortschritt 1966 von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und somit hauptsächlich von Frankreich und Deutschland aufgehalten wurde.

Durch den Austritt Frankreichs aus der integrierten NATO-Kommandostruktur zeichnete sich ein mögliches Ende der transatlantischen Verstimmungen ab. Schliesslich waren es die Franzosen gewesen, die im Verlauf der Debatten immer wieder mögliche Kompromisse zu vermeiden suchten. Johnson kam de Gaulles Aufforderung zum Abzug sämtlicher NATO-Truppen aus Frankreich nach und beschloss, keinen Konfrontationskurs mit dem französischen Präsidenten zu fahren. Mitte Mai 1966 stand die NATO-Politik Johnsons bezüglich Frankreich fest: Unterstützung der BRD in der Debatte mit Frankreich um den Status der in Deutschland verbliebenen französischen Truppen, Neuformierung und Stärkung der Militärallianz ohne Frankreich und eine rasche, effiziente Reorganisation der Verteidigung.²

Innenpolitisch motivierte Probleme zwischen den verbleibenden drei grossen Alliierten USA, Grossbritannien und BRD mussten allerdings gelöst werden, bevor eine Konsolidierung der gefährdeten NATO möglich sein

2 Lyndon B. Johnson, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963–1969*, New York, Chicago, San Francisco 1971, S. 305; Andreas Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking in the 1950s and 1960s: Changing Threat Perceptions and the Politics of Military Planning*, Zürich 2003, S. 23. Siehe zu den Verhandlungen über die franz. Truppen in der BRD: Horst Osterheld, *Aussenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard 1963–1966: Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt (Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte, Band 23)*, Düsseldorf 1992, S. 309 – 315 u. 322 – 327.

würde. Die zunehmenden Budgetkosten und Zahlungsbilanzverluste durch den Krieg in Vietnam und die Zunahme des Goldabflusses waren nicht der einzige Grund, weshalb sich der Senat in den USA ab 1966 vermehrt mit den Truppen in Deutschland beschäftigte. Auch angesichts der entspannten Bedrohungslage aus dem Osten und der bemängelten europäischen Bereitschaft zur Mitfinanzierung der Verteidigung verlangten grosse Teile Kongresses ab dem Sommer 1966 einen Teilabzug der amerikanischen Truppen aus Deutschland. Die zunehmenden Kapazitäten in den amerikanischen Lufttransportkapazitäten legten ausserdem nicht nur dem Senat, sondern auch dem von Vietnamkosten geplagten Verteidigungsminister Robert S. McNamara eine ökonomischere Organisation der Überseetruppen nahe. Nicht nur in den USA, sondern auch in Grossbritannien richtete sich der innenpolitische Fokus auf die Finanzierung der im Ausland stationierten Truppen. Die erwähnten Währungskrisen des britischen Pfundes führten in London zunehmend zur Forderung einer Reduktion der Truppenbestände in Europa und in den Gebieten östlich von Suez. Während Wilson von den USA zu einer Aufrechterhaltung beider Stationierungen gedrängt wurde, kam er innenpolitisch im Verlauf des Jahres 1966 unter stärkeren Druck, seine internationalen Ausgaben für die Verteidigung zu reduzieren. Ab 1966 forderte daher Grossbritannien von der BRD einen vollständigen Ausgleich der Zahlungsbilanzverluste durch die Truppen in Westdeutschland – bisher war die BRD gegenüber London nur zu Zahlungen nach eigenem Ermessen verpflichtet.

In der Bundesrepublik war die Aussenpolitik seit 1963 auch innenpolitisch brisant geworden. Von ihrem primären Ziel einer Wiedervereinigung Deutschlands weiter entfernt als je zuvor, fürchteten die Westdeutschen zunehmend den Status quo in Europa. Immer mehr so genannte «Gaullisten» forderten eine Annäherung an Frankreich und entflammten eine innenpolitische Debatte mit den amerikatreuen «Atlantikern». Während die BRD mit Frankreich viele politische und wirtschaftliche Interessen teilte, war sie für ihre militärische Sicherheit von den USA abhängig. Das erwähnte Defizit im westdeutschen Haushalt lenkte die innenpolitische Aufmerksamkeit auch in der BRD ab 1966 vermehrt auf die Verteidigung. Das Verteidigungsbudget wurde zunehmend beschnitten, so dass die Offset-Verträge mit den USA und Grossbritannien zu platzen drohten. Die BRD versuchte den daher zu befürchtenden Abzug amerikanischer Truppen unbedingt zu verhindern. Die Truppen symbolisierten für Bonn die amerikanische Sicherheitsgarantie für Europa und stellten die konkrete Verbindung der westdeutschen Verteidi-

gung zum amerikanischen Nuklearpotenzial dar. Die Abzugsgerüchte, die auf Grund der Debatten im US-Senat und einer vorübergehenden Reduktion der US-Truppen Anfang 1966 wegen Bedürfnissen in Vietnam von der deutschen Presse angeheizt worden waren, sensibilisierten auch die deutsche Öffentlichkeit auf die Truppen- und Offset-Frage.

Anfang 1966 stellte sich für die Administration Johnson vermehrt die Frage, wie sich Westdeutschland in den nächsten Jahren aussenpolitisch positionieren würde. Seit Oktober/November 1965 fuhr die Administration Johnson einen neuen Kurs («Trilateralismus»), um die BRD wieder besser in den atlantischen Rahmen einpassen und so eigene, alliierte und russische Ängste vor einem wieder erstarkten, möglicherweise bald neutralen oder bilateral gebundenen Deutschland beruhigen zu können.³

Die trilateralen Verhandlungen mit Grossbritannien und der BRD über den Status der französischen Truppen im April 1966 waren bloss der Anfang dieser Politik, der sich auf einen Aspekt der Problematik begrenzte.⁴ Ende August 1966 schlug Präsident Johnson als Reaktion auf die deutsche Ankündigung tieferer Offset-Zahlungen und die drohenden britischen und amerikanischen Truppenabzüge nämlich die «trilateralen Verhandlungen» zwischen den USA, Grossbritannien und der BRD vor, in denen die transatlantischen Probleme kulminierten. Im Oktober 1966 begannen die von Teilerfolgen, Rückschlägen und innenpolitischen Debatten geprägten Verhandlungen; sie konnten im April 1967 mit einer für alle Seiten zufrieden stellenden Lösung abgeschlossen werden.

Der Fokus dieser Arbeit liegt ausschliesslich auf der amerikanischen Perspektive, da die trilateralen Verhandlungen von der amerikanischen Seite initiiert und durchgeführt wurden. Die zentralen Fragen dieser Arbeit sind die folgenden: Welche Interessen verfolgte die US-Administration mit den trilateralen Verhandlungen und welche Bedeutung hatten die Verhandlungen für Johnsons Europapolitik? Wie gewichtete Johnson seine Überlegungen vor und während der Verhandlungen angesichts der grössten Beziehungskrise mit Europa seit dem Zweiten Weltkrieg (insbesondere mit Deutschland), innenpolitischen Widerstands seitens des Senats, wirtschaftlicher Interessen und militärischer Bedürfnisse?

3 Siehe zur Strategie des Trilateralismus Kapitel 4.3.1.

4 Zu den deutsch-britisch-amerikanischen Gesprächen über die französischen Truppen in der BRD: Helga Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution: A Crisis of Credibility, 1966–1967*, Nuclear History Program, Oxford, Clarendon Press, 1996, S. 230f.

Über die strategische Situation in den Sechzigerjahren und die NATO-Krise gibt es zahlreiche Publikationen.⁵ Andreas Wenger thematisiert den Wandel im strategischen Denken der NATO seit ihrer Nuklearisierung 1949 aus aktuellster Perspektive. Auch Thomas Schwartz (siehe weiter unten) streicht die grosse Bedeutung der trilateralen Verhandlungen für die Lösung der NATO-Krise nach dem Rückzug Frankreichs heraus.⁶ Die trilateralen Verhandlungen werden in zahlreichen Texten untersucht, wobei Helga Haftendorn die detaillierteste Analyse vornahm.⁷ Am nächsten bei der hier aufgeworfenen Fragestellung liegt die Abhandlung Gregory Trevertons, die allerdings noch nicht auf Quellenmaterial basiert werden konnte, sondern auf Interviews.⁸ Zimmermann beschäftigte sich mehrmals mit der Offset-Frage und den Verhandlungen. Sein Fokus liegt auf der BRD und auf wirtschaftlichen Fragen; eine ähnliche Absicht verfolgt auch Thiel.⁹ Die trilateralen Verhandlungen werden in der Sekundärliteratur als spontane Reaktion der

- 5 Jane E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 1988; Philip Bobbitt, Lawrence Freedman and Gregory F. Treverton (Hg.), *US Nuclear Strategy: A Reader*, Basingstoke/Hampshire, 1989; Richard L. Kugler, *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*, Santa Monica, RAND, 1991.
- 6 Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking*; Andreas Wenger, *Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Detente, 1966–1968*, in: *Journal of Cold War Studies*, Volume 6, Number 1, Winter 2004, S. 22–74.
- 7 Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*. Dies., *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz*.
- 8 Gregory F. Treverton, *The Dollar Drain And American Forces In Germany: Managing The Political Economics of Alliance*, Athens, Ohio, 1978.
- 9 Hubert Zimmermann, *Money and Security: Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain, 1950–1971*, Cambridge, 2002. Ders., «...they have got to put something in the family pot!»: *The Burden-Sharing Problem in German-American Relations 1960–1967*, in: *German History*, 14/3, 1996. Ders., *Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges: Besatzungskosten, Stationierungskosten, Devisenausgleich*, in: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990 (Band 1)*, Stuttgart, München, 2001. Elke Thiel, *Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen*, (Diss., Univ. Regensburg; *Internationale Politik und Sicherheit*, Band 6), Baden-Baden, 1979. Zu erwähnen ist hier auch: Harald Rosenbach: *Der Preis der Freiheit. Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen über den Devisenausgleich (1961–1967)*, in: *Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte*, 46. Jg./4, 1998. Siehe weiter zum wirtschaftlichen Umfeld: Barry Eichengreen, *Vom Goldstandard zum EURO: Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin, Verlag Klaus Wagenbach, 2000; Glen O'Hara, *The Limits of US Power: Transatlantic Financial*

USA auf die Krise des Sommers 1966 verstanden und eher unter spezifisch wirtschaftspolitischen oder militärischen Interessen untersucht. Keine der Arbeiten über die trilateralen Verhandlungen untersuchte sie bisher aus der Perspektive einer langfristigen europapolitischen Strategie unter Einbezug aller involvierten Themen und Fokussierung auf die Absichten der US-Administration.

Bewegung in die historische Debatte über Johnsons Europapolitik brachte kürzlich Thomas Schwartz. Er ruft in seinem neusten Buch zu Revisionismus bezüglich der bisher negativen Einschätzung der Europapolitik der Administration Johnson im Schatten Vietnams auf. Als Teil seiner Argumentation – die Administration Johnson hätte gegen Ende der Sechzigerjahre bedeutende Erfolge in ihrer Europapolitik erreicht und die NATO auf eine neue, zukunftsfähige Basis gestellt – untersucht er unter anderem auch die trilateralen Verhandlungen und war somit der erste, der die Trilateralen aus der oben beschriebenen Perspektive betrachtete.¹⁰ Dabei stellt er fest, dass es zu wenige differenzierte Analysen der Archivbestände zu Johnsons Europapolitik gebe und ruft zu fundierten Studien derselben auf.¹¹ Einen Teil dieser Lücke hofft die vorliegende Arbeit zu füllen. Über den US-Senat und seine Beziehungen zu Europa und Deutschland ist insbesondere das Standardwerk von Phil Williams zu erwähnen.¹² Für die Einschätzung der einzelnen Akteure in den Quellen ist ein Vergleich mit ihrer Selbsteinschätzung nützlich: Von Johnson, George McGhee, dem US-Botschafter in Bonn, und Francis Bator vom NSC-Stab sind solche Werke beigezogen worden.¹³

Diplomacy under the Johnson and Wilson Administrations, October 1964–November 1968, in: *Contemporary European History*, Vol. 12/3, August 2003.

- 10 Thomas A. Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam*, Cambridge: Harvard University Press, 2003, v.a. S. 140 – 185.
- 11 Thomas A. Schwartz, *NATO, Europe and the Johnson Administration: Alliance Politics, Political Economy, and the Beginning of Detente, 1963 – 1969* (<http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/schwartz.pdf>, Stand: 3.3.2002).
- 12 Phil Williams, *The Senate and US troops in Europe*, New York, 1985. Siehe auch: Steven J. Brady, *Der amerikanische Kongress und Deutschland*, in: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945 – 1990: Ein Handbuch* (Band I: 1945 – 1968), Stuttgart/München, 2001, S. 213 – 224.
- 13 Johnson, *The Vantage Point*; George McGhee, *At the Creation of a New Germany: From Adenauer to Brandt: An Ambassador's Account*, New Haven, London, 1989; Francis M. Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy: The Case of Western Europe and the Soviet Union*, in: Aaron Lobel (Hg.), *Presidential Judgment: Foreign Policy Decision Making in the White House*, Hollis, 2001.

Die Ansicht der deutschen Seite lässt sich unter anderem aus einigen zeitgenössischen Aufsätzen, darunter auch einer vom deutschen Verhandlungsführer Georg Ferdinand Duckwitz, rekonstruieren.¹⁴ Ausserdem untersuchen einige Arbeiten die Beziehungen zwischen den USA und der BRD, berücksichtigen dabei jedoch die trilateralen Verhandlungen kaum.¹⁵

Zur Forschungslage lässt sich zusammenfassend sagen, dass es sehr viel Literatur über das strategische, militärische und wirtschaftliche Umfeld der Jahre 1966/67 gibt, sowie zahlreiche Publikationen über die Ereignisse innerhalb der NATO zur Lösung der Krise. Eine genaue Analyse der trilateralen Verhandlungen, der Überlegungen und verschiedenen Standpunkte der Administration Johnson zu deren politischen Bedeutung hingegen, wie Schwartz richtig bemerkt, gibt es bislang noch nicht.

Die Quellenlage ist ausgesprochen günstig. Aus der Lyndon Baines Johnson Library (LBJL) in Austin, Texas, und dem Archiv des Department of State (National Archives and Records Administration, NARA II) im College Park, Maryland, stehen Memoranden, Telegramme, Berichte, Telefon- und Sitzungsrapporte zur Verfügung, die die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragestellung und eine fast lückenlose Rekonstruktion der Verhandlungen erlauben. Zusätzliche Dokumente aus dem Nachlass des US-Verhandlungs-

- 14 Georg Ferdinand Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, in: Aussenpolitik, 18. Jg., 8/1967, S. 471–475; Gerd Schmückle, «Big Lift» und Krisen-Streitmacht: Neue Tendenzen und Möglichkeiten in der westlichen Verteidigungsplanung, in: Europa-Archiv, 22. Jg., 8/1967; Ders., Die NATO-Strategie und die Truppenverminderungen: Eine Betrachtung über denkbare Entwicklungen im westlichen Sicherheitssystem, in: Europa-Archiv, 22. Jg., 15/1967. Alastair Buchan, «NATO-Krise» und europäische Entspannung, in: Europa-Archiv, 22. Jg., 9/1967.
- 15 Vgl.: Frank Costigliola, Lyndon B. Johnson, Germany, and «the End of the Cold War», in: Warren I. Cohen und Nancy Bernkopf Tucker (Hg.), Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963–1968, Cambridge, University Press, 1994, S. 173–210; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons; Joachim Arenth, Die Bewährungsprobe der Special Relationship: Washington und Bonn (1961–1968), in: Klaus Larres und Torsten Oppelland (Hg.), Deutschland und die USA im 20. Jahrhundert: Geschichte der politischen Beziehungen, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997, S. 151–177; Helga Haftendorn, Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung: 1945–2000, Stuttgart/München, Deutsche Verlags-Anstalt, 2001; Klaus Hildebrand, Von Erhard zur Grossen Koalition: 1963–1969 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Band 4), Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1984; Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard; Kori N. Schake, NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis, in: Detlef Junker (Hg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968), Stuttgart/München, Deutsche Verlags-Anstalt, 2001, S. 363–374.

führers John J. McCloy (einzusehen in der Amherst College Library in Amherst, Massachusetts) runden die Auswahl der Archivquellen ab. Wichtig insbesondere für die Rekonstruktion der Ansichten innerhalb der Administration über McNamara war ein persönliches Interview des Autors mit Walt W. Rostow am 19. August 2002. Im November 2003 befragte ausserdem Thomas A. Schwartz von der Vanderbilt University in Nashville, Tennessee, Francis Bator und stellte ihm bei dieser Gelegenheit freundlicherweise auch einige Fragen im Namen des Autors der vorliegenden Arbeit.

Die trilateralen Verhandlungen können in drei Phasen aufgeteilt werden, nach denen sich auch der Aufbau der vorliegenden Arbeit richtet. Zunächst aber werden in einem kurzen, heranführenden Kapitel die Hintergründe der NATO-Krise, die innenpolitischen Voraussetzungen der drei verhandelnden Staaten sowie die Ursachen für die Zuspitzung der Situation im Sommer 1966 untersucht.

Die erste Phase (Kapitel 2) dauerte von Anfang Juli bis Oktober 1966 und stand im Zeichen der Involvierung der höchsten Ebenen in den Entscheidungsprozess einerseits und des Grundsatzentscheidendes für eine trilaterale Vorgehensweise andererseits. Wie positionierten sich Johnsons Minister und Berater? Welche Prioritäten wurden im Entscheidungsprozess schliesslich von Johnson gesetzt? Nach einer Untersuchung des innenpolitischen Widerstands in den USA richtet sich der Fokus auf den Entscheidungsprozess Johnsons und die Positionen der Administrationsmitglieder. Im September 1966 geriet auch Bewegung in die NPT-Verhandlungen mit der UdSSR, was beträchtliche Auswirkungen auf den Verlauf der trilateralen Verhandlungen haben würde. Der Besuch Erhards in Washington von Ende September stellt den dramatischen Höhepunkt dieser Phase dar: Es wird aufgezeigt, wie sich die beiden Parteien auf das Treffen vorbereiteten und wie sich das unglückliche Treffen abspielte. Der Schluss dieses Teils behandelt die Implikationen des Gipfeltreffens, die Europa-Rede Johnsons von Anfang Oktober und die grosse Bedeutung der trilateralen Verhandlungen als Hoffnungsträger für die Entspannung der Beziehungen zur BRD und für die Umsetzung der Europa-Strategie der Administration.

Der nächste Teil dreht sich um die Phase zwei der Verhandlungen (Kapitel 3). Wie positionierte sich der Verhandlungsführer McCloy innerhalb der Administration? Welche Strategie wählte Johnson für die Verhandlungen? Welche Ergebnisse konnten in den Verhandlungen bereits erzielt werden? Beginnend mit dem Auftrag an McCloy, über die ersten Runden der Trilate-

ralen mit dem ersten Resultat, der Agreed Minute on Strategy and Forces, bis zum Zwischenbericht McCloy vom November 1966 werden die Ereignisse erläutert, Ansichten untersucht und Berichte analysiert. Weitere Themen sind der deutsche Regierungswechsel als Ursache für einen längeren Unterbruch der Verhandlungen und die amerikanischen Bemühungen, mit denen die über die Unterbrechung unglücklichen Briten erst zu einer Fortführung der Verhandlungen bewegt werden konnten.

Die amerikanische Entscheidungsfindung, die Wiederaufnahme der Verhandlungen und die Lösung der Krise bilden die nächste Phase der Trilateralen (Kapitel 4). Auf wessen Rat hörte Johnson am meisten und wie gewichtete er selbst seine Überlegungen? Wie ging der Präsident mit dem US-Kongress und mit seinem Verhandlungsführer um? Warum entschied sich Johnson am Ende der Verhandlungen für einen kleineren Abzug von Flugzeugen als geplant? Waren die Verhandlungen langfristig geplant? Welche Bedeutung hatten die Verhandlungen für die Lösung der NATO-Krise Ende 1967 und für die Realisierung anderer europapolitischer Absichten Johnsons? Eine Analyse des Entscheidungsprozesses im Weissen Haus Ende Februar und Anfang März 1967, geprägt von Besorgnis um den NPT, Finanzproblemen und innenpolitischem Druck, macht den Anfang dieses Kapitels. Der Umgang Johnsons mit dem Kongress und die neuen Instruktionen an McCloy stehen danach im Mittelpunkt des Interesses. Anschliessend wird aufgezeigt, wie die Einigung auf einen finanziellen Ausgleich im März zu Stande kam. Der schwierigste Diskussionspunkt in der Endphase der Verhandlungen war die Frage nach der Anzahl abziehender Flugzeuge – ein Beispiel, an dem sich die taktischen Überlegungen Johnsons und Bators für den Kompromissentscheid gut aufzeigen lassen.

Nach einer kurzen Erläuterung des erzielten Ergebnisses der Verhandlungen wird aufgezeigt, warum die Trilateralen ein so wichtiges Instrument in der Lösung der NATO-Krise waren. Ihre Implikationen für die NATO Streitkräfteplanung und ihre grosse Bedeutung für die Einigung auf die neue NATO-Strategie, Ende 1967 verabschiedet in Form des Dokuments MC 14/3, werden begründet und einige Überlegungen zum Harmel-Bericht über die künftigen Aufgaben der Allianz angestellt. Danach wird versucht, die politischen Implikationen der trilateralen Verhandlungen auf die Kennedy-Runde, den NPT und das internationale Währungssystem einzuschätzen.

1. Historischer Hintergrund

In diesem heranführenden Teil werden einige der in der Einleitung aufgegriffen Themen weiter vertieft und die Hintergründe der trilateralen Verhandlungen genauer beleuchtet. Zunächst wird die NATO-Krise aufgerollt, danach liegt der Fokus auf den wirtschaftlichen und innenpolitischen Ausgangslagen der USA, der BRD und Grossbritanniens sowie der Geschichte der *Offset*-Verträge. Zuletzt werden die Ereignisse des Jahres 1966 genauer untersucht, die zur Zuspitzung des *Offset*- und Truppenproblems und zur schwierigen Lage des Sommers 1966 führten.

1.1 Der Hintergrund der NATO-Krise: Flexible Response, Nuclear Sharing und realistische Streitkräfteplanung

Zu Beginn der Sechzigerjahre stellte sich für die Westeuropäer die drängende Frage der amerikanischen Nukleargarantie: Würden die USA angesichts des erstarkten strategischen Nuklearpotenzials der UdSSR im Ernstfall für eine europäische Stadt eine ihrer eigenen Städte opfern oder nicht? War die Strategie der Massive Retaliation, die eine nukleare Antwort auf jegliche sowjetische Aggression vorsah, noch glaubhaft? Spätestens seit der Grundsatzzrede des US-Verteidigungsministers Robert S. McNamara am NATO-Ministertreffen in Athen vom Mai 1962 versuchten die USA ihre europäischen Alliierten von den Nachteilen der Strategie der Massive Retaliation zu überzeugen. McNamara hatte zur Verteidigung der westlichen Allianz vermehrt konventionelle Truppen gefordert und somit die Debatte um eine neue Strategie der Flexible Response lanciert. Weil die Wahrscheinlichkeit eines grösseren Krieges in Europa angesichts der seit der Kubakrise stärker werdenden Détente mit der UdSSR immer kleiner wurde, forderten die USA eine Anpassung der Truppen auf begrenzte Zwischenfälle und auf längere konventionelle Konflikte, ohne wie bisher bereits in einer frühen Konfliktphase mit Nuklearwaffen eskalieren zu müssen. Die Westeuropäer, allen voran die Franzosen, fürchteten hingegen eine Relegation zu Fusssoldaten der Amerikaner und zeigten sich äusserst zurückhaltend gegenüber einer

konventionellen Aufrüstung.¹⁶ Mit neuen Streitkräfteplanungsprozeduren, die näher an den finanziellen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten und weniger an militärischer Planung orientiert waren, versuchten die USA ab Anfang 1963 innerhalb der NATO auf pragmatischem Weg zu einer Neueinschätzung der strategischen Lage in Richtung begrenzter Konflikte zu kommen. Das so genannte NATO Force Planning Exercise (FPE), das die Truppenplanung neu in einem rollenden Fünf-Jahres-Plan durchführen sollte, kam allerdings schon bald wegen französischen Widerstands zum Stillstand.¹⁷

Die NATO-Krise der Sechzigerjahre stand allerdings nicht bloss im Zeichen einer wirtschaftlich und politisch tragbaren Organisation der Verteidigung und der Anpassung an die neue strategische Lage. Ein weiterer grosser Diskussionspunkt waren die nuklearen Waffen der Allianz. Die stärkere Gewichtung konventioneller Verteidigung und die gleichzeitige Infragestellung der amerikanischen Nukleargarantie warfen die Frage auf, wie europäische Nuklearpotenziale (Frankreich, Grossbritannien) und nicht-nukleare

16 Die neue Strategie der *Flexible Response* sah eine Reaktion auf der jeweils vom Gegner gewählten Stufe mit Eskalationsmöglichkeiten vor und basierte auf der Triade konventioneller Truppen, taktischer und strategischer Nuklearwaffen. Die europäischen Alliierten hatten allerdings eben erst die Nuklearisierung ihrer Truppen abgeschlossen, und insbesondere für die BRD war ein Bedeutungsverlust der nuklearen Abschreckung schwierig hinzunehmen. Auf deutschem Territorium würde ein begrenzter Konflikt geführt, weshalb die nukleare Abschreckung bei den Westdeutschen einen besonders grossen Stellenwert einnahm. Die Briten waren insbesondere über die Finanzierung längerer konventioneller Kriege in Europa besorgt, auch wenn sie die Logik in den US-Überlegungen an sich gutheissen konnten. Für einen Überblick über die Strategiedebatte, die alte Strategie der massiven Vergeltung, sowie die neue der flexiblen Erwidern, siehe: Stromseth, *The Origins of Flexible Response*; J. Michael Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response* (RAND, R-2964-FF), Santa Monica, 1983, S. 7–10. Vgl. generell zur Strategiedebatte in den 60er-Jahren: Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking*, S. 12–23. McNamaras Athen-Rede ist abgedruckt in: Bobbitt/Freedman/Treverton, *US Nuclear Strategy*, S. 205–222.

17 Im November 1963 erklärte Frankreich, es könne nicht weiter an den Diskussionen zu MC 100/1 (der Einschätzung der militärischen Lage bis 1970 als Grundlage für den Truppenplanungsprozess) teilnehmen – das Dokument versuche, *Flexible Response* quasi durch die Hintertüre einzuführen. Die amerikanische Absicht, die NATO dem neuen strategischen Umfeld truppenplanerisch statt in einer Strategiedebatte anzupassen, war somit gescheitert. Vgl. Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz*, S. 187st ab dem September 1966 kann von einer konkreten Aussicht auf den – 192. Eine genaue Beschreibung des neuen Planungsprozederes, wie es ab 1966 schliesslich auch umgesetzt wurde, findet sich bei: Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 221f. Vgl. auch Stromseth, *Origins of Flexible Response*, S. 51–55. Zum Einbezug wirtschaftlicher/politischer Kriterien in den Planungsprozess siehe: Schmückle, *NATO-Strategie und Truppenverminderungen*, S. 552.

Staaten (insbesondere die BRD) in die Planung der nuklearen Verteidigung des Westens eingegliedert werden konnten. Im Zentrum der Debatte stand die Frage um Deutschland: Würde sich die BRD mit einem zweitklassigen nuklearen Status zufrieden geben? Wie konnte die Bundesrepublik in die Nuklearplanung integriert werden, ohne alte europäische und insbesondere sowjetische Ängste zu schüren? Zur Lösung dieser Frage entstand bereits 1960 im US-Aussenministerium die Idee einer multilateralen nuklearen Streitkraft, der *Multilateral Force* (MLF). Schon bald wurde klar, dass ausser in Deutschland (und auch dort nur halbherzig) und innerhalb des US-Aussenministeriums niemand wirklich an diesem Konzept interessiert war.¹⁸ Der Widerstand der Franzosen und Briten gegen eine Hardware-Lösung, welche die BRD integrieren würde, zeichnete sich schon bald ab. Als sich ausserdem ab 1963 ein vages sowjetisches Interesse an einem *Non-Proliferation Treaty* (NPT: Non-Proliferations-Vertrag für nukleare Waffen) anzukündigen begann, verschob sich der Fokus der Administration Johnson immer mehr in Richtung einer Kooperation der beiden Supermächte.¹⁹ Ende 1964 war für die US-Regierung klar, dass die MLF nie umgesetzt würde – auch wenn dieser Entscheid der BRD und anderen NATO-Verbündeten nicht sofort mitgeteilt wurde.²⁰

Als Alternative zur gescheiterten MLF brachte McNamara im Mai 1965 den Vorschlag eines *Select Committee* der NATO-Verteidigungsminister, die spätere *Nuclear Planning Group* (NPG), vor. Es sollte ein Forum für Konsultationen zur nuklearen Planung, zur Zielbestimmung, zum Einsatz von nuklearen Waffen und zu anderen Themen geschaffen werden. Trotz

18 Für die Sicht des US-Aussenministeriums zur MLF siehe: 3. The NATO Nuclear Problem, Report, secret, undated, in: LBJL, Administrative History of the Department of State, Volume 1, Box 1, Chapter 3 (Europe): Sections A & B, Nr. b-3, S. 1–9 (künftig: LBJL, The NATO Nuclear Problem).

19 Wobei erst ab September 1966 von einer konkreten Aussicht auf den Abschluss des NPT gesprochen werden kann (siehe Kap. 2.1.3). Man kann also nicht sagen, dass die MLF dem NPT zum Opfer gefallen sei.

20 Wobei am Gipfeltreffen zwischen Erhard und Johnson im Dezember 1965 genug Andeutungen seitens der Amerikaner in diese Richtung gemacht wurden. Helga Haftendorn, *Deutsche Aussenpolitik 1945–2000*, S. 110f. Die MLF war ausserdem militärisch gesehen überflüssig und hätte an der Tatsache, dass ein Einsatz nuklearer Waffen dem alleinigen Entscheid des US-Präsidenten unterstand, nichts geändert. Für die DoS-Spezialisten war sie allerdings eine valablere Lösung als z.B. eine europäische Nuklearmacht. Vgl. zur MLF generell: Costigliola, Lyndon B. Johnson, Germany, and «the End of the Cold War», S. 179–192; Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz*, S. 112–148.

anfänglicher Skepsis der Alliierten war die erste Sitzung im November 1965 ein Erfolg – doch bereits im Dezember 1965, an der NATO-Ministerratstagung, tauchten auch hier erste grosse Probleme mit Frankreich auf. Erst im Laufe des Jahres 1966, nach dem Austritt der Franzosen aus der integrierten NATO-Kommandostruktur, konnte das Komitee in Form der NPG fest verankert werden.²¹ Für die Administration Johnson war bereits im April 1966 klar, wie bezüglich der BRD und der nuklearen Frage vorzugehen war, wie aus einem Memorandum des stellvertretenden Beraters für nationale Sicherheit, Francis M. Bator, an Präsident Johnson hervorgeht: Nicht nur die MLF würde nie umgesetzt werden, sondern die BRD würde in gar keine Hardwarelösung integriert werden. Weder Grossbritannien, noch Frankreich, geschweige denn die Sowjetunion waren an einer solchen Lösung interessiert. Für die BRD sei eine Kontrolle über Nuklearwaffen nicht nötig, man müsse sie stattdessen in die nukleare Planung integrieren, auf jeder Stufe und in jeder praktikablen Weise, fuhr Bator fort. Genau diese Rolle sollte die NPG übernehmen. Die Frage war nun, wie man die BRD, die noch immer auf eine grössere nukleare Rolle hoffte, von dieser Erkenntnis überzeugen konnte.²² Schliesslich verfolgte die Bundesregierung zu diesem Zeitpunkt noch immer das Ziel einer Hardwarelösung.²³

Eine weitere heikle Streitfrage tauchte in den Verhandlungen über den bereits erwähnten NPT auf. Nach der Vorlage eines Vertragsentwurfs durch die UdSSR im September 1965, der die mögliche Bildung einer europäischen Atomstreitmacht zu unterbinden suchte, schwebte die Frage der Nonproliferation wie ein Damoklesschwert über den Beziehungen zwischen den USA und der BRD. Die westdeutsche Regierung, noch immer von der Hoffnung

21 Vgl. zur Gründung der NPG: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 166–180; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 292ff.; Zu ihren Aufgaben und ihrer Organisation: Legge, Theater Nuclear Weapons, S. 17–4 u. 81ff. Siehe auch: LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 9–24.

22 Memorandum for the President from Francis M. Bator, subject: A Nuclear Role for Germany: What Do the Germans Want?, secret, 4. April 1966, in: LBJL, NSF, Country File (künftig: CF), Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 109a.

23 Gemäss Aussenminister Gerhard Schröder und Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel. Siehe den Bericht des Botschafters McGhee: Incoming Telegram, From: AmEmbassy Bonn (Bonn 083), To: SecState WashDC, Subject: German Attitude on Nuclear Sharing, 2. Juli 1966, in: LBJL, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 6, Germany I, Nr. 8a, S. 1.

MLF und der Option einer möglichen europäischen Streitmacht geprägt, fühlte sich übergangen.²⁴ Konkret wurden die NPT-Verhandlungen ab dem September 1966, als die Sowjets erstmals wirkliches Interesse zeigten. Im Verlauf der zweiten Hälfte 1966 und des ersten Quartals 1967 wurde schliesslich ein erster gemeinsamer Vertragsentwurf ausgearbeitet und vorgelegt, der direkten Einfluss auf den Verlauf der trilateralen Verhandlungen hatte.²⁵

1.2 Die Ausgangslage der drei Parteien: Primat der Innen- und Wirtschaftspolitik

Die drei grossen verbleibenden Alliierten nach dem Rückzug Frankreichs aus der NATO, die USA, Grossbritannien und die BRD, hatten ihre eigenen, spezifischen Probleme, für die ein gemeinsamer Nenner gefunden werden musste. Neben den bereits erwähnten Differenzen wegen Vietnam und den Debatten innerhalb der NATO war eines der grössten Probleme der USA in ihren transatlantischen Beziehungen ein stetig zunehmendes Handelsbilanzdefizit seit dem Ende der Fünfzigerjahre. Devisenverluste auf Grund der Stationierung von US-Truppen in der BRD (und natürlich auch anderen Regionen) und das wirtschaftliche Erstarken Europas gefährdeten die amerikanische Zahlungsbilanz immer mehr. Ein bedrohlicher Abfluss von Gold zur Deckung des Dollars setzte im Verlauf der Sechzigerjahre ein. Gleichzeitig nahmen die Dollarreserven vieler europäischer Staaten, insbesondere der BRD, immer mehr zu und konnten theoretisch jederzeit bei der US-Zentralbank durch Gold eingetauscht werden. Die Zusicherung der US-Regierung, die Unze Gold zu US\$ 35 zu verkaufen, wurde immer fragwürdiger. Somit war auch das internationale Währungssystem der Nachkriegszeit, *Bretton*

- 24 Der NPT sah vor, den Kreis der Nuklearstaaten auf die bisherigen fünf Atommächte (USA, UdSSR, GB, F, China) zu begrenzen: Während diese sich zur Nichtverbreitung verpflichten sollten, wurde von Nicht-Nuklearstaaten ein dauerhafter Verzicht auf Atomwaffen erwartet. Vgl. zum NPT: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 148–166; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnson, S. 321–344 u. S. 419–425 (aus spezifisch deutscher Sicht).
- 25 Dazu mehr im Kapitel 4.3.2. Die BRD störte sich unter anderem an der Tatsache, dass der NPT von nicht-nuklearen Staaten einen Verzicht abverlangte, ohne die Nuklearstaaten konkret zu Abrüstung oder Sicherheitsgarantien zu verpflichten. Zudem fürchtete Bonn wirtschaftliche Nachteile durch Restriktionen im Bereich nuklearer Industrie. Ausserdem untermauerte der Vertrag aus deutscher Perspektive den Status quo in Europa.

Woods, das auf festgeschriebenen Wechselkursen und auf einem Dollar-Gold-Standard basierte, in Gefahr. Dieses Problem stand rasch im Mittelpunkt des Interesses der internationalen Wirtschaftspolitik der USA bis zur Beendigung der Gold-Konvertibilität im August 1971.²⁶

Seit Anfang 1965 hatte sich das Problem zusätzlich verschärft: De Gaulle hatte einen offenen Angriff auf *Bretton Woods* lanciert. Sein erklärtes Ziel war es, die Dollar-Dominanz zu untergraben, die amerikanischen Goldreserven zu reduzieren und so den Einfluss der USA in Europa zu vermindern.²⁷ Die Unterstützung der grössten dollarhaltenden Nation – die BRD – in finanziellen Fragen wurde für die USA besonders wichtig.²⁸ Mit ihrer Hilfe plante die Administration Johnson die Einführung einer neuen Währungsreserve zur Entlastung des Dollars und des Goldes, die so genannten *Special Drawing Rights*, gegen französische Interessen durchzusetzen.²⁹

In *Offset*-Abkommen deckte Deutschland ab 1961 die US-Devisenverluste, die aus der Stationierung der Truppen in Deutschland resultierten. Unter unverhohlenem Druck durch den stellvertretenden amerikanischen Verteidigungsminister Roswell Gilpatrick, die USA müssten sonst einen Teil der Truppen aus Europa abziehen, unterzeichnete der deutsche Verteidigungsminister Joseph Strauss 1961 einen Vertrag, der die BRD zu Wafeneinkäufen in den USA verpflichtete. Dieses Abkommen wurde 1963 und 1965 verlängert: Solange die deutsche Bundeswehr im Aufbau begriffen war, bestand von deutscher Seite durchaus Interesse an einer Verlängerung der Vereinbarung.³⁰

26 Hubert Zimmermann, *Western Europe and the American Challenge: Conflict and Cooperation in Technology and Monetary Policy, 1965–1973*, in: *Journal of European Integration History*, 2/2000, Vol. 6, S. 87ff.

27 De Gaulle forderte ab Februar 1965 andere Staaten dazu auf, systematisch Dollars in Gold wechseln zu lassen, den Goldabfluss aus den USA anzuheizen und somit das Finanzsystem der Nachkriegsordnung, *Bretton Woods*, in die Knie zu zwingen. Die USA verloren im ersten Quartal 1965 \$3.244 Mrd. an Gold (\$1.928 an Frankreich), von April bis Juni nochmals \$1.198 Mrd. (F: \$0.592); dies bei einer Reserve von \$15.47 Mrd. Ende 1964. Zimmermann, *Money and Security*, S. 177f. Siehe auch: O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 269. Für Erläuterungen bez. *Bretton Woods* siehe: Zimmermann, *Western Europe and the American Challenge*, S. 87; Eichengreen, *Vom Goldstandard zum EURO*.

28 Vgl. Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 93–99; Zimmermann, *The Burden-Sharing Problem*, S. 331f.; Ders., *Western Europe and the American Challenge*, S. 86f.

29 Siehe Kapitel 4.3.2.

30 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 33; Zimmermann, *Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges*, S. 520f.; Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 714f. Eine allgemeine Darstellung der *Offset*geschichte ist dort zu finden. Details des laufenden Abkommens

Das Handelsbilanzdefizit der Amerikaner sowie die Frage um die Finanzierbarkeit der Truppen in Europa wurden ab Anfang 1966 mit der Eskalation des Vietnam-Krieges nur weiter verschärft. Während 1963 noch 23 300 «Spezialisten» in Vietnam im Einsatz gewesen waren, stieg diese Zahl der Soldaten bis 1965 auf 208 800, bis im Juni 1966 auf 285 000 und bis Ende 1966 gar auf 460 300 Mann an.³¹ Die Handelsbilanzkosten allein für Südostasien stiegen von \$847 Millionen (1964) auf ganze \$2.318 Milliarden (1967) – von den enormen Budgetkosten ganz zu schweigen.³² Gleichzeitig verschlang Johnsons innenpolitisches Reformprogramm, die *Great Society*, grosse Summen an Budgetgeldern, so dass der Fokus der amerikanischen Politiker rasch auf Westeuropa gerichtet wurde.³³ Könnte der Bedarf an Truppen für Vietnam nicht aus den Beständen in Europa gestillt und somit gleichzeitig Ausgaben gespart werden? Schliesslich war die europäische Unterstützung der US-Vietnampolitik und die Kostenbeteiligung gering ausgefallen. Zudem schienen in Westeuropa angesichts der Entspannung gegenüber der UdSSR Truppenkontingente frei zu werden. So ist es keineswegs verwunderlich, dass genau dieses Thema in der hier untersuchten Zeitspanne so dominant wurde.

Ein anderes wirtschaftspolitisches Ziel der Administration Johnson war die Neuverhandlung einer internationalen Handels-Übereinkunft, der so genannten *Kennedy-Runde*, die bisher ebenfalls an französischem Widerstand gescheitert war. Seit 1962 war der amerikanische Präsident vom Kongress durch den «Trade Expansion Act» autorisiert, die Importzölle um bis zu 50 Prozent zu senken, falls die USA von ihren Handelspartnern ähnliche Erleichterung erreichen konnten. Johnsons Ermächtigung zum Abschluss

Anfang 1966: Abschluss: 11. Mai 1964; Dauer: 1. Juli 1965 bis 30. Juni 1967, Höhe: 1,35 Mrd. US\$. Wichtigster Unterschied zu vorgängigen Verträgen: keine Rückzugsklausel für die BRD bei schwieriger deutscher Haushalts- und Wirtschaftslage. Die ausführlichste und aktuellste Darstellung der Offset-Beziehungen zwischen den USA und der BRD findet sich in: Zimmermann, Money and Security, S. 121–166. Übersicht über die Offsetabkommen: Thiel, Dollar-Dominanz, S. 67.

31 Vgl. Hildebrand, Von Erhard zur Grossen Koalition, S. 171 und Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 7.

32 Zimmermann, Money and Security, S. 177.

33 Die *Great Society* war ein Programm mit dem ambitionösen Ziel, die Unterschiede in der amerikanischen Gesellschaft zu verkleinern und die allgemeine Lebensqualität zu steigern. Erziehung, Armut, medizinische Versorgung und weitere Themen standen im Fokus der Reformen. Informationen sind zu finden in: John A. Andrew, Lyndon Johnson and the Great Society, Chicago 1998. Zu den Ansichten des amerikanischen Kongresses siehe das nächste Kapitel.

eines neuen internationalen Handelsabkommens sollte allerdings Ende Juni 1967 auslaufen. Die so genannten *Kennedy-Runde*-Verhandlungen um ein neues internationales Handelsabkommen (GATT) gerieten jedoch schon bald nach ihrem Beginn 1964 in Schwierigkeiten. Erst im August 1966 legte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ihr erstes ernst zu nehmendes Angebot vor, womit die Schlussphase der *Kennedy-Runde* parallel mit den trilateralen Verhandlungen lanciert wurde.³⁴

Die BRD durchlebte im Verlauf der Sechzigerjahre eine Art «Malaise», die 1966 ihren Höhepunkt fand. Auf Grund ihrer exponierten geographischen Lage war Westdeutschland von den strategischen Veränderungen besonders betroffen: Die Interessen schienen plötzlich nicht mehr im Einklang mit den USA zu stehen, die immer mehr einen nach dem Osten gerichteten Kurs der Entspannung verfolgten. Gleichzeitig war die BRD mit der Tatsache konfrontiert, trotz eines enormen Wirtschaftspotenzials politisch und strategisch nach wie vor beschränkten Einfluss zu haben. Die deutsche Wirtschaft erlebte 1966 erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs einen Wachstumsrückgang: Das Bruttosozialprodukt stieg 1966 nicht mehr an und Kanzler Ludwig Erhard, bereits in der Ära Adenauer eine der Schlüsselfiguren für das deutsche Wirtschaftswunder, hatte plötzlich mit einem drohenden Budgetdefizit zu kämpfen.

Viele sozialpolitische Wahlversprechen waren einzulösen, und das Geld fehlte anderswo – besonders im Bereich der Verteidigung.³⁵ Die BRD fühlte sich angesichts der Ausrichtung der USA auf Südostasien und auf Kooperation mit der UdSSR plötzlich im Stich gelassen und vor die Entscheidung gestellt, sich entweder dem «Patron» USA zu fügen oder aber «zwischen allen Stühlen der Weltpolitik zu sitzen.»³⁶ Bonn konnte es nicht riskieren, die USA als Schutzmacht zu verlieren, obwohl ihr im Grunde die strategischen Vorstellungen Frankreichs näher lagen. Diese Tatsache hatte bereits im Januar 1963 in Form eines deutsch-französischen Kooperationsvertrags Ausdruck gefunden.³⁷

34 Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 141 u. S. 166f. (detaillierte Darstellung der *Kennedy-Runde* Verhandlungen); Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 52f. Siehe zur *Kennedy-Runde* Kapitel 4.3.2.

35 Treverton, The Dollar Drain, S. 34.

36 Hildebrand, Von Erhard zur Grossen Koalition, S. 170.

37 Helga Haftendorn, Deutsche Aussenpolitik: 1945–2000, S. 116. Es standen sich zwei verschiedene politische Lager gegenüber: Die Gaullisten, die eine nähere aussenpolitische Ausrichtung an Frankreich unterstützten mit Franz-Josef Strauss und Alt-Kanzler Konrad Adenauer als Hauptfiguren und die Atlantiker rund um Kanzler Ludwig Erhard, die den traditionellen Weg der transatlantischen Kooperation favorisierten.

Der Bau der Berliner Mauer im August 1961 hatte die BRD aufgeweckt, und eine zunehmende Konsternation bezüglich einer möglichen Wiedervereinigung Deutschlands machte sich langsam breit – vor allem, weil es sich abzeichnete, dass die USA in erster Linie an der Erhaltung des Status quo in Europa interessiert waren. Das Problem der nuklearen Mitsprache, das für die BRD angesichts der neuen strategischen Situation und Unsicherheit bezüglich der US-Nukleargarantie immer wichtiger wurde, ist hier auch nochmals kurz zu erwähnen. Ausserdem war aus Sicht der BRD, ganz im Gegensatz zu McNamaras Meinung, die Ausrüstung der Bundeswehr Anfang 1966 so gut wie abgeschlossen, und die Identifikation von Rüstungsbedürfnissen für den Einkauf in den USA und die Erfüllung der *Offset*-Verpflichtungen wurden schwieriger. Bereits im Verlauf des Jahres 1965 war in der deutschen Regierung vielen Experten bewusst, dass nach 1967 eine Fortführung des *Offset* in bisheriger Form unmöglich sein würde. In einer Kabinettsitzung im März 1966 wurde klar, dass es ohne zusätzliche Budgetmittel unmöglich wäre, den laufenden Vertrag zu erfüllen.³⁸ Damit riskierte Deutschland die amerikanischen Truppenbestände in Europa, die für die eigene Sicherheit sehr grossen symbolischen Wert hatten: Die GIs stellten die Verbindung der deutschen Truppen zum amerikanischen Nuklearpotenzial dar.

Auch Grossbritannien war in den 1960er-Jahren mit beunruhigenden Erkenntnissen konfrontiert: Das Pfund schlitterte von einer Währungskrise in die nächste. Der mangelnde wirtschaftliche Rückhalt und die unsichere Basis der eigenen Währung verunmöglichten die Fortführung einer internationalen Präsenz Grossbritanniens immer mehr.³⁹ Im Anfang 1966 veröffentlichten Verteidigungswissenschaftler kündigten sich bereits erste dramatische Konsequenzen an. Die unveränderte Beibehaltung der britischen Truppen in der BRD, der *British Armed Forces on the Rhine* (BAOR), wurde von einer vollständigen Deckung der anfallenden Devisenkosten abhängig gemacht. Schliesslich mussten die Briten auch ihre Truppen östlich von Suez finanzieren. Zwischen Deutschland und Grossbritannien bestand seit März 1962 ebenfalls

38 Zimmermann, *Money and Security*, S. 171.

39 Die Briten waren mit der Entscheidung konfrontiert, entweder in Asien oder aber in Europa zu bleiben. Mittelfristig würde Europa dominieren, weil Grossbritannien dort mehr politische Interessen hatte als in Asien, wo es sich (als gescheiterte Weltmacht) keine Präsenz mehr leisten konnte. Siehe: Buchan, «NATO-Krise» und europäische Entspannung, S. 307. Der Entscheid, sich auf Europa zu konzentrieren, erfolgte 1966/67 und wurde von Wilson unmittelbar nach Ende der trilateralen Verhandlungen verkündet. Siehe O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 273–276.

ein *Offset*-Abkommen (1964 verlängert bis zum 31. März 1967), in dem sich die BRD allerdings zu keinem vollständigen Ausgleich verpflichtet hatte, sondern nur so weit wie möglich Ausgleichszahlungen zu leisten hatte.⁴⁰ Im Februar 1966 wurde die BRD von den Briten zu einem hundertprozentigen *Offset* gedrängt – der Konflikt war somit bereits vorprogrammiert.

1.3 Die Ausweitung des Offsetproblems zur Beziehungskrise: Das erste Halbjahr 1966

«From the limited – but certainly vital – European perspective we have concluded that the withdrawal, before 1970, of a sufficiently large number of troops to reduce materially the effectiveness of U.S. forces in Europe would be highly inadvisable.»⁴¹

Mit diesen Worten warnte der US-Botschafter in Bonn, George C. McGhee, im Februar 1966 seinen Vorgesetzten in Washington, Dean Rusk, vor Truppenabzügen in Europa, die angesichts des steigenden Engagements in Vietnam und der sinkenden Bedrohung in Europa vom Verteidigungsministerium in Erwägung gezogen wurden.

In der Übung «Big Lift» waren im Jahre 1963 erstmals 15'000 Soldaten und 116 Tonnen Ausrüstung binnen 63 Stunden per Lufttransport von den USA nach Europa verschoben worden. Die USA hatten damit eine neue militärische Fähigkeit demonstriert, die künftig zunehmen würde: heimbasierte Truppen rasch verlegen beziehungsweise bereits positionierte Einheiten rasch verstärken zu können. Ausserdem war McNamara zusammen mit seinen zivilen Planern im Pentagon anhand neuer Berechnungen der Kapazitäten der UdSSR und der NATO im Verlauf der Sechzigerjahre zur Einsicht gekommen, dass die konventionellen Fähigkeiten der UdSSR weniger überlegen seien wie bisher angenommen. Der Verteidigungsmi-

40 Bonn war die Präsenz der britischen Truppen weniger wichtig als die der amerikanischen Einheiten, zumal für die deutsche Sicherheit eine direkte Verbindung an das US-Nuklearpotenzial von entscheidender Bedeutung war. Vgl. Hubert Zimmermann, *The Sour Fruits of Victory: Sterling and Security in Anglo-German Relations during the 1950s and 1960s*, in: *Contemporary European History*, Vol. 9/2 2000, S. 233f.

41 Letter from George C. McGhee to Dean Rusk, no subject, secret, 17. Februar 1966, in: NARA II, RG59, DoS, Subject Files 1962–1966, Deputy Assistant Secretary for Politico-Military Affairs, Office of Operations, Box 1, Military Offset Germany.

nister war daher schon länger bemüht, die Truppen in Europa effizienter und günstiger zu organisieren ohne einen nennenswerten Qualitätsverlust in Kauf nehmen zu müssen.⁴²

Eine Ankündigung in der *New York Times* vom 8. April 1966, die USA planten den Abzug von 15'000 bis 30'000 gut ausgebildeten Spezialisten aus Europa für einen Einsatz in Vietnam, bewies, wie Recht McGhee mit seiner ungehörten Warnung hatte. Die Meldung hatte in Deutschland eine «spektakuläre» Wirkung, zumal die deutsche Regierung vorgängig nicht über die amerikanischen Pläne informiert worden war.⁴³ Die Debatte wurde in der Presse breit geführt und führte zu emotionalen Reaktionen in der deutschen Öffentlichkeit. Die Argumente der US-Regierung, dass ihre Verteidigungskosten bei gleichzeitigem Zahlungsbilanzdefizit ständig stiegen, während der deutsche Verteidigungsetat auf sehr viel tieferem Niveau stagniere, und dass die Truppen nicht für Vietnam bestimmt seien und Ende Jahr wieder ersetzt würden, fanden wenig Verständnis bei der deutschen Öffentlichkeit.⁴⁴

42 Lawrence S. Kaplan, *McNamara vs. The Military Establishment: U.S. Redeployment of Troops from NATO Europe 1965–1968*, 2003, S. 4f. u. S. 10: «largest transoceanic Army-Air Force deployment ever made by air». McNamara, so Kaplan, habe bereits im März 1965, als die ersten Marines in Vietnam landeten, SACEUR und General Lemnitzer (Kommandant der US-Truppen in Europa) auf die Effizienz der Truppen in Europa angesprochen – mit der Überlegung im Hinterkopf, es könnten Kürzungen folgen. Zum Big Lift: Frederick Zilian Jr., Gleichgewicht und Militärtechnologie in Europa, in: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Kriegs 1945–1990: Ein Handbuch: Band 1 1945–1968*, Stuttgart, München, 2001, S. 359. Zu den Neu-Evaluationen des Militärischen Gleichgewichts zwischen Warschauer Pakt und NATO und McNamaras «Whiz Kids» im DoD siehe: Lawrence D. Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy (Studies in International Security: 20)*, London und Basingstoke 1981, S. 230; Stromseth, *Origins of Flexible Response*, S. 49f. und Kugler, *The Great Strategy Debate*, S. 34–37; Bruno Thoss, *Kollektive Verteidigung und ökonomische Sicherheit. Die Verteidigungsplanung der NATO zwischen militärischen Erfordernissen und finanziellen Begrenzungen 1949–1967*, in: Hans-Joachim Harder (Hg.), *Von Truman bis Harmel: Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration (Militärsgeschichte seit 1945, Band 11)*, München, 2000, S. 34; für eine zeitgenössische Wahrnehmung siehe: Schmückle, «Big Lift» und Krisen-Streitmacht, S. 282.

43 Zitat: Hildebrand, *Von Erhard zur Grossen Koalition*, S. 173.

44 Hildebrand, *Von Erhard zur Grossen Koalition*, S. 173; Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 726; Zimmermann, *Money and Security*, S. 173; Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 239f. McCloy musste die amerikanischen Erklärungen und Versprechungen für Ersatz bis Ende Jahr auch in den trilateralen Besprechungen zum Status der französischen Truppen in der BRD abgeben, bevor die BRD offiziell informiert wurde: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState WashDC (Bonn 3314), Subject: US Troop Drawdown, confidential, 16. April 1966, in: LBJL, Subject File, Box 21, NATO, McCloy Talks, Nr. 11, S. 1.

Bei einem Treffen zwischen McNamara und dem deutschen Verteidigungsminister Kai-Uwe von Hassel im Mai 1966 informierte letzterer seinen amerikanischen Kollegen über die Probleme der BRD in der Erfüllung des *Offset*-Vertrages. McNamara setzte von Hassel unter Druck und erklärte, die USA müssten bei geringeren Zahlungen ihre Truppenzahlen verringern. Die BRD war somit mit einem konkreten Junktim zwischen Zahlungen und Truppenstärken konfrontiert.⁴⁵ Bei Gesprächen mit Aussenminister Rusk wurde auch der deutsche Botschafter Heinrich Knapstein auf den stärker werdenden Druck aus dem Kongress und der amerikanischen Öffentlichkeit hingewiesen: Warum kritisierten die Europäer die USA bei Einsparungen im Verteidigungsbereich und waren selbst nicht zu höheren Verteidigungsetats bereit? Der Senat war zu dieser Zeit bereits mit Anhörungen zu den Truppen in Europa beschäftigt und würde ab Ende August dann auch in Form einer Resolution zusätzlichen Druck auf die Johnson-Administration ausüben. Für von Hassel und Knapstein war nach diesen Gesprächen klar: Das Problem konnte nicht ernst genug genommen werden, falls man weiter auf die bisherige Verteidigungsunterstützung der USA zählen wollte.⁴⁶

Die deutsche Reaktion beschränkte sich bald auf die erneute Zusicherung, die *Offset*-Verpflichtung würde eingehalten. In einem Gespräch zwischen Präsident Johnson und dem Mehrheitsführer der CDU/CSU-Fraktion, Rainer Barzel, wünschte Barzel mehr Diskretion und weniger in der Presse geführte Diskussionen. Es sei wichtig, das Thema von der eher emotionalen Öffentlichkeit fernzuhalten. Dies hinderte McNamara jedoch nicht, am 21. Juni vor dem Unterausschuss für nationale Sicherheit und internationale Tätigkeiten des Senats äusserst pressewirksam zu verkünden, dass ein Abzug von US-Truppen aus Europa durchaus denkbar sei.⁴⁷ Als für die Frage des *Offset* zuständiges Mitglied der Administration war für ihn klar: Entweder würde die BRD vollen *Offset* bezahlen oder die Truppen müssten reduziert werden.⁴⁸

45 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 234; Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 727; Trevorton, The Dollar Drain, S. 35 u. 114f.; Zimmermann, The Burden-Sharing Problem, S. 339.

46 Mehr zum Senat später. Siehe Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 245; Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 726f.

47 Siehe zum Treffen mit Barzel: DoS Memorandum of Conversation, Subject: President's Conversation with Dr. Barzel, secret, 16. Juni 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 98a.

48 Zur Rede McNamaras im Senat: Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 727. McNamara war natürlich nicht der Einzige; auch McCloy als Befürworter des US-Engagements in

Erst nachdem sich Erhard persönlich am 5. Juli in einem Brief an Johnson gewandt und einerseits eine Zusicherung bezüglich der drohenden NPT-Verhandlungen für die Möglichkeit einer künftigen europäischen Nuklearmacht wünschte und andererseits auf seine Probleme für einen künftigen *Offset* hingewiesen hatte, begann sich innerhalb der US-Administration langsam ein differenzierter Kurs durchzusetzen.⁴⁹ Erhard wünschte in künftigen Abkommen eine Berücksichtigung anderer Leistungen für den *Offset*, nicht bloss militärischer Einkäufe. Ausserdem sei es wichtig, die Frage des *Offset* nicht mit den Truppenstärken in Verbindung zu setzen. McNamara übte zwar am 25./26. Juli an der NATO-Verteidigungsministersitzung in Paris nochmals Kritik an den mangelnden Verteidigungsaufwendungen seiner Alliierten. Doch wie die folgenden Kapitel zeigen werden, verschob der Brief Erhards die Debatte definitiv auf das Niveau der Staatsebene und ihrer direkten Berater und aus dem Verantwortungsbereich der Verteidigungsministerien.⁵⁰

Ab Anfang 1966 drängten die Briten auf eine Neuaushandlung des *Offset* mit der Bundesrepublik. Wie im Verteidigungsweissbuch angekündigt, wünschte Grossbritannien neu einen hundertprozentigen Ausgleich – für

Europa sprach sich am 25. Mai an gleicher Stelle gegen Abzüge aus – vgl. The Atlantic Alliance: Hearings before the Subcommittee on National Security and International Operations of the Committee on Government Operation, United States Senate (89th Congress, 2nd Session), Part 4, 25. Mai 1966, in: Amherst College Library (künftig: ACL), McCloy Papers, Box NA2, Folder 23. Auch McGhee kamen im Senat zu Wort: Vgl. Memorandum for the President from George C. McGhee, Subject: Discussion with Senators on the US Troop Level in Germany – Offset Issue, confidential, 23. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 87b. Zu McNamaras Verantwortung in dieser Frage: Trevorton, The Dollar Drain, S. 27, 140 u. 158f.

- 49 Die Tatsache, dass nicht nur ein künftiger *Offset*, sondern auch der laufende in Gefahr war, wurde von den USA allerdings erst im September 1966 richtig wahrgenommen. Im September lagen die Deutschen mit \$170 Millionen bei den Bestellungen, mit \$450 Millionen bei den Zahlungen zurück. Vgl.: FRG Offset Performance 1961–65, Report [September 1966], secret, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [1 of 3], Nr. 23k; dieses Dokument lag der Informationsmappe LBJs für das Treffen mit Erhard von Ende September bei. Für die künftigen *Offset*-Abkommen ab dem Juli 1967 wollte die BRD offensichtlich bloss noch die Hälfte, ca. \$700 Millionen, ausgleichen, wie in einer deutschen Kabinettsitzung vom 22. Juli 1966 klar wurde. Vgl. Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 730f.
- 50 Vgl. Letter from German Chancellor Erhard to President Johnson, confidential, 5. Juli 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 3, Germany, Vol. 3 [2 of 2], Chancellor Erhard Correspondence, March 25, 1966–February 5, 1967, Nr. 88 (künftig: LBJL, Letter Erhard to Johnson). Der Brief war in bewusst freundschaftlichem Ton gehalten. McNamara am NATO-Meeting in Paris: Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 728f.

die BRD war diese Forderung inakzeptabel. Einerseits spielten die britischen Truppen eine viel kleinere Rolle für die Sicherheit der BRD als die amerikanischen. Andererseits war es ungleich schwieriger, in Grossbritannien militärisches Gerät zu beschaffen als in den Vereinigten Staaten.⁵¹ Bei einem Besuch Erhards in London im Mai 1966 drängte ihn Wilson zu vollen *Offset*-Zahlungen ab April 1967 und Nachzahlungen für das laufende Jahr.⁵² Erhard sah für keine der beiden Forderungen eine Lösung – stattdessen wurde beschlossen, dass der deutsche Finanzminister Rolf Dählgrün und der britische Schatzkanzler James Callaghan gemeinsam nach Lösungen suchen und am 15. September einen Bericht abliefern sollten. Dählgrün und Callaghan konnten sich allerdings an ihrem ersten Treffen Ende Juni auf kein Verfahren einigen. Im Frühsommer spitzte sich die britische Währungskrise massiv zu: Am 20. Juli verpflichtete sich Wilson vor dem Unterhaus öffentlich zu einem wirtschaftlichen Stabilisierungsprogramm mit Lohn- und Preis-Einfrierung, Erhöhung von Steuern und Einsparungen von \$280 Millionen in Überseeausgaben – unter anderem natürlich auch in der BAOR. Am 20./21. Juli scheiterte auch das zweite Treffen zwischen Dählgrün und Callaghan. Man einigte sich dennoch darauf, dass die so genannte *Mixed Commission* bis Ende September Möglichkeiten zur Deckung der Devisenkosten den Regierungen abliefern sollte.⁵³

Bei einem Treffen mit Johnson am 29. Juli suchte Wilson Hilfe bei den Amerikanern. Johnson bat ihn jedoch, keine Kürzungen an der BAOR vorzunehmen. Mögliche britische Abzüge würden den Präsidenten nämlich vor eine schwierige Situation stellen: Der Druck aus dem Kongress, den Briten zu folgen, würde sehr gross. Wenn aber die Amerikaner ihre Truppen abzögen, bestünde die Gefahr einer Kettenreaktion bei weiteren Alliierten.⁵⁴

51 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 231 u. 243; Zimmermann, Money and Security, S. 179 (detaillierte Informationen zur Offset-Geschichte BRD – GB).

52 Über das Meeting informiert: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState WashDC, 25. Mai 1966, Subject: Erhard Talks in London, secret, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 209, United Kingdom, Vol VIII Cables 1/66–7/66, Nr. 24. Kommentar des Meetings aus deutscher Sicht zu finden in: Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 318f.

53 Für den gesamten Abschnitt: Treverton, The Dollar Drain, S. 141f.; Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 244f.; Zimmermann, Money and Security, S. 188f.

54 Analysis of Major Decisions in Trilateral Talks, report, secret, undated [nach Ende April 1967], in: LBJL, NSF, NSC Histories: The Trilateral Negotiations and NATO (künftig: NSCH, TTNAN), Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [2 of 2], Nr. 98b, S. 1 (künftig: LBJL, Analysis of Major Decisions in TT).

Bator wies den Präsidenten vor dem Treffen mit Wilson darauf hin, worum es in der folgenden Zeit gehen sollte – man müsse sehr vorsichtig sein mit Deutschland:

«With a weak German Government, deeply anxious about the German role in the world and under covert attack from the French, a major problem of U.S. and UK foreign policy is to find the basis for a decent political bargain with Germany.»⁵⁵

55 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Harold Wilson Visit, July 29, 1966, secret, 28. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 209 [2 of 2], United Kingdom, Vol VIII, Memos [1 of 3] 1/66–7/66, Nr. 125, S. 4 (künftig: LBJL, Harold Wilson Visit). Siehe auch die Ausführungen in Kapitel 2.1.2.

2. Phase 1: Der Weg zu den trilateralen Verhandlungen über Bedrohung, Truppenstärke und Devisenausgleich

Die Positionsfindung der Administration Johnson und die Überzeugungsarbeit bei den Alliierten stellten die Vorgeschichte zu den trilateralen Verhandlungen dar. Im Sommer 1966 wurden die wichtigsten Grundsatzentscheidungen gefällt, die für den Verlauf der trilateralen Verhandlungen entscheidend waren: Das Prinzip des Trilateralismus, der Verzicht auf hundertprozentigen Zahlungsbilanzausgleich durch Waffenkäufe und der Entscheid, nicht nur über Finanzen zu verhandeln, sondern auch über Bedrohungslage und Truppenbestände. Ausserdem entschied die Administration parallel zur Entwicklung in der Offset-Problematik den Kurs in ihrer Nuklearpolitik.

Dieses Kapitel beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Zuständigkeitswechsel innerhalb der US-Administration für die *Offset*-Frage, analysiert den Entscheidungsprozess der involvierten Berater und des Präsidenten und untersucht die Entwicklungen bis zum Beginn der trilateralen Verhandlungen im Oktober 1966. Der erste Teil zeigt zuerst eine der Ursachen für die Verhandlungen auf: den innenpolitischen Druck aus dem Senat für Truppenabzüge aus Europa. Anschliessend wird der Entscheidungsprozess untersucht, der zum Vorschlag der trilateralen Verhandlungen führte: Wie entstand innert kurzer Zeit innerhalb der Administration eine Gruppe, die sich für eine pragmatische Lösung des Problems einsetzte und wie gewann diese die Unterstützung des Präsidenten? Wer innerhalb der Administration vertrat welche Ansicht? Der zweite Teil befasst sich mit Erhards Besuch in Washington und seinen Implikationen auf die Beziehungen der beiden Länder, auf die europapolitischen Absichten Johnsons und auf die trilateralen Verhandlungen.

2.1 Die Administration Johnson unter Zugzwang: Der Vorschlag Johnsons für die Verhandlungen und die Überzeugungsarbeit bei der BRD

Mit seinem Brief vom 5. Juli 1966 hatte Kanzler Erhard das *Offset*-Problem auf die höchste Entscheidungsebene in Washington verlegt, zum Präsidenten, und eine intensive Debatte in der Administration ausgelöst. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit dem Entscheidungsprozess Johnsons. Dazu wird der Fokus zuerst auf den stärker werdenden Druck aus dem Senat gerichtet. Anschliessend steht der Entscheidungsprozess in Washington im Zentrum des Interesses.

2.1.1 Der Druck aus dem Senat: Die Mansfield Resolution

Die harten Sparmassnahmen zur Rettung des britischen Pfundes, die Premierminister Wilson am 20. Juli 1966 vor seinem Parlament ankündigte, waren nicht das einzige Ereignis, das die Situation weiter zuspitzte.⁵⁶ Am 14. Juli erhielt Präsident Johnson einen Brief vom Mehrheitsführer im Senat, dem Demokraten Mike Mansfield, der einen Wechsel der innenpolitischen Bedingungen in den USA in der Truppenfrage ankündigte.⁵⁷ 1966 verstärkte sich der Druck aus dem Kongress für den Abzug von Truppen aus Europa beträchtlich. Mit den neuen Planungsabsichten McNamaras bezüglich der Europa-Truppen wurde dem Kongress bewusst, dass Kürzungspotenzial vorhanden wäre. Der Abzug von 15 000 Spezialisten aus Europa im April 1966 heizte die Debatte zusätzlich an. Als auch noch Frankreich seinen Austritt aus der militärischen Kommandostruktur der NATO bekannt gab und die europäischen Alliierten nach wie vor weniger für die gemeinsame Verteidigung aufbrachten als die USA, wurde das Thema der Truppenabzüge aus Europa angesichts des wachsenden Aufwandes für Vietnam immer wichtiger. Die Bemühungen des Kongresses in dieser Frage waren auch Ausdruck einer

56 Der entscheidende Punkt war die Ankündigung von Sparmassnahmen in den britischen Übersee-Truppen (siehe Kapitel 1.3). Für Informationen über Wilsons Massnahmen siehe: Intelligence Note, DoS, Director of Intelligence and Research, from: INR – Thomas L. Hughes, to: Secretary Rusk, Subject: Prime Minister Wilson Announces Austerity Program, 21. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 209 [2 of 2], United Kingdom, Vol VIII Memos [1 of 3], 1/66–7/66, Nr. 135.

57 Letter to President Johnson from Senate Majority Leader Mike Mansfield, 14. Juli 1966, in: LBJL, NSF, Name File, Box 6 [2 of 2], Senator Mansfield [2 of 2], Nr. 18 (künftig: LBJL, Letter from Mansfield to Johnson).

grundsätzlichen Verstimmung – der Einflusslosigkeit der Legislative in der Aussenpolitik, insbesondere bezüglich Vietnam. Die Aktionen des Kongresses waren ein Angriff auf die Autonomie der Exekutive in der Aussenpolitik und wurden von Johnson als solcher verstanden.⁵⁸

Im erwähnten Brief wies Mansfield Johnson auf die Sitzung des *Democratic Policy Committee* vom 13. Juli hin, wobei er seine Absicht betonte, konstruktiv und hilfreich für Johnson vorzugehen. Auf Grund des hohen Goldabflusses und der Zahlungsbilanzschwierigkeiten war spontan das Thema der Truppen in Europa aufgekommen. Das Komitee der Demokraten, Johnsons eigener Partei, wünschte eine substanzielle Reduktion der in Westeuropa stationierten US-Truppen.⁵⁹ Sollten keine entsprechenden Schritte durch die Exekutive unternommen werden, drohte eine entsprechende Senatsresolution. Den Demokraten, unterstützt von Ex-Präsident Dwight D. Eisenhower, schwebte eine Reduktion der bestehenden fünf Divisionen in Europa auf eine oder zwei vor. Nach Anhörung von Aussenminister Rusk, Verteidigungsminister McNamara, Finanzminister Henry Fowler und Botschafter McGhee und nach sieben weiteren Treffen legte die Mehrheitskommission Ende August eine Senatsresolution vor, die neben Mansfield von 43 Senatoren unterstützt wurde.⁶⁰

Die Senatoren kritisierten, der Entscheid für die Entsendung der Truppen sei 15 Jahre alt und werde der aktuellen strategischen Lage nicht mehr gerecht. Ausserdem seien die Truppen teuer, hätten aber geringe Bedeutung für die nationale Sicherheit der USA. Seit der Entsendung der Truppen nach Europa in den frühen Fünfzigerjahren erwarteten die USA, dass diesem Schritt europäische Beiträge zur Stärkung der Verteidigungsfähigkeit des Westens folgen würden.⁶¹ Die Resolution nannte konkrete Gründe für den Entscheid: Europa

58 Zimmermann, *The Burden-Sharing Problem*, S. 339; Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 143; Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 157.

59 LBJL, *Letter from Mansfield to Johnson*, S. 2.

60 Der Bericht McGhees über das Treffen mit den Senatoren ist von Ernüchterung geprägt: Er habe nicht das Gefühl, so McGhee, dass sich die Befürworter von Abzügen, allen voran Mansfield, hätten überzeugen lassen. Siehe: Memorandum for the President, from: George C. McGhee, subject: Discussion with Senators on the US Troop Level in Germany — Offset Issue, confidential, 23. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, *Europe and USSR*, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 87b, S. 3. Zur Anzahl der Co-Sponsoren siehe: *The Trilateral Negotiations and NATO*, report, secret, undated [muss aber von der Zeit nach den Trilateralen stammen], in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 1a, S. 2 (künftig: LBJL, *Trilateral Negotiations and NATO*).

61 Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 152.

sei wirtschaftlich viel stärker geworden seit den Fünfzigerjahren und hätte jetzt mehr eigene Kapazitäten für die Verteidigung; trotzdem steuerten die Europäer weniger Truppen, Material und Finanzen zur NATO bei als die USA; die Beziehungen zwischen Ost- und West-Europa entspannten sich immer mehr und eine militärische Konfrontation sei immer unwahrscheinlicher; und zudem kosteten die Truppen Budget- und Zahlungsbilanz-Gelder. Daher forderte die Resolution, angesichts der zunehmenden Kapazitäten der USA in Kriegsführung und schneller Luftverschiebung eine substanzielle Reduktion der Europa-Truppen. Es sei die Meinung des Senats, dass dies ohne Nachteile für die NATO-Verpflichtungen geschehen könne.⁶²

Die Resolution hatte zwar bloss empfehlenden Charakter und band Johnson an keinerlei Verpflichtungen.⁶³ Dennoch war das Thema mit dem Brief Mansfields vom 14. Juli auf dem Tisch und musste von der Administration zwangsläufig aufgegriffen werden. Zusammen mit Erhards Problemen, dargelegt im Brief von Anfang Juli, und der zugespitzten Lage in den britisch-deutschen *Offset*-Diskussionen drohte die Problematik ausser Kontrolle zu geraten: Eine Kettenreaktion von Abzügen hätte die gesamte integrierte Verteidigungsstruktur gefährdet. Dies war der Moment, in dem sich das Weisse Haus, in der Person Francis M. Bators, in den Prozess einzumischen begann.

2.1.2 Die Diskussionen um eine Antwort auf Erhards Brief: Beschluss des Trilateralismus

Verteidigungsminister McNamara erarbeitete eine Antwort auf Erhards Brief vom 5. Juli, in dem der deutsche Kanzler eine Entkoppelung der *Offset*-Frage von der Höhe der Truppenstärken in Deutschland gewünscht hatte.⁶⁴ Aussenminister Rusk zeigte sich in der Frage des *Offset* eher passiv und stimmte dem Entwurf McNamaras zu. Wie Gregory Treverton treffend bemerkte, war Rusk kein «Europäer», stark von Vietnam absorbiert und betrachtete

62 Statement of Senator Mike Mansfield (D., Montana), 31. August 1966, in: LBJL, NSF, Name File, Box 6 [2 of 2], Senator Mansfield [2 of 2], Nr. 17. Siehe zur Mansfield-Resolution auch folgenden Bericht der späteren McCloy Task Force in den trilateralen Verhandlungen: Trilateral Talks Background Paper: The Mansfield Resolution (by Rozanne Ridgway, EUR/RPM), unclassified, undated (Deckblatt: 17. November 1966), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 23–31, Nr. 126a.

63 Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 147.

64 Siehe Kapitel 1.3: LBJL, Letter Erhard to Johnson (5. Juli 1966).

ausserdem den *Offset* als McNamaras Terrain.⁶⁵ Der Antwortentwurf McNamaras enthielt wiederum eine Passage, in der die Truppenpräsenz direkt von der Höhe der deutschen Zahlungen abhängig gemacht wurde.⁶⁶ Die Europaspezialisten im US-Aussenministerium fürchteten daher dramatische Konsequenzen in den Beziehungen zur BRD. Allen voran ist hier George W. Ball zu nennen, der *Under Secretary of State for European Affairs* – sein Einfluss war allerdings, genauso wie derjenige der restlichen Europaspezialisten, gering, zumal das gesamte *Offset*-Dossier im Verteidigungsministerium geführt wurde. In Kürze würde Ball die Regierung ohnehin verlassen.⁶⁷

Die Europaspezialisten im Aussenministerium bekamen jedoch Unterstützung durch den zuständigen Beamten im Weissen Haus, Francis M. Bator. Bator gehörte zum Nationalen Sicherheitsrat und war Johnsons stellvertretender Sicherheitsberater. Zusammen mit Walt Rostow's Ernennung zum Sicherheitsberater war er erst Ende 1965 in diese Funktion berufen worden. Bis zum Sommer 1966 hatte er Johnsons Vertrauen gewonnen und pflegte kollegiale Beziehungen zu den Kabinettsmitgliedern. In seiner Funktion als direkter Berater des Präsidenten hatte er die Möglichkeit, regelmässig seine Meinung vor Johnson darzulegen und ihn für anstehenden Sitzungen zu informieren. Sein Zuständigkeitsbereich umfasste nicht nur die Europapolitik, sondern auch die internationale Wirtschaftspolitik – und genau in diesem Feld verfolgte er, wie aus der Einleitung klar wurde, wichtige Interessen: Die Verhandlungen über die internationalen Finanzregeln (IMF) und die *Kennedy-Runde* über neue internationale Handelsregulierungen. Ein Versiegen der deutschen *Offset*-Quelle hätte den Dollar ab Anfang 1967 zusätzlich gefährdet und dies hätte wiederum beide Verhandlungsrunden in Frage gestellt.

Bator entschloss sich dazu, den Entwurf McNamaras über einen Monat lang zurückzuhalten, bis die Frage schliesslich erneut und unter Involvierung

65 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 116f. Zur Kooperation Rusks und McNamaras in der Erstellung des Briefes siehe: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Further Reply to Erhard Letter of July 5: Two Major Decisions, secret, dekl. 15.02.94, 11. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 3, CHRON FILE 8/1/66–8/31/66, Nr. 35 (künftig: LBJL, Further Reply to Erhard Letter).

66 McNamaras Entwurf: Proposed tough Language on Offset for President Reply to Erhard, secret, undated [lag einem Memo an LBJ vom 11. August 1966 bei], in: Ebd., Nr. 37.

67 Ball trat im Herbst 1966 zurück. Als weitere Europaspezialisten wären *Assistant Secretary of State for European Affairs* John M. Leddy (Leiter des Europa-Büros) und Dean Acheson zu nennen. Treverton bezeichnet Ball im Sommer 1966 als «a lame duck». Siehe Treverton, *The Dollar Drain*, S. 117.

Johnsons neu besprochen wurde. Bators offizielle Begründung war die von Erhard aufgeworfene Frage zum NPT, die das Aussenministerium noch nicht schlüssig beantwortet hatte und die Bator nicht voreilig beantwortet haben wollte. Schliesslich wusste zu diesem Zeitpunkt noch niemand in der Administration, ob es der Sowjetunion mit dem NPT ernst war oder nicht – erst im September und Oktober entschied sich diese Frage.⁶⁸ Ausserdem wäre es aus Bators Perspektive nicht sehr weise, allzu grossen Druck auf die BRD auszuüben, bevor die politischen Probleme Erhards klarer würden.⁶⁹

Bevor die Position gegenüber Deutschland bestimmt werden konnte, stand das bereits erwähnte Treffen Johnsons mit dem britischen Premierminister Harold Wilson von Ende Juli 1966 an. Zuerst sollte der Rahmen mit den Briten abgesteckt werden, ehe die deutsche Problematik angeschnitten werden konnte – das Ausmass der politischen Krise in Deutschland begann sich schliesslich gerade erst herauszukristallisieren. Dies wird aus einer Telefonkonversation zwischen Bator und Ball vom 13. Juli klar: Das Interesse der Administration Johnson drehte sich um die britischen Sparmassnahmen und um den Entscheid, ob Grossbritannien seine Präsenz östlich des Suezkanals oder in Europa priorisieren sollte. Erst an zweiter Stelle sprachen Ball und Bator über Deutschland. Bator zeigte sich besorgt über den Umgang mit der westdeutschen Regierung in der Frage des *Offset* nach den verlustreichen Wahlen in Nordrhein-Westfalen. Am 10. Juli hatte die CDU grosse Verluste hinnehmen müssen, die Erhard angelastet wurden und über die nächsten Monate nachhaltige politische Veränderungen anstossen würden.⁷⁰ Bator wollte in dieser Situation nichts überstürzen. Ball warnte vor innenpolitischen Intrigen gegen Erhard, insbesondere vom CDU/CSU-Fraktionsführer Rainer Barzel und von Franz-Josef Strauss, dem ehemaligen Verteidigungsminister und Gaullisten aus der CDU/CSU, denen McNamaras unflexible Haltung sehr gelegen komme. Besonders heikel, einigten sich die beiden telefonisch, sei der Link zwischen *Offset*-Höhe und Truppenbeständen, der umstrittene Punkt in McNamaras Antwortbrief an Erhard:

68 Siehe Kapitel 2.1.3.

69 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 118 und S. 160.

70 Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz*, S. 242; Osterheld, *Aussenpolitik unter Erhard*, S. 337; Zimmermann, *Money and Security*, S. 194.

«There is major political issue there with McNamara going and hitting them hard on Offset. Bator said how can we make it clear that we want money and not reason for getting out? Ball said this formulation of either you give us Offset or we get out is murder.»⁷¹

Am gleichen Tag, dem 13. Juli 1966, ging dank Bators Eingreifen nur eine kurze Nachricht in Bonn als Antwort auf Erhards Brief ein. Der Inhalt fiel äusserst vage aus: Johnson sei noch dabei, die angesprochenen Punkte zu überdenken. Gleichzeitig wurde das von Erhard vorgeschlagene Treffen für August oder September bestätigt.⁷²

Das drängendere Problem war die britische Sparankündigung in den Überseetruppen. Für McNamara war klar, dass die britischen Truppen östlich von Suez Priorität erhalten sollten. Notfalls müssten die USA Kompensationsgelder an die Briten einschiessen, um deren Zahlungsbilanzdefizit zu entlasten.⁷³ Balls Meinung nach sollte Grossbritannien seine Prioritäten in Europa setzen und Kürzungen in der BAOR vermeiden. Schliesslich seien die Briten an einem Eintritt in die EWG interessiert und müssten daher gute Beziehungen zu Westdeutschland unterhalten. Die Zeiten einer weltweiten britischen Präsenz seien vorbei und Grossbritannien solle sich auf seine europäische Verantwortung konzentrieren.⁷⁴ Finanzminister Fowlers Fokus lag auf der Lösung des britischen Währungsproblems: Die Briten müssten entscheiden, wo sie kürzen wollten. Bator sah zwei Lösungsansätze. Der erste

- 71 Telecon, Ball und Bator, confidential, dekl. 27.07.99, 13. Juli 1966, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 131, S. 1.
- 72 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn from Rusk (State 6379), confidential, dekl. 21.04.99, 13. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 15.
- 73 Memorandum for the President from Francis M. Bator, subject: Your July 22 Meeting on the U.K. Problem, secret, dekl. 13.08.97, 21. Juli 1966, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 12, Wilson Visit, Nr. 1e, S. 3 (künftig: LBJL, July 22 Meeting).
- 74 Memorandum for the President from George W. Ball, Subject: Harold Wilson's Visit – The Opportunity for an Act of Statesmanship, secret, dekl. 04.01.78, 22. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 209 [2 of 2], United Kingdom, Vol. VIII, Memos [3 of 3] 1/66–7/66, Nr. 209a, S. 2: «Britain must recognize that she is no longer the center of a world system but that she can nevertheless play a critical role by applying her talents and resources to the leadership of Western Europe.» Ball betrachtete diese Politik als essenziell für eine stabile Organisation der freien Welt (S. 22). O'Hara betrachtet das Meeting mit Wilson als einen Wendepunkt in der bisher harten US-Haltung, die Briten zur Aufrechterhaltung ihrer Präsenz östlich von Suez zu forcieren. Man begann sich damit abzufinden, darauf nicht wirklichen Einfluss zu haben. Siehe O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 275f.

sah vor, dass die Deutschen doppelten *Offset* an Grossbritannien bezahlten und die Amerikaner im Ausgleich der Sueztruppen mithalfen. Diese Option war aber höchst unwahrscheinlich. Der andere Ansatz schlug eine trilaterale Aufteilung der Truppenkosten und eine politische Abmachung zwischen den USA, Grossbritannien und der BRD vor.⁷⁵ Damit hatte Bator bereits Mitte Juli den Vorschlag der trilateralen Verhandlungen vorweggenommen. Der Sicherheitsberater Walt Rostow wird noch deutlicher in seinen Empfehlungen an Johnson:

«We may even wish to have a very high-level US-UK-German meeting in the months ahead. [...] A frank understanding between you and Wilson is fundamental to the future course of our policy.»⁷⁶

Das neue Beraterteam im Weissen Haus unterstützte bereits vor den eigentlichen Diskussionen über das *Offset*-Problem mit der BRD eine trilaterale Vorgehensweise. Bator und Rostow hielten offenbar die Zeit für gekommen, die Strategie des Trilateralismus, wie sie 1965 vorgeschlagen worden war, umzusetzen.⁷⁷

Johnsons Berater empfahlen schliesslich eine Kompromisshaltung. Im letzten Memorandum an Johnson vor dem Treffen mit Wilson empfahl Bator, alles zu vermeiden, was wie ein Rückzug aus den Gebieten östlich von Suez aussehe. Auch bezüglich der BAOR gelte es einen Abzug zu vermeiden. Johnson bat schliesslich Wilson, die Truppen in Europa zu belassen.⁷⁸ Interessant ist ausserdem die vorgeschlagene Strategie gegenüber der BRD in der Frage der nuklearen Mitsprache. Obwohl sowohl den Briten als auch den Amerikanern zu dieser Zeit bereits klar war, dass keine «Hardware»-Lösung in Frage käme, empfahl Bator «consultation-with-the-hardware-on-

75 LBJL, July 22 Meeting, S. 2.

76 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Ambassador Patrick Dean's call on you at 11:00 a.m. tomorrow, Thursday July 21st, secret, dekl. 18.12.95, 20. Juli 1966, in: LBJL, Files of Walt W. Rostow, Box 15, [Non-Vietnam: July – September 1966], Nr. 2, S. 2. Deans (Botschafter Grossbritanniens) Treffen mit Johnson diente der Festlegung der Diskussionspunkte für das Treffen zwischen Johnson und Wilson.

77 Siehe Einleitung. Die Frage, inwiefern die Trilateralen die Umsetzung einer länger geplanten trilateralen Strategie waren, wird im Kapitel 4.3.1 genauer untersucht.

78 Die Bedeutung der Truppen in Europa nahm für GB – nicht zuletzt wegen des erneuten Beitritts gesuchs zur EWG – stetig zu, bis schliesslich im April 1967 entschieden wurde, die Truppen östlich von Suez abzubauen und diejenigen in Europa zu belassen. Siehe Kap. 4.2.1, S. 226f. sowie Kap. 4.2.3, S. 257.

the-agenda» auch in Grossbritannien als Strategie zu verankern: «We must not try to make the Germans publicly swear off [a hardware solution] forever in order to try to buy a deal from the Russians in Geneva.»⁷⁹ Die Strategie zur Lösung des nuklearen Problems begann Form anzunehmen: Konsultation innerhalb der Allianz bei gleichzeitigem Abschluss der NPT-Verhandlungen. Dafür musste aber die BRD zuerst noch gewonnen werden.

Im Verlauf der Vorbereitungen für Wilsons Besuch spitzte sich die Situation in Westdeutschland weiter zu. Die im Telefongespräch zwischen Bator und Ball erwähnten Geheimdienstberichte über die Bildung einer politischen Front gegen Erhard schienen sich zu bestätigen. Ende Juli warnte Walt Rostow den Präsidenten persönlich davor: «Both Strauss and Barzel are out to remove him [Erhard], soon or late.»⁸⁰ Beide hätten im Sinn, die westdeutschen Beziehungen mit den USA zu Gunsten derjenigen mit Frankreich zu reduzieren. Die öffentliche Debatte in der Presse riss auf beiden Seiten des Atlantiks nicht mehr ab. In der *Washington Post* wurde Anfang August offen über Truppenabzüge aus Europa spekuliert.⁸¹ Besonders in der BRD wurde die Truppenfrage in der Presse ausgiebig diskutiert. Dabei richtete sich der Fokus vor allem gegen McNamara, der die BRD zwingen wolle, unbenötigte Waffen in den USA zu beschaffen.⁸² Die Spekulationen über eine Neuausrichtung der US-Politik in den asiatischen Raum und entsprechende Reduktionen von Truppen in Europa übertrafen einander. Die US-Botschaft in Bonn konstatierte ein tiefes und wachsendes Unwohlsein bezüglich der Zukunft der Allianz. Der Grundtenor war, dass drohende Truppenabzüge durch veränderte strategische Interessen motiviert seien und die BRD in den Isolationismus trieben. Die Presse ging sogar soweit, die *Offset-Zahlungen* fälschlicherweise als Stationierungskosten darzustellen.⁸³ Besonders zum Ausdruck, so das Fazit eines Berichts der *U.S. Information Agency*, käme die Überzeugung, dass es an amerikanischer Führung in Europa mangle. Die

79 LBJL, Harold Wilson Visit (28. Juli 1966), S. 2 u. 5. Vgl. Kap. 1.3.

80 Memorandum, from Walt W. Rostow to President Johnson, no subject, secret, 28. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 81.

81 *Washington Post*, 4. August 1966, S. A1 u. A15, in: LBJL, Office Files of the White House Aides: Panzer, Frederick, Box 386, Panzer: NATO.

82 The Current Status of Offset and Troop-Withdrawal Discussion in the West German Press, Report, USIA-IRS/AE (United States Information Agency), 28. Juni 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [1 of 3], Nr. 8a.

83 Siehe zu den «Stationierungskosten»: Thiel, Dollar-Dominanz, S. 177.

BRD werde nicht mehr geschätzt, sondern sorgsam ausgenutzt. Der Bericht unterstrich seine Feststellungen mit einer Übersetzung eines Artikels der *Frankfurter Rundschau* vom 1. August:

«Now that President Johnson has found out that America actually is situated in Asia, the situation has deteriorated. The U.S. would like to get rid of its European obligations to the widest possible extent. [...] Perhaps the U.S. Government cannot speak out clearly since President Johnson and McNamara and Rusk are at a loss as to what their aims in Europe really are. The Federal Republic is apparently supposed to become America's champion in Europe – a champion armed with conventional arms only –, and at the same time play the rich uncle from Europe who pays for everything but is not supposed to interfere with détente in Europe...»⁸⁴

Auch von offizieller Seite fehlte es nicht an Warnungen an die amerikanische Regierung, wie ein Brief Kurt Birrenbachs an den Vorsitzenden des amerikanischen Planungsstabs gut illustriert. Der stellvertretende Fraktionsführer der CDU/CSU warnte in seinem Brief vor einer Katastrophe für die europäische und transatlantische Integrationspolitik und nannte vier Bedingungen, die erfüllt werden müssten, um diese zu retten: Erstens müssten die US-Truppen in der BRD bleiben, zweitens müsse das Integrationsprinzip erhalten werden, drittens müsse Europa eine gewichtigere Stimme in militärischen und aussenpolitischen Fragen bekommen und viertens dürften in den NPT-Verhandlungen keine weiteren Konzessionen an die UdSSR gemacht werden.⁸⁵ Der deutsche Aussenminister Schröder warnte ebenfalls vor der grossen Bedeutung der Truppen und der nachteiligen Wirkung der zahlreichen Pressemeldungen: «I have the feeling that these apparently quite

84 Zitate der US-Botschaft und langes Zitat aus: German Malaise over Growing Differences with the U.S. on Offset and NATO Issues, Report, United States Information Agency, Office of Policy and Research, Research Service, limited official use, August 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [1 of 3], Nr. 10a (Zitat: S. 4). Leider ist nicht rekonstruierbar, an wen dieser Bericht ging oder wer ihn alles zu Gesicht bekam. Seine Relevanz ist daher schwer einschätzbar. Weil er sich allerdings in Bators Subject Files befindet, wird hier davon ausgegangen, dass er zumindest von Bator gelesen wurde.

85 Kurt Birrenbach Letter to Henry Owen (Chairman of the Policy Planning Council), no subject, 19. Juli 1966, in: NARA II, RG59, DoS, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and CFs, 1965–1969, Box 301, Germany 1965.

numerous background talks about American troops in Germany do not do American-German relations any good.»⁸⁶

Angesichts der grossen Bedeutung, die das *Offset*- und Truppen-Problem in den vergangenen Wochen erhalten hatte, begann sich Ende Juli 1966 der Präsident persönlich für die Frage zu interessieren. Während seines Aufenthaltes in den USA im Juli sprach Botschafter McGhee nicht nur vor dem Kongress,⁸⁷ sondern auch mit Johnson and McNamara.⁸⁸ Zudem verfasste er für sein Treffen mit Johnson ein Memorandum mit Vorschlägen für die amerikanische Verhandlungsposition. Die Positionssuche der Administration hatte somit begonnen. Die Lösung sah McGhee Kürzungen der Supporttruppen (Logistik etc.) und allgemeine Rationalisierungen der Truppen in Europa vor. Ausserdem müsse zwangsläufig der *Offset* reduziert werden – die Deutschen hätten gar nicht so hohe Gewinne, wie bisher angenommen. Zudem schlug er eine Ausdehnung der für den *Offset* zählbaren Käufe der BRD in den USA von rein militärischen Zahlungen auf Auswärtige Hilfe und weitere Bereiche vor.⁸⁹ Bevor McGhee das Memo losschickte, besprach er sich, genauso wie Bator kürzlich, telefonisch mit Ball. Er beklagte sich bei Ball, es sei äusserst schwierig mit all diesen entschlossenen Leuten in Washington. McGhee versprach, Ball zuerst eine Kopie des Memos zukommen zu lassen und betonte: «We must not let Bob [McNamara] wreck this thing. Sometimes when he [McGhee] talks to Bob he doesn't understand him.»⁹⁰ Das Memo McGhees lag Bators Informationen an Johnson für dessen Meeting mit dem Botschafter bei. Mit der Warnung, McNamara und Fowler wären kaum einverstanden mit der Ansicht McGhees, forderte Bator den Präsidenten auf, sich McGhees Vorschläge anzuhören – schliesslich lagen

86 Letter from Schröder to Rusk, confidential, dekl. 22.09.98, 9. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [1 of 3], Nr. 15a.

87 Siehe Kap. 2.1.1.

88 McGhee, *At the Creation of a New Germany*, S. 189.

89 Memorandum to the President from George C. McGhee, Subject: Proposed US Negotiating Position for a New Offset Agreement with Germany, unclassified, undated, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos 1/66–8/66, Nr. 83c. Dank des in der nächsten Fussnote erwähnten Dokuments, in welchem McGhees Memo erwähnt wird, kann dieses Dokument auf den 23. Juli 1966 datiert werden.

90 Telcon, George W. Ball and George C. McGhee, 23. Juli 1966, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 133, S. 1f.

diese nahe bei seinen eigenen Überlegungen, mit denen er schon bald an Johnson gelangen würde.⁹¹

Vom NATO-Ministertreffen vom 25./26. Juli 1966 kamen weitere ungelegene Nachrichten. McNamara berichtete von seinen Gesprächen mit von Hassel in Paris, dass das deutsche Verteidigungsbudget für 1967 nur noch 18,5 Mrd. DM betrage und somit fast zwei Mrd. DM unter dem Budgetantrag von Hassels läge. Der Betrag war jedenfalls zu tief, um die von McNamara schon länger geforderten qualitativen Verbesserungen der Bundeswehr zu realisieren oder den *Offset* für das nächste Jahr zu gewährleisten – dieser falle künftig höchstens halb so hoch aus wie bisher.⁹² Am 8. August wurde Rusk von seinem deutschen Kollegen zudem gewarnt, dass nicht nur ein künftiges *Offset*-Abkommen, sondern auch das laufende gefährdet sein könnte.⁹³ Nur zwei Tage später meldete sich auch McGhee aus Bonn: Ende August finde in der BRD ein Kabinettsmeeting über die Deckung des Haushaltsdefizits statt. Die Kürzungen betreffen vermutlich auch den Verteidigungshaushalt und somit die *Offset*-Frage.⁹⁴ Kurz darauf prognostizierte McGhee ausserdem, dass für kommende *Offset*-Abkommen maximal 400 Mio. Dollar zur Verfügung stünden.⁹⁵ Mit diesen vielen Warnungen geriet Washington unter Zugzwang: Sollte man auf Erhard einwirken, keine frühzeitigen Budgetentscheide zu fällen oder wäre dies ohnehin ein zweckloser Versuch?

Anfang August entschloss sich Bator zu handeln. In einem weiteren Telefonat mit Ball erklärte er am 5. August, die Zeit für eine Antwort an Erhard sei nun gekommen: «Bator feels it [McNamara's draft reply] should go out now, but it needs to be updated.» Ball fand, es sei ein schlechter Zeitpunkt für einen Brief mit konkretem Inhalt. Ball und Bator vereinbarten,

91 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your Meeting with Ambassador McGhee, Wednesday, July 27, confidential, dekl. 18.03.98, 26. Juli 1966, in: Ebd., Nr. 83a.

92 Memorandum for the President from Robert S. McNamara, no subject, secret, dekl. 20.08.98, 27. Juli 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 186, Germany, Vol. X Memos, 1/66–8/66, Nr. 84. Für einen künftigen *Offset*-Vertrag standen somit ca. US\$ 700 Mio. zur Verfügung – US\$ 350 Mio. pro Jahr. Dies entsprach etwa der Hälfte der bisherigen Zahlungen. Dafür seien die Deutschen in der nuklearen Frage kooperativ, berichtete McNamara: Eine Hardware-Lösung sei zwar noch immer ein Thema in Deutschland, könne allerdings im «McNamara Committee» besprochen werden.

93 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 238.

94 Treverton, The Dollar Drain, S. 118; Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 56.

95 Telegram from Bonn to SecState (Bonn 2125), Subject: 1967 Budget and the Offset, confidential, dekl. 16.06.98, 19. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with President on Birth of Trilaterals 8/24/66; Reply to Erhard 7/5; Letter to PM, Nr. 24.

den Entwurf McNamaras nochmals zu lesen und dann erneut Kontakt zum Vorgehen aufzunehmen.⁹⁶ Wie die Telefonate und Inhalte der Memoranden andeuten, teilten Ball, Bator und McGhee ähnliche Ansichten. Sie waren im Begriff, eine Art Allianz gegen den in der Administration mächtigen Verteidigungsminister zu bilden.⁹⁷ Bereits fünf Tage später sprachen Ball und Bator am Telefon vertraut von ihrem «Fall mit Bob»: alles hänge von Johnsons Entscheid ab. Sollte dieser entscheiden, Erhard bezüglich des Budgets unter Druck zu setzen, werde es schwierig, sich gegen McNamara durchzusetzen. Bator warnte, McNamara werde wohl taktisch kämpfen und las Ball sein Memorandum an Johnson vor, das im nächsten Abschnitt besprochen wird. Ball wünschte, die politischen Schwierigkeiten Erhards mehr zu betonen. Der Entscheid musste schnell gefällt oder aber aufgeschoben werden, denn McNamara würde bereits einen Tag später Washington bis zum 21. August verlassen und auch Rusk und Johnson würden Washington bald für ein paar Tage verlassen. Nur wenige Stunden später telefonierten Bator und Ball erneut. Bator informierte Ball, er habe mit McNamara gesprochen. Dieser meinte, er habe sich mit Rusk bereits auf den Brief geeinigt. Ball warf ein, er habe mit Rusk inzwischen vereinbart zu warten bis McNamara zurück sei und jetzt nichts zu überstürzen. Bator wollte sich Mühe geben: «[...] Bob is pressing fairly hard, he is leaving town tomorrow and Bator has to get this into the President tonight.»⁹⁸

Noch in derselben Nacht war Bators Memorandum an Johnson fertig. Die Berater waren sich uneinig über die Vorgehensweise: «The differences reflect basic questions concerning our objectives in Europe which only you can decide.» Johnson musste über zwei Fragen entscheiden: Über Erhards gewünschte Zusicherung der Option einer künftigen europäischen nuklearen Truppe trotz NPT und über die Frage des *Offset*. Bezüglich Erhards gewünschter NPT-Zusicherung empfahl Bator abzuwarten, bis sich Johnson

96 Telcon, Francis M. Bator und George W. Ball, 5. August 1966, subject: Reply to Erhard, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 134.

97 Zu McNamaras grossem Einfluss: Trevorton, *The Dollar Drain*, S. 113: «The war in Vietnam affected policy-making with regard to offset in two respects: it preoccupied nearly everyone, and it lent McNamara a strong position in the Administration.»

98 Telcon, Francis M. Bator und George W. Ball, 11. August 1966 (12:25) und Telcon, Ball and Bator, 11. August 1966 (19:00), beide in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 135 u. 136.

klar war, ob er die UdSSR in den NPT-Verhandlungen ernst nehmen konnte oder nicht.⁹⁹ Für die *Offset*-Frage holte Bator weiter aus. Johnson musste entscheiden, ob Erhard jetzt gewarnt werden sollte, die Truppen würden gekürzt ohne vollen *Offset* oder ob er nur gebeten werden sollte, mit vorschnellen Entscheiden abzuwarten. Zusammen mit den Briten könnte trilateral eine Lösung gefunden und der *Offset* möglicherweise auf nicht-militärische Einkäufe oder den Kauf von US-Sicherheiten ausgedehnt werden, schlug Bator vor. Die Wahl zwischen zwei unterschiedlichen Zielen bestimmte die Taktik: Sollte die BRD durch finanziellen Druck dazu gebracht werden, die USA um Abzüge zu bitten? Oder sollte man eher eine Vereinbarung anstreben, die Zeit für eine vereinbarte Position zwischen den USA, der BRD und Grossbritannien schaffen würde, die grosse und unüberlegte Abzüge vermeiden und dennoch die Zahlungsbilanzen entlasten würde?

McNamara und Fowler votierten für einen harten Brief: Für den Verteidigungsminister war der Druck auf vollständigen *Offset* die beste Chance, eine grosse, unnötige Truppenverpflichtung in Europa loszuwerden – ohne gross auf die politischen Umstände in der BRD Rücksicht zu nehmen. So könnte man Bonn zum fälligen Ausbau der Bundeswehr bewegen und hätte die Bühne für eigene Abzüge freigemacht. Jetzt war gemäss McNamara die letzte Chance, Erhard bezüglich seines Verteidigungsbudgets unter Druck zu setzen.¹⁰⁰

Ball, Walt Rostow, McGhee, gemäss Ball auch Rusk und er selbst würden allerdings einen freundlicheren Brief senden, fuhr Bator fort. Sie glaubten, es gebe ohnehin keine Chance, Erhards Budget zu beeinflussen. Dieser befinde sich nämlich inmitten eines Kampfes mit seinem Parlament. Grundsätzlich, glaube diese Gruppe von Johnsons Beratern, dass ein solch grosser Wechsel der amerikanischen Sicherheitspolitik in Europa durch politische und militärische, nicht aber finanzielle Faktoren bestimmt werden sollte. Andernfalls würde die Ansicht der Alliierten geschürt, die NATO falle auseinander.

99 Memorandum for the President from Francis M. Bator, subject: Further Reply to Erhard Letter of July 5: Two Major Decisions, secret, dekl. 15.02.94, 11. August 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 2a, S. 1 (künftig: LBJL, Further Reply to Erhard Letter). Rusk, Ball und Walt Rostow würden für eine erneute Zusicherung an die BRD stimmen; McNamara sei bisher gegen eine sog. Europa-Klausel im NPT gewesen, nicht aber gegen eine Option für eine künftige nukleare Truppe der Allianz unter US-Veto. Bator selbst stimmte gegen eine Zusicherung, bevor bekannt war, ob die UdSSR ernsthaft am NPT interessiert war.

100 LBJL, Further Reply to Erhard Letter, S. 2f.

Besonders in der BRD sei das Resultat unabsehbar. In seinem persönlichen Kommentar wurde Bator noch deutlicher:

«If we are going to take risks with German politics, I would vote that we do so in connection with nuclear-sharing/non-proliferation, rather than with offset and U.S. forces in Europe. I do not believe we should risk frustrating the Germans on both counts. Frustrating them on either one is risky – George [McGhee] and Walt [Rostow] would say much too risky. I think it worth trying to get Bonn to give up on hardware in order to test the Russians on non-proliferation [...]. But I entirely share the Ball-Rostow view that a harsh strategy on both fronts would lead to really serious trouble in Germany.»¹⁰¹

Bator fuhr fort, es wäre ein schlechter Handel, die Stabilität der BRD, die Allianzpolitik und eigene Sicherheitsinteressen in Europa zu gefährden, bloss um marginale Gewinne in der Zahlungsbilanz zu erzielen. Selbst wenn aus der abwartenden Strategie tiefere *Offset*-Zahlungen resultierten, sei es das Risiko wert, um grundsätzliche sicherheitstechnische und politische Arrangements in Europa zu schützen. Bator glaubte nicht, dass die Gefahr einer vermehrten Goldnachfrage dadurch stark zunehmen würde. Die USA könnten andernfalls jederzeit den Goldverkauf einstellen und somit eine Neuverhandlung der internationalen Finanzregeln erzwingen:

«We should not take serious risks with the stability of the Atlantic security system, and the so far successful effort to build Germany into the Western community, in order very marginally to reduce the chance that we will have to stop selling gold to the French at \$35 an ounce.»¹⁰²

Bator legte Johnson drei Alternativen vor: Die Antwort an Erhard aufschieben, bis McNamara, Johnson und Rusk zurück sein würden, war die erste. Die zweite war die Absendung des expliziten Briefes. Drittens schlug Bator eine kurze Sitzung vor, bevor Rusk, McNamara und Johnson die Stadt verliessen. Der Präsident entschied sich für die Option «warten». Ausserdem genehmigte er den Vorschlag, ein «State-Defense-Treasury-White House exercise» zu starten und eine alternative Strategie für *Offset* und Truppen-

101 Für den ganzen Abschnitt und das Zitat: LBJL, Further Reply to Erhard Letter, S. 3f.

102 Ebd., S. 4. Das Problem mit Frankreich und dem Goldversprechen wurde bereits in Kapitel 1.2, S. 17, besprochen.

stärke zu suchen für trilaterale Gespräche.¹⁰³ Damit hatte Johnson den Versuch ausgeschlossen, mit Druck auf Erhards Budget Einfluss zu nehmen und sich eigentlich bereits für die trilateralen Verhandlungen entschieden, wie Bator später schreiben würde: «One could guess which way his mind was moving [...]»¹⁰⁴ Nachdem Bator von Johnsons Entscheid erfahren hatte, rief er Ball an: «He (the President) rode it our way on this offset thing. [...] Ball thought this excellent.» Der Präsident sei sehr gut informiert gewesen: «[Johnsons] instincts are just right. Bator thinks more and more he (the President) is becoming tougher on this.»¹⁰⁵ Damit konnte die Gruppe um Bator ihren ersten Sieg feiern – und es sollten noch weitere folgen, der nächste bereits in knapp zwei Wochen.

In der Zwischenzeit spitzte sich allerdings das *Offset*-Problem zwischen der BRD und Grossbritannien weiter zu. Die offizielle deutsche Antwort auf die Sparankündigungen Wilsons vom 20. Juli folgte nur vier Tage später: Von Hassel erklärte, es gebe keinen Weg, die beiden Positionen zu vereinen. Offensichtlich hatte Bonn noch nicht begriffen, dass es für die USA schwierig würde, nicht ebenfalls Truppen zu kürzen, wenn sich Grossbritannien teilweise aus Europa zurückzöge.¹⁰⁶ In der deutsch-britischen *Mixed Commission* wurden bis zum Abschluss ihrer Arbeit Ende September keine Fortschritte erzielt.¹⁰⁷ Beim abschliessenden Regierungstreffen am 13. Oktober konnte ebenfalls keine Lösung gefunden werden. Die BRD blieb bei ihrem Maximalangebot von 350 Mio. DM ab April 1967, die Briten forderten nach wie vor den vollen Ausgleich in der Höhe von 860 Mio. DM. Damit waren die deutsch-britischen Verhandlungen definitiv gescheitert.¹⁰⁸ London schien das Scheitern der Kommission bereits früher zu erahnen und initiierte am 19. August die vorgesehenen Verfahren in der NATO und der WEU zur Reduzierung ihrer Truppen in Deutschland. Die Briten stellten drei Massnahmen

103 LBJL, Further Reply to Erhard Letter, S. 5. Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 119; Zimmermann, *Money and Security*, S. 197f.

104 Zitat: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 56. Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 143.

105 Telcon, Ball und Bator (calling from Massachusetts), 13. August 1966, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 137.

106 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 142.

107 Der Schlussbericht der *Mixed Commission* ist zu finden in: *Foreign Exchange Costs of British Forces in Germany: Report of the Joint Commission*, confidential, dekl. 27.1.97, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 131b.

108 Siehe: Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 236.

vor: Fünf bis acht Mio. Pfund sollten durch administrative Massnahmen (wie z.B. die Entlassung von Zivilbediensteten) eingespart werden; 15 Mio. Pfund wollte Grossbritannien durch eine Reduktion der logistischen Versorgung der Truppen in Deutschland von einer bisherigen Kampfdauer von 30 auf neu 10 Tage einsparen; 10 Mio. Pfund sollten zusätzlich durch eine Reduktion von Kampftruppen gespart werden. Je nach Ergebnis der *Mixed Commission*, das zu jenem Zeitpunkt noch nicht vorlag, würden die Truppenabzüge auch grösser ausfallen müssen.¹⁰⁹ Während den Gesprächen in den NATO-Gremien wurde offensichtlich, dass die Briten zwar aus finanziellen Gründen handelten, trotzdem aber immer wieder die veränderte strategische Situation als Ursache vorschoben. Man konnte sich daher auf kein Vorgehen einigen. Der Schlussbericht stand am 5. Oktober im NATO-Rat zur Debatte, ohne dass Entscheide gefällt wurden.¹¹⁰

Auf Grund der Probleme in der *Mixed Commission* und des Gangs Grossbritanniens vor NATO- und WEU-Gremien war für die Administration Johnson klar, dass schnell gehandelt werden musste. Ball wies den britischen Botschafter umgehend auf die Probleme der US-Regierung mit den britischen Plänen hin. Eine Reduktion der Logistik-Versorgung auf 10 Tage sei nicht kompatibel mit der amerikanischen Logistik, die für 30 Tage konzipiert war. Besonders nachteilig sei aber der geplante Abzug. Ein solcher würde die USA unter Druck setzen, ebenfalls Truppen abzuziehen: «[A] whole series of adverse reactions would be triggered.»¹¹¹ Kurz darauf bat auch Aussenminister Rusk seinen britischen Kollegen, keine Aktionen zu beschliessen, bevor die USA nicht Zeit gehabt hätten, Lösungsvorschläge zu erarbeiten.¹¹²

Wie Johnson es als Antwort auf Bators Memorandum vom 11. August gewünscht hatte, waren zur gleichen Zeit bereits verschiedene Personen in

109 Force Reductions in Germany (Speaking Notes), secret, dekl. 22.03.01, undated [August 1966], in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX Memos 8/66-1/67, Nr. 152a. Das Dokument lag einem datierten Memorandum of Conversation vom 16. August bei (Memorandum of Conversation, Subject: British Proposals to Cut the Cost of the BAOR, secret, dekl. 31.03.94, 16. August 1966, in: Ebd., Nr. 152). Siehe auch Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 248.

110 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 237.

111 Memorandum of Conversation, Subject: British Plans for Military Cutbacks in Europe, Participants: Acting Secretary (Ball) u.a.; GB Botschafter Patrick Dean u.a., secret, dekl. 31.03.94, 17. August 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX Memos 8/66-1/67, Nr. 148.

112 Outgoing Telegram from Rusk to AmEmbassy London (State 32107, z.H. des GB-Aussenministers), secret, dekl. 08.02.98, 19. August 1966, in: Ebd., Nr. 103.

der Administration dabei, einen Lösungsvorschlag auszuarbeiten. Selbst in McNamaras Pentagon war inzwischen die Rede von einem trilateralen Lösungsansatz, um Grossbritannien von Abzügen abzuhalten, die ohne Zweifel das deutsche Interesse an einer nuklearen Verteidigung schüren würden. Notfalls müssten halt die USA Zahlungsbilanzhilfe an die Briten leisten.¹¹³ Bator erhielt etwa gleichzeitig einen Bericht über «The Choices in Europe», vermutlich von einem seiner direkten Mitarbeiter:

«Decisions taken in the next few months will greatly affect future security arrangements in Europe, the shape of our bilateral relations with Germany and the UK, and the broad politics and economics of the Atlantic Community in the next decade. [...] The practical choice of priorities on such issues as the offset question will largely determine our basic course. [...] It is entirely plausible to project a 1968 picture in which the United States and Europe are politically and economically isolated from one another; Britain is weak, bankrupt and isolated from both; and German politics are dangerously unsettled, with a strong anti-American flavor.»¹¹⁴

Deutschland fühle sich inzwischen erwachsen und wolle einen Platz unter den westlichen Alliierten als vereinigter Staat in Kontrolle seiner militärischen, politischen und wirtschaftlichen Ziele, fuhr der Bericht fort. Eine subtile Angst der Deutschen, von den angelsächsischen Alliierten alleine ihrem Schicksal überlassen zu werden, sei das grösste Problem: «The principal fuel for these fears is any suggestion that the US and/or Britain is disengaging.» Der Konflikt zwischen aussenpolitischen und finanziellen Zielen würde immer intensiver und gefährde das internationale Währungssystem. «The resultant of these forces could be, I think, the breakup of the Community.» Enorm wichtig für die Erhaltung der Gemeinschaft sei

113 Memorandum for the Deputy Secretary of Defense from F.S. Wyle (Büro des Assistant Secretary of Defense), Subject: Elements of a Proposal to Prevent BAOR Drawdowns in Germany and Europe, secret, dekl. 22.09.98, 18. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with President on Birth of Trilateral 8/24/66; Reply to Erhard 7/5; Letter to PM, Nr. 26. Eine konkrete Vorgehensweise wurde hingegen nicht genannt.

114 The Choices in Europe, Draft Report, by E. Hamilton, secret, dekl. 22.09.98, 19. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [2 of 3], Nr. 52 (künftig: LBJL, The Choices in Europe). Ich gehe davon aus, dass der Bericht an Bator ging, weil er in seinen Subject Files zu finden ist. Es kann mit Sicherheit gesagt werden, dass Bator diesen Bericht kannte: Er übernahm Hamiltons «worst case» Szenario quasi wörtlich in sein Memorandum an LBJ vom 23. August (siehe unten).

eine Handlungsweise, die sich an folgenden Punkten orientiere: Man dürfe nur unter Konsens zwischen den USA, der BRD und Grossbritannien weiterfahren, besonders in der Truppenfrage. Finanzielle Überlegungen müssten der atlantischen Solidarität untergeordnet werden, auch wenn das innenpolitische Folgen haben könnte. Die taktische Frage sei nun, ob die Drohung der Truppenabzüge bei nicht vollständigem *Offset* aufrechterhalten werden sollte oder nicht. Man könne, fuhr der Bericht fort, nicht davon ausgehen, dass Druck etwas am deutschen Maximalangebot ändern würde. Aber ein Truppenabzug hätte fatale Folgen: «Our departure will be seen as the death knell of NATO.» Die Deutschen könnten zu einer bilateralen Annäherung an die UdSSR getrieben werden, besonders wenn gleichzeitig die Briten abzögen und der NPT durchgesetzt würde:

«At least de facto collapse of NATO is not at all inconceivable, with both US and British troop commitments slashed. [...] Beyond NATO, the atmosphere would be poisoned for some time as regards progress toward closer economic or political relations. The cumulative effect would be disastrous to the notion of mutual benefits mutually arrived at.»¹¹⁵

Am 23. August schlug John M. Leddy, der Leiter des Europabüros (EUR) im US-Aussenministerium und *Assistant Secretary of State for European Affairs*, das konkrete trilaterale Konzept zur Lösung der Krise vor.¹¹⁶ Er hatte am selben Tag von Henry Owen vom Planungsstab ein Memorandum bekommen, das einen entsprechenden Vorschlag enthielt. Statt das konkrete Problem direkt zu lösen, sollte man folgendes versuchen: «Create a framework in which it can be viewed from the standpoint of common interest, instead of as an exercise in national bargaining.»¹¹⁷ Andernfalls würden die Hardliner in allen beteiligten Ländern die Überhand behalten. Leddy übernahm Owens Gedanke und leitete ihn an Rusk weiter. Er ortete die Wurzeln

115 Zitate und gesamter Abschnitt: LBJL, *The Choices in Europe*, S. 1–8.

116 Memorandum to the Secretary of State (Rusk) from John M. Leddy (EUR), Subject: UK Financial Problem with BAOR Action Memorandum, secret, dekl. 30.01.97, 23. August 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 4a (künftig: LBJL, UK Financial Problem with BAOR). Siehe auch: LBJL, *Analysis of Major Decisions in TT*, S. 2 und LBJL, *Trilateral Negotiations and NATO*, S. 2.

117 Memorandum for Mr. Ball and Mr. Leddy from Henry Owen (S), Subject: A New Approach to the Offset Issue, secret, 23. August 1966, in: NARA II, RG 59, DoS, Policy Planning Council (S/PC) Policy Planning Staff (S/P), Subject and Country Files, 1965–1969, Box 313, Europe 1966. Eigentlich stammte die Idee also von Owen, und nicht wie in verschiedenen DoS-Quellen erwähnt von Leddy.

der Krise in drei zusammenhängenden Problemen: Erstens in den amerikanischen und britischen *Offset*-Bedürfnissen, zweitens in der momentanen Unsicherheit über die künftige Höhe der amerikanischen und britischen Truppenbestände in Europa und drittens in der nuklearen Frage. Leddy schlug daher Owens Idee vor, diese drei Probleme trilateral anzupacken und von der emotionalen Öffentlichkeit fernzuhalten. Wenn McNamara finde, die strategische Situation gebe Anlass zu Truppenreduktionen, müsse mit den Alliierten eine Vereinbarung getroffen werden. Gleichzeitig sollte die nukleare Frage im McNamara-Komitee besprochen werden. Die Hardware-Frage sei auf Eis zu legen, ohne sie grundsätzlich auszuschließen. Leddy schlug vor, die Verhandlungen einer wichtigen Person zu übergeben, die direkt dem Präsidenten und sonst niemandem gegenüber verantwortlich wäre, und nannte Ball als möglichen Kandidaten.¹¹⁸ Damit war die später umgesetzte Strategie auf dem Tisch. Jetzt musste es schnell gehen, denn gleichentags meldete McGhee, dass bereits in drei Tagen in Bonn über das Budget für 1967 debattiert werden soll.¹¹⁹

Nach der inzwischen obligaten telefonischen Besprechung mit Ball¹²⁰ sandte Bator mehrere Memoranden für die noch am selben Abend stattfindende Sitzung an Johnson.¹²¹ Nachdem dieser es vor ein paar Tagen abgelehnt hatte, den Entwurf Bators für eine Antwort an Erhard abzuschicken, war die Frage nach der passenden Antwort noch immer offen.¹²² Bators Memoranden

118 LBJL, UK Financial Problem with BAOR.

119 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (McGhee) to Secstate WashDC (z.H. Under Secretary Ball) (Bonn 2219), Subject: Presidential Message to Chancellor Erhard, secret, dekl. 16.06.98, 23. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with President on Birth of Trilaterals 8/24/66; Reply to Erhard 7/5; Letter to PM, Nr. 7a.

120 Telcon Bator and Ball, 23. August 1966, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 141.

121 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, 23. August 1966 (künftig: LBJL, Memo Bator to LBJ); Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Agenda for Meeting on European Policy, secret, dekl. 06.06.95, 23. August 1966 (künftig: LBJL, Agenda for Meeting on European Policy); Briefing Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your Meeting This Afternoon at 6:30 on German Offset and U.S. and UK Forces in Germany, secret, dekl. 06.06.95, 23. August 1966 (künftig: LBJL, Your Meeting this Afternoon). Alle in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 5a–5c.

122 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Reply to Erhard, 16. August 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 3a und 3b. Johnson kreuzte die Auswahl «Send no letter now and set up meeting for next week» an. Bators Entwurf sah vor, die NPT-Frage auf den Besuch Erhards zu verschieben und bezüglich *Offset* Erhard vor frühzeitigem Budget-Entscheiden zu warnen.

für die Sitzung legten zwar die Thematik und alle Standpunkte der Berater objektiv dar – doch schlug Bator nur ein Vorgehen vor für den Fall, dass sich Johnson für den trilateralen Weg entschied: «The guidance will only be appropriate if you should decide in favor of a change in our offset strategy [...]»¹²³ Er wollte Johnson offensichtlich in diese Richtung führen. Bezüglich des britischen Problems bestand unter den Beratern Einigkeit: London sollte von Truppenabzügen abgehalten werden und die USA der *Mixed Commission* der BRD und Grossbritanniens beitreten. Die zentrale Frage war aber das Vorgehen bezüglich des eigenen *Offset* mit der BRD. Sollte dieser auch auf die Agenda der *Mixed Commission* gesetzt werden und sollten die USA künftig eine modifizierte Version des *Offset* in Kauf nehmen, beispielsweise eine Ausdehnung auf nicht-militärische Käufe oder auf Käufe von Langzeit-Staatsanleihen? Bator warnte explizit vor den Gefahren, sollte der bisherige Kurs (keine Truppen, falls keine *Offset*-Zahlungen geleistet werden) beibehalten werden: Truppenabzüge könnten als Hinweis auf das Ende der NATO aufgefasst werden und die Folgen für die deutsche Politik seien unanschätzbar. Für den Beschrieb des schlimmsten Szenarios wählte Bator praktisch dieselben Worte wie der Bericht über «The Choices in Europe»:¹²⁴

«Over a couple of years, we could be faced with a disintegration of our postwar security arrangements in Europe, a hostile France, an alienated and deeply neurotic Germany, a bankrupt and isolated Britain, and a rising tide of Gaullist hostility to the U.S.»¹²⁵

Ein Ausweg aus dem Dilemma wäre, so Bator, der Beitritt zur *Mixed Commission* und eine Ausdehnung des *Offset*-Vertrages. In einem trilateralen Prozess sollte ein Resultat erzielt werden, das sämtliche Interessen wahren sollte: Die deutschen Bedürfnisse nach einer Budgetentlastung und gleichzeitiger Zusicherung, dass die US-Truppen auf genug hohem Niveau für eine glaubhafte Abschreckung verblieben; die britischen Bedürfnisse nach Schutz der Zahlungsbilanz und Einsparungen im Budget, ohne durch grosse Truppenabzüge die NATO zu gefährden; und die amerikanischen Bedürfnisse nach zumindest kleinen Truppenkürzungen und kleinem Schutz der Zahlungsbilanz, so dass Johnson damit Senator Mansfield zurückhalten

123 LBJL, Memo Bator to LBJ, S. 1.

124 Siehe oben, S 64f.

125 LBJL, Your Meeting this Afternoon, S. 3.

könnte.¹²⁶ Ball, McGhee, Rostow und Bator selbst waren für diese Option – und Bator vermutete, dass auch Fowler neuerdings für diesen Weg stimmen würde. Mit seinem Vorschlag der trilateralen Verhandlungen hatte Leddy bei den Beratern im Weissen Haus längst offene Türen eingerannt. Bei McNamara hingegen schien dies nicht der Fall zu sein: «In the past, McNamara has been for staying with our present hard line, regardless of German and European politics.» Bloss Rusks Standpunkt war einmal mehr zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt – er hielt sich in der Debatte noch immer zurück.¹²⁷

Johnson entschied sich in der Sitzung für das trilaterale Prinzip zur Lösung des Problems. Ein Repräsentant sollte für die Verhandlungen eingesetzt werden, wurde aber zu diesem Zeitpunkt noch nicht bestimmt. An Erhard sollte nur eine kurze Antwort mit dem Vorschlag der trilateralen geschickt werden – die Details konnten am Treffen im September besprochen werden. Parallel dazu entschied Johnson, auch Wilson zu informieren.¹²⁸ Vor einer zweiten Sitzung zum Thema am 24. August unterhielten sich Ball und Bator erneut am Telefon. McNamara war wiederum das wichtige Thema:

«Bob [McNamara] still feels we should have done that very hard push on offset and doesn't feel he has had a hearing, although FB [Bator] kept telling the President not to decide without first talking fully with Bob. [...] [McNamara] felt he had a deal with the Secretary [Rusk] on the hard push on offset.»¹²⁹

Alle Berater, auch McNamara, seien für einen Beitritt zur *Mixed Commission*, schrieb Bator denn auch in seinem Memo an Johnson, wobei McNamara den eigenen *Offset* nicht einbeziehen wollte: «McNamara still appears to be dead opposed to any widening of the offset.»¹³⁰ Am Entscheid Johnsons änderte sich jedoch nichts mehr: Einen Tag später stimmte der Präsident dem

126 Ziele der Trilaterals und Zitat aus: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 57.

127 LBJL, Memo Bator to LBJ, S. 1 und LBJL, Agenda for Meeting on European Policy, S. 1 (McNamara-Zitat).

128 Results of the Meeting with the President on August 23, 1966 (from Francis M. Bator's notes), secret, dekl. 14.11.85, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 5g. Siehe auch LBJL, Trilateral Negotiations and NATO, S. 2.

129 Telcon, Bator und Ball, 24. August 1966, in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 142.

130 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Last Minute Information for Your European Policy Meeting at 6:30 this Afternoon, 24. August 1966, in: LBJL, NSF, Name File, Box 1, Bator Memos [1 of 2], Nr. 1.

Wortlaut der Nachricht an Erhard zu, wenn auch ergänzt um einen Satz aus der Feder McNamaras und Fowlers. Der fragliche Satz forderte Erhard auf, zum laufenden *Offset*-Vertrag zu stehen. Ausserdem kam erstmals der Name des späteren Verhandlungsführers ins Spiel: John J. McCloy, der ehemalige Hohe Kommissar in der BRD und US-Repräsentant in den Besprechungen um die französischen Truppen in der BRD. In dieser Frage engagierte sich auch der Aussenminister erstmals, wie Bator Johnson berichtete: «Rusk and Ball strongly recommend that we wait and use him rather than any of the other people you mentioned. Given McCloy's good relations with the Germans, I would agree.»¹³¹ Johnson stimmte auch diesem Vorschlag zu – genauso wie einer Arbeitsgruppe mit Bator, Robert Bowie (DoS), Frederick Deming (DoT) und John McNaughton (DoD), welche die Arbeiten koordinieren und vorbereiten sollte.¹³²

Noch am selben Tag wurde der Brief an Erhard übermittelt. Die heiklen Fragen wurden auf das baldige Treffen verschoben und Erhard dazu aufgefordert, trilateralen Verhandlungen über das Problem der Truppenstationierungen und die gemeinsame Finanzierung der Zahlungsbilanzverluste zuzustimmen.¹³³ Auch Wilson wurde einen Tag später in etwas freundschaftlicherem Ton über Johnsons Absichten informiert:

«I have become increasingly concerned during the past few weeks about the dangers of an unraveling in NATO which could easily get out of hand. [...] there is danger of serious damage to the security arrangements we have worked so hard to construct during the last 20 years.»¹³⁴

131 Das DoS profitierte am meisten von McCloy's Benennung (siehe Kap. 3.1). Zitat: Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, 25. August 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 6a.

132 Ebd. Die interdepartementale Gruppe spielte während den Trilateralen eine wichtige koordinierende Rolle und wurde später durch Eugene V. Rostow ergänzt, der ihr vorstand. Sie darf jedoch nicht mit einer anderen Gruppe unter Demings Vorsitz verwechselt werden, die sich gleichzeitig generell mit dem Zahlungsbilanzproblem befasste. Siehe zu den Sitzungen im August auch: Treverton, *The Dollar Drain*, S. 119f. und S. 143f.; Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 56f.; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 240f.; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 380f.

133 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn (Rusk to McGhee, State 34931: «Please deliver following Presidential message [...] to Chancellor Erhard»), no subject, secret, dekl. 12.06.84, 25. August 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 1–9, Nr. 7a.

134 Message from the President to Prime Minister Wilson, CAP66583, secret, dekl. 15.02.94, 26. August 1966, in: Ebd., Nr. 8a.

Aus diesem Grund, fuhr der Brief fort, wollten die USA mit den Briten und den Deutschen zusammen verhandeln. Wilson wurde zudem gebeten, keine Entscheide in den nächsten Wochen zu treffen, die den Handlungsspielraum einengen könnten.

Damit hatten es Bator und das Aussenministerium zum zweiten Mal ohne Rusks Hilfe geschafft, sich vor Johnson gegen McNamara durchzusetzen. Wie bereits betont, war McNamaras Stellung in der Administration angesichts des Vietnamkriegs besonders stark und Johnson überstimmte ihn nicht leichtfertig.¹³⁵ Im Nachhinein zeigte sich Bator hingegen äusserst selbstbewusst:

«Given all the other issues on which we needed German and U.K. support [...] I was almost certain that the President would overrule McNamara and Fowler on the big troops/money question, and, in majority leader fashion, opt for a process designed to produce an outcome that would work not just in Washington but also in Bonn and London. That is exactly what he did.»¹³⁶

Johnson lag offensichtlich viel an der NATO, wie er auch in seinen Memoiren schrieb:

«I was determined to leave office with NATO stronger than when I entered the Presidency, stronger not only as a military shield but as a forum for allied consultation and a tool for action in nonmilitary affairs. [...] After talking these questions over with my advisers, I decided in August that we should make the talks multilateral.»¹³⁷

Mit seinem Augustentscheid positionierte sich Johnson auch bezüglich der Mansfield-Resolution. Auch wenn diese aus seiner eigenen Partei stammte und obwohl McNamara und bestimmt auch der Präsident selbst viele der Argumente teilten, entschied sich Johnson gegen ein rasches Nachgeben gegenüber dem Senat. Seine Reaktion auf die Resolution in einem Telefonat mit Senator Russell Long zeigt die Zurückhaltung Johnsons in dieser

135 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 113.

136 Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy*, S. 59.

137 Johnson, *The Vantage Point*, S. 306 und 308. Mit «these questions» sind folgende Fragen gemeint: Sollte bilateral oder trilateral vorgegangen werden? Sollten Finanz- oder Sicherheitsüberlegungen dominieren? Wie sollte das Problem zwischen GB und der BRD gelöst werden?

Frage auf, obwohl er selbst eigentlich auch Truppen aus Europa zurückholen wollte:

«These sense resolutions, I don't believe are going to change things very much and I'm more anxious than any man on that goddamn committee on balance of payments to get troops out. But sure as hell I don't want to get them out with 22 [Soviet] divisions there and kick off World War III. And every damn man on that resolution will run and hide, by God, when you say <You kicked this thing off, you pulled a goddamned Chamberlain and you ran out and said you were going to pull out...> [...] Because, [if you] show a little weakness, and if those sons of bitches [the Soviets] think you're weak, they're like a country dog – you stand still, they'll chew you to death, if you run, they'll eat your ass out. [...] I goddamn sure am not going to say to the Russians at this stage of the game, when the North Vietnamese are sitting here talking to them now [...] that, by God, I'm going to cede them Europe by default and come home.»¹³⁸

So lautete denn auch die offizielle Antwort der Administration an einer Pressekonferenz am 31. August, die Mansfield-Resolution sei kein hilfreicher Schritt zu diesem Zeitpunkt.¹³⁹

McNamara hingegen betrachtete die Verteidigung als technische, keine politische Angelegenheit. Für ihn, der seine Probleme in Vietnam und nicht länger in Europa ortete, waren die Truppen in Europa überproportioniert. Die Truppen in Europa mussten für den Verteidigungsminister als eine Art unnötiger Luxus gewirkt und sich gleichzeitig als mögliche Quelle für neue Truppen für Vietnam aufgedrängt haben, zumal Johnson keine Reservisten für Vietnam aufbieten wollte. Diese Überlegungen waren für McNamara wichtiger als eine Rücksichtnahme auf deutsche oder europäische Politik.¹⁴⁰

Für den Verteidigungsminister war es wichtig, die Zahlungsbilanz zu sanieren und seine Truppen weltweit möglichst ökonomisch zu organi-

138 FRUS 1964–1968, XV, 1. September 1966, S. 402–404. Siehe auch: Zimmermann, Why They Did Not Go Home: The GIs and the Battle about their Presence in the 1960s and 1970s, in: Detlef Junker (Hg.), GIs in Germany: The Social, Military and Political History of the American Military Presence, 1945–200, Cambridge Univ. Press (in Vorbereitung).

139 Dear Mr. Vasquez (Memorandum, from: Bill Moyers, National Security Council; to: Paul Vasquez; mit Informationen zu Moyers Äusserungen an der Pressekonferenz), 9. September 1966, in: LBJL, WHCF, Box 12, CO 1–9 Europe, Nr. unbekannt.

140 Siehe auch Trevorton, The Dollar Drain, S. 117 und S. 159.

sieren. Wie Walt Rostow in einem persönlichen Interview zum Ausdruck brachte, war McNamara ein äusserst versierter Organisator und Statistiker, der glaubhaft argumentierte aus seiner reservierten Perspektive, der aber kaum Verständnis für das grössere politische Umfeld in Europa aufbringen konnte.¹⁴¹ Aus diesen Gründen hatte sich im August 1966 eine Allianz, vor allem zwischen Bator und Ball, aber auch unter Teilnahme von McGhee und Walt Rostow, gegen McNamara entwickelt – schliesslich kümmerte sich der Aussenminister, Rusk, nicht gross um die Frage. Wollte der Präsident den europäischen Überlegungen Rechnung tragen, hatte er gar keine Wahl, als weder auf McNamara noch auf den Kongress zu hören, auch wenn deren Argumente aus ökonomisch-militärischer Perspektive richtig gewesen sein mögen. Andererseits musste Johnson in den nächsten Monaten eine Lösung finden, welche die Kritiker ruhig stellen würde. Die Rücksicht auf europäische Standpunkte war in der heiklen, symbolischen Frage der Truppenstationierung allerdings entscheidend für den Erfolg.

2.1.3 Vorfeld des Besuches Kanzler Erhards: Missverständnisse und neue Prioritäten

Die Antworten der Alliierten auf Johnsons Vorschlag fielen unterschiedlich aus. Wilson antwortete kurze Zeit später und willigte in die trilateralen Verhandlungen ein, wünschte aber vorgängige bilaterale Gespräche mit den USA: «Unless we concert our position, there is the risk of the Germans playing us off against each other.» Wilson war allerdings nicht bereit, die parallel laufenden Gespräche in der NATO über die britischen Reduktionen zu stoppen – gewisse der anstehenden Entscheide könnten das Ende der trilateralen Verhandlungen nicht abwarten.¹⁴² Am *Tuesday Lunch* vom 30. August überlegte sich die Johnson-Administration, wie auf die britischen Einwände zu reagieren sei. Aus den Unterlagen für den Lunch wird klar, dass Rusk und Ball gemeinsam gegen vorgängige bilaterale Gespräche eintraten. Johnson war wichtig, dass die «McCloy-Übung» möglichst schnell

141 Persönliches Interview des Autors mit Walt W. Rostow in Austin, Texas, vom 19. August 2002.

142 Message from Prime Minister Wilson to President Johnson (from White House Situation Room to the President, CAP66596), secret, dekl. 26.04.01, 28. August 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 10, United Kingdom, Vol. 5 [2 of 2], PM Wilson Correspondence, June 10, 1966–Dec. 5, 1966, Nr. 91, S. 1f.

beginnen konnte. Es war demnach inzwischen klar, dass McCloy der Verhandlungsführer sein sollte.¹⁴³

Johnson entschied sich für einen Antwortentwurf Balls an Wilson, der den Premierminister nochmals eingehend vor Vorentscheiden bezüglich der BAOR warnte: Die Allianz stehe auf dem Spiel und Mittel zur Begrenzung des Zahlungsbilanzverlustes müssten mit Einbussen im Verteidigungs- und Aussenpolitik-Bereich in Relation gesetzt werden. Vor allem aber dürfe den Deutschen nicht das Gefühl gegeben werden, sie würden nicht ernst genommen: «It is essential [...] that we show sensitivity to German opinion which seems more and more confused and apprehensive.»¹⁴⁴ Die Amerikaner lehnten daher vorgängige bilaterale Gespräche ab, wollten dafür im Interesse der Briten, dass die trilateralen Verhandlungen so rasch wie möglich beginnen. Ball reiste die nächsten Tage mit folgendem Auftrag nach London: «Impress the British with importance of tripartite as opposed to bilateral approach.»¹⁴⁵ Geplant war, die trilateralen Verhandlungen bis spätestens Ende September zu beginnen. Ball sollte die Briten ausserdem auf die Problematik der Schnittstelle zwischen den Verhandlungen und der NATO ansprechen. Seine Aufgabe war es, den Briten die amerikanische Vorstellung der Verhandlungen näher zu bringen.

Die trilateralen Verhandlungen sollten, so wurde Ball von Rusk instruiert, Antworten geben auf Fragen wie: Wie viele Truppen sind angesichts einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse nötig für die Verteidigung? Welche Umorganisirungen zur Einsparung von Zahlungsbilanzgeldern sind

143 Tuesday Lunch, 2:00 p.m., August 30, 1966, Agenda, secret, dekl. 12.07.99, 30. August 1966, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 1, Meetings with the President April–December 1966, Nr. 23 und 24. Es wurde am Lunch ebenfalls entschieden, die UdSSR im September nicht nur bezüglich NPT, sondern auch bezüglich gemeinsamer Truppenreduktionen in Europa anzugehen (siehe zum NPT weiter unten). Der «Tuesday Lunch» war ein regelmässiges, gemeinsames Mittagessen der wichtigsten Berater und des Präsidenten (meistens Rusk, McNamara, Walt Rostow und Johnson).

144 Die Antwort wurde am 1. September losgeschickt: Message from the President to the Prime Minister (CAP66613), secret, dekl. 26.04.01, 1. September 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 10, United Kingdom, Vol. 5 [2 of 2], PM Wilson Correspondence, June 10, 1966–Dec. 5, 1966, Nr. 86b. Balls erster Entwurf: Memorandum from Under Secretary Ball to Walt Rostow (draft reply to PM Wilson), secret, dekl. 13.08.97, 29. August 1966, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 1, Meetings with the President, April–December 1966, Nr. 26i.

145 Outgoing Telegram to AmEmbassy London (for Undersecretary Ball from Secretary Rusk; State 41140), Subject: Under Secretary's Discussions with British on Tripartite Talks, secret, dekl. 22.09.98, 3. September 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [3 of 3], Nr. 87.

möglich? Wie können die Ungleichheiten in Verteidigungsausgaben zwischen den USA und den Europäern ausgeglichen werden, ohne die NATO zu gefährden?¹⁴⁶ Der britische Außenminister George Brown stimmte in seinen Gesprächen mit Ball dieser Ausgangslage zu, betonte aber erneut, Wilson sei auf rasche Entscheide angewiesen; bereits Mitte Oktober, nach der Beendigung der Arbeit in der *Mixed Commission*, müsse Wilson seine Sparankündigung im Parlament konkretisieren.¹⁴⁷ Damit hatten die Briten definitiv in die Gespräche eingewilligt.

Erhard hingegen war weniger einfach für die Gespräche zu gewinnen als Wilson. Er beklagte seine schwierige Situation und verwies auf unpassende Stellungnahmen aus Washington, insbesondere von McNamara. Der Kanzler beabsichtigte, sich bei Johnson, mit dem er freundschaftlichen Umgang pflegte, persönlich über den schlechten Stil zu beklagen.¹⁴⁸ Es wurde immer klarer, dass Bonn sich erst am Treffen auf höchster Ebene auf eine Diskussion einlassen wollten. Gleichzeitig schrieb Birrenbach aus Deutschland, dass erst nach der Lösung des momentanen unglücklichen Problems bezüglich der Truppen der Weg frei sein würde für die Lösung der restlichen gemeinsamen Probleme. Rostow übergab Birrenbachs Brief an Johnson und informierte ihn über seine Sorgen: «The Erhard visit may be one of the most important U.S.-German meetings of recent times, both because issues of substance will be involved and because the Germans [...] need reassurance [...]»¹⁴⁹

Am 7. September bestätigte Erhard die amerikanischen Befürchtungen in seinem Antwortbrief auf Johnsons Vorschlag. Er sah zwar ebenfalls die gesamte Allianz gefährdet, wollte aber erst während seines Besuchs in Washington über den Vorschlag diskutieren.¹⁵⁰ Gleichzeitig berichtete

146 Ebd., S. 3f.

147 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 22.01.92, 8. September 1966 (künftig: LBJL, Bator Memo 8.9.66) und als Beilage: Copy of London 1924, 7. September 1966, beide in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 12 September 1–14, 1966 [2 of 2], Nr. 57 und 57a.

148 Memorandum, Sender / Empfänger unbekannt, secret, dekl. 22.01.02, 30. August 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers, Cables, Memos [9/66], Nr. 55. Das Dokument ist teilweise noch immer klassifiziert (z.B. das Subject, der Sender, der Empfänger).

149 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, 2. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Memos 9/66–11/66, Nr. 78.

150 «Ich schlage vor, dass wir bei meinem bevorstehenden Besuch in Washington im Rahmen einer umfassenden Erörterung der Zukunft der Allianz und der langfristigen

McGhee aus Bonn über seine Gespräche mit Aussenminister Schröder. Aus deutscher Sicht würden die Briten ohnehin Truppen abziehen – würden die Amerikaner in den Verhandlungen verlangen, dass die Deutschen mehr für die englischen Truppen bezahlen? Dann sei, so Schröder, die Übung gar nicht nötig. Ohnehin glaubte Schröder, die Verhandlungen würden für die Briten bloss klar machen, dass die USA mehr von den Deutschen verlangen könnten als sie, weil der BRD die US-Truppen wichtiger waren als die britischen.¹⁵¹ Offensichtlich hatte man in Bonn die Bedeutung der BAOR-Präsenz für die Höhe der amerikanischen Bestände noch nicht begriffen und daher auch nicht verstanden, dass der amerikanische Vorschlag eine Reaktion auf diese Tatsache gewesen war mit dem Ziel, Zeit zu gewinnen.¹⁵²

Erhard fürchtete die Konfrontation mit zwei Gläubigern zugleich.¹⁵³ McGhee meldete sich mehrere Male aus Bonn und bat um genauere Instruktionen. Es fiel ihm schwer, die kritischen Deutschen, die nicht zuletzt erst das Resultat der *Mixed Commission* mit den Briten abwarten wollten, von den trilateralen Verhandlungen zu überzeugen.¹⁵⁴ Die Instruktionen von Ball aus Washington waren eindeutig:

«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. The result would put enormous pressure on the United States to make corresponding withdrawals and a process of unraveling can be started, with critical

Planung für die Verteidigung Europas auch über Ihren Vorschlag sprechen.» Letter from Erhard to Johnson, secret, dekl. 21.04.99, 7. September 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 3, Germany, Vol. 3 [1 of 2], Chancellor Erhard Correspondence, March 25, 1966–Feb. 5, 1967, Nr. 33, S. 1.

151 Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 254f.

152 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 2879), Subject: Discussion with Schroeder – Trilateral Offset, secret, dekl. 22.09.98, 7. September 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [1 of 3], Nr. 26a.

153 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 241f.

154 Incoming Telegram from McGhee to Rusk and Ball (Bonn 2883), secret, dekl. 22.09.98, 8. September 1966 (künftig: LBJL, Bonn 2883) und Incoming Telegram from McGhee to Leddy and Ball (Bonn 2933), secret, dekl. 22.09.98, 8. September 1966, beide in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [3 of 3], Nr. 82 u. 84. Nr. 82, S. 1: «I will need to know more about our own ideas of what can come out of these discussions [...]».

consequences. [...] It would be our strong hope that out of trilateral discussions practical arrangements can be worked out on both questions of finance and force levels which will be acceptable on all three countries and preserve essential NATO security requirements which we are convinced will otherwise be endangered. [...] persuade him to agree to commencement of trilateral talks next week [...].»¹⁵⁵

Doch nur zwei Tage später meldete sich McGhee erneut und berichtete von einer Sitzung im deutschen Kabinett zum Verhandlungsvorschlag. Obwohl Erhard grösstes Vertrauen habe in McCloy und bereit sei zur Kooperation, wolle er mit dem Entscheid bis nach dem Treffen mit Johnson warten: «I believe we must now accept the Chancellor's decision [...].»¹⁵⁶ Man folgte dem Rat des Botschafters und sandte am 17. September eine Nachricht Johnsons an Erhard ab, in der Verständnis ausgedrückt wurde – Johnson akzeptierte Erhards Entscheid und man wartete den Besuch des Kanzlers nun auch in Washington ab.¹⁵⁷

Die deutsche Zurückhaltung und mangelnde Diskussionsbereitschaft ist angesichts der gleichzeitigen Entwicklung in den Budgetsitzungen des Kabinetts in Bonn besonders erstaunlich. Nach einer Rücktrittsdrohung von Finanzminister Dahlgrün einigte sich das Kabinett Ende August, weitere Sparmassnahmen durchzusetzen – auch im Verteidigungsministerium, das für 1967 nur noch 18,54 Mrd. DM erhalten sollte, 700 Mio. weniger als von Hassel gefordert hatte. Am 8. September sperrte Dahlgrün zudem 200 Mio. DM des laufenden Verteidigungsetats, was das vorläufige Ende der *Offset*-Zahlungen nach Washington bedeutete – nicht einmal die offenen Zahlungen bis Ende 1966 waren erfüllbar.¹⁵⁸ Eine Steuererhöhung kam zur Lösung des Problems nicht in Frage, da die FDP den Bestand der Koalition von dieser

155 Outgoing Telegram from Ball to McGhee (State 42890), secret, dekl. 25.08.66, 8. September 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 11a, S. 1f.

156 Incoming Telegram from McGhee to Rusk, Ball, Leddy and Amb. Bruce (US-Botschafter in London; Bonn 3019), secret, dekl. 12.06.64, 10. September 1966, in: NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 101a.

157 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn (State 49355), secret, dekl. 01.09.66, 17. September 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 3, Germany, Vol. 3 [1 of 2], Chancellor Erhard Correspondence, March 25, 1966–Feb. 5, 1967, Nr.26.

158 Mindestens 1 Mrd. DM fehlte für den Offset. Siehe Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 243. Details zum Kabinettsmeeting Ende August in: Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 731f.

Frage abhängig gemacht hatte.¹⁵⁹ Zudem setzte sich in Bonn die politische Krise fort: Ab Mitte August häuften sich die Gerüchte und Spekulationen über eine mögliche Kabinettsumbildung.¹⁶⁰ Inzwischen hatte sich auch der politische Vater der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, zu Wort gemeldet und forderte offen, «den Kanzler [zu] wechseln.»¹⁶¹ Verteidigungsminister von Hassel war in einen politischen Überlebenskampf verwickelt – nicht zuletzt wegen des Vorwurfs, im Rahmen des *Offset* ungerechtfertigt Waffen in den USA gekauft zu haben – den er schliesslich durch ein Vertrauensvotum im Bundestag am 21. September knapp überstand. Besonders unter Beschuss stand auch Ludger Westrick, Staatssekretär im Kanzleramt und einer der wichtigsten Mitarbeiter Erhards, der schliesslich am 15. September zurücktreten musste.¹⁶² Das Schicksal Erhards war von der Lösung der drückenden Budgetkrise und von einer glaubhafteren Aussenpolitik abhängig geworden.¹⁶³

Dennoch bereitete sich der Kanzler in keiner Sitzung wirklich auf seinen USA-Besuch vor. Wie McGhee aus Bonn berichtete, war nur von Hassel mit einem Entwurf von Lösungsvorschlägen beschäftigt, die aber nie diskutiert wurden: «There has as yet been no internal German discussion at the Ministerial level of a counter-proposal to a continuation of the full offset.»¹⁶⁴ Erhard ging davon aus, im persönlichen Gespräch mit Johnson das Problem regeln zu können. Treverton vermutet, dass Erhard und seine Berater schlicht den Ernst der Lage verkannten. Erhard musste zwar bewusst gewesen sein, dass der Besuch für ihn sehr bedeutsam war – dennoch mied er sämtliche amerikanischen Bemühungen zur Kontaktaufnahme und vorgängigen Besprechung des Problems. Stattdessen vertraute Erhard voll auf seine persönliche Beziehung zu Johnson und hoffte, sein politisches Problem

159 Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 733. Für Erhard waren Steuererhöhungen oder Budgetanpassungen zu Gunsten der Verteidigung gemäss eigener Einschätzung «politischer Selbstmord»: Intelligence Memorandum: Erhard's Visit to the US, Central Intelligence Agency, Directorate of Intelligence, secret, dekl. 21.06.00, 21. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 45, S. 3 (künftig: LBJL, Intelligence Memorandum).

160 Osterheld, *Aussenpolitik unter Erhard*, S. 339. Siehe zur politischen Krise in der BRD ebd., S. 337ff.

161 Ebd., S. 346.

162 Zu von Hassel: LBJL, Intelligence Memorandum, S. 11; Zimmermann, *Money and Security*, S. 199f.; zu Westrick: Osterheld, *Aussenpolitik unter Erhard*, S. 346ff.; Zimmermann, *Money and Security*, S. 202f.; ders., *The Burden-Sharing Problem*, S. 340f.

163 Zimmermann, *Money and Security*, S. 194.

164 LBJL, Bonn 2883 (8. September 1966), S. 3.

mit Hilfe der Freundschaft zu Johnson lösen zu können.¹⁶⁵ Stattdessen übte er sich lieber in bissigen Kommentaren über McNamara, die jedoch Johnson für das anstehende Treffen kaum milder stimmten.

Der Kanzler trat seine Reise nach Washington schliesslich denkbar unvorbereitet an.¹⁶⁶ In Washington blieb nichts anderes übrig, als über Erhards mögliche Vorschläge am Treffen zu spekulieren. McGhee berichtete Mitte September, Erhard werde wohl eine halbjährige Verlängerung für die Bezahlungen unter dem laufenden *Offset*-Vertrag beantragen.¹⁶⁷ Schliesslich wurde McGhee vom Kanzler persönlich kurz zuvor erstmals offiziell informiert, der laufende *Offset*-Vertrag werde ebenfalls nicht zeitgerecht erfüllt werden können.¹⁶⁸ Als Angebot für den nächsten Vertrag würden wohl höchstens \$350 Mio. pro Jahr zur Verfügung stehen – und das sei kein Bluff, sondern das mögliche Maximum in der momentanen deutschen Situation. Ausserdem warnte McGhee, der Kanzler stehe kurz vor seinem politischen Ende, besonders wenn er Steuern erhöhen müsste. Erhard brauche dringend eine Erleichterung in den *Offset*-Verpflichtungen:

«He will, in effect, throw himself on the President's mercy in seeking a new understanding which would relieve him of a part of the offset purchase obligation without entailing the withdrawal of US troops.»¹⁶⁹

165 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 73. Siehe auch ebd., S. 36 und S. 69; Hildebrand, *Von Erhard zur Grossen Koalition*, S. 177. Besonders eindrücklich schildert auch Bator die Bemühungen der US-Administration: «We used every available channel to Erhard, including his banker nephew [der in den USA lebte und mit Erhards Tochter verheiratet war], to tell him that it wouldn't work, and that something must be worked out before his visit.» Siehe: Bator, *Johnson and Foreign Policy*, S. 58.

166 Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 737; siehe auch: Zimmermann, *Money and Security*, S. 203; Ders., *The Burden-Sharing Problem*, S. 340f.

167 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (McGhee) to SecState (Pass to White House; Bonn 3203), secret, dekl. 21.04.99, 15. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 9 (künftig: LBJL, Bonn 3203).

168 Zimmermann, *Money and Security*, S. 201; Siehe auch: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: The Offset Problem – Possible Topic for Lunch Tomorrow, secret, dekl. 13.07.98, 13. September 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 12, September 1–14, 1966 [1 of 2], Nr. 28c (künftig: LBJL, The Offset Problem): «Last Saturday, Erhard admitted to McGhee for the first time that they will not be able to fulfill this agreement; [...].»

169 LBJL, Bonn 3203, S. 3.

Neben den Problemen mit den Alliierten erregte ab August auch ein zweites Thema das Interesse der Administration: Der Non-Proliferationsvertrag (NPT). Im Verlaufe des Sommers 1966 hatten die amerikanischen Verhandlungsführer in Genf den Eindruck bekommen, die Sowjetunion sei nach wie vor am Abschluss des Vertrages interessiert. Seit sich Johnson Anfang Juli 1966 an einer Pressekonferenz verpflichtet hatte, alles Mögliche zu unternehmen, um den NPT zu verwirklichen, verlor das Thema nicht mehr an Brisanz.¹⁷⁰ Im *Tuesday Lunch* von Ende August, der sich primär um die trilateralen Verhandlungen drehte¹⁷¹, wurde auch kurz über die Verhandlungen mit der UdSSR gesprochen. Die Haltung der USA in der Frage begann sich gleichzeitig mit der Entwicklung einer Position für die trilateralen Verhandlungen herauszukristallisieren. Rostow informierte Johnson am 2. September über ein Gespräch mit McNamara, in dem die beiden sich ein Angebot an die UdSSR für die nächste Verhandlungsrunde überlegt hatten:

«If we are now to probe Gromyko and the Russians deeply as to the possibility of a non-proliferation treaty, Bob McNamara's and my judgment is that the probe should take place on this question: Would the Russians sign a treaty if we were to guarantee that we would not surrender under any future circumstances, and whatever the forum of nuclear organization in the West, our veto over the firing of nuclear weapons? [...] I believe the job could be done, because, at bottom, what the Europeans are really grooping for – although they are not very clear about it – is not an independent right to fire, but an insurance policy against the possibility that at some future time some American administration might pick up its nuclear weapons and its troops and go home.»¹⁷²

Gleichzeitig versuchte Rostow auch Rusk zu überzeugen, der Johnson empfahl, an der hypothetischen gemeinsamen Nukleartruppe festzuhalten, statt sich auf den NPT zu konzentrieren.¹⁷³ Rostow informierte den Aussenmi-

170 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 153.

171 Siehe den Anfang dieses Kapitels.

172 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, top secret, dekl. 26.08.96, 2. September 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 12 September 1–14, 1966 [2 of 2], Nr. 97, S. 1f. Gromyko war der sowjetische Aussenminister.

173 Zu Rusks Haltung siehe: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 61.

nister, dass der Präsident «in diesem Bereich» gerne «vorwärts» machen würde. Er bekräftigte auch in diesem Memorandum den zentralen Punkt: Das US-Veto über den Einsatz nuklearer Waffen sollte niemals aufgeben werden. Damit, war sich Rostow bewusst, würde allerdings einigen gegebenen Zusicherungen widersprochen: Die Europäer würden nie eine eigene Nukleartruppe bekommen, die sie ohne Zustimmung der Amerikaner einsetzen könnten. Aber das wollten sie gemäss Rostow auch nicht wirklich, sondern vielmehr eine Zusicherung, dass sich die USA nicht plötzlich aus Europa zurückziehen würden.¹⁷⁴ Um eine solche Zusicherung drehten sich die bald beginnenden trilateralen Verhandlungen.

Auch Bator beschäftigte sich gleich nach seiner Rückkehr aus einer Woche Ferien mit der NPT-Frage. Am 7. September empfahl er Johnson, den Vorschlag von Rostow und McNamara umzusetzen: «Sound out the Russians on language which would commit us to keeping a veto indefinitely».¹⁷⁵ Allerdings sollten unbedingt zuerst die Deutschen informiert und davon überzeugt werden, dass dies auch in ihrem Interesse sei. Bator empfahl die Entsendung eines hohen Beamten zu diesem Zweck, vorzugsweise Walt Rostow. Seine Mission stellte sich Bator sehr konkret vor:

«Whoever is sent [...] should go to Germany very soon. And I think he should tell Erhard, albeit gently, that this is what we will do, not ask his permission. (In terms of foreign policy considerations, it would be better to do this during the winter – after we make headway on troop levels, offset, etc).»¹⁷⁶

Damit war die Frage aus Erhards Brief vom 5. Juli bezüglich der europäischen Option einer eigenen Nuklearmacht innerhalb der Administration beantwortet: Vielleicht ja, aber bestimmt nicht ohne US-Veto über den Einsatz der Nuklearwaffen. Gleichzeitig wird aus den erwähnten Memoranden aber auch klar, dass sich die Amerikaner in Bezug auf nukleare Konsultation, etwa im Sinne des *Select Committee* oder der späteren NPG, von den Sowjets nichts diktieren lassen wollten. Konsultation ja, Hardwarelösung nein: So lautete der neue Kurs in Washington.

174 Memorandum to Secretary Rusk from Walt W. Rostow, no subject, top secret, dekl. 10.04.94, 3. September 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 12 September 1–14, 1966 [2 of 2], Nr. 84a (Zitat: S. 1).

175 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Non-Proliferation and Nuclear-Sharing, secret, dekl. 27.01.92, 7. September 1966, in: Ebd., Nr. 51a.

176 Ebd.

Am *Tuesday Lunch* des 13. Septembers informierte Rusk über die Themen für seine anstehenden Gespräche mit dem sowjetischen Aussenminister Gromyko in New York, darunter auch den NPT. In derselben Sitzung erläuterte McNamara die nächsten Schritte im *Select Committee*: Am kommenden NATO-Verteidigungsministertreffen im Rahmen der zum *Select Committee* gehörenden *Nuclear Planning Working Group* (NPWG) am 23. und 24. September in Rom sollten Massnahmen eingeleitet werden, damit im Dezember am NATO-Ministertreffen die NPG auf ständiger Basis eingeführt werden konnte.¹⁷⁷ Für den Besuch Erhards bedeutete dies nichts Gutes, zumal McGhee aus Bonn mehrmals berichtete, insbesondere die Presse stilisiere den NPT zu einem grossen Thema am Treffen der Staatschefs hoch – das Thema war in der BRD hochbrisant.¹⁷⁸ McGhee empfahl daher, Erhard nicht unter Druck zu setzen, für immer einer Hardwarelösung abzuschwören; vielmehr sollte er für die künftige NPG gewonnen werden.¹⁷⁹ Rostow machte Johnson in einem Memorandum zudem darauf aufmerksam, Erhard werde wohl ein härterer Verhandlungspartner sein als gewöhnlich und die Hardwarefrage direkter aufbringen als bisher – auch wenn dies bloss ein taktischer Schritt sein könnte, um mehr Vorteile aus der NPG erhalten zu können.¹⁸⁰

Besonders heikel war das Problem, weil noch am letzten Erhard-Besuch im Dezember 1965 ein Memorandum ausgearbeitet worden war, in dem die Errichtung einer nuklearen Truppe unter gemeinsamem Kommando angestrebt wurde. Das neue Ziel der USA war nun aber die Etablierung der NPG noch im laufenden Jahr – der nächste Schritt dazu, das Treffen der NPWG,

177 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Suggested Luncheon Agenda, September 13, 1:30 P.M., top secret, dekl. 05.05.89, 12. September 1966, in: Ebd., Nr. 28a (künftig: LBJL, Suggested Luncheon Agenda).

178 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (McGhee) to Secstate (Bonn 3074), 12. September 1966, in: NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Cables 9/66–11/66, Nr. 22.

179 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (McGhee) to Secstate (Bonn 3364), secret, dekl. 18.01.00, 19. September 1966, in: LBJL, NSF, Files of Spurgeon Keeny, Box 6, Germany I, Nr. 10a.

180 Memorandum to the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 30.11.01, 10. September 1966, in: NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 12 September 1–14, 1966 [1 of 2], Nr. 40 und Nr. 41.

stand bereits unmittelbar bevor. Am baldigen Treffen sollte Erhard genau diese Neuentwicklung gut «verkauft» werden können.¹⁸¹

Aus einem *Department of State*-internen Bericht des Planungsstabs wird ersichtlich, dass damit gerechnet wurde, eine Konsultationslösung wäre für die BRD ausreichend. Bonn sei sich bewusst, dass ein Beharren auf einer Hardwarelösung die Entspannung in Europa erschweren würde, hiess es in dem Bericht. Daher sei Westdeutschland wohl eher bereit als vor kurzem, sich mit einer Konsultationslösung zumindest vorübergehend zu arrangieren:

«Germany clearly has less reason now to press for <hardware> than it did when the Special Committee was formed, and barring a sharp increase in East-West tension in Europe, there is no reason to believe that this trend will be reversed in the foreseeable future. This does not mean that all the security and prestige considerations which led Germany to seek a ‘hardware solution’ have disappeared. To the extent that these considerations remain, however, continued participation in an organization such as the Special Committee would be able to satisfy them to a reasonable degree. [...] The European participants would have the opportunity to become aware of the real capabilities and limitations of nuclear weapons, and could develop a greater appreciation for the considerations of underlying US nuclear policy. [...] Finally, active participation in deployment and targeting could provide the prestige of having an active role in the execution of nuclear policy.»¹⁸²

Aus einem weiteren Briefing-Papier zum Thema NPT für Johnsons Meeting mit Erhard wird klar, was der Grund für den Wechsel der Ansicht in

181 Siehe (auch zum Treffen im Dezember 1965) die Beilage zur Briefing-Mappe Johnsons für das Meeting mit Erhard: Visit of German Chancellor Erhard, September 26–27, 1966, Background Paper: Nuclear Policy (drafted by V. Baker (EUR/RPM), cleared by Leddy (EUR)), secret, dekl. 11.09.00, 19. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 192, Germany, 9/66, Erhard Visit Briefing Book [9/66], [1 of 2], Nr. 38.

182 DoS Director of Intelligence and Research, Research Memorandum to the Acting Secretary (Ball) from Thomas L. Hughes (INR), Subject: The Special Committee: Can It Satisfy European Nuclear Aspirations?, secret (NND979519), 22. September 1966, in: NARA II, RG59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and Country Files, 1965–1969, Box 313, Europe 1966, S. 11. In diesem Dokument findet sich auch eine Übersicht über die Entstehungsgeschichte des *Select Committee* und der NPWG (S. 5–10).

Washington war: Sowohl Alliierte¹⁸³ als auch Gegner und Neutrale sahen die amerikanischen Bemühungen zur Offenhaltung einer Hardwarelösung immer mehr als Ursache für das bisherige Scheitern der NPT-Verhandlungen. Nur noch die BRD legte Wert auf eine Hardwarelösung: «The nuclear policies of our two governments [USA und BRD] are the chief obstacle to preventing the further spread of nuclear weapons.»¹⁸⁴ Gleichzeitig konnte man annehmen, dass die UdSSR Konsultationen innerhalb der NATO trotz NPT akzeptieren würde. Das Problem war, dass man explizite Zusicherungen an Deutschland brechen würde, sollte dieser Kurs gefahren werden. Die BRD würde massiv an Vertrauen in die USA verlieren, fährt das Papier fort. Darum gelte es folgendes zu berücksichtigen: «The effects of any action, implemented in such a way as to alienate or isolate the Germans, upon US capability to maintain the Atlantic tie and NATO integration in the face of Gaullist pressures».¹⁸⁵

Für Bonn wäre die schlimmste Aktion in diesem Stil der Abzug von US-Truppen aus Europa – das Thema, um das es in den trilateralen Verhandlungen hauptsächlich gehen sollte. Wollte Johnson sein NPT-Versprechen aus der Rede von Anfang Juli halten, musste insbesondere in der Truppenfrage äusserst sorgfältig vorgegangen werden. Bevor der soeben beschriebene Kurs in der nuklearen Frage gefahren werden konnte, mussten allerdings die Entwicklung am Treffen der NPWG und die Reaktion Erhards am kommenden Meeting mit Johnson abgewartet werden.

183 Insbesondere die Briten waren inzwischen ausgesprochene Gegner einer Hardwarelösung. Siehe beispielsweise eine Unterhaltung zwischen Eugene Rostow (*Under Secr. of State for Political Affairs* im DoS ab Oktober) und Harold Wilson, in der Letzterer deutliche Worte benutzte: «Britain could not go along with a hardware solution [sic] to the nuclear problem. What is important is what is in the people's mind. The reality in the British mind is the Nazi threat. Therefore there should be no more talk about hardware solutions, since this could affect US close operation with Britain.» Zitat: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 4272), Section 2, no subject, secret, dekl. 02.08.00, 22. November 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX, Cables 8/66–1/67, Nr. 49, S. 2 (künftig: LBJL, London 4272). Das Treffen der beiden wird wieder aufgegriffen in Kapitel 3.2.2.

184 Visit of German Chancellor Erhard, Washington D.C., September 26–27, 1966, Background Paper, Non-Proliferation and the Aftermath of Geneva (Drafted by Miss Boyle und V. Baker (EUR/RPM), cleared by Leddy (EUR)), secret, dekl. 16.01.92, 22. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 192, Germany, 9/66, Erhard Visit Briefing Book [9/66], [1 of 2], Nr. 36 (Zitat: S. 3). Das Dokument lag in Johnsons Briefing-Mappe.

185 Ebd.

Die Vorbereitungen auf Erhards Besuch beschränkten sich nicht nur auf die nukleare Frage. In Washington bereitete man auch die trilateralen Verhandlungen und den Umgang mit Erhard in der Frage des *Offset* vor, ab dem 8. September bereits unter Mithilfe des vorgesehenen Verhandlungsführers McCloy.¹⁸⁶ In gemeinsamer Arbeit versuchten das Aussen-, Verteidigungs- und Finanzministerium unter Leddys Führung eine gemeinsame Position für die Verhandlungen zu finden, während Bator noch in den Ferien weilte. Das Finanzministerium wurde beauftragt, alternative Ideen für den *Offset* vorzubereiten, während das Pentagon an einem Bericht über nötige Truppenlevels in Europa arbeitete und das Aussenministerium einen Entwurf über den Umfang der trilateralen Verhandlungen entwarf.¹⁸⁷

Im oben erwähnten *Tuesday-Lunch* vom 13. September standen auch Informationen McNamaras zur *Offset*-Problem mit der BRD auf der Agenda – noch immer war der Verteidigungsminister zuständig für die Frage, zumindest was den laufenden Vertrag betraf.¹⁸⁸ Im Zentrum stand diesmal nämlich der laufende *Offset*-Vertrag, zumal ein möglicher künftiger Vertrag bereits in Bearbeitung stand, wie Bator dem Präsidenten in einem Memorandum zur Vorbereitung auf den Lunch darlegte.¹⁸⁹ Das Problem war, dass bis jetzt erst \$267 Mio. der erwarteten \$1,4 Mrd. von der BRD bezahlt worden waren. Bis Ende Jahr rechnete man zwar mit weiteren Zahlungen, doch für die dann noch verbleibenden sechs Monate bis zum Vertragsende im Juni 1967 fehlten noch immer \$705 Mio., von denen gemäss der aktuellen deutschen Budgetplanung höchstens \$200–300 Mio. zu erwarten seien. Bator empfahl Johnson, noch keine Entscheidung zu fällen, wie mit Erhard umzugehen sei – zuerst sollten Rusk, McNamara und Fowler einerseits, Deming (DoT), McNaughton (DoD) und Leddy (DoS) andererseits die Alternativen ausarbeiten.¹⁹⁰

Einige Stunden später äusserte Bator in einem weiteren Telefonat mit Ball, warum er dem Präsidenten Zurückhaltung empfohlen hatte: «FB [Bator] got the impression McN [McNamara] doesn't care in what way the current offset is made by June '67.» Bator zog es vor, ein Treffen mit Johnson abzu-

186 Outgoing Telegram to AmEmbassy London from Rusk to Ball (State 41554), secret, dekl. 08.02.78, 6. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX Cables 8/66–1/67, Nr. 100 und LBJL, Bator Memo 8.9.66, S. 1.

187 Memorandum for Mr. Walt W. Rostow from Nathaniel Davis, Subject: Meeting on Troop Levels and Offset, secret, dekl. 22.09.98, 2. September 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [3 of 3], Nr. 108.

188 LBJL, Suggested Luncheon Agenda (13. September 1966), S. 2.

189 LBJL, The Offset Problem (13. September 1966), S. 1.

190 Ebd.

halten und zu diskutieren, was «die Deutschen» vorschlagen könnten und wie die Antwort darauf lauten sollten. Es ist zu vermuten, dass Bator das Thema bloss nicht von McNamara alleine behandelt haben wollte. Ball jedenfalls teilte die Bedenken seines Kollegen aus dem Weissen Haus: «B [Ball] agreed and said he would try to do a memorandum on the matter.»¹⁹¹ Die beiden schienen sich weiterhin eng über das weitere Vorgehen abzusprechen.

Doch offensichtlich fühlte sich McNamara dadurch nicht besonders eingeengt. Am 15. September informierte Leddy Ball telefonisch, das Verteidigungs- und das Finanzministerium seien dabei, ein Memorandum über das *Offset*-Problem direkt an Johnson zu verfassen, ohne das Aussenministerium mit einzubeziehen. Ball meinte, er habe noch nie von einem solchen Memo gehört, doch Leddy beruhigte ihn sogleich: «L [Leddy] said he would see what he could smoke out from Bator» – auf Bator konnte man sich im Aussenministerium offensichtlich als Mitstreiter verlassen.¹⁹² Zwei Tage später unterhielten sich Ball und Leddy erneut. Leddy berichtete, er habe McNamaras Memorandum erhalten und bezeichnete es abschätzig als «dieses Ding». Ball hatte es auch gelesen und war entsetzt: «He [Ball] told the Secretary [Rusk] that this was a totally insensitive, mechanistic memorandum, that he could not concur in it.» Ball wollte mit Rusks Unterstützung erneut ein eigenes Memo aufsetzen: «The Secretary agreed he will not let this one go on with his concurrence. This memorandum has no appreciation of the larger political question.»¹⁹³ Damit hatte sich das Blatt im Vergleich zur Situation im August gewendet: Rusk stand neuerdings auf der Seite der Gruppe um Ball und Bator und zeigte sich, im Gegensatz zur Debatte um den Antwortbrief an Erhard, nicht mehr mit McNamaras Vorgehensweise einverstanden.

Zwei Tage später erhielt Johnson McNamaras Memorandum von Rostow zur Vorbereitung auf einen weiteren *Tuesday Lunch* zum Thema am 20. September. Am Lunch ging es gemäss Rostow noch nicht um Entscheidungen – Johnson solle sich einfach die Standpunkte der Berater anhören. Rostow informierte den Präsidenten, ein Memorandum aus dem Aussenministerium (das Ball bereits am Telefon angekündigt hatte) liege nächstens vor, ausserdem

191 Telcon, Bator und Ball, 13. September 1966 (16:45), in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 145.

192 Telcon, Leddy und Ball, 15. September 1966 (15:05), in: Ebd., Nr. 147.

193 Telcon Ball und Leddy, 17. September 1966 (15:00), in: Ebd., Nr. 148. Das mangelnde Verständnis für politische Fragen auf Seite McNamaras wurde auch im persönlichen Interview des Autors mit Walt Rostow am 19. August 2002 in Austin, Texas, bestätigt.

sei ein Telegramm von McGhee angekommen, das er Johnson ebenfalls weiterleiten werde. Diese beiden Memoranden sorgten sich sehr um unilaterale Truppenkürzungen.¹⁹⁴ Das gemäss Ball unsensible Memorandum von McNamara schlug einen harten Ton an. Die Deutschen, rechnete McNamara vor, lägen massiv zurück in ihren Verpflichtungen: Bis zum 1. September waren von den verlangten \$1,35 Mrd. an Bestellungen und Zahlungen erst \$665 Mio. bestellt und \$261 Mio. bezahlt worden. Das Problem ortete McNamara eindeutig im inadäquaten deutschen Verteidigungsbudget.¹⁹⁵

Seit 1963 hatten die Deutschen ihren Verteidigungsetat nicht mehr aufgestockt, de facto lag er gemäss dem Budget für 1967 etwa zehn Prozent tiefer als 1963. Während die USA 8,8 und die Briten 6,8 Prozent ihres BSP für Verteidigung ausgaben, sank der deutsche Verteidigungsanteil von sechs Prozent 1963 auf jetzt fünf Prozent – und dies, beklagte McNamara, obwohl das BSP in Deutschland pro Jahr um fünf Prozent gewachsen sei. Das deutsche Argument, nicht genug Waffenbedürfnisse für einen hundertprozentigen *Offset* zu haben, liess McNamara nicht gelten. Gemäss Studien der *Joint Chiefs of Staff* (JCS) und des amerikanischen Oberbefehlshabers in Mitteleuropa (USCINCEUR) könnten für Ausrüstung, Modernisierung, Training und Reservenaufbau der Bundeswehr über vier Mrd. Dollar investiert werden. Die europäischen Truppen waren auf eine Kriegsdauer von höchstens 30 Tagen vorbereitet, während die USA ihre Reserven und Depots für eine Dauer von 90 Tagen einrichteten. Alleine in Bomben könnten sofort \$150 Mio. investiert werden: Während die USA in Asien 230'000 Tonnen Bomben in Reserve hätten, verfüge die Bundeswehr über etwa 4'400 Tonnen, argumentierte McNamara: «German statements to the effect that they do not need the military items involved in the offset are therefore clearly untrue.»¹⁹⁶

In Zukunft, fuhr McNamara fort, würde es noch schlimmer aussehen: Während die US-Zahlungsbilanzverluste pro Jahr auf \$850 Mio. zunehmen, würden die Deutschen bloss \$350 Mio. jährlich ausgleichen können – es bliebe eine Lücke von einer halben Mrd. Dollar. Für den laufenden *Offset*-Vertrag empfahl McNamara, einer Ausdehnung der Zahlungsfrist

194 Memorandum to the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 14.11.85, 19. September 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 12a. Die Memoranden von State-Seite werden gleich im Anschluss analysiert.

195 Memorandum for the President from Robert S. McNamara, no subject, secret, dekl. 25.10.83, 19. September 1966, in: Ebd., Nr. 12c (künftig: LBJL, McNamara Memo to Johnson).

196 LBJL, McNamara Memo to Johnson (19. September 1966), S. 1f.

nicht zuzustimmen. Für künftige Verträge war McNamaras Empfehlung dieselbe: «Press the Chancellor for a larger defense budget and consequent offset.» Dabei, räumte er allerdings erstmals ein, könnten auch Käufe ausserhalb der Verteidigung berücksichtigt werden, falls diese wirklich zusätzlich zu ohnehin in den USA geplanten Anschaffungen erfolgten. Den kürzlich unterbreiteten deutschen Vorschlag, Flugzeugeinkäufe der Lufthansa mitzuzählen, schloss der Verteidigungsminister dadurch aus: Der neue Jumbo würde ohnehin in den USA gekauft werden. Ausserdem wollte McNamara auf den trilateralen Verhandlungen beharren, um eine Lösung zu finden, wie die Lücke geschlossen werden könnte – Vereinbarungen über einen Abzug von US-Truppen eingeschlossen.

Der Verteidigungsminister glaubte, die USA könnten allein \$200 Mio. jährlich in Europa einsparen, ohne die militärische Effektivität gross zu reduzieren. Reduktionen im Support-Personal von total 50'000 Mann war die erste Massnahme (Einsparungen: \$125 Mio.). Zudem könnte zweitens die Hälfte der Flugzeuge doppelbasiert¹⁹⁷ werden (Einsparungen: \$60 Mio.). Weitere \$15 Mio. könnten drittens durch Rationalisierungen eingespart werden. Aber die verbleibenden \$300 Mio. der Lücke konnten gemäss McNamara nur mit dem Abzug von Kampfeinheiten eingespart werden. McNamara räumte zwar ein, dass Abzüge dieser Grössenordnung gefährlich wären wegen einer möglichen traumatischen Wirkung in der BRD, in der NATO und in den USA. Dennoch würde man wohl kaum um Reduktionen herumkommen. Fowler, fügte McNamara zuletzt an, unterstütze ihn in dieser Ansicht und er glaube Rusk ebenfalls.¹⁹⁸

Für den Verteidigungsminister waren in erster Linie der Vietnamkrieg und dessen Rechtfertigung in den USA wichtig. Dabei spielten finanzielle Überlegungen eine immer wichtigere Rolle – insbesondere die Ausgleichszahlungen für die grossen Truppenkontingente in Europa waren bisher gut geeignet, die Stationierung in Europa angesichts des wachsenden innenpolitischen Widerstandes zu rechtfertigen. Nicht zuletzt machten die grossen Waffeneinkäufe der Deutschen die Anschaffung benötigter Ausrüstung auch für McNamara günstiger, da in grösseren Stückzahlen produziert werden konnte.¹⁹⁹ Dennoch war für ihn der Kostenfaktor nur ein Aspekt:

197 350 Flugzeuge wären in den USA, 350 in Europa stationiert. Die Flugzeuge würden regelmässig zwischen den USA und Europa rotieren und der NATO zugeteilt bleiben. Eine ähnliche Lösung wurde später auch umgesetzt.

198 LBJL, McNamara Memo to Johnson (19. September 1966), S. 3.

199 Zimmermann, Money and Security, S. 195f.

«He was convinced that the current force structure confronting the Soviet challenge was wasteful as well as costly, and judged that a more efficient military organization in Europe would reduce costs while enhancing the quality of Western defenses.»²⁰⁰

McNamara und seine zivilen Planer im Pentagon waren davon überzeugt, dass die Truppen in Europa effizienter organisiert werden mussten – und der Moment für eine Neuorganisation der europäischen Verteidigung war momentan besonders günstig, zumal de Gaulles Aktionen die Allianz ohnehin zu einer Reorganisation gezwungen hatten.²⁰¹ Die Truppen waren noch immer nach dem alten Bedrohungsszenario eines grossen Angriffs statt auf wahrscheinlichere begrenzte Konfrontationen unterhalb der nuklearen Schwelle organisiert. Die Schwäche der NATO lag gemäss McNamara bei den konventionellen Truppen – diese waren zur Zeit qualitativ unzureichend und ineffizient stationiert, auch wenn sie quantitativ ihrer Aufgabe gewachsen waren.²⁰² McNamara hoffte darauf, dass die BRD unter andauerndem Druck auf einen vollständigen *Offset*-Vertrag schliesslich in US-Abzüge einwilligen würde. In einem Telefongespräch mit Johnson kommt diese Ansicht klar zum Ausdruck:

McNamara: «From a military point of view, Mr. President, I think substantial force adjustments are justified. [...]» LBJ: «Looks like to me, we ought to take advantage of this opportunity to make him [Erhard] tell us that he cannot afford to have our troops there.» McNamara: «...and he wants our troops out. That's what I think we ought to do, Mr. President. That's right. That's exactly right.»²⁰³

Ein Bericht aus dem Planungsstab bestätigte McNamaras Überlegungen:

«In terms of gross comparisons the concept of matching Warsaw Pact forces deployed west of the Polish-Soviet frontier would permit the U.S. to withdraw some combat forces from Europe. [...] However, there is

200 Kaplan, McNamara vs. the Military Establishment, S. 4.

201 Ebd., S. 8, S. 10 und S. 12. Siehe zu McNamara auch: Trevorton, The Dollar Drain, S. 101f.

202 Wenger, The Evolution of NATO Strategic Thinking, S. 24f.

203 McNamara-Johnson telephone conversation, 26. September 1966, in: FRUS 1964–68, XV, S. 435 (zitiert nach: Zimmermann, Money and Security, S. 196f.).

a severe maldeployment problem in NATO: the North German plain is poorly defended and will be even worse off if BAOR forces are withdrawn.»²⁰⁴

Das Problem war allerdings, wie die Europäer darauf reagieren würden:

«Whatever decisions the U.S. Government ultimately takes with respect to NATO's force must recognize this basic fact – that for the Europeans no rationalization about strategy or equity or technology will alter their belief that a major change in NATO's force structure portends a change in the relationships between Europeans and the United States. One task of American policy should be to articulate what this change is, as we see it.»²⁰⁵

Auf diesen Aspekt des Problems, die Resonanz in Europa und vor allem in Deutschland, konzentrierte sich die Gruppe um Ball, Bator, McGhee und Rostow mehr als McNamara. Am 19. September schickte McGhee ein Memorandum aus Bonn, in dem er seinen Standpunkt darlegte. Er betonte einmal mehr, Erhard sei am Maximum seiner Möglichkeiten angelangt und würde sich Johnson quasi zu Füßen werfen:

«The US reaction to Erhard's appeal will, I believe, be one of the most important decisions the US has faced in the post-war period. [...] If we are able to reach agreement with Erhard without significantly reducing US combat forces in Europe, we have an opportunity to stabilize the NATO of the 14 and US relations with Germany at a critical time.»²⁰⁶

Sollte dies nicht klappen und die USA ihre Truppen wegen mangelnder deutscher Zahlungen bedeutend reduzieren, warnte McGhee vor gravierenden Konsequenzen. Nicht nur würde vermutlich Erhard die Kanzlerschaft verlieren und würden sich die Beziehungen zwischen der BRD und den USA verschlechtern, sondern auch die Position der Amerikaner in der NATO würde

204 NATO Strategic Concepts and NATO Force Levels, Report, by J.E. Goodby (S/P), secret, dekl. 26.08.92, 16. September 1966, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 36, NATO – General, Vol. 4, 5/66–3/67 [2 of 2], Nr. 16a, S. 2; siehe auch ebd., S. 18.

205 Ebd., S. 5f.

206 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 3361), Subject: The Offset and American Troop Levels in Germany, secret, dekl. 15.03.99, 19. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 4, S. 1 (künftig: LBJL, Bonn 3361).

entscheidend geschwächt. Die Briten würden ebenfalls Truppen abziehen, vermutlich gefolgt von weiteren Alliierten. Ausserdem würde die Strategie der flexiblen Erwidern entscheidend geschwächt und man gäbe Karten für Verhandlungen mit den Sowjets über gemeinsame Reduktionen aus der Hand. McGhee empfahl daher, geplante deutsche Schuldzahlungen aus dem Zweiten Weltkrieg in der Höhe von \$214 Mio. für den *Offset* zu akzeptieren und ausserdem Staatsanleihen mit einzubeziehen, sowohl für den laufenden, als auch für den künftigen Vertrag mit der BRD.²⁰⁷ Auch Walt Rostow, der das Memorandum McGhees für den *Tuesday Lunch* vom 20. September an Johnson weiterleitete, unterstützte den Botschafter in seinen Vorschlägen. Sein Kommentar an Johnson lautete: «I personally believe the right answer lies in this direction.»²⁰⁸

Ball war inzwischen mit der tatkräftigen Unterstützung Bators dabei, seinen Standpunkt für den Präsidenten in einem Memorandum festzuhalten.²⁰⁹ Ball warnte, Deutschland drohe einen dunklen und gefährlichen Weg einzuschlagen:

«German politicians and the German people are beginning to show signs of the kind of malaise which has been an early warning signal in German history on earlier occasions. [...] All of this adds up to one thing: ever since the war we have been taking the Germans for granted, and we can no longer do so. [...] The Germans have an unequalled capacity for feeling sorry for themselves, and they can easily develop neuroses that can be catastrophic for all of us. They did it before and they can do it again, and – while there has been a major revision of the power structure since 1939 – Germany still lies at the center, between

207 LBJL, Bonn 3361, S. 2–4. McGhee war nicht der einzige, der vor Erhards Ende warnte. Der bereits erwähnte CIA-Bericht zu Erhards Besuch wird ähnlich deutlich: «Given his weakened domestic position and the intense maneuvering going on within the top echelons of his own party, the outcome of the chancellor's visit could well decide his political future.» Zitat aus: LBJL, Intelligence Memorandum (21. September 1966), S. 1.

208 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 15.07.98, 20. September 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 13 September 15–30, 1966 [2 of 2], Nr. 82. Angeheftet ans Memo war McGhees Memo (LBJL, Bonn 3361): Ebd., Nr. 82a.

209 Zur erneuten Zusammenarbeit zwischen Bator und Ball siehe: Telcon Walt Rostow and Mr. Ball, 19. September 1966 (12:45), in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 150 (künftig: LBJL, Rostow – Ball Telcon): «B [Ball] said Bator has been over here this morning and we are putting together a paper – meeting again at 5:00 this afternoon.»

East and West. A neurotic, disaffected Germany could be like a loose ship's cannon in a high sea.»²¹⁰

Um das eigene Ziel – ökonomische Truppenorganisation in Europa und Schutz der Zahlungsbilanz – ohne Schaden für die Beziehungen zur BRD und Europa zu verwirklichen, empfahl Ball Vorsicht. Für den laufenden *Offset* sollten Fowler und der deutsche Finanzminister Dahlgrün bilateral Lösungen suchen – unter Umständen müsse auch eine Ausdehnung der Zahlungsfrist in Kauf genommen werden. Langfristig empfahl Ball, Erhard für die trilateralen Verhandlungen zu verpflichten. Für diese sah er vor, dass die USA nicht mehr auf vollständigem Waffen-*Offset* bestehen, sondern eine Ausweitung auf andere deutsche Käufe in den USA akzeptieren sollten. Wilson, der sich auf Sparankündigungen über \$92 Mio. ab Mitte Oktober verpflichtet hatte, sollte gemäss Ball notfalls mit einer einmaligen Zahlung von \$35 Mio. (der Hälfte des durch Truppenkürzungen einzusparenden Betrags) am Verhandlungstisch gehalten werden.²¹¹

Auf McNamaras Wunsch wurde am erwähnten *Tuesday Lunch* des 20. Septembers das *Offset*-Thema zwischen Johnson, McNamara und Ball besprochen. Johnson beschloss im Gespräch, die Ende August gebildete Arbeitsgruppe, bestehend aus Bowie (DoS), McNaughton (DoD), Deming (DoT) und Bator (White House), ein gemeinsames Positionspapier der drei Ministerien erarbeiten zu lassen.²¹² Dieses lag einen Tag später vor und wurde dem Präsidenten von Bator zusammen mit Balls Memorandum für eine

210 Memorandum for the President from George W. Ball, subject: Handling the Offset Issue During Erhard's Visit, secret, dekl. 26.04.99, undated [aber vermutlich vom 19. September 1966; es lag jedenfalls am 21.9. einem Memo an LBJ bei], in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 13g, S. 1 – 2a.

211 Leider hört das oben erwähnte Memo frühzeitig auf. Vollständig, dafür teilweise zensiert, zu finden ist es in: LBJL, PoFMB, Box 3, Chron File 9/1/66–9/30/66, Nr. 36c (dekl. am 25.02.94). Für die Trilateralen selbst legte Ball erstmals die abzudeckenden Themen aus, wie sie später auch diskutiert wurden.

212 Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 257. Siehe auch die Agenda zum *Tuesday Lunch*: Agenda, Lunch Meeting, Tuesday, September 20, 1966, from Walt W. Rostow, secret, dekl. 06.09.89, undated, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 10, Walt W. Rostow, Vol. 13, September 15–30, 1966 [2 of 2], Nr. 80 (künftig: LBJL, Agenda for September Lunch-Meeting) und die internen Weisungen für Ball für das Meeting: Your Luncheon Meeting with the President and Secretary McNamara, for the Acting Secretary from Benjamin H. Read, secret, 20. September 1966, in: NARA II, RG59, Entry 5047, Executive Secretariat, Agenda for the Secretary's Luncheon Meetings with The President, Lot 74D164, Box 1 (02/64–11/68), Presidential Luncheon Memoranda, 1964–1968.

zweite Sitzung zum Erhard-Besuch am 21. September zugestellt.²¹³ Gleichzeitig erhielt Johnson von Rostow das erwähnte Memorandum McGhees. Innerhalb der Arbeitsgruppe und anschliessend zwischen Ball, McNamara und Fowler wurde zwar intensiv debattiert, dennoch konnten nicht alle Meinungsverschiedenheiten beglichen werden.²¹⁴

Bezüglich des laufenden *Offset*-Vertrags einigten sich die Vertreter der drei Ministerien auf eine harte Haltung: Die BRD müsse innerhalb der Frist bis zum 30. Juni 1967 die Zahlungen erfüllen, könne dafür aber notfalls Sicherheiten der US-Nationalbank beschaffen. Für die militärischen Bestellungen sollte eine Verlängerung der Frist vom Dezember 1966 um maximal sechs bis zwölf Monate angeboten werden. Der strittige Punkt war die Frage, ob der BRD auch für die Bestellungen der Kauf von langzeitigen Staatsanleihen eingeräumt werden sollte oder nicht. Ball votierte dafür, McNamara und Fowler dagegen. Unter Berufung auf Balls Memorandum schloss sich Bator dem Aussenministerium an: «My vote is with Ball [...]»²¹⁵ Der zweite Streitpunkt betraf den Umgang mit Grossbritannien: Soll man bloss klar machen, man wünsche keine Abzüge, wie McNamara und Fowler es empfahlen, oder sollte man eher Balls Weg einschlagen und London zusätzlichen Käufe militärischer Ausrüstung anbieten für eine Verlängerung der Frist um 90 Tage? Auch in dieser Frage schloss sich Bator Ball an, da er durch britische Abzüge die gesamten trilateralen Verhandlungen gefährdet sah.²¹⁶

Bezüglich der trilateralen Verhandlungen hingegen konnte man sich vollständig einigen. Erhard sollte am Treffen zur Teilnahme gebracht werden und die Gespräche sollten rasch abgeschlossen werden, wenn möglich bis Mitte Januar 1967. Auf der Agenda der Verhandlungen sollten fünf Themen stehen, die bereits in Balls Memorandum ausgearbeitet und von der Arbeitsgruppe übernommen worden waren:

213 Report, Defense and Financial Issues for Erhard Visit: Offset by Germany, secret, dekl. 11.04.96, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 13e (künftig: LBJL, Defense and Financial Issues for Erhard Visit); war dem Bator-Memo beigelegt: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your 10:00 AM Meeting on the Erhard Visit, secret, dekl. 14.11.85, 21. September 1966, in: Ebd., Nr. 13a (künftig: LBJL, Your 10:00 AM Meeting on Erhard Visit).

214 LBJL, Your 10:00 AM Meeting on Erhard Visit, S. 1.

215 Zitat: Ebd., S. 1. Siehe auch: LBJL, Defense and Financial Issues for Erhard Visit, S. 1f. und LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 5f.

216 LBJL, Defense and Financial Issues for Erhard Visit, S. 2 und S. 6; LBJL, Your 10:00 AM Meeting on Erhard Visit, S. 1. Das Thema wurde im November wieder aktuell: Siehe Kap. 3.2.2.

- current appraisals of the Soviet threat;
- strategy;
- efficient and balanced force levels and deployments (exploiting modern mobility and dual basing);
- equitable sharing of the defense burden; and
- neutralizing of associated foreign exchange drain.²¹⁷

Vor allem aber einigte man sich darauf, künftig den *Offset* auf andere als bloss militärische Gegenstände auszuweiten:

«On the forms of foreign exchange neutralization, we are prepared to be flexible and significantly to widen German options to include purchase of some non-defense goods which are clearly additive [...] and also long-term securities which would be held by Germany, perhaps by the Bundesbank.»²¹⁸

Damit hatte man sich in Washington durchgerungen, die bisher starre Form des militärischen Finanzausgleiches aufzuweichen und auf zivile Güter und finanzielle Arrangements auszudehnen. Der Bundesrepublik wurde somit künftig die Option eingeräumt, den *Offset* nicht mehr nur aus dem Verteidigungsbudget, sondern auch aus anderen Etats zu finanzieren – man war in Bonn folglich künftig nicht mehr gezwungen, das Verteidigungsbudget wegen des *Offset* weiter zu erhöhen. Was die Frage der nuklearen Teilhabe betraf, empfahl der Bericht der Arbeitsgruppe, am Treffen mit Erhard schlicht der Befriedigung über den Entschluss der NPWG zur definitiven Etablierung der NPG zu Ausdruck zu geben, die Frage einer Hardware-Lösung aber gar nicht erst zu debattieren.²¹⁹

Das Problem lag in der harten Haltung für den laufenden *Offset*-Vertrag, in der sich McNamara durchsetzen konnte. Bator warnte Johnson in seinem letzten Kommentar vor dem Meeting am 21. September: «On the current offset, even the softer Ball position may not be negotiable. Erhard may just

217 LBJL, Defense and Financial Issues for Erhard Visit, S. 3.

218 Ebd., S. 4.

219 Ebd., S. 6. Der NPG-Entschluss wurde am 23./24. September am Treffen der NPWG gefällt (siehe S. 96). Siehe für die Meetings vom 20./21. September auch: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 246; Zimmermann, Money and Security, S. 201f.; Ders., The Burden-Sharing Problem, S. 341; Treverton, The Dollar Drain, S. 121.

tell you that to meet it would cost him his political life.»²²⁰ Sollte dies der Fall sein, empfahl Bator, zwei Repräsentanten nachträglich in bilateralen Gesprächen eine Lösung für den laufenden *Offset*-Vertrag suchen zu lassen. Auch Botschafter McGhee nahm am Meeting teil und war mit der vorgeschlagenen harten Haltung gegenüber Erhard gar nicht einverstanden.²²¹ Er versuchte in den nächsten Tagen, den seiner Meinung nach verhängnisvollen Entscheid weiter zu beeinflussen. Da Präsident Johnson nach den Treffen auf seiner Ranch in Texas verweilte, wurde McGhees Wunsch nach einer Besprechung erstmals abgelehnt.²²² Stattdessen schrieb McGhee ein weiteres Memorandum an Johnson, in dem er eingehend vor den Gefahren unilateraler Truppenabzüge aus *Offset*-Gründen warnte:

«A sharp reduction of US troops for the obvious purpose of meeting the offset gap (on the order of one to three divisions) would under present circumstances, I believe, be disastrous: the Erhard Government would probably fall, and Germany might consider itself forced to reorient its basic security policy—to one of Gaullism, nationalism or neutralism; as a result the NATO crisis provoked by de Gaulle and the UK's own offset problems there would result a UK force reduction and the beginning of the unraveling of NATO; it would be necessary to review the concept of flexible response; we would probably lose our power to bargain for the withdrawal of equivalent Soviet forces; and we would have lost our ability to influence the great decisions still to be made in Europe—internally and in relations with the East. History would, I believe, record such a decision as an ebb point—marking the beginning of an American withdrawal from Europe, a step towards isolationism.»²²³

220 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Agenda for your 10:00 AM Meeting on the Erhard Visit, secret, dekl. 14.11.85, 21. September 1966, in: LBJL, NSCH: TTAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 13c.

221 Participants in 10:00 AM Meeting on the Erhard Visit, undated, in: Ebd., Nr. 13i (ebenfals eine Beilage zu LBJL, Your 10:00 AM Meeting on Erhard Visit vom 21.9.66).

222 McGhee, At the Creation of a New Germany, S. 189. Siehe auch Suzanne Brown-Fleming, Persönlichkeiten und Politik: Die Botschafter der USA in Bonn 1955–1968, in: Detlef Junker (Hg.), Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch, Band I 1945–1968, Stuttgart/München 2001, S. 245 (künftig: Brown-Fleming, Persönlichkeiten und Politik).

223 Memorandum for the President from George C. McGhee, Subject: Your Meeting with Chancellor Erhard, September 26–27, secret, dekl. 21.01.98, 22. September 1966, in:

McGhee hielt das Meeting für das wichtigste überhaupt mit Erhard und empfahl Grosszügigkeit gegenüber dem Kanzler. Besonders erstaunlich ist es, dass McGhee offenbar gegen die trilateralen Verhandlungen war, denn er empfahl ausdrücklich die Etablierung einer bilateralen Arbeitsgruppe zwischen den USA und der BRD mit McCloy als Verhandlungsführer. Auch wenn Johnson das Memorandum las,²²⁴ erreichte McGhee mit seinen Warnungen nicht viel. Der Einfluss der Botschafter in Washington war generell nicht sehr gross, wenn der Sinn der Administration in eine andere Richtung ging – McGhee wurde jedenfalls nicht erhört.²²⁵

Weitere Gespräche zwischen Rusk, McNamara und Ball brachten keine Änderungen mehr hervor. Bators Informationen für Johnson über das Meeting mit Erhard enthielten keine Neuerungen zu der ein paar Tage älteren Version.²²⁶ Bator betonte das grosse Interesse daran, dass der Besuch erfolgreich verlaufen würde – besonders wichtig war es, dass die Visite nicht als die Ursache für Erhards mögliches politisches Ende interpretiert werden könnte. Die Berater waren noch immer einstimmig derselben Meinung, bezüglich der Zahlungsverpflichtungen unnachgiebig zu bleiben, auch wenn diese allenfalls mit Vorauszahlungen oder Käufen von Staatsanleihen erfüllt werden konnten. McNamara und Fowler stimmten bloss in dieser Frage noch immer für einen reinen Waffen-*Offset*, da sie eine Ausweitung auf US-Schatzanweisungen weniger hoch einstufen. Schliesslich konnten solche Anweisungen von der BRD nach Beendigung ihrer Laufdauer wieder in Dollars umgetauscht werden. Hingegen war man bereit, die Bestellungsverpflichtung um sechs bis zwölf Monate auszudehnen. Sollte dies für Erhard inakzeptabel sein, blieb Bator bei seiner Empfehlung einer nachträglichen bilateralen Besprechung

LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 37, S. 3. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 245.

224 McGhee, *At the Creation of a New Germany*, S. 189.

225 Brown-Fleming, *Persönlichkeiten und Politik*, S. 236 und S. 244: «McGhee passte in das Muster, das seine beiden direkten Vorgänger etabliert hatten: Er unterhielt gute Beziehungen zu den Kanzlern Erhard und Kiesinger und hatte Verständnis für die deutschen Interessen, doch Washington hörte nur selten auf seine politischen Ratschläge.»

226 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Erhard Visit, September 26–27, 1966, secret, dekl. 30.04.93, 25. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 33a (künftig: LBJL, Erhard Visit).

dieser Frage.²²⁷ Auch bezüglich des langfristigen *Offset*-Vertrages herrschte Einigkeit: Die Ziele der trilateralen Verhandlungen aus dem Arbeitsgruppenbericht vom 21. September blieben ungeändert, genauso die Versprechen an Erhard, während der Verhandlungen keine Truppen abzuziehen und die Briten bei der Stange zu halten. Truppenkürzungen sollten mit Verteidigungs-, nicht mit Finanz-Bedürfnissen erklärt werden.²²⁸

Die Frage der nuklearen Teilhabe war bereits vor zwei Wochen entschieden worden: Nur bezüglich einer möglichen NATO-Truppe könnte Erhards Bedürfnis vielleicht erfüllt werden. «If you tell him we are thinking of treaty language which commits us to a U.S. veto, the visit could turn very sour.»²²⁹ Die NATO-Verteidigungsminister hatten inzwischen, ganz im Sinne der US-Administration und insbesondere McNamaras, an ihrer NPWG-Sitzung vom 23./24. September in Rom wie geplant entschieden, für das NATO-Ministertreffen vom Dezember die definitive Schaffung der NPG zu empfehlen. Während McNamara in Rom für die NPG kämpfte, offenbarte Rusk dem russischen Aussenminister Gromyko das neue Angebot Johnsons bei Gesprächen anlässlich der Uno-Generalversammlung: «The Secretary [Rusk] assured Gromyko that we had never intended to provide nuclear weapons, or to abandon United States control over them, to our Allies under the cover of a mixed-force such as the MLF.»²³⁰ Es sah ganz danach aus, als würde die Anfang September in der Administration diskutierte Strategie der Fortführung der NPG unter gleichzeitiger Verhandlung eines NPT aufgehen – man musste es nur noch Erhard beibringen.

227 LBJL, Erhard Visit, S. 2. Walt Rostow übergab Johnson wenige Minuten vor seinem ersten Treffen mit Erhard die letzte Notiz zur Frage des laufenden *Offset*-Vertrages. Daraus wird klar, dass Bators Vorschlag umgesetzt wurde: Fowler und ein deutscher Repräsentant sollten nachträglich Lösungen suchen. Man rechnete also unmittelbar vor dem Treffen gar nicht mehr damit, dass ad hoc eine Lösung gefunden werden könnte. Siehe: Memorandum for the President from W.W. Rostow, no subject, secret, dekl. 28.08.90, 26. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 9/66, Erhard Visit – Papers-Cables, Memos [9/66], Nr. 31.

228 Ebd., S. 3f.

229 Ebd., S. 4.

230 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 26.

2.2 Der Besuch Kanzler Erhards in Washington D.C.

Erhard reiste am 24. September 1966 zusammen mit einer grossen Delegation, bestehend aus den Ehefrauen des Kanzlers, Schröders und von Hassels und seiner eigenen Tochter, dafür aber ohne einen einzigen Vertreter aus dem Finanzministerium, nach Washington ab. Ebenfalls zur Delegation gehörte der bereits zurückgetretene Staatssekretär Westrick. Das Treffen mit Johnson hatte Erhard nicht besonders gut vorbereitet. Erst Ende September, kurz vor der Abreise, begannen die Diskussionen in Bonn und der einzige Vorschlag, der Erhard am 27. September schliesslich unterbreitete, war erst am Tag zuvor in Washington beschlossen worden.²³¹ Der Vorschlag bilateraler Gespräche zwischen Washington und Bonn über die Verteidigung Europas, mit einem besonderen Fokus auf die nukleare Frage, war offenbar das einzige Angebot, das die deutsche Delegation im Voraus ausgearbeitet hatte. Dafür hatte Erhard einige Forderungen, die er anbringen wollte: Eine Ausdehnung des laufenden *Offset*-Vertrages, eine Anpassung der deutschen Leistungen für künftige Abkommen, das Verhindern von amerikanischen Truppenabzügen und eine erneute Zusicherung für die MLF oder eine ähnliche Hardwarelösung.²³²

Auf Grund der abgewiesenen Kontaktaufnahmen aus Washington im Vorfeld des Besuches hatte Erhard keine grosse Ahnung davon, was ihn bei Johnson erwarten würde. In Washington war man zwar auf schlechte Nachrichten bezüglich des *Offset* vorbereitet, hatte jedoch keine Vorstellung, welche Lösungsvorschläge Erhard vorbringen könnte. Die Haltung Johnsons war hingegen in den vergangenen Wochen detailliert ausgearbeitet worden: Der Präsident wollte bezüglich des laufenden *Offset*-Vertrages hart bleiben und künftige Verträge ausschliesslich anlässlich der trilateralen Verhandlungen besprechen, für die Erhard gewonnen werden musste. Angesichts der mangelnden Vorbereitung, insbesondere von deutscher Seite, ist es nicht weiter verwunderlich, dass das Treffen ein Misserfolg werden sollte.

Auf den nächsten Seiten wird zuerst das Treffen der beiden Staatschefs analysiert und das Resultat der Gespräche betrachtet. Danach liegt der Fokus auf den Implikationen des Treffens und der Europarede Johnsons vom 6.

231 Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 348. Weiter unten wird der Vorschlag genauer erläutert. Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 70.

232 Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 247; Zimmermann, *Money and Security*, S. 203.

Oktober, in welcher der Präsident sein lange erwartetes politisches Konzept für Europa vorstellte. Der Schluss dieses Teils streicht die Bedeutung der trilateralen Verhandlungen als Hoffnungsträger für die Lösung der Krise, die durch den Besuch Erhards weiter verschärft wurde, hervor und resümiert in einem Fazit die Entwicklungen bis zum Beginn der Gespräche und die Entscheide der US-Administration im Vorfeld der Verhandlungen.

2.2.1 Das Treffen der Staatschefs: Eine Abfuhr für Erhard

Nachdem die deutsche Delegation an ihrem ersten Tag in Washington, unter anderem auch unter Mithilfe von Bundesbankpräsident Karl Blessing, vergeblich einen Lösungsvorschlag gesucht hatte, trafen sich Johnson und Erhard am Montag, dem 26. September, zum ersten Gespräch unter vier Augen. Tags zuvor hatten bereits im Aussenministerium Gespräche zwischen Rusk, Ball und Erhard stattgefunden, in denen der Kanzler unter anderem auch über die Gespräche zwischen Rusk und dem sowjetischen Aussenminister Gromyko informiert worden war.²³³

Erhard versicherte Johnson im persönlichen Gespräch, die BRD werde weiterhin an der Seite der USA stehen – die Annäherung an Frankreich sei wichtig für die europäische Integration, könne aber die Beziehungen zu den USA nie ersetzen. Aber es gab Probleme, die den Kanzler quälten und in welchen die USA endlich Position beziehen mussten. Neben dem *Offset*- und dem Truppenproblem, führte der Kanzler aus, denke er insbesondere an die deutsche Sicherheit im Falle der Verwirklichung des Nonproliferations-Vertrages. Bei seinen Ausführungen machte Erhard gleich zu Beginn der Gespräche ein wichtiges Zugeständnis:

«They [the Germans] would have to know which voice they would have in nuclear strategy. Nobody was expecting a ‘hardware solution’ any longer. What was needed and desired was a common solution under NATO.»²³⁴

233 Die Gespräche im DoS zwischen Rusk, Ball und Erhard am 25. September 1966 werden untersucht in: Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 350ff.; Zimmermann, Money and Security, S. 204.

234 Memorandum of Conversation, DoS, Subject: Offset and Troop Levels, Participants: Erhard, Johnson (and interpreters), secret, dekl. 06.05.99, 26. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Memos, 9/66–11/66, Nr. 86c, S. 2 (künftig: LBJL, MemCon Johnson Erhard).

235 Siehe Kapitel 2.1.3.

Damit hatte Erhard erstmals offiziell die zahlreichen Berichte der letzten Wochen aus Bonn sowie die in der Administration und im Planungsstab besprochenen Vermutungen bestätigt:²³⁵ Die BRD verfolgte nicht mehr direkt das Ziel einer Hardwarelösung, sondern schien sich künftig mit einer Stimme in nuklearen Strategiefragen innerhalb der Allianz zufrieden zu geben. Der Weg für die im letzten Kapitel analysierte Strategie Johnsons in der nuklearen Frage war frei.

Dann kam Erhard auf das künftige *Offset*-Abkommen zu sprechen. Er war zwar bereit, an trilateralen Gesprächen teilzunehmen, falls diese nötig seien, wollte aber vorgängig bilaterale Gespräche mit den USA führen. Mit Bezug auf den laufenden *Offset*-Vertrag verwies der Kanzler auf seine ernststen innenpolitischen und wirtschaftlichen Probleme und stellte klar, dass im laufenden Budget keine Gelder für die Bezahlung des *Offsets* vorhanden waren. Er werde zwar zu seinem Versprechen stehen, führte Erhard aus, aber er wünsche mehr Zeit dafür. Die Bundesbank könnte beispielsweise mit Käufen von Staatsanleihen aushelfen und unerfüllte Zahlungsverpflichtungen sollten nach dem 1. Juli 1967 in den neuen *Offset*-Vertrag übernommen werden. Danach führte Erhard aus, wie gut die BRD in den letzten Jahren finanzpolitisch kooperiert habe, um damit seine Bitte an Johnson zusätzlich zu unterstreichen.²³⁶ Erhard machte genau das, was McGhee im Vorfeld prophezeit hatte: Er setzte alle Hoffnungen auf die Bittstellung direkt an Johnson selbst.²³⁷

Die Antwort Johnsons an Erhard erfolgte ganz auf der Linie, die im Vorfeld des Besuches beschlossen worden war und musste für Erhard ernüchternd gewesen sein. Fowler schrieb noch einen Tag vor dem Besuch an den Präsidenten: «We need to have Erhard on the line that the financial requirement will be met on time – that only the techniques need to be worked out.»²³⁸ Johnson wies Erhard auf seine eigenen innenpolitischen Probleme hin, die noch viel schlimmer seien als diejenigen des Kanzlers. Bisher habe er eigentlich immer gedacht, man könne einem deutschen Versprechen vertrauen,

236 Konkret nannte Erhard den Kauf von US-Schatzanweisungen über US\$ 750 Mio. und den Verzicht der Bundesbank auf Wechsel oder Kauf von Gold in den USA seit 1962. Für den ganzen Abschnitt: LBJL, MemCon Johnson Erhard, S. 3f.

237 LBJL, Bonn 3203, S. 3. Siehe auch: Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 350; Trevorton, *The Dollar Drain*, S. 73.

238 Memorandum for the President from Henry H. Fowler (Treasury), Subject: Visit of Chancellor Erhard – the Current Military Offset Agreement, secret, dekl. 22.02.02, 25. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66–3/67 [2 of 2], Nr. 153h.

fuhr Johnson fort: Allenfalls könne das Abkommen mit nicht-militärischen Käufen ergänzt werden, aber eine Ausdehnung der Frist komme für ihn nicht in Frage. «This would just nullify the existing agreement.»²³⁹

Verzweifelt versuchte Erhard nachzuhaken, bot frühzeitige Schuldrückzahlungen von Nachkriegshilfen an, doch Johnson brachte bloss erneut seine Enttäuschung zum Ausdruck. Er schlug daher vor, dass Problem Experten weiterzugeben und von ihnen Lösungsvorschläge ausarbeiten zu lassen. Erhard konnte bloss noch seine grosse Enttäuschung ausdrücken, es sei hart zu hören, man könne dem deutschen Wort nicht trauen, und lud Johnson abschliessend zu einem Besuch in Europa ein.²⁴⁰ McGhee berichtet in seinen Memoiren über den Eindruck, den er vom Kanzler hatte, als dieser aus dem Gespräch mit Johnson kam: «He looked utterly rejected. I felt genuinely sorry for him.»²⁴¹

Danach kehrten die beiden zu ihren wartenden Delegationen zurück, um die Gespräche im grösseren Rahmen fortzuführen. Noch einmal erwähnte Erhard seine Hoffnung, die Bundesbank könnte \$250 Mio. beisteuern, womit – zusammen mit der frühzeitigen Schuldrückzahlungen von \$214 Mio. – bereits \$470 Mio. aufgebracht wären. Johnson drängte nochmals auf Expertengespräche, und man einigte sich darauf, diese zwischen Ball, McNamara, Fowler und deutschen Experten fortzuführen.²⁴²

Am Nachmittag desselben Tages suchte der deutsche Verteidigungsminister von Hassel mit seinen Beratern verzweifelt nach einem Ausweg. In der Eile kam man zu einem Vorschlag zur Deckung der Zahlungslücke von \$892 Mio., der aus den von Erhard erwähnten Massnahmen bestand: Erstens Bundesbankzahlungen über \$250 Mio. bis Ende 1966 und über zusätzliche \$178 Mio. bis zum 30. Juni 1967; zweitens der Rückzahlung der Nachkriegsschulden von \$214 Mio. bis Ende Jahr; und drittens einer Aufstockung des Verteidigungshaushaltes 1967 um \$250 Mio. Künftige Abkommen sollten nur noch zur Hälfte, in einer totalen Höhe von \$350 Mio., ausfallen und

239 LBJL, MemCon Johnson Erhard, S. 5.

240 Ebd.

241 McGhee, *At the Creation of a New Germany*, S. 193.

242 Memorandum of Conversation, DoS, Subject: Offset, Participants: Erhard, Schröder, von Hassel, Westrick, Knapstein (Botschafter in Washington), Staatssekretär Carstens und von Hase; Johnson, Rusk, McNamara, Fowler, Ball, McGhee, Bator u.a., secret, dekl. 12.06.84, 26. September 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 16a.

in den trilateralen Verhandlungen verhandelt werden.²⁴³ Erhard akzeptierte den Vorschlag als offizielle Verhandlungsposition für die Fortsetzung der Gespräche am nächsten Tag.²⁴⁴

Das Problem des deutschen Angebotes lag einerseits im Miteinbezug der Bundesbank, da Blessing noch nicht zu diesem Vorgehen zugestimmt hatte, andererseits in der geplanten Erhöhung des Budgets 1967, gegen die sich in der Vergangenheit der Koalitionspartner, die FDP, kategorisch gestellt hatte. Karl Carstens, deutscher Staatssekretär und künftiger Repräsentant Bonn in den trilateralen Verhandlungen, warnte Ball aus diesen Gründen telefonisch davor, es sei praktisch unmöglich, jetzt einen Entscheid zu fällen – dafür sei ein Parlamentsentscheid sowie die Zustimmung von Blessings Zentralbankrat nötig.²⁴⁵ Dabei war eigentlich bereits zur Zeit des Treffens der beiden Staatschefs klar, dass Erhard von Bundesbankpräsident Blessing keine grosse Hilfe erwarten konnte. Am Abend zuvor hatte dieser erklärt, er könne nicht helfen, solange das Verteidigungsbudget nicht um eine Mrd. DM erhöht werde – er musste sicher sein können, dass die Gelder später aus dem Verteidigungsetat zurückbezahlt würden. Doch solange Blessing nicht einwilligte, seine Devisenvorräte in US-Schatzanweisungen anzulegen, blieb auch das amerikanische Angebot, ausser Rüstungskäufen andere Zahlungen zu akzeptieren, wertlos.²⁴⁶

Noch am selben Nachmittag stellte von Hassel den Vorschlag dennoch McNamara vor, der grundsätzlich positiv reagierte und das Angebot bis zur Sitzung am nächsten Tag eingehend prüfen wollte. Der aufgekommene Optimismus von Hassels bezüglich einer möglichen Lösung verflog allerdings in der Sitzung vom 27. September zwischen ihm und McNamara rasch. McNamara bemängelte insbesondere den dritten Punkt, die Aufstockung des deutschen Verteidigungsbudgets. Von Hassel sah vor, dieses entweder 1967 in einem Schritt zu erhöhen, um die nötigen \$250 Mio. aufzubringen zu können, oder aber 1968 und 1969 jeweils die Hälfte beizusteuern. Die zweite Alternative kam für McNamara nicht in Frage. Ausserdem akzep-

243 Verhandlungsposition zu finden in: Minute of US-FRG Discussion of Offset, Sept. 27, 1966, secret, dekl. 18.04.84, 27. September 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 102c (künftig: LBJL, Minute of US-FRG Discussion of Offset).

244 Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 740f.

245 Telcon, State Secretary Carstens, Mr. Ball, 26. September 1966 (18:45), in: LBJL, Papers of George W. Ball, Box 4, Germany, West II [11/24/63–9/28/66], Nr. 157.

246 Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 260f.; Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 738f.; Zimmermann, *Money and Security*, S. 203f.

tierte der US-Verteidigungsminister die genannte Maximalsumme für künftige Abkommen von \$350 Mio. nicht.²⁴⁷ Einigen konnte man sich bloss auf einen beschönigenden Text für das gemeinsame Kommuniqué nach dem Treffen, in dem lediglich gesagt wurde, dass der Kanzler und der Präsident am Problem des laufenden *Offset*-Vertrages gearbeitet hatten und dass die BRD alle Bemühungen anstellen werde, ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Ausserdem hielt der vereinbarte Text fest, dass die BRD künftig nicht mehr in der Lage sein würde, den *Offset* voll zu erfüllen, dass diese Frage aber in trilateralen Verhandlungen besprochen werden sollte. Die BRD hatte somit endlich den Verhandlungen zugestimmt.²⁴⁸

Neben den vagen Andeutungen zu den gescheiterten Gesprächen über den *Offset* versicherte das Kommuniqué erneut die amerikanische Unterstützung für die Wiedervereinigung Deutschlands und behandelte kurz die Frage der *Détente* und Ostpolitik der beiden Nationen. Bezüglich des künftigen *Offset*-Problems hatte man sich auf die trilateralen Verhandlungen geeinigt, um die Allianz und das Prinzip der integrierten Verteidigung zu stärken und diese den neuen Bedürfnissen anzupassen:

«They [Johnson und Erhard] agreed that a searching reappraisal should be undertaken of the threat to security and, taking into account changes in military technology and mobility, of the forces required to maintain adequate deterrence and defense. This review should also address the question of equitable sharing of the defense and other comparable burdens, and the impact of troop deployment and force levels on the balance of payments of the United States and United Kingdom, and take into account the effect on the German economic and budgetary situation of measures designed to ameliorate balance of payments problems.»²⁴⁹

Bezüglich der nuklearen Fragen in der NATO betonte man das gemeinsame Interesse an einem Stopp der Aufrüstung im Rahmen von Rüstungskontrollabkommen – insbesondere die Nonproliferation von Nuklearwaffen müsse

247 LBJL, Minute of US-FRG Discussion of Offset, S. 4.

248 Ebd., S. 5f.

249 Text of Joint Communique by President Lyndon B. Johnson and His Excellency Dr. Ludwig Erhard, Chancellor of the Federal Republic of Germany, Following Talks in Washington D.C., 27. September 1966, in: LBJL, Statements of Lyndon Baines Johnson, Box 212, 9/27/66: Joint Statement Following Discussions with Chancellor Erhard of Germany, Nr. unbekannt, S. 4.

geprüft werden. Ausserdem müssten innerhalb der NATO Arrangements getroffen werden, um die nicht-nuklearen Alliierten in die Planung zu integrieren. Insbesondere wurde der kürzliche Beschluss der NATO-Verteidigungsminister zur ständigen Einrichtung der *Nuclear Planning Group* (NPG) begrüsst. Von einer Hardwarelösung war hingegen nicht mehr die Rede. Ansonsten wurden Themen wie Vietnam, technologische Kooperation, *Kennedy-Runde* und die Verhandlungen über Reformen des internationalen Währungssystems angeschnitten.²⁵⁰ Doch auch der allgemein gehaltene Schluss des Kommuniqués, der die erzielten Resultate hervorstrich und Vertiefung der Beziehungen versprach, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Treffen ein ausgesprochener Misserfolg war.²⁵¹ Mit seiner harten Haltung in den Verhandlungen mit von Hassel trat McNamara zum letzten Mal in der *Offset-Frage* direkt einem Verhandlungspartner gegenüber. Künftig würde McNamara seine harte Haltung nicht mehr durchsetzen können. Während der trilateralen Verhandlungen hielt sich McNamara eher zurück und war am Entscheidungsprozess nur noch als Berater beteiligt. Walt Rostow informierte Johnson am 13. November 1966, dass McNamara seine Strategie aufgegeben habe und dass er jetzt ebenfalls den multilateralen Lösungsansatz unterstütze, statt wie bisher auf direkte Gespräche mit den Deutschen zu setzen. Dabei kam zum Ausdruck, dass Rostow offensichtlich kein Freund von McNamaras Haltung war:

«Bob McNamara, having played the bilateral offset game to its limit, wishes the multilateral financial approach well and believed it the right course.»²⁵²

Nun galt es für die Administration nur noch Wilson definitiv für die Gespräche zu gewinnen und von Truppenkürzungen abzuhalten, dessen Sparankün-

250 Ebd., S. 5. Siehe zum Resultat des Meetings auch: Outgoing Telegram, State 62188 Circular, Subject: Erhard Visit to Washington, Sept. 26–27, secret, dekl. 23.03.98, 7. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Cables, 9/66–11/66, Nr. 28.

251 Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 742; Zimmermann, *Money and Security*, S. 205; Hildebrand, *Von Erhard zur Grossen Koalition*, S. 179. Erhard verlor in der Folge den innenpolitischen Rückhalt und musste seine Kanzlerschaft im November schliesslich abgeben. Siehe die Ausführungen im Kapitel 3.2.1.

252 Cable from Walt Rostow to President Johnson (CAP 66982), so subject, top secret, dekl. 18.08.98, 13. November 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 19, Trilaterals/British bail-out, Nr. 9, S. 1 (künftig: LBJL, W. Rostow to LBJ, 13.11.66).

digungen im Parlament über 33 Mio. Pfund für die BAOR bereits am 13. Oktober, in wenigen Wochen also, erfolgen sollten. Die Frage aus Bators Memorandum vom 21. September, ob die Briten ausschliesslich mit diplomatischem Druck dazu zu bringen wären oder ob dafür eine Erhöhung der amerikanischen Verteidigungsausgaben in Grossbritannien nötig würde, war noch immer offen.²⁵³ Nachdem Rostow von der britischen Botschaft erfahren hatte, dass keine Zahlungen nötig seien, sondern dass ein Start der trilateralen Verhandlungen vor den Ankündigungen im britischen Parlament ausreiche,²⁵⁴ enthielt Johnsons Nachricht an Wilson kein finanzielles Angebot. Erst im Falle einer Absage empfahl Bator auf ein solches zurückzukommen.²⁵⁵ Stattdessen bat Johnson den britischen Premierminister ausdrücklich, öffentliche Ankündigungen von Truppen- oder Vorratskürzungen auf eine Kriegsdauer von zehn Tagen in Europa zu vermeiden. Er solle lieber das Resultat der Verhandlungen abwarten, deren Beendigung Johnson auf spätestens Mitte Januar 1967 ansetzte. Ausserdem nannte der Präsident erstmals gegenüber Wilson McCloy als Verhandlungsführer.²⁵⁶

Wilson stimmte den Verhandlungen ohne weitere Bedingungen zu, betonte aber, für ihn sei das Timing besonders wichtig. Er bestand darauf, die Gespräche bis Ende November, rechtzeitig für das NATO-Ministertreffen im Dezember, zu beenden – praktische Lösungen seien gefragt und nicht Doktrin-Diskussionen.²⁵⁷ In London schien man noch immer nicht richtig verstanden zu haben, dass es der Administration Johnson gerade nicht darum ging, schnelle Lösungen zu suchen, sondern die Probleme der europäischen

253 Siehe Kapitel 2.1.3, S. 91. Dies war eine der offenen Fragen aus dem Bericht der Bowie-Leddy/McNaughton/Deming/Bator Arbeitsgruppe, die im November wieder aktuell werden sollte: Siehe Kap. 3.2.2.

254 Memorandum for the Record from Walt W. Rostow, confidential, dekl. 18.01.00, 29. September 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX, Memos 8/66–1/67, Nr. 131a: «This is the first indication I have had that the price might be that low.» Diese Information sandte Rostow am 29. September an Johnson: Memorandum for the President from W.W. Rostow, 29. September 1966, in: Ebd., Nr. 131.

255 Memorandum for the President from Francis M. Bator, 30. September 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 3, Chron File 9/1/66–9/30/66, Nr. 3.

256 Message from the President of the United States to the Prime Minister (CAP 66643), secret, dekl. 12.11.92, 1. Oktober 1966, in: Ebd., Nr. 3a (künftig: LBJL, Message from Johnson to Wilson).

257 From Prime Minister to President, secret, dekl. 26.04.01, 7. Oktober 1966, in: LBJL, Head of State Correspondence File, Box 10, United Kingdom, Vol. 5 [2 of 2], PM Wilson Correspondence, June 10, 1966–Dec. 5, 1966, Nr. 66a (künftig: LBJL, Wilson to Johnson).

Verteidigung in der gesamten Perspektive unter Einschluss ökonomischer, militärischer, strategischer und politischer Überlegungen zu lösen.

2.2.2 Die Europarede Johnsons: Grundsatzerklärung der neuen amerikanischen Europapolitik

Nachdem Johnson mit Erhard über die wichtigsten Punkte seiner geplanten Politik gesprochen hatte, war der Weg frei, diese öffentlich anzukündigen und anschliessend umzusetzen. Die beiden wichtigsten politischen Absichten, die zuerst mit dem Kanzler besprochen werden mussten, waren wie erwähnt die nukleare Frage und die Frage des künftigen *Offset*-Vertrages sowie der Stärke amerikanischer Truppen in Europa. Aus dem Kommuniqué nach dem Treffen und aus den Gesprächsaufzeichnungen wird klar, dass Erhard von seiner Forderung nach einer Hardwarelösung abgerückt war, die Etablierung der NPG ebenfalls begrüsst und ausserdem zu den trilateralen Verhandlungen eingewilligt hatte, in denen die Fragen des Finanzausgleichs, der Truppenstärke und der Bedrohung gemeinsam adressiert werden sollten.

Am 1. Oktober 1966, nur wenige Tage nach den Gesprächen mit dem deutschen Kanzler, entschied sich Johnson bei einem Treffen mit Rusk und McNamara in Camp David offiziell, der UdSSR in der kritischen Frage einer nuklearen Teilhabe entgegenzukommen.²⁵⁸ Die Verhandlungen mit Gromyko wurden bereits am 10. Oktober weitergeführt und am 19. Oktober informierte Washington den *North Atlantic Council* (NAC) über die Gespräche mit dem sowjetischen Aussenminister.²⁵⁹ Die Anfang September von Walt Rostow, McNamara und Bator vorgeschlagene Strategie in der nuklearen Frage war somit – nachdem am NATO-Verteidigungsministertreffen in Rom die NPG einen grossen Schritt weiter gekommen war²⁶⁰ und nachdem die

258 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 154f.

259 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 26f. Siehe auch: DoS Memorandum to the Under Secretary (Katzenbach, Nachfolger von Ball) from John M. Leddy (EUR), Subject: Significant Events During Your Absence – October 8–October 14 – Information Memorandum, secret, 13. Oktober 1966, in: NARA II, RG59, Entry 5048, Executive Secretariat, Weekly Focus Reports, 10/1966–10/1971, Lots 72D196(pt), 69D93 (pt), Box 1, Weekly Activity Report, October 1966 (künftig: NARA II, Leddy to Katzenbach, 13. Okt. 66).

260 Siehe den Bericht des *Special Committee* zu Handen des *Defense Planning Committee*, der die permanente Schaffung der NPG empfahl: Suggested Improvements for Nuclear Planning: Report by the Special Committee of Defense Ministers, secret, dekl. 30.11.77, undated, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 35, NATO Ministerial Meeting, Paris, December 1966 [1 of 3], Nr. 27.

neuen Absichten mit Erhard ausdiskutiert worden waren – vom Präsidenten zum offiziellen Kurs erklärt worden. Die NPG bildete fortan das Hauptziel in der nuklearen Frage, und noch nie zuvor hatte es so gut ausgesehen, wie Johnson von Bator für ein Treffen mit dem britischen Aussenminister im Oktober vorbereitet wurde: «The atmosphere seems more hopeful than ever before.»²⁶¹

Bereits seit Monaten waren verschiedene Leute im Weissen Haus und im Aussenministerium beschäftigt mit dem Verfassen einer grossen Grundsatzrede über die US-Politik vis-à-vis Westeuropa, Osteuropa und der UdSSR sowie über die amerikanischen Ansichten in der Frage der Nonproliferation.²⁶² Das Timing der Rede wurde sorgfältig auf den Herbst bestimmt, und seit dem *Tuesday Lunch* vom 20. September war klar, welches der ideale Zeitpunkt für die Rede war: Nach dem Besuch Erhards, an dem die umstrittenen Punkte besprochen worden waren, und nach der Aufgleisung der trilateralen Verhandlungen.²⁶³ Am 6. Oktober legte Rostow schliesslich die Rede Johnson vor, die neben der Mitarbeit aus dem Aussenministerium und der Hilfe Bill Moyers' und Walt Rostows hauptsächlich aus Francis Bators Feder stammt.²⁶⁴ Mit der Rede sollte ein seriöses Interesse an Europa in einem Moment der Konzentration auf Asien gezeigt und eine Doktrin für die Zukunft Europas ausgedrückt werden, die sich von derjenigen de Gaulles unterscheiden sollte.²⁶⁵

261 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your meeting with George Brown (11:20 a.m., Friday, October 14), secret, dekl. 19.01.00, 13. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX, Memos 8/66–1/67, Nr. 125, S. 2 (künftig: LBJL, Your Meeting with George Brown).

262 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Materials for a Major Speech on European Policy, 16. August 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 3, Chron File, 8/1/66–8/31/66, Nr. 38. Bator sprach von einer «major, framework-setting speech».

263 LBJL, Agenda for September Lunch-Meeting, S. 1 (von W.W. Rostow; siehe S.91). Neben Rostow hielt auch Ball einen Zeitpunkt unmittelbar nach dem Erhard-Besuch für ideal und schlug konkret den 7. Oktober vor. Siehe: Memorandum for Mr. Rostow from George W. Ball, secret, dekl. 21.01.88, 20. September 1966, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 1, Meetings with the President, April–December 1966, Nr. 14.

264 Bator war verantwortlich für Vorbereitung und Koordination der Rede. Entstanden war die Idee am 18. Mai 1966, als W. Rostow und Bator Johnson empfahlen, eine «major speech on European policy» zu halten. Siehe Bator, Lyndon Johnsons and Foreign Policy, S. 76f., FN 2.

265 Memorandum for the President from W.W. Rostow, unclassified, 6. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Speech File, Box 5, Reaction to President's Speech 10/7/66 (European Speech), Nr. 1.

In seiner Rede anlässlich der *National Conference of Editorial Writers* in New York betonte Johnson die engen kulturellen und wirtschaftlichen Gemeinsamkeiten der USA und Europas. Die Zukunft der beiden Kontinente, die eine gemeinsame Zivilisation teilten, sei daher eine gemeinsame Herausforderung mit dem Frieden als gemeinsamem Ziel. Allerdings, betonte Johnson, müsse die aktuelle Politik auch die aktuelle Realität konfrontieren und nicht die gestrige. Dabei gehe es um ein grosses Ziel: Die unnatürliche Teilung Europas zu beenden. Dazu müsse allerdings zuerst eine Situation in Europa erreicht werden, in der Ost und West gemeinsam ein sicheres Umfeld schaffen, vorher sei eine Wiedervereinigung unmöglich: «In a restored Europe, Germany can and will be reunited.» Dazu müsse erstens die NATO modernisiert und gestärkt, zweitens die Integration der WEU vorangetrieben und drittens der Fortschritt der Ost-West Beziehungen beschleunigt werden – und diese drei Punkte bildeten gleichzeitig die grossen Ziele der Administration Johnson für Europa.²⁶⁶

Als wichtigstes Instrument der gemeinsamen Politik müsse die NATO ein Forum für Konsultationen werden – die bereits im Entstehen begriffene NPG sei bloss der erste Schritt. Ausserdem rückte Johnson die *Kennedy-Runde* und die Verhandlungen über die Reform des internationalen Währungssystems als Ziele der nächsten Monate in den Vordergrund. Nur so könne ein geeintes Europa verwirklicht werden – und nur ein solches könne ein gleichrangiger Partner der USA werden. Für die USA, betonte Johnson, gehörte auch Grossbritannien zu Europa. Eine Annäherung an den Osten wurde neuerdings als Vorbedingung für die deutsche Wiedervereinigung genannt:

«There is no shortcut. [...] We must improve the East-West environment in order to achieve the unification of Germany in the context of a larger, peaceful and prosperous Europe.»²⁶⁷

Ausserdem erklärte Johnson den Kampf gegen die Verbreitung von Nuklearwaffen als grundlegendes amerikanisches Ziel, weshalb die USA unbedingt eine Abmachung über die Nonproliferation zu treffen versuchten. Das Ziel eines solchen Vertrages sei unter anderem eine militärisch stabile Situation

266 Remarks of the President to National Conference of Editorial Writers, Carnegie Endowment Building New York, N.Y., 7. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Speech File, Box 5, President's Speech Editorial Writers, New York European Speech, 10/7/66, Nr. unbekannt, S. 1–3, Zitat: S. 2 (künftig: LBJL, European Speech).

267 Ebd., S. 2 und S. 5. Siehe auch Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 65.

in Europa, führte Johnson aus. Dafür werde die Allianz zusammen bestimmen, welche Stärke die NATO brauche angesichts neuer technischer Mittel und der momentanen Bedrohungslage – möglicherweise könnten auch auf beiden Seiten Truppen abgezogen werden.²⁶⁸

Diese Neubestimmung der benötigten Mittel erfolgte schliesslich im Rahmen der trilateralen Verhandlungen, wie die Entwicklung der Verhandlungen und die anschliessende Umsetzung der Resultate in der NATO zeigen sollten. Es waren vor allem die drei grössten truppenstellenden Alliierten, die untereinander einen neuen Modus für die Truppenstationierungen finden mussten – das Verhalten der kleineren Mitglieder wurde ohnehin durch die drei «Vorbilder» geprägt. Eine Aufstellung möglicher Antworten auf erwartete Fragen der Presse zur Europa-Rede, die Bator dem Präsidenten am 13. Oktober zustellte, lässt diesen Zusammenhang zwischen der NATO-Truppenplanung und den trilateralen Verhandlungen bereits im Vorfeld deutlich werden. Die trilateralen Verhandlungen sollten diese Funktion übernehmen. Auf die Frage, was die Beziehung zwischen dem Vorschlag zu den Truppenstärken in der Europarede und den trilateralen Verhandlungen sei, hiess es in dem Papier:

«The purpose of the trilateral exercise is to review the question of appropriate forces, in the light of modern conditions and technology, and also to devise means to assure proper burden sharing and foreign exchange neutralization. We will discuss this matter first among the three countries and then more generally in NATO. This will be useful and important, quite independently of any longer-range changes in military deployments by the Soviets. [...] But it [the Trilaterals] is a big, complicated job.»²⁶⁹

268 Ebd., S. 6.

269 Possible Press Conference Questions and Answers on European Speech, Trilateral Exercise, Etc; Beilage zu: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: European Reactions to Your New York Speech, 13. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Speech File, Box 5, Reaction to President's Speech 10/7/66 (European Speech), Nr. 4 (künftig: LBJL, European Reactions to Your N.Y. Speech).

2.2.3 Die trilateralen Verhandlungen als Hoffnungsträger für die Lösung der Krise

Die Reaktionen in Westeuropa auf Johnsons Rede in New York fielen grundsätzlich positiv aus. Insbesondere aus Grossbritannien²⁷⁰ kam grosses Lob für die Positionierung der amerikanischen Europapolitik, während man in der BRD die Rede zwar willkommen hiess, sich aber über die Umstrukturierung der Prioritäten besorgt zeigte. Die Wiedervereinigung stand plötzlich am Ende eines Annäherungsprozesses zwischen Ost und West – man fürchtete in Deutschland quasi eine Verspätung der Wiedervereinigung.²⁷¹ Die Europäer erkannten jedoch, dass Johnsons Rede grundsätzlicher Natur und für Europa eine der wichtigsten Reden eines amerikanischen Präsidenten in der Nachkriegszeit war.²⁷² Besonders beruhigend wirkte in Bonn das Versprechen Johnsons, Truppenstärken in Europa würden auf einer Gefahrenanalyse als Basis bestimmt und könnten von gleichzeitigen sowjetischen Abzügen begleitet sein.²⁷³ Bators Fazit in einem Memorandum an den Präsidenten, in dem er Bilanz zu den Reaktionen in Europa zog, lautete entsprechend positiv:

- 270 Zum Beispiel: For the President from Prime Minister Wilson, confidential, dekl. 28.09.98, 10. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 21, European Speech – Autumn 1966, Nr. 64: «I want you to know how impressed we all are by your great and imaginative speech about European reconciliation [...].» Auch die Presse reagierte in GB sehr positiv: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 2910 from David Bruce), Subject: Press Summary – President Johnson's European Address, 8. Oktober 1966, in: Ebd., Nr. 83a.
- 271 Im Original ist von «postponement» die Rede: German Reaction to the President's Speech, Report by John M. Leddy und Alfred Puhon, 13. Oktober 1966 (Beilage zu LBJL, European Reactions to Your N.Y. Speech; geriet somit zu Johnson), in: LBJL, NSF, Speech File, Box 5, Reaction to President's Speech 10/7/66 (European Speech), Nr. 6.
- 272 German Comment on Johnson Speech, West German Broadcasts and Newspapers 8–10 October 1966, 10. Oktober 1966 (Autor unbekannt), in: Ebd., Nr. 73. Die deutschen Zeitungen, hält der Bericht fest, stuften die Rede beispielsweise ein als «most significant statement of a U.S. President on America's European policy since President Kennedy's 1963 speech». Aus Berlin berichtet man von Pressereaktionen, die die Rede als «'the most radical change' in US European policy since 1949» betrachteten: Incoming Telegram from USBER Berlin to SecState (Berlin 473), Subject: Press Reaction to President Johnson's Speech, 10. Oktober 1966, in: Ebd., Nr. 81.
- 273 Memorandum of Conversation, DoS, Subject: The President's Speech, Participants: Georg von Lilienfeld, Bernd von Staden (beide von der dt. Botschaft in Washington); Secretary Rusk, Alfred Puhon (Direktor EUR/GER), confidential, dekl. 28.09.98, 13. Oktober 1966, in: Ebd., Nr. 87.

«My own strong conclusion is that the speech was, on balance, a significant plus – even in terms of our bilateral relations with Germany.»²⁷⁴

Weniger erfreulich fielen allerdings die Reaktionen auf das Treffen zwischen Erhard und Johnson aus. Während das Ausenministerium in Bonn und der Kanzler selbst das Resultat durchaus realistisch und positiver betrachteten, reagierten die Presse und die Politiker ausserhalb der Regierung äusserst negativ auf das Gipfeltreffen:

«It is now unmistakable – from the talks we have had with the Germans, from public statements and from media that Erhard’s recent Washington visit is widely interpreted as marking the beginning of a period of increased divergence in German-American interests.»²⁷⁵

Man rechne in Deutschland damit, fuhr McGhee fort, dass in den nächsten Monaten harte Verhandlungen anstünden. Ausserdem nehme man an, dass die Amerikaner trotz gegenteiliger Ankündigung ohnehin Truppen abziehen würden und dass nun die Bühne frei sei für einen Deal zwischen Washington und Moskau für einen NPT. Die Teilnahme an den trilateralen Verhandlungen, einer Art «Direktorium» innerhalb der Allianz, nütze nichts, um den wichtigen Status der BRD zu betonen, vielmehr befürchte man Nachteile aus der Konfrontation mit zwei Gläubigern zugleich:

«Moreover, the expected hard negotiations over the offset and the prospect of some troop withdrawals will continue to exert a destabilizing influence on our relations. [...] The atmosphere of our relations during the next six months, however, is likely to be more troubled than during any previous postwar period.»²⁷⁶

McGhee hatte auch ein Gespräch mit Jean Monnet, dem Leiter eines *Action Committee* des Ausenministeriums zur Europapolitik, einem alten Freund

274 LBJL, European Reactions to Your N.Y. Speech, S. 1.

275 Text of Cable from Ambassador McGhee (Bonn, 3944), Subject: German Reaction to Erhard’s Washington Visit, confidential, dekl. 20.08.91, 4. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Memos 9/66–11/66, Nr. 63a, S. 1 (Beilage zu: Memorandum for the President from W.W. Rostow, no subject, 4. Oktober 1966, in: Ebd., Nr. 63 (künftig: LBJL, W. Rostow to LBJ, 4. Oktober 1966)). Siehe zur negativen Reaktion in der BRD auch: Zimmermann, *The Burden-Sharing Problem*, S. 341; Ders., *Money and Security*, S. 205f.; Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 742f.; Schertz, *Europapolitik Kennedys und Johnsons*, S. 381.

276 LBJL, Bonn 3944, S. 3.

McCloy und Anhänger einer europa-orientierten US-Außenpolitik. Für ihn lag das Problem in der direkten Verbindung zwischen finanziellen Fragen und Truppenstärken – ein Umstand, der die Beziehungen in den nächsten Monaten deutlich belasten wird:

The main hope Monnet has for bettering the present situation in Germany is to restore a basis for confidence in the U.S., which has existed in the past but which he thinks is now in eclipse. A possibility is afforded through the Trilateral Committee. America and Germany must reach some agreement on the offset with which they can both live and which will restore the previous image that America had in Germany. [...] There are two things, Monnet said in summarizing, that the Germans cannot countenance – to be isolated or to be discriminated against.²⁷⁷

Die Einschätzung Monnets, die trilateralen Verhandlungen seien die beste Möglichkeit, eine Annäherung an Bonn zu erreichen, die Unsicherheiten in Deutschland zu beruhigen und die Allianz langfristig auf ihre veränderten Aufgaben und Funktionen im neuen Umfeld einzustellen, teilten auch Johnson persönlich sowie Walt Rostow – die trilateralen Verhandlungen wurden als Lösungsansatz verstanden, Europa auf die neue Politik der USA auszurichten. Rostow informierte Rainer Barzel, den Fraktionsführer der CDU/CSU im deutschen Bundestag, über seine Überlegungen zu den anstehenden Verhandlungen:

«My reflection on where we are is this: a great deal depends on the success of the tripartite group and on finding, after its report, agreement in NATO. We hope to get a real consensus on these four questions: What is the nature of the threat? What is the best strategy for meeting that threat? How can we equitably share the resource burdens of implementing the agreed strategy? How should we ensure that, in carrying our respective burdens, the balance of payments effects of our common enterprise are neutralized? If we answer these questions with imagination, objectivity, and intelligence, and if our governments and parliamentary bodies implement them, we shall, I believe, have given the Alliance a new foundation for the next decade. With this firm foundation we could then

277 Text of Cable from Ambassador McGhee (Bonn 4528), Subject: Conversation with Jean Monnet, confidential, dekl. 03.09.98, 15. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [1 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 14, October 1–31, 1966 [1 of 2], Nr. 3c (W. Rostow schickte das Telegramm weiter an Johnson).

all turn to the other issues of the present and the future with confidence and energy [...]. I believe personally that we have turned the corner on this set of problems. But that is what we must prove in the days and months ahead.²⁷⁸

Gegenüber dem Präsidenten verwendete Rostow ebenso klare Worte, als er ihm den Bericht McGhees über die schlechte Resonanz des Washingtoner Gipfeltreffens in Deutschland weiterleitete: «If we are to get a turn around, it must come about through the tripartite group.»²⁷⁹

Auch Johnson selbst setzte grösste Ansprüche in die Verhandlungen, wie er in seiner bereits erwähnten Nachricht an Wilson nach dem Treffen mit Erhard verlauten liess:

«If we make the tripartite procedure work, it can help us hold off the pressures on each of us, including Erhard, to do things which would badly damage NATO and the Western position in Europe. Indeed, it can give us a start in reconsolidating the Alliance for the longer pull – and on a more sustainable basis – until the day when the French will be ready to rejoin the fold. And, if we fail to make it work, I am afraid we are in for serious trouble.»²⁸⁰

2.3 Fazit des Sommers 1966: Konkretisierung der US-Europapolitik

In ihrem Entscheidungsfindungsprozess auf eine Antwort auf Erhards Brief vom 5. Juli und in der Vorbereitungsphase auf das Treffen zwischen dem Kanzler und Präsident Johnson hatte die Administration in Washington wichtige Grundsatzentscheide gefällt. Erstens entschied sich Johnson für den trilateralen Ansatz zur Lösung des *Offset*- und Truppenstationierungs-Problems unter Einbezug Grossbritanniens. Mit der Drohung Londons, BAOR-Truppen aus Deutschland abzuziehen, falls die Verhandlungen mit

278 Walt W. Rostow to Rainer Barzel, unclassified, no subject, 16. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct.–Dec. 1966, Nr. 4.

279 LBJL, W. Rostow to LBJ, 4. Oktober 1966.

280 LBJL, Message Johnson to Wilson (1. Oktober 1966), S. 2.

Bonn über einen neuen *Offset*-Vertrag scheitern sollten, und dem gleichzeitig beginnenden innenpolitischen Druck auf Johnson drohte ein Prozess von Truppenabzügen angestossen zu werden, der leicht das Ende der NATO hätte bedeuten können. Angesichts der auseinanderdriftenden strategischen Auffassungen, innenpolitischen Finanzierungsproblemen der gemeinsamen Verteidigung und der gleichzeitig schwelenden Krise der Atlantischen Allianz nach dem Austritt de Gaulles erkannte Johnson, dass eine koordinierte Vorgehensweise der drei grossen verbleibenden Alliierten die grössten Chancen auf Erfolg hatte.

Der Entscheid Johnsons erfolgte gegen die Interessen seines mächtigen Verteidigungsministers McNamara, unter dessen Ägide die *Offset*-Frage bisher gestanden hatte und der bis zum August 1966 für die harte Politik mit der Etablierung eines konkreten Junktims zwischen *Offset*-Zahlungen und Truppenstärke verantwortlich war. Für McNamara hatte die Bedeutung der europäischen Truppen angesichts der verminderten Kriegsgefahr in Europa abgenommen. Dank neuer Luftverschiebungskapazitäten und wegen hohen Truppenbedarfs in Vietnam erschien ihm die hohe Zahl an ständig in Europa stationierten Soldaten zunehmend als ökonomischer und verteidigungspolitischer Luxus. Daher versuchte McNamara, sich mit einer harten Haltung gegenüber Bonn von den Deutschen durch weniger *Offset*-Zahlungen sozusagen zu Truppenabzügen einladen zu lassen.

Trotzdem entschied sich Johnson gegen seinen Verteidigungsminister und folgte dem Rat seines neuen Beraterteams im Weissen Haus, Francis Bator und Walt Rostow, das zusammen mit George Ball vom Aussenministerium den gewählten Alternativvorschlag vorbrachte und durchsetzen konnte. Bei Bator und Walt Rostow rannte das Aussenministerium mit seinem Vorschlag der trilateralen Verhandlungen längst offene Türen ein. Spätestens ab September 1965 war für die beiden Sicherheitsberater des Präsidenten klar, dass die anstehenden Probleme in einem trilateralen Entscheidungsprozess angepackt werden mussten.²⁸¹ Bator agierte als Dreh- und Angelpunkt, als es darum ging, den Präsidenten davon zu überzeugen: Er arbeitete eng mit Ball zusammen, hielt McNamaras Antwortbrief zurück, und er war es auch, der dem Präsidenten die wichtigsten Memoranden für seinen Entscheidungsprozess zustellte. Vor Erhards Brief vom 5. Juli wurde das *Offset*-Problem dezentralisiert im DoD behandelt, unter Aufsicht des zuständigen Beamten

281 Siehe Einleitung. Die Frage der Trilateralen als Umsetzung langfristiger Planung wird im Kapitel 4.3.1 wieder aufgegriffen.

im Weissen Haus. Im Juli intervenierte dieser Offizielle, Francis Bator, in den Prozess. Im August wurde der Präsident in seinem Entscheidungsprozess von ihm direkt informiert, bevor sich dann Ende August und im September eine breit koordinierte Vorgehensweise entwickelte mit einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (Bowie/Leddy, Deming, McNaughton, Bator), die den Präsidenten und die drei Minister für die entscheidenden Sitzungen mit Lösungsvorschlägen und Berichten versorgten.²⁸²

Zweitens löste sich im August und September die Frage über das weitere Vorgehen in der nuklearen Frage. Die Verhandlung eines Non-Proliferationsvertrages mit der Sowjetunion erhielt oberste Priorität und die Option einer atlantischen oder europäischen nuklearen Truppe wurde zunehmend in den Hintergrund gedrängt, obwohl das Aussenministerium von diesem Vorgehen abgeraten hatte.²⁸³ Mit dem neuen Angebot gegenüber Gromyko Ende September und der gleichzeitigen Forcierung der NPG innerhalb der NATO wurden die Weichen für die künftige Nuklearpolitik gestellt. Der gewählte Weg in der nuklearen Frage machte allerdings klar, dass in anderen für Deutschland wichtigen Fragen sorgfältig vorgegangen werden musste. Insbesondere die heikle Problematik der amerikanischen Truppen in der BRD konnte nicht überstürzt und ohne Konsultation angegangen werden – die trilateralen Verhandlungen waren in ihrem Umfang bewusst so bestimmt, dass sie diesen deutschen Unsicherheiten gerecht werden konnten.

Drittens hatte man sich in Washington zur Erkenntnis durchgerungen, dass der laufende und künftige *Offset*-Verträge mit der BRD auf einer breiteren Basis als ausschliesslich militärischen Einkäufen abgestützt werden mussten. Damit hatte sich eine Option eröffnet, die später für die Lösung des Problems unverzichtbar wurde. Im Vergleich zur Haltung Washingtons bis zum August – geprägt von McNamaras Ansatz – stellte dieser Entscheid Johnsons eine bedeutende Konzession an Bonn dar. Zu diesem Zeitpunkt konnte diese allerdings von einem schwachen und politisch angeschlagenen Erhard weder gebührend erkannt, geschweige denn umgesetzt werden. Bators primäre Überlegung, als er Johnson zu diesem Entscheid riet, war die parallele Entwicklung in der nuklearen Frage: Er wollte Bonn nicht an

282 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 160.

283 Siehe auch Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy*, S. 61: «On the involvement in nuclear matters, he [Johnson] decided, in the face of contrary advice from both the Secretary and the Under Secretary of State, that getting Moscow to join in sponsoring the Nonproliferation Treaty was much more important than keeping open the hypothetical option of some kind of jointly-owned nuclear force with German participation.»

zwei Fronten zugleich – dem NPT und der Truppenfrage – herausfordern.²⁸⁴ Zusammen mit Rostow riet er eher zur Forcierung in den NPT-Verhandlungen mit einem neuen Angebot eines «ewigen» US-Vetos über den Einsatz nuklearer Waffen und somit zu einem Ausschluss einer unabhängigen europäischen Nuklearmacht, statt zur Förderung einer Situation, in der die USA Truppen aus Europa abziehen müssten. Die parallele Entwicklung in den NPT-Verhandlungen spielte auch während den trilateralen Verhandlungen eine Rolle und hatte einen wichtigen Einfluss auf die Entscheidungen der Administration Johnson. Auch wenn dies im Treffen mit Erhard noch nicht besonders stark zum Ausdruck kam, sondern erst später offensichtlich werden sollte, hatte sich die Haltung Washingtons gegenüber Bonn besonders im August, in geringerem Masse auch im September, geändert. Sie wurde flexibler, pragmatischer und lösungsorientierter und kann als Konzession an die Deutschen gewertet werden.²⁸⁵

Während seines Aufenthaltes in Washington wurde Erhard mit einigen Tatsachen konfrontiert. Johnson besprach mit ihm seine Absichten in der nuklearen Frage und brachte ihn dazu, die Hardwarelösung zu Gunsten der NPG in den Hintergrund zu schieben. Ausserdem wurde Erhard für die trilateralen Verhandlungen gewonnen, in denen alle wichtigen Fragen der Truppenstationierung in Deutschland gemeinsam mit Grossbritannien diskutiert werden sollten. In der Frage des laufenden *Offset*-Vertrages allerdings fuhr Johnson den harten Weg McNamaras. Die deutschen Gelder aus dem laufenden Offset-Vertrag waren schliesslich bereits gebunden, insbesondere für das Finanz- und das Verteidigungsministerium.²⁸⁶

Zudem musste Johnson seine Kritiker im Parlament zumindest vorläufig ruhig halten. Seit Senator Mansfields Brief vom 14. Juli, in dem der Mehrheitsführer im Senat substanzielle Truppenreduktionen in Europa forderte, war auch Johnson – genauso wie Wilson mit seinen harten Sparmassnahmen und Erhard nach seiner Wahlniederlage in Nordrhein-Westfalen und mit

284 Dies wird aus seinem Memorandum an Johnson vom 11. August 1966 klar: LBJL, Further Reply to Erhard Letter, S. 3f. Aus dem Memo wird klar, dass auch Walt Rostow diese Ansicht teilte.

285 Siehe auch: Treverton, *The Dollar Drain*, S. 98f.

286 Trilateral Talks Background Paper: U.S./German Military Offset Relationship, by Raymond Albright, DoT, confidential, dekl. 27.11.85, undated [vermutlich 24. Oktober 1966], in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 120b, S. 4 (künftig: LBJL, US/FRG Military Offset Relationship). Siehe auch Zimmermann, *Money and Security*, S. 201, der das Dokument auf den 24. Oktober 1966 datiert.

seinem Kampf um Budget und Steuererhöhungen – mit innenpolitischem Widerstand konfrontiert. Die Diskrepanzen zwischen aussenpolitischen Konzepten der Regierungen und finanzpolitischen Absichten der Parlamente, bei denen die Entscheidungsgewalt über das Budget lag, wurden immer offensichtlicher. Daher darf es nicht weiter verwundern, dass die entscheidenden anstehenden Probleme der Allianz erst jetzt in Form der trilateralen Verhandlungen angepackt werden konnten, nachdem die drei wichtigsten Alliierten mit einem dringenden finanziellen Problem von unmittelbarem Interesse, nämlich wie die Zahlungsbilanzdefizite auf Grund der Stationierung amerikanischer und britischer Einheiten in Deutschland gedeckt werden konnten, konfrontiert worden waren:

«This problem cannot be addressed intelligently, however, without simultaneously making judgments about strategy and force levels since these judgments determine the parameters of the financial problem and the practical possibilities for solving it. This inseparability of the strategic, force-level and financial problems is recognized and accepted by all three governments.»²⁸⁷

Es ging um nichts geringeres, als die Allianz in Zeiten zunehmender politischer, ökonomischer und strategischer Differenzen auf eine neue, innenpolitisch vertretbare Basis zu stellen.²⁸⁸ Im Verlauf der nächsten eineinhalb Jahre sollte mit den trilateralen Verhandlungen, dem Abschluss der *Kennedy-Runde*, der Reform des internationalen Währungssystems und der politischen und strategischen Reorientierung der Allianz genau dieses Ziel erreicht werden.

287 Das Zitat stammt aus einem DoS-Circular-Memorandum, mit dem die US-Botschaften aller NATO-Hauptstädte über Ursachen, Ziele und Vorgehensweise der Trilateralen vor deren Beginn informiert wurden: Outgoing Telegram to All NATO Capitals (State 59292), Subject: Interim Guidance on Trilateral US-UK-FRG talks on strategy, force-levels and financial problems, secret, dekl. 07.06.84, 4. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 18a, S. 1 (künftig: LBJL, State 59292).

288 Die Differenzen wurden bereits ausgeführt und werden hier im Sinne einer kurzen Aufzählung erwähnt: Neben Vietnam stand auch die Frage der künftigen europäischen Rolle im Raum, insbesondere Deutschlands. Die abnehmende Kriegsgefahr in Europa wegen der zunehmenden Détente verschärfte die strategischen Differenzen: Während für die Europäer, wiederum insbesondere für die BRD, nukleare Verteidigung erstrangig blieb, machten sich die Amerikaner für eine Stärkung der konventionellen Verteidigung stark. Ebenfalls ungelöst war bisher die nukleare Frage. Die ökonomischen Probleme lagen in

Mit seiner Grundsatzrede über Washingtons Europapolitik vom 7. Oktober erklärte Johnson seine Absichten offiziell, nachdem er Erhard bereits persönlich hatte informieren können: Stärkung der Allianz, Stärkung des westeuropäischen Integrationsprozesses und Stärkung der Beziehungen zum Osten waren die grossen Ziele Johnsons, deren Umsetzung in den letzten Wochen konkret angepackt worden war. Die Stärkung der Beziehungen zur UdSSR war somit zu einem der wichtigsten aussenpolitischen Ziele Johnsons geworden. Die Europarede konfrontierte die Alliierten mit dieser Tatsache und machte klar, dass eine Annäherung an Moskau in Washington neuerdings als Vorbedingungen für die deutsche Wiedervereinigung betrachtet wurde.²⁸⁹ Mit den trilateralen Verhandlungen konnten die ersten beiden Ziele, die Stärkung der Allianz und des europäischen Integrationsprozesses, und mit dem Entscheid für den NPT das dritte Ziel, eine Annäherung an Moskau, angepackt werden. Mit ihrer Reichweite – einer Bedrohungsanalyse, der Bestimmung der nötigen Mittel angesichts der ermittelten Bedrohung, der Suche nach einer Lösung für eine gemeinsame Finanzierung der Verteidigung und der Vermeidung von Zahlungsbilanzdefiziten auf Grund der Stationierung von Truppen – sollten die trilateralen Verhandlungen die gemeinsamen Verteidigungsanstrengungen der drei grössten Alliierten reorganisieren. Die Resultate sollten anschliessend in der NATO umgesetzt werden und der festgefahrenen Strategiedebatte neue Impulse geben. Eine gemeinsame Position der USA, Grossbritanniens und Deutschlands, so hoffte man in Washington, würde die NATO entscheidend stärken. Entscheidend war, wie auch Rostow in einem Memorandum an Johnson betonte, ob die trilateralen Verhandlungen die hohen Erwartungen erfüllen würden oder nicht – von ihnen hing alles ab.²⁹⁰

der zunehmenden Stärke Europas: Das amerikanische und britische Zahlungsbilanzdefizit nahm weiter zu und bedrohte das internationale Währungssystem Bretton Woods.

289 Siehe dazu Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 142f.

290 Siehe Kapitel 2.2.3, S. 112: LBJL, W. Rostow to LBJ, 4. Oktober 1966: «If we are to get a turn around, it must come about through the tripartite group.»

3. Phase 2: Die erste Hälfte der trilateralen Verhandlungen: Positionssuche, strategische Einigung und Unterbruch der Verhandlungen

Der neue trilaterale Rahmen der Verhandlungen, auf den man sich nach längerem Diskussions- und Entscheidungsprozess einigen konnte, änderte vorerst nichts an den Zielsetzungen der drei Länder. Die BRD verfolgte nach wie vor das Ziel, die alliierte Präsenz in Europa möglichst auf gleichem Niveau zu halten und einen neuen Offset-Vertrag zu erreichen, der dem kleineren Waffenbedarf der Bundeswehr und der kritischen Haushaltslage der BRD Rechnung trug. Grossbritannien suchte noch immer nach dem verlangten 100-prozentigen Ausgleich der Devisenverluste durch die Truppen in Deutschland. Die USA versuchten in den Verhandlungen eine ganze Zahl von Zielen zu erreichen: Die Erfüllung des deutsch-amerikanischen Devisenausgleichs über Rüstungskäufe in den USA, Verstärkung der konventionellen Streitkräfte des Bündnisses, kein Abzug britischer Einheiten und Handlungsfreiheit in der Verschiebung der eigenen Streitkräfte. Ausserdem betrachtete man in Washington die Trilateralen als geeignetstes Mittel, um die Alliierten, insbesondere Westdeutschland, für die im Verlauf des August und September beschlossene und in Johnsons Europarede kommunizierte Europapolitik zu gewinnen. Nicht nur musste Bonn erneutes Vertrauen in Washingtons Absichten für Europa gewinnen, insbesondere bezüglich eines NPT und der Priorität der Annäherung an den Osten vor einer deutschen Wiedervereinigung. Gleichzeitig sollten auch drängende Probleme der Allianz im trilateralen Rahmen besprochen und anschliessend in die NATO adaptiert werden. Bevor die erste Runde der Verhandlungen abgehalten werden konnte, galt es die Standpunkte der Delegationen, eine Agenda und die Vorgehensweise zu bestimmen.

Der vorliegende Teil der Arbeit untersucht zuerst diesen Prozess der Standpunktbestimmung, die ersten Verhandlungsrunden und die ersten erzielten Resultate in Form der *Agreed Minute on Strategy and Forces* aus der zweiten Verhandlungsrunde vom 9. und 10. November 1966, die für den späteren Einigungsprozess auf eine neue Strategie innerhalb der Allianz einen entscheidenden Einfluss hatte. Der Zwischenbericht McCloy nach den ersten Verhandlungsrunden steht danach im Interesse. Der Abschluss dieses

Teils befasst sich mit dem Unterbruch der Verhandlungen vom Dezember 1966 bis in den Februar 1967 und mit dessen Ursachen und Implikationen: Dem Regierungswechsel in Bonn im November und dem Zahlungsangebot Johnsons an Wilson, um Grossbritannien trotz des Unterbruchs am Verhandlungstisch halten zu können.

3.1 Die ersten Verhandlungsrunden und McCloy Zwischenbericht

Mit der Benennung McCloy zum Verhandlungsführer wählte Johnson einen Mann zu seinem Repräsentanten, der im Umgang mit der BRD grosse Erfahrung hatte und der in der BRD besonders hoch geschätzt wurde. Als ehemaliger Hoher Kommissar der USA in der unmittelbaren Nachkriegszeit hatte er in Deutschland grosses Vertrauen gewinnen können und auch ein Gespür für deutsche Anliegen entwickelt. Für ihn lag das Problem in der Verbindung der Truppenhöhe mit der Höhe des finanziellen Ausgleichs.²⁹¹ Bereits seit einiger Zeit hatte McCloy die europapolitischen Absichten der Administration Johnson als mangelhaft kritisiert. McCloy war ein Atlantiker, der grossen Wert auf die Beziehungen zu Europa setzte und insbesondere für deutsche Anliegen grosses Verständnis aufbrachte.²⁹² Er war ein enger Freund des ehemaligen Aussenministers und Atlantikers Dean Acheson und gehörte zum so genannten «Eastern Establishment», einer Gruppe einflussreicher Personen, die für die amerikanische Nachkriegspolitik in Europa prägend gewesen war und in der jetzigen Situation ihre ganze Nachkriegskonzeption Europas gefährdet sah.²⁹³ Die Europaexperten unter Johnsons Beratern sahen in McCloy den idealen Mann für die Umsetzung ihrer Vorstellungen in Bonn, vor allem aber auch in Washington.²⁹⁴ Ein Bericht aus dem US-Aussenministerium, der nach den Verhandlungen verfasst wurde und die wichtigsten Entscheide während den trilateralen Verhandlungen untersuchte, betonte die Bedeutung McCloy's besonders stark: «Mr. McCloy's indepen-

291 Kai Bird, *The Chairman: John J. McCloy: The Making of the American Establishment*, New York 1992, S. 589; Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 144.

292 Siehe ebd. und Zimmermann, *Money and Security*, S. 197 und 214f.

293 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 110.

294 Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, S. 382.

dent position and direct access to the President were vital to the success of the Trilateral Talks.»²⁹⁵

Die Wahl McCloy's muss daher als Bemühung Johnsons verstanden werden, das Aussenministerium in der Frage der Truppenstationierungen und *Offset*-Verträge bewusst in der Debatte gegen McNamara, das Finanzministerium und die Kritiker im Kongress zu stärken. «The present mood makes McCloy's participation all the more important», informierte Rostow am 4. Oktober den Präsidenten.²⁹⁶ Eugene V. Rostow, der Bruder Walt W. Rostows, seit Anfang Oktober *Under Secretary of State for Political Affairs* und von Beginn weg unter anderem mit den Trilateralen beschäftigt, machte die Überlegungen für den Einbezug McCloy's in seinem *Oral History* Interview deutlich:

«McCloy was very strong, had very powerful views. And his presence here was going to fortify the State Department position against the position of the Defense Department [...]. So that choice of McCloy was not simply window dressing, it was part of a policy of strengthening the hands of the people within the government who wanted to stay [in Europe], and not have any change unless the Russians changed. So it was a very deep and well-conceived thing to try to fortify his [McCloy's] own position within the government, because McNamara was pressing very hard for a massive cut. And McCloy had prestige in certain circles in congress, too, you see.»²⁹⁷

Obwohl Johnson am Treffen mit Erhard in der Frage des laufenden *Offset*-Vertrages auf der Linie McNamara's und Fowlers geblieben war, zielten seine längerfristigen Absichten in eine andere Richtung: Auf eine Stärkung des Aussenministeriums und der Berater, die gegen einen Abzug der Truppen aus Europa votierten. Die Wahl McCloy's war ein Ausdruck dafür, dass sich Präsident Johnson dazu entschieden hatte, die deutschen Interessen in den Trilateralen zu wahren, da man in Bonn grosses Vertrauen in McCloy hatte.²⁹⁸ Ausserdem würde der erklärte Atlantiker und NATO-Befürworter

295 LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 3.

296 LBJL, W. Rostow to LBJ, 4. Oktober 1966.

297 Gift of Personal Statement by Eugene V. Rostow to the Lyndon Baines Johnson Library (Oral History Collection), in: LBJL, Oral Histories, Eugene V. Rostow (Ac 74–72), Nr. unbekannt (künftig: LBJL, Oral History E.V. Rostow), S. 29.

298 Siehe Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 143f.

McCloy kaum Verhandlungen führen, welche die NATO ernsthaft gefährden würden. Verschiedene Berater Johnsons – wenn auch durchwegs aus dem Aussenministerium – betonten im Nachhinein, sie hätten den Eindruck gehabt, Johnson habe den harten Auftritt McNamaras und Fowlers beim Treffen mit Erhard bedauert:

«He was very unhappy about the way he thought Dr. Erhard had been treated by Mr. McNamara and Mr. Fowler. [...] Mr. Johnson one time expressed to me his feeling that perhaps they had been a little too rough on Erhard, particularly those two [McNamara, Fowler], and that he had permitted them to go too far in turning down Erhard.»²⁹⁹

Die Benennung McCloy war ein Schritt in die andere Richtung: Nachdem Erhard von Johnson am Treffen noch in seine Schranken verwiesen worden war, erhielt er durch die Wahl McCloy eine wichtige Konzession des US-Präsidenten. Nachdem Finanzminister Fowler von Eugene Rostow von einer neutralen Position hatte überzeugt werden können und sich fortan eher zurückhaltend verhalten würde, war es nur noch Verteidigungsminister McNamara, gegen den McCloy in Washington mit der Unterstützung Robert Bowies primär anzukämpfen hatte.³⁰⁰ In der Folge versuchte McNamara vergeblich, die Benennung eines anderen Verhandlungsführers zu erwirken.³⁰¹

299 Gift of Personal Statement by John J. McCloy to the Lyndon Baines Johnson Library, in: LBJL, Oral Histories, John J. McCloy, S. 16. Siehe auch die Oral History von George C. McGhee (LBJL, Oral Histories, George C. McGhee), S. 12, und die Oral History von John M. Leddy (LBJL, Oral Histories, John M. Leddy), S. 29f. Siehe auch Kapitel 3.2.1 über Erhards politisches Ende als Kanzler.

300 LBJL, Oral History E.V. Rostow, S. 29: «I managed to talk it out with Fowler and got the Treasury into a more-or-less neutral position.» Fowler taucht in den Quellen fortan viel seltener auf wie bisher und hielt sich im Entscheidungsprozess im Februar und März 1967 zurück, auch wenn er wichtige Mitarbeit im Aushandeln des Resultats leistete. Siehe Kapitel 4.1.1 und 4.2.1. Siehe auch Schertz, Deutschlandpolitik Kennedy und Johnsons, S. 383. Robert Bowie war ab September ein Berater des DoS und ein guter Bekannter McCloy. Zu Bowie siehe: Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 144 und S. 286f., FN 16: Bowie gehörte seit langer Zeit zum «Atlantiker-Team» und war bereits bei der Ausarbeitung des Vertrages zur deutschen Unabhängigkeit beteiligt. Sein Einfluss auf McCloy und die Deutschen darf gemäss Schwartz nicht unterschätzt werden, auch wenn Bowie selbst in den Quellen nicht besonders oft auftaucht.

301 LBJL, Oral History E.V. Rostow, S. 29: «You see McNamara was trying to get rid of him, trying to fire him.» Siehe auch: Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 144f. Unterstützt wurde McNamara dabei aus London (siehe Kapitel 3.1.1).

Kurz nachdem Johnson am 7. Oktober in New York seine Europarede gehalten hatte, traf er sich mit McCloy, um mit ihm den Auftrag für die Verhandlungen zu besprechen. Den Brief, der den Auftrag ausführte, hatte der Verhandlungsführer gleich selbst zusammen mit Bowie verfasst.³⁰² Das Mandat McCloys sah vor, dass die Resultate der Trilateralen in Form eines Berichtes an die NATO kommuniziert werden und folgende Themenbereiche abdecken sollten:

- 1) an appraisal of the existing and potential threat to the security of the members of the alliance;
- 2) an appraisal of the strategic and tactical needs of the Alliance to cope with the threat, including recommended troop levels, reserves and supply, and degree of combat readiness;
- 3) recommendations for appropriately neutralizing foreign exchange burdens incident to stationing troops abroad under the Alliance;
- 4) recommendations for achieving the equitable sharing of defense and related burdens among the Alliance members.³⁰³

McCloys Aufgabe war in zwei Phasen aufgeteilt: Zuerst sollte sich McCloy die Argumente aller involvierten Minister und Berater sowie Bonns und Londons anhören und danach einen Bericht mit seinen eigenen Empfehlungen an den Präsidenten verfassen. Dieser Bericht sollte dann als Basis für Johnsons erst später folgende Instruktionen für die US-Position in den Verhandlungen dienen.³⁰⁴ In einer zweiten Phase sollte McCloy in der Entscheidungsfindung behilflich sein und anschliessend die Verhandlungen mit Bonn und London wieder aufnehmen. Dabei, versicherte Johnson, werde McCloy jederzeit Zugang zu ihm persönlich haben und von den drei beteiligten Ministern Personal und Experten für sein Team zugesprochen erhalten. Als Endtermin für die Verhandlungen sah Johnson Mitte Januar 1967 vor.³⁰⁵

302 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Meeting with John McCloy, 6. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Name File, Box 1, Bator Memos [1 of 2], Nr. 48a.

303 Letter from President Johnson to John J. McCloy, «Dear Jack», secret, dekl. 14.11.85, 7. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 22b und 23a, S. 1.

304 Ebd., S. 2.

305 Ebd. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 254f.

McCloy hatte selbst dafür gesorgt, dass der Auftrag so ausformuliert worden war, dass ihm eine Rückzugsmöglichkeit bleiben würde, sollte er mit der Entscheidung des Präsidenten nach dem Zwischenbericht nicht einverstanden sein und diese nicht mit den Deutschen und den Briten aushandeln wollen.³⁰⁶ McCloy wies den Präsidenten darauf hin, er sei sich nicht sicher, ob man das Problem in Bonn und London gleich angehe wie in Washington. Die Antwort Johnsons macht deutlich, dass der Präsident sich die trilateralen Verhandlungen gut überlegt hatte und sie als den besten Weg zur Erfüllung der eigenen Ziele betrachtete:

«I [McCloy] said I would like to hear from him whether he thought the exercise was a desirable one considering the implications which might arise if we reached an impasse with our Allies and he made it clear that it was in his mind a logical way to proceed and probably better calculated to bring about the desired results than any other step which could be taken here. He said he was aware of the reluctance of the British and also the Germans to review this matter from the point of view of the need rather than the cost.»³⁰⁷

So sicher sich Johnson fühlte, so berechtigt waren auch die Einwände McCloy's. In der Tat hatte man weder in Bonn noch in London bisher begriffen, worum es Washington in den Verhandlungen ging.

3.1.1 Der Beginn der Verhandlungen im Oktober 1966: Verfahrensfragen und Standpunktbestimmung der Delegationen

Aus Gesprächen zwischen McGhee und Schröder, McGhee und Erhard sowie Walt Rostow und Karl Carstens, dem deutschen Verhandlungsführer, wird klar, dass man in Bonn noch nicht verstanden hatte, welche Absichten Johnson mit seinem Vorschlag der trilateralen Verhandlungen verfolgte:

306 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 14.11.85, 6. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 22a (künftig: LBJL, Bator to Johnson, 6. Oktober 1966).

307 Memo of Meeting with President Johnson in New York City, Friday, October 7, 1966, by: John J. McCloy, 7. Oktober 1966, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 5, S. 1f.

«It is evident that Erhard and Westrick have only the most general idea of what we consider the trilateral committee is supposed to do. Our basic concept of interrelating strategy (including a new three power threat assessment), force levels and financial arrangements has so far escaped them.»³⁰⁸

Für Erhard war es am wichtigsten, die Briten zumindest vorläufig von Truppenabzügen abzuhalten. Ausserdem sah er Westrick als seinen Verhandlungsführer vor, wurde von McGhee jedoch überzeugt, jemand anderen zu bestimmen.³⁰⁹ Für den Kanzler war es noch immer wichtiger, eine Abänderung des laufenden *Offset*-Vertrages zu erreichen, als sich auf den künftigen zu konzentrieren, und in Bonn betrachtete man daher die *Offset*-Frage noch immer als ein bilaterales Problem. McGhee machte Erhard zwar klar, dass die USA den laufenden Vertrag keinesfalls in den Trilateralen besprechen wollten, glaubte aber, dass die BRD erst in den Verhandlungen selbst zur Einsicht gebracht werden könnte.³¹⁰ Kurz vor dem Start der Verhandlungen schickte Johnson einen Brief an Erhard, in dem er dem Kanzler versicherte, dass seine volle Aufmerksamkeit auf die Verhandlungen gerichtet sei. Möglicherweise als Reaktion auf die unglücklichen Gespräche kurz zuvor in Washington betonte Johnson erneut die Freundschaft zu Erhard und meinte, er sei für den Kanzler jederzeit persönlich erreichbar. Schliesslich wollte

308 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 4168), Subject: Erhard on the Trilateral Committee: Comment, secret, dekl. 01.12.95, 6. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 21a, S. 1 (künftig: LBJL, Bonn 4168). Siehe auch: Letter from W.W. Rostow to George C. McGhee, no subject, unclassified, 16. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct. – Dec. 1966, Nr. 5; Rostow berichtet McGhee von seiner Unterhaltung mit Karl Carstens: «He [Carstens] was not sure that Erhard understood what was involved.» Siehe auch: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 4536), Subject: Conversation with Schroeder, confidential, dekl. 22.09.98, 14. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [2 of 3], Nr. 48 (künftig: LBJL, Bonn 4536).

309 Westrick war aus Sicht der USA vermutlich zu nahe beim Kanzler, der zu dieser Zeit politisch bereits sehr geschwächt war. Siehe dazu: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 4166), Subject: Erhard on the Trilateral Committee, secret, dekl. 16.07.84, 6. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 20a.

310 LBJL, Bonn 4168. Siehe auch Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 264f.

man in Washington darauf achten, fair und vernünftig mit den Deutschen umzugehen: «They are going through a difficult phase.»³¹¹

Auch London hatte seine Vorbehalte. In seiner Antwort auf Johnsons Brief von Anfang Oktober betonte Wilson, das Timing sei für ihn besonders wichtig und er wolle nicht, dass man sich in Doktrin-Diskussionen verheddere – es gelte, rasche Fortschritte zu erzielen.³¹² Insbesondere nach dem Resultat der gescheiterten deutsch-britischen *Mixed Commission*,³¹³ das am 13. Oktober vorlag, wurde es schwieriger, London von Abzügen abzuhalten.³¹⁴ London wollte bis zum NATO-Ministertreffen im Dezember Resultate sehen. Für die USA hingegen war klar, dass erst nach einer sorgfältigen Debatte über Strategie und Truppenbestände von Finanziellem gesprochen werden konnte.³¹⁵ Offenbar versuchte man in London monatelang vergeblich, McCloy

311 Message von Johnson an Erhard: Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn (State 67865), no subject, confidential, dekl. 01.09.99, 18. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 3, Germany, Vol. 3 [1 of 2], Chancellor Erhard Correspondence, March 25, 1966 – Feb. 5, 1967, Nr. 16a. Die Nachricht beeindruckte Erhard, wie er später in einem Gespräch mit McCloy zum Ausdruck brachte: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 4833: Pass to White House for President Johnson from McCloy), secret, dekl. 01.12.95, 21. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Cables 9/66–11/66, Nr. 19 (künftig: LBJL, Bonn 4833, 21.10.66). Das Zitat zur Vorsichtigkeit mit den Deutschen stammt aus dem Background-Memo Bators für ein Treffen zwischen Johnson und dem britischen Außenminister Brown vom 14. Oktober. Siehe Kapitel 2.2.2, S. 106: LBJL, Your Meeting with George Brown (Bator to Johnson, 13. Oktober 1966).

312 Siehe Kapitel 2.2.1, S. 104: LBJL, Wilson to Johnson (7. Oktober 1966).

313 Siehe Kapitel 2.1.2, S. 62. Die BRD blieb bei ihrem Maximalangebot von 350 Mio. DM ab April 1967, während GB nach wie vor auf einem vollen Ausgleich über 860 Mio. DM bestand.

314 Siehe das Protokoll zur Besprechung zwischen Georg von Lilienfeld (Minister an der BRD-Botschaft), Bernd von Staden (BRD-Botschaft), Rusk und Alfred Puhan (Leiter des Deutschland-Büros im DoS [EUR/GER]), in der man das Resultat der *Mixed Commission* beriet: Memorandum of Conversation DoS, Subject: The Germans and the BAOR, Participants: Lilienfeld, Staden / Rusk, Puhan, confidential, dekl. 22.09.98, 13. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [2 of 3], Nr. 54.

315 Memorandum of Conversation DoS, Subject: Trilateral Talks; NATO, Participants: George Brown (britischer Außenminister), Patrick Dean (GB-Botschafter in Washington), Michael Stewart (britischer Minister), Lord Hood (Foreign Office), Denis Greenhill (Foreign Office); Rusk, E. Rostow, Leddy, David Bruce (US-Botschafter in London), Bator, Goldstein (Country Director DoS für Grossbritannien), secret, dekl. 20.05.92, 14. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 10/1/66 – 11/30/66, Nr. 73. Siehe auch eine zweite Unterhaltung zwischen Rusk und Brown: Outgoing Telegram to AmEmbassy London (State 69806), no subject, secret, dekl. 30.01.96, 20. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 107a. Siehe zur britischen Position auch: Zimmermann, Money and Security, S. 213.

als Verhandlungsführer Washingtons ersetzen zu lassen und spannte dazu McNamara ein – schliesslich versprach der Atlantiker und «Freund» der BRD McCloy nicht unbedingt rasche Fortschritte in den Verhandlungen.³¹⁶

Am 7. Oktober informierte Washington London und Bonn über die geplante Vorgehensweise für die Trilateralen. Darin wurden die beiden Verhandlungspartner über die Benennung McCloy's informiert. Das erste Treffen sollte unter Teilnahme Manlio Brosios, des NATO-Generalsekretärs, am 19. oder 20. Oktober in Bonn abgehalten werden, einen bis zwei Tage dauern und vor allem Verfahrensfragen klären. Das Arbeitsprogramm sollte dann bestimmt werden: Eine Gefahrenanalyse, Truppenbedürfnisse und Zahlungsbilanzausgleich sollten – allenfalls unter Einsatz von Arbeitsgruppen – auf der Agenda stehen. Das Verhältnis zur NATO wollte man auch am ersten Treffen definieren, genauso wie die Terminierung der Verhandlungen. Ein zweites Treffen, das mehrere Wochen dauern könnte, sollte dann etwa Mitte November abgehalten werden mit dem Ziel, Lösungsvorschläge bis zum Dezembertreffen der NATO-Minister auszuarbeiten. Bis spätestens Mitte Januar sollten die Verhandlungen beendet sein.³¹⁷

Nachdem am 8. Oktober die BRD offiziell die Bereitschaft zur Teilnahme an den Verhandlungen bekannt gegeben hatte und mit Karl Carstens und George Thomson auch die beiden anderen Verhandlungsführer bekannt waren, konnte Johnson am 11. Oktober die trilateralen Verhandlungen offiziell ankündigen.³¹⁸ Der Verhandlungsbeginn wurde definitiv auf den 20. Oktober in Bonn angesetzt und die Einladung an Manlio Brosio bestätigt.³¹⁹

Nicht nur die beiden Verhandlungspartner, sondern auch andere Alliierte waren verunsichert über die trilateralen Verhandlungen. Insbesondere der

316 Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 145.

317 Outgoing Telegram to AmEmbassy London, Bonn, Paris (State 62198), Subject: Proposed Procedures for Trilateral Talks, confidential, dekl. 07.06.84, 7. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 24a. Der den US-Botschaften übermittelte Text wurde auch der deutschen und der britischen Botschaft in Washington übergeben.

318 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 253–55. Karl Carstens war Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, George Thomson ein Minister ohne Geschäftsbereich, bis zum März 1966 noch *Under Secretary of State* im Foreign Office. Mit der Benennung Carstens' wurde die *Offset-Frage* auch in der BRD vom Verteidigungsministerium in die Hände des Aussenministeriums verschoben, wie dies im August bereits in den USA geschehen war.

319 Statement by the President on Tripartite Talks (Office of the White House Press Secretary), 11. Oktober 1966, in: LBJL, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 10–25, Nr. 25a.

belgische Aussenminister Pierre Harmel beklagte sich über die Tatsache, dass die Trilateralen nicht nur finanzielle Fragen, sondern auch Bedrohung, Strategie und Truppenstärken tangierten. Harmel fürchtete ein Direktorium der drei mächtigsten Alliierten und wehrte sich daher gegen die Teilnahme des NATO-Generalsekretärs Brosio an der ersten Sitzung der Verhandlungen.³²⁰ Auch die Italiener intervenierten in Washington, vor allem, weil sie gleichzeitig um ihren ständigen Status in der projektierten *Nuclear Planning Group* (NPG) fürchteten. Die Niederlande hatten ebenfalls Bedenken bezüglich der Verhandlungen.³²¹ Der ehemalige NATO-Generalsekretär Dirk Stikker meldete sich ebenfalls bei McCloy und warnte vor einer Desintegration der NATO wegen der Trilateralen.³²² Niemand schien die Absichten Johnsons wirklich zu verstehen – weder die Deutschen und Briten noch die restlichen Alliierten.³²³

Kurz vor dem ersten Treffen der Verhandlungsführer wurde McCloy vom amerikanischen NATO-Botschafter, Harlan Cleveland, über dessen Prioritäten für die anstehenden Verhandlungen informiert. Es gehe darum, hielt Cleveland fest, die NATO über ihre Krise hinwegzubringen: Diejenige

320 Outgoing Telegram to AmEmbassies Paris, London, Bonn and all NATO Capitals from Rusk (State 65019), no subject, confidential, dekl. 26.10.84, 13. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 103a.

321 Memorandum for the President from W.W. Rostow, no subject, secret, dekl. 16.06.98, 13. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct. – Dec. 1966, Nr. 29. Die NPG umfasste sieben Mitglieder, vier ständige (USA, GB, BRD, Italien) und drei rotierende (Griechenland/Türkei, Belgien/Niederlande, Kanada/Dänemark). Die Italiener bekamen also den gewünschten ständigen Sitz in der NPG. Siehe Legge, *Theater Nuclear Weapons*, S. 81. Zu den NL: NARA II, Leddy to Katzenbach, 13. Okt. 66, S. 1f. (siehe Kap. 2.2.1, S. 105).

322 Letter from Dirk U. Stikker to John J. McCloy, no subject, unclassified, 11. Oktober 1966, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 28. Stikker wies McCloy ausserdem auf Verbesserungspotenzial in der Positionierung der Truppen in Zentraleuropa hin. Stikker zeigte sich pessimistisch: «Altogether I am afraid that your work in the Committee of Three will be extremely difficult.» Stikker war der Begründer des NATO *Force Planning Exercise* (FPE), in dem die Truppenstärken und nationalen Truppenbeiträge eigentlich diskutiert werden sollten.

323 In der Antwort an Harmel wurde betont, die Trilateralen seien aus einer Notlage erwachsen, da die BRD nicht weiter vollen *Offset* zahlen konnte und die Briten mit Abzügen aus Deutschland drohten. Dass dabei auch NATO-spezifische Themen wie Truppenstärken, Bedrohung und Strategie angesprochen werden müssten, sei notwendig, die NATO werde aber darüber auf dem Laufenden gehalten. Ausserdem würden die Ergebnisse anschliessend in das NATO FPE integriert. Siehe: Outgoing Telegram to AmEmbassy Ottawa for Harmel, confidential, dekl. 26.10.84, 13. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 104a.

um Frankreich sei praktisch bewältigt, aber die Funktions- und Truppenkrise der NATO gelte es noch zu lösen. Für die Bewältigung der Funktionskrise müsse die NATO eine politische Rolle für die Détente erhalten – eine Aufgabe, die im Verlauf des Jahres 1967 schliesslich in Form des Harmel Reports in Angriff genommen wurde. Die grösste derzeitige Krise sei allerdings die Truppenfrage, um die sich die Trilateralen drehen:

«The most uncertain uncertainty in NATO is whether the political leadership of Europe and the US will in fact maintain a deterrent force large enough, varied enough and for long enough, to keep the Soviets and Eastern Europeans moving toward détente because there is no advantageous alternative, and the major uncertainties, of course, have to do with the major countries. The German Government is weak, and we have further weakened it by overt pressure on the offset issue. The British are in financial trouble and are in a mood to do great damage to the Alliance for a couple dozen million pounds' saving in their overseas spending. And the US [...] is showing all the symptoms of uncertainty about whether to follow through on them.»³²⁴

McCloy's Ziele waren f r Cleveland daher klar: In der NATO eine Strategie vereinbaren, welche die Abschreckung bewahrte, gleichzeitig aber die Détente förderte; eine Reduktion der amerikanischen Truppen in Europa erwirken; und die NATO als Stabilisierungsinstrument für West-Europa stärken, das die Détente vorwärts bringen konnte. «These aims rise far above the argument about the German offset which led to this exercise. But that, I take it, is just the point of this exercise and of your participation in it.»³²⁵ Dazu, fuhr Cleveland fort, sei nun amerikanische Führung nötig. Es gehe darum, drei wichtige politische Entscheide in den Trilateralen zu erwirken: Erstens könne man mit einer Woche oder mehr strategischer Vorwarnzeit vor einem sowjetischen Angriff auf Europa rechnen, wovon die Alliierten zu überzeugen seien; zweitens verfügten die USA über neue Kapazitäten, Europa rasch mit Truppen aus den USA zu verstärken; und drittens müssten die Flugzeuge der Allianz von ausschliesslich nuklearen Aufgaben zu mehr konventionellen Angriffsaufgaben umfunktioniert werden. Würden diese

324 Memorandum to John J. McCloy from Harlan Cleveland, Subject: Toward a New NATO Strategy, secret, dekl. 18.08.98, 18. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 19, Trilaterals / British bail-out, Nr. 6, S. 2a.

325 Ebd., S. 2b.

drei Erkenntnisse in den Trilateralen von den Alliierten anerkannt, werde es künftig möglich sein, US-Truppen in Europa zu reduzieren, ohne die amerikanische Verpflichtung für die Verteidigung Europas in Frage zu stellen. Für den amerikanischen NATO-Botschafter war die Funktion der Trilateralen klar: Die Durchsetzung dieser politischen Entscheide sollte in den Verhandlungen erfolgen.³²⁶ Dazu mussten aber zuerst Bonn und London von den zu diskutierenden Themen überzeugt werden. McCloy's Task Force unter der Koordination von Eugene V. McAuliffe³²⁷ hatte daher für die erste Sitzung «Talking Points» für McCloy und die «Issues for the Trilateral Talks» ausgearbeitet, die später von den beiden Alliierten übernommen wurden.³²⁸

Bereits vor dem ersten Treffen hatten die Delegationen untereinander ihre Themenkataloge ausgetauscht. Die BRD wollte sich in den Verhandlungen auf folgende Fragen konzentrieren: Die Entwicklung der Bedrohung, die dazu passende Verteidigungsdoktrin, der Beitrag der französischen Truppen zu dieser Doktrin, Folgerungen für die Präsenzstärke der alliierten Streitkräfte in Europa, Möglichkeiten für eine gerechte Verteilung der Verteidigungslasten und die Implikationen für die Zahlungsbilanzen.³²⁹ Thomson legte nicht nur Verhandlungsgegenstände vor, sondern bereits Entwürfe für politische Richtlinien, die allerdings von den beiden anderen Delegationen auf Grund ihres präjudizierenden Charakters kritisiert und daher verworfen wurden.³³⁰

Den differenziertesten Themenkatalog legte die US-Delegation vor. Zuerst sollte die Bedrohung bestimmt werden: Welches waren die Kapazitäten des Warschauer Paktes? Welche Aktionen konnten mit diesen Kapazitäten durchgeführt werden (mit und ohne vorgängige Mobilisierung) und wie gross waren die Vorwarnzeiten für diese Aktionen? Welche dieser Aktionen waren die wahrscheinlichsten – auf welche sollte sich die NATO am besten vorbereiten? Danach sollten die Truppen- und Logistik-Bedürfnisse der NATO bestimmt werden: Was waren die aktuellen Kapazitäten der NATO und gab

326 Ebd., S. 6f.

327 Direktor des *Office of NATO and Atlantic Political-Military Affairs* aus dem DoS. Siehe Trilateral Talks, Designation of Coordinator, unclassified, 18. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 105a.

328 Talking Points for the First Meeting with Dr. Carstens, Mr. Thomson, and Secretary General Brosio on October 20, 1966, undated, confidential, dekl. 18.04.84, in: Ebd., Nr. 106b; Issues for Tripartite Talks, confidential, dekl. 05.03.84, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 29b (künftig: LBJL, Issues for Tripartite Talks).

329 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 256.

330 Ebd., S. 257.

es diesbezügliche Qualitätsunterschiede zwischen den Truppen der einzelnen Mitgliedstaaten? Auf welche der zuvor bestimmten Aktionen des Warschauer Pakts konnte reagiert werden? Wie stark wurden die NATO-Kapazitäten durch eine Verringerung der Vorräte für die Truppen und durch zunehmende Transportkapazitäten der USA beeinflusst? Welche Kapazitäten waren nötig, um auf die zuvor bestimmten Bedrohungsszenarien reagieren zu können? Welchen Einfluss hatten britische und/oder amerikanische Truppenabzüge auf den Zusammenhalt der NATO, auf die politische Stabilität Westeuropas, auf die Glaubwürdigkeit der Abschreckung und auf die Beziehungen zum Osten? Zudem sollten schliesslich die Zahlungsbilanzprobleme adressiert werden: Wie hoch war der Netto-Verlust der USA bzw. Grossbritanniens und wie hoch war der Netto-Gewinn der BRD durch die Stationierung der Truppen in Deutschland? Zu wie hohen Ausgleichszahlungen wäre Bonn bereit mit militärischen Käufen, anderen (finanziellen) Abmachungen oder zusätzlichen Massnahmen? Ausserdem beinhaltete der US-Themenkatalog die Punkte anderer relevanter Faktoren und gesetzlicher sowie vertraglicher Verpflichtungen. Zuletzt sollte ein Fazit gezogen werden: Welche Kapazitäten waren in Europa nach Klärung all dieser Fragen nötig? Wie konnten die Verteidigungslasten gerecht verteilt werden?³³¹

Bereits in einer Vorbesprechung kündigte der deutsche Verhandlungsführer Carstens an, dass die BRD das amerikanische Themenpapier den anderen vorziehe und als Basis für die Verhandlungen akzeptiere.³³² In der ersten offiziellen Sitzung der Trilateralen am selben Nachmittag, an dem auch NATO-Generalsekretär Manlio Brosio und dessen Stellvertreter Arthur Hockaday teilnahmen, konkretisierte Carstens seine Überlegungen.³³³ Die deutschen Bedenken drehten sich um die Tatsache, dass strategische Fra-

331 LBJL, Issues for Tripartite Talks, S. 1–5; siehe auch: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 256f.

332 Siehe das Protokoll zum morgendlichen Treffen: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 4832, 2 Sections, from McCloy), confidential, dekl. 30.01.97, 21. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 26a, Section 1, S. 2 (künftig: LBJL, Bonn 4832). Siehe auch Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 144f.

333 Zur Zusammensetzung der Delegationen am ersten Meeting siehe: Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 311f., FN 188. Zur US-Delegation gehörten neben McCloy Botschafter McGhee, Robert Bowie (Berater des DoS), James McNaughton (ISA, DoD), General Spivy (JCS), Philip Farley (US-Botschaft Paris), Eugene McAuliffe (persönlicher Assistent McCloy, Koordinator der McCloy-Task-Force). Siehe auch LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 4.

gen gleichzeitig mit finanziellen besprochen wurden. Dies war für die BRD schwierig zu akzeptieren, da sie das strategische Konzept nicht von finanziellen Überlegungen beeinflusst haben wollte. McCloy betonte, das britische Konzept für die Verhandlungen sei auf Grund der vorweggenommenen Resultate, die darin bereits enthalten waren, inakzeptabel.³³⁴

Die Gespräche der ersten Verhandlungsrunde, die bis zum 21. Oktober andauerten, fanden in einer freundlichen und ernsthaften Atmosphäre statt, wie McCloy anschliessend Johnson berichtete: «All are keenly aware that the outcome of the talks is extremely important for the cohesion and future of the Alliance.»³³⁵ Man einigte sich auf den amerikanischen Themenkatalog, ergänzt durch einige deutsche und britische Einwände, und beschloss, drei Expertengruppen – so genannte *Working Groups* – zu den jeweiligen Fragenkomplexen zu etablieren. Arbeitsgruppe I beschäftigte sich fortan mit der Bedrohungslage, Arbeitsgruppe II mit den Fragen der Strategie und Truppenstärken und Arbeitsgruppe III mit den finanziellen Aspekten. Der Termin für die nächste Verhandlungsrunde wurde auf den 9. und 10. November 1966 bestimmt. Bis Mitte Januar 1967 sollten die Verhandlungen abgeschlossen sein.³³⁶

McCloy betonte ausserdem, dass die deutsche und die amerikanische Haltung inzwischen nicht mehr so sehr auseinander lagen wie im Vorfeld der Verhandlungen.³³⁷ Die Briten wünschten noch immer Strategie und Truppenstärken so zu bestimmen, dass sie in erster Linie Truppenabzüge und somit eine Entlastung der britischen Zahlungsbilanz ermöglichen sollten. Grundsätzlich zog McCloy nach dem ersten Meeting dennoch eine positive Bilanz: «In sum, the tripartite exercise has gotten off to a good start. Clearly there are many pitfalls ahead, especially in the British position and the German uncertainties.»³³⁸

Bevor McCloy nach Washington zurückkreiste, informierte er an einem Nachtesen in Clevelands Residenz in Paris die NATO-Botschafter der Alliierten über die beiden Verhandlungstage und seine Aufgabe in den Trilateralen. Zweck des Besuches war die Zerstreung der alliierten Vorwürfe eines

334 LBJL, Bonn 4832, Section 2, S. 1–4.

335 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 4835, from McCloy to Johnson), no subject, confidential, dekl. 01.12.95, 21. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Cables, 9/66–11/66, Nr. 18, S. 1 (künftig: LBJL, Bonn 4835).

336 Ebd., S. 2. Siehe zu den Arbeitsgruppen auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 148f.

337 LBJL, Bonn 4835, S. 2.

338 LBJL, Bonn 4835, S. 2.

Dreierdirektoriums innerhalb der Allianz. Dabei wurde McCloy mit dem Vorwurf konfrontiert, die Vorgehensweise impliziere mangelndes Vertrauen in die NATO-Institutionen, insbesondere deren Truppenplanungsprozeduren. Mit der tatkräftigen Unterstützung des deutschen NATO-Botschafters Wilhelm Grewe und seines eigenen Mitarbeiters Bowie erklärte McCloy die Überlegungen der US-Regierung zur Durchführung der Trilateralen und führte aus, die Briten seien bereits zweimal vergeblich an die NATO gelangt, um ihr Truppenproblem zu besprechen. Die Verhandlungen seien auf Grund eines ernsthaften, akuten finanziellen Problems entstanden und könnten ohne eine Berücksichtigung der Bedrohung und Strategie schlicht nicht befriedigend geführt werden. Es gehe in den Verhandlungen gerade darum, die NATO nicht vor unilaterale Entscheide zu stellen, sondern stattdessen mit gemeinsamen Lösungsvorschlägen zu konfrontieren. Die Resultate der Verhandlungen würden am Ministertreffen im Dezember vorgestellt und anschliessend in das NATO *Force Planning Exercise* (FPE) integriert werden. Zusammen mit Carstens Besuch in Paris vor dem ersten trilateralen Treffen war McCloy's Informationsabend ein wichtiger Schachzug, um den Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen.³³⁹

Nach dem erfolgreichen Start der Trilateralen am 20. und 21. Oktober in Bonn waren die Gespräche eingeleitet und die Alliierten über Zweck und Umfang der Verhandlungen informiert. London und Bonn akzeptierten Washingtons Themenkatalog, womit der Weg für die geplante Diskussion über die wichtigsten anstehenden Probleme der Allianz frei war: Bedrohungsperzeption, Strategie- und Truppenbestimmung und gleichmässigerer Verteilung der Verteidigungslasten. Endlich hatte man insbesondere in Bonn begriffen, dass es nicht darum ging, rasche Rezepte für die Lösung des Problems zu finden, sondern alle Aspekte der anstehenden Problematik anzusprechen und wenn möglich allfällige Lösungen gleich in der NATO zu übernehmen. Grossbritannien spielte vorläufig mit, obwohl die Interessen Londons in erster Linie in der Entlastung seiner Zahlungsbilanz lagen. Die nächsten Unterkapitel werden die zweite Verhandlungsrunde und McCloy's Zwischenbericht an den Präsidenten untersuchen, bevor dann der Fokus auf die bald schon beginnenden Probleme gerichtet wird.

339 Gesamter Abschnitt: Incoming Telegram from AmEmbassy Paris (Paris 6006), Subject: McCloy Briefing on Trilateral Talks, secret, dekl. 12.06.84, 22. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTANAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 108a (Zitat S. 3). Siehe auch: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 258.

3.1.2 Strategischer Gesichtspunkt als neues Element: Die Agreed Minute on Strategy and Forces vom 9./10. November 1966

Robert McNamara liess nach dem Treffen mit Erhard nicht locker und versuchte weiterhin, eine Umstrukturierung und Reduzierung der Truppen in Europa zu erwirken. Er hielt den Zeitpunkt für besonders günstig, zumal die Allianz nach dem Austritt der Franzosen aus der integrierten Verteidigung ohnehin ihre Verteidigungspläne und Truppenstationierungen in Europa anpassen musste. Am 4. Oktober verlangte McNamara eine Meinungsäusserung der *Joint Chiefs of Staff* (JCS) zu einer Reduktion der US-Armee in Europa um 50'000 Soldaten und zu einer Doppelbasierung grosser Teile der in Europa stationierten *US-Air-Force*.³⁴⁰

McCloy beriet sich im Verlauf seiner Vorbereitung auf die nächste Verhandlungsrunde und auf den Bericht an Johnson mit dem Pentagon, dem Aussen-, dem Finanzministerium und der CIA.³⁴¹ Auch mit dem Vorsitzenden der JCS, General Earle G. Wheeler, besprach McCloy die Thematik. In den Gesprächen wurde klar, dass Wheeler die Einheiten in Europa als ausreichend für eine Abwendung der wahrscheinlichsten Gefahr eines konventionellen sowjetischen Angriffs auf Europa einschätzte. Dazu müssten die Truppen jedoch erhalten bleiben und mit genügend Reserve rechtzeitig verstärkt werden können. Wie McNamara war auch Wheeler der Ansicht, dass bei den europäischen Alliierten insbesondere in der logistischen Unterstützung und im Bereich der Reserve grosse Defizite zu beklagen seien. Vor allem die Bundeswehr verfügte nach Wheelers Ansicht über zu wenige Unterstützungstruppen und Artillerie. Besonders problematisch sei die Tatsache, dass die Europäer ihre Reserven für eine viel kürzere Kampfdauer dimensionierten als die Amerikaner. Auch die qualitativen Unterschiede, die McNa-

340 Das Memorandum ist noch nicht deklassifiziert und deshalb in keinem der Archive vorhanden. Sein Inhalt lässt sich jedoch aus der Antwort der JCS auf McNamaras Memorandum bestimmen: Memorandum for the Secretary of Defense from Earle G. Wheeler (Chairman, JCS), Subject: Withdrawal of US Forces from Europe (U), top secret, dekl. 16.12.85, 27. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 113a (künftig: LBJL, JCS to McNamara, 27.10.66). Siehe auch Zimmermann, *Money and Security*, S. 216.

341 Outgoing Telegram to all NATO Capitals (State Circular 83613), Subject: Trilateral Talks: Press Backgrounder, confidential, dekl. 24.06.82, 11. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 23–31, Nr. 125a (künftig: LBJL, State Circular 83613).

mara in seinem Memorandum an Johnson vom 19. September bemängelt hatte, waren für Wheeler offensichtlich.³⁴²

Skeptisch war Wheeler allerdings gegenüber der Doppelbasierung der Einheiten. Er schätzte die Einsparungen tiefer ein als McNamara, zumal die Basen in Europa weiterhin bemannt bleiben müssten. Ausserdem würden insbesondere in einer frühen Konfliktphase Mittel fehlen und die Kosten für den Lufttransport wären hoch. Die Transportflugzeuge für eine rasche Verschiebung grosser Einheiten, Maschinen des Typs C-5A, stünden ausserdem erst 1970–72 zur Verfügung. In Europa müsste aber zusätzliche Infrastruktur erstellt werden, von der insbesondere die Flughäfen im Kriegsfall verwundbare Ziele darstellten. Zudem müssten im Ernstfall die doppelstationierten Truppen mit den normalen Reserven gleichzeitig nach Europa verschoben werden. Besonders problematisch schätzte Wheeler die Tatsache ein, dass ein politischer Entscheid zur Verstärkung der Truppen nötig wäre – und dieser erst spät erfolgen könnte, zumal er eskalierenden Charakter haben könnte.

Ausserdem fürchtete Wheeler die politischen und wirtschaftlichen Implikationen eines Abzugs amerikanischer Einheiten zu diesem Zeitpunkt. Die Abzüge müssten wirtschaftlich und politisch begründet werden, eine militärische Rechtfertigung hielt Wheeler für unplausibel: «If you take 10'000 troops out of a division force you degrade its combat capability very substantially, and you don't kid anybody that you don't.»³⁴³ Für Wheeler war aus all diesen Gründen klar: Die Truppen sollten zu diesem Zeitpunkt nicht reduziert werden. Ausserdem hielt er das Junktim zwischen *Offset*-Zahlungen und der Truppenstärke für unpassend. In der Antwort auf McNamaras Memorandum vom 4. Oktober wurde Wheeler noch konkreter:

«The Joint Chiefs of Staff consider that there is no military justification for reducing forces in NATO Europe by the United States, United Kingdom, Belgium, or any country, in light of current Warsaw Pact capabilities and the USSR ability to augment rapidly its forces in central Europe. [...] Such a decision would have to be made in the absence of

342 LBJL, Memorandum of Conversation between General Wheeler and Mr. McCloy, by Eugene V. McAuliffe, Subject: Trilateral Talks (U), top secret, dekl. 15.12.93, 25. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 111a, S. 1f. und S. 6 (künftig: LBJL, MemCon Wheeler – McCloy). Siehe zum Memorandum vom 19. September: Kapitel 2.1.3, S. 85–89.

343 LBJL, MemCon Wheeler – McCloy, S. 4.

a supporting military rationale, and, therefore, should be justified only on the basis of factors and reasoning other than military.»³⁴⁴

Die unterschiedliche Haltung der JCS und der Spitze im Pentagon illustrierte einmal mehr das problematische Verhältnis zwischen McNamara mit seinen «Whiz Kids» im Pentagon und dem militärischen Establishment, das die Strategie- und Truppenebene in den USA in den letzten Jahren geprägt hatte.³⁴⁵

Auch die CIA hatte inzwischen Position für eine sorgfältige Durchführung der Verhandlungen bezogen – McNamara war innerhalb der Administration immer mehr isoliert. Ohne konkrete Vorschläge für die Verhandlungen abzugeben, äusserte sich ein Bericht, der von CIA-Direktor Richard Helms an Rusk, McNamara und McCloy weitergeleitet wurde, deutlich über die US-Interessen in Europa:

«It will be in the American interest for a long time to come to give highest priority to Europe, to its security and internal order, and to the preservation of our influence there, however heavy the burdens and intense the preoccupation elsewhere.»³⁴⁶

Der Zeitpunkt bereitete den Geheimdienstkreisen Sorgen. Die CIA wollte einen Abzug auf fundierte politische Gründe abstützen, nicht aber auf marginale finanzielle Überlegungen:

«The case for force cuts in Europe is apparently not argued on the basis of such necessity, only on the ground of marginal advantage to the balance of payments. The argument of this paper is that the political risks at this time carry far greater weight. [...] The struggle over Europe, focused

344 LBJL, JCS to McNamara, 27.10.66, S. 1.

345 Siehe den Artikel Kaplans, der ganz diesem Thema gewidmet ist: Kaplan, McNamara vs. the Military Establishment, v.a. S. 9–14. Siehe auch: Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 385.

346 Memorandum for John J. McCloy from Richard Helms (Kopien an Rusk und McNamara), Subject: The Current Negotiations with the UK and FRG Concerning Military Issues, secret, dekl. 09.04.84, 8. November 1966 und daran angeheftet: Memorandum for the Director of Central Intelligence (Helms) from John Huizenga (Board of National Estimates), Subject: The Current Negotiations with the UK and FRG Concerning Military Issues, secret, dekl. 24.09.98, 8. November 1966 (künftig: LBJL, Huizenga to Helms); beide in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 23–31, Nr. 122a und 122b. Zitat: Nr. 122b, S. 7.

in Germany, continues despite the surface calm of recent years, and that area is still more crucial to our security than any other.»³⁴⁷

Inzwischen wurde an verschiedenen Stellen an der Lösung des Problems des unglücklichen Junktims zwischen *Offset*-Zahlungen und Truppenstärken gearbeitet. McCloy's Task-Force, bestehend aus acht Mitgliedern aus allen involvierten Departementen, erarbeitete Positionspapiere für die drei trilateralen Arbeitsgruppen, deren Arbeit am 31. Oktober beginnen sollte.³⁴⁸ Unterstützt wurde McCloy's Team von der so genannten «Rostow-Gruppe», bestehend aus Eugene Rostow (DoS), Bowie (DoS und Vertreter der McCloy Task-Force), Deming (DoT), McNaughton (DoD) und Bator (White House).³⁴⁹

Für die Kritiker von McNamaras Kürzungsabsichten in Europa war klar, dass ein Abzug von Truppen äusserst nachteilige Folgen haben würde. Seit Anfang Oktober wurde diese Gruppe wie erwähnt unterstützt von Eugene Rostow, dem Bruder von Walt und neuer *Under Secretary of State for Political Affairs*, der seit seinem Arbeitsbeginn der Rostow-Gruppe vorstand. Aus einem Entwurf für ein Memorandum an Johnson aus seiner Feder wird

347 LBJL, Huizenga to Helms, S. 21.

348 Trilateral Talks Background Paper: Soviet Intentions: Possible Soviet Uses of Military Force in Europe, secret, dekl. 31.01.96, undated (Deckblatt stammt vom 24.10.66), by Helmut Sonnenfeldt (INR) and Raymond L. Garthoff (G/PM); Trilateral Talks Background Paper: The Threat and NATO Force Posture, top secret, dekl. 21.01.97, undated (Deckblatt: 24. Oktober 1966), by Morton Halperin (OSD/ISA); beide in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 1–13, Nr. 109b und 110b. Ausserdem: Trilateral Talks Background Paper: Working Group on Warsaw Pact Capabilities (Unterlagen für Arbeitsgruppe 1), secret, dekl. 21.01.97, 28. Oktober 1966, by the McCloy TaskForce; Trilateral Talks Background Paper: Working Group on NATO Capabilities (Unterlagen für Arbeitsgruppe 2), top secret, dekl. 15.01.97, 28. Oktober 1966, by McCloy TaskForce; Trilateral Talks Background Paper: Trilateral Talks of the Working Group on Military Balance of Payments (Unterlagen für Arbeitsgruppe 3), confidential, dekl. 18.04.84, undated (Deckblatt: 31. Oktober 1966), by McCloy TaskForce; alle in: Ebd., Tabs 14–22, Nr. 118b, Nr. 117b und 116b. Ausserdem: Trilateral Talks Background Paper: UK-German Military Offset Relationship, confidential, dekl. 27.11.85, undated (Deckblatt: 5. November 1966), by Robert W. Bean (DoT), in: Ebd., Tabs 23–31, Nr. 121b. Zur Arbeit der Arbeitsgruppen siehe weiter unten.

349 Memorandum for Rusk, Fowler, McNamara, Richard Helms (Director CIA), and W. Rostow from John J. McCloy, Subject: Trilateral Talks, confidential, dekl. unbekannt, 27. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct.–Dec. 1966, Nr. 9. Die interdepartementale Gruppe wurde von Eugene Rostow geführt, wobei Bator die Sitzungen und Themen koordinierte. Die Gruppe wurde von Bator vorgeschlagen und von Johnson Ende August autorisiert. Siehe Kapitel 2.1.2, S. 69.

klar, dass Eugene Rostow einen Abzug von Truppen aus Europa als grösstes Hindernis für die Verwirklichung der Ziele aus Johnsons Europarede einschätzte – grösser gar als ein Abschluss des NPT unter für Europa ungünstigen Bedingungen:

«To pull British and American troops out of Germany for financial reasons would make it impossible to carry out the policies outlined in your speech of October 7. It would have an even worse political effect in Germany, and on our Atlantic relationships, than the proposal to abandon the Atlantic option in the non-proliferation treaty. [...] The political impact of such a course is incalculably dangerous.»³⁵⁰

Da die BRD seiner Ansicht nach keinesfalls über das bereits genannte Angebot von \$350 Mio. an militärischen Ausgleichszahlungen hinausgehen würde, hielt er das Problem für unlösbar, solange die USA auf dem Junktim zwischen Ausgleichszahlungen und Truppenbeständen beharrten. Sein Lösungsvorschlag war daher, dieses Junktim so weit wie möglich zu entschärfen, zumal eine hohe Truppenreduktion nicht in Frage kam und ein deutsches Entgegenkommen unwahrscheinlich war.³⁵¹

Diese Ansicht teilte auch der Planungsstab. In einem Bericht an Eugene Rostow schlug Henry Owen vor, die BRD künftig nicht nur auf militärische Ausgleichszahlungen zu verpflichten, sondern eine flexiblere Lösung zu finden.³⁵² Walt Rostow und Francis Bator, die beiden direkten Berater Johnsons, forcierten die Arbeit in diese Richtung. Das Deckblatt für einen privaten Bericht, der in Eugene Rostows Büro im Rahmen der Rostow-

350 Draft Memorandum to the President from Eugene V. Rostow, no subject, unclassified, 24. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct.–Dec. 1966, Nr. 8a, S. 1.

351 Ebd., S. 4f. Die Überlegungen aus Rostows Entwurf wurden übernommen in einen Entwurf für ein Memorandum an Johnson von Rusk, McNamara, Fowler und McCloy vom 9. November 1966. Dieses Memorandum, dessen weiterer Weg leider nicht mehr bestimmbar ist, übernahm die entscheidenden Punkte Rostows. Siehe: Draft Memorandum to the President from the Secretaries of State, Treasury and Defense, and Mr. McCloy, secret, dekl. 18.08.98, 9. November 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 19, Trilaterals/British bail-out, Nr. 11d.

352 Memorandum from Henry Owen (S/P) to E. Rostow (M), Subject: The German Offset Problem, secret, declass. Authority NND979519, 25. Oktober 1966, in: NARA II, RG59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and CFs 1965–1969, Box 301, Germany 1965 (künftig: NARA II, Owen to Rostow).

Gruppe ausgearbeitet wurde, benennt die beiden als Auftraggeber für die Suche nach Alternativlösungen zu einem rein militärischen *Offset*.³⁵³ Der Bericht schlug als Lösung ein Konzept vor, das schliesslich im April 1967 umgesetzt wurde und ohne das ein positiver Ausgang der Verhandlungen undenkbar gewesen wäre:

«We first exhaust every means of increasing the level of German procurement, including non-military items. We then agree to drop our insistence on a full offset, on condition that Germany (1) refrains from buying goods with existing dollar holdings, and (2) invests any balance of payment surplus [...] in dollar securities at maturities of more than one year.»³⁵⁴

Die hier angedeutete Verhandlungsstrategie wird im erwähnten Memorandum Owens deutlicher ausformuliert:

«The recommended solution would presumably not be presented initially by the American side. Both the British and ourselves will want to know the limit of what the FRG is prepared to do in the way of combined military offset for the UK and the US.»³⁵⁵

Am 8. November, kurz vor dem nächsten Treffen der trilateralen Verhandlungen, wurde McCloy von der Rostow-Gruppe über den Lösungsvorschlag informiert. Die Rostow-Gruppe folgte offensichtlich ebenfalls den Überlegungen im Aussenministerium und empfahl McCloy eine Positionierung, die aus drei Elementen bestand: erstens möglichst hohen deutschen Einkäu-

353 Memorandum for Mr. Kitchen from Enders (DoS, Büro des *Under Secretary for Political Affairs*), unclassified, 1. November 1966; und dazu beigelegt: Report: Future Offset Agreements: The Three Main Options, secret, undated, beide in: NARA II, RG 59, Deputy Assistant Secretary for Politico-Military Affairs, Office of Operations, Subject Files, 1962–1966, Box 1, FN-12, Finance, Military Offset, Germany. Das Deckblatt benennt wie erwähnt die Auftraggeber: «This is a private paper done at the request of Messrs. Rostow and Bator.»

354 Ebd., S. 1. Bereits in diesem Bericht wurde der Vorteil einer solchen Lösung erkannt, den später auch Bator gegenüber Johnson besonders betonte: «If successfully negotiated a payments stabilization agreement would [...] constitute a first step towards a worldwide dollar standard.» (Ebd., S. 2). Die Ursachen für die Krise von Bretton Woods und den Wunsch nach einem Dollar-Standard wurden im Historischen Hintergrund, Kapitel 1.2 erarbeitet. Siehe zu Bators späterer Überzeugungsarbeit Kapitel 4.2.1. Siehe auch Kapitel 4.3.2.

355 NARA II, Owen to Rostow, S. 47.

fen militärischer oder anderer Natur, zweitens einem Ausgleich der offen bleibenden Lücke durch US-Schatzanweisungen und drittens einer festen Abmachung, dass die BRD künftig auf einen Kauf von Gold in den USA mit Dollars verzichtete.³⁵⁶ Damit war nicht nur die später umgesetzte Lösung auf dem Tisch, sondern auch die Verhandlungstaktik benannt, die zum Erfolg führen würde. Wie die Entwicklung in den folgenden Monaten jedoch zeigen sollte, führte diese Verhandlungsstrategie auch zu einer zögernden, abwartenden Haltung in Washington: Bevor der Entscheid über die Stärken der amerikanischen Truppen gefällt werden konnte, musste ein Maximum an Zahlungen aus Bonn erreicht werden. Umgekehrt versuchte Washington durch ein Aufschieben des Truppenentscheides zusätzlichen Druck auf Bonn auszuüben, um genau diese Zahlungen maximieren zu können.³⁵⁷

Die in der trilateralen Verhandlungsrunde vom 20. und 21. Oktober in Bonn bestimmten Arbeitsgruppen trafen sich ab dem 31. Oktober in Bonn. Am reibungslosesten gestalteten sich die Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe I über die Kapazitäten des Warschauer Pakts und über die Analyse der Bedrohungslage sowie die Debatten in der Arbeitsgruppe II über die NATO-Mittel und -Strategien zur Abschreckung der sowjetischen Bedrohung. Bis zum 3. November konnten diese beiden Arbeitsgruppen ihre Arbeit beenden, auch wenn die britische und die deutsche Delegation den Verantwortungsbereich der Arbeitsgruppen tiefer halten wollten als die Amerikaner.³⁵⁸ Einige Punkte blieben jedoch umstritten und wurden bis zur Debatte unter den Verhandlungsführern, die am 9. November in Washington starten sollte, aufgeschoben. Zu diesen Punkten gehörte insbesondere die Frage der Vorwarnzeit, aber auch Uneinigkeiten über momentane NATO-Kapazitäten und Antworten der NATO auf einzelne Bedrohungsszenarien.³⁵⁹ Die Arbeitsgruppe III hingegen, die sich mit den Auswirkungen der

356 Memorandum to John J. McCloy from Anthony M. Solomon (E), no subject, unclassified, 8. November 1966; und daran angeheftet: Report to John J. McCloy from Winthrop Knowlton (Assistant Secretary, DoT), Subject: Deming Group Paper on Future German Offset Arrangements, secret, dekl. 26.08.95, 8. November 1966, beide in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 21–31, Nr. 123a und 123b.

357 Siehe zu den Folgen der abwartenden Strategie Kapitel 3.2.3 der vorliegenden Arbeit.

358 Memorandum to the Secretary (Rusk) from John M. Leddy (EUR), Subject: Your Meeting with UK Minister George Thomson at 4:00 p.m., Wednesday, November 9, Briefing Memorandum, secret, dekl. 24.07.85, 8. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 21–31, Nr. 124a, S. 2 (künftig: LBJL, Leddy to Rusk: Your Meeting with Thomson, 08.11.66). Das Memo bereitete Rusk auf ein Treffen mit Thomson, dem britischen Delegationsleiter, vor.

359 Ebd. Siehe zu den Vorwarnzeiten FN 361.

Truppenstationierungen auf die Zahlungsbilanzen der drei Länder beschäftigte, konnte sich nicht einigen. Sie brach ihre Arbeit daher am 5. November ohne Ergebnis ab, um zunächst die nächste Verhandlungsrunde der Delegationsführer abzuwarten.³⁶⁰

In der Verhandlungsrunde vom 9. November wurden die Berichte der Arbeitsgruppen sowie zusätzliche Positionspapiere der Delegationen ausführlich diskutiert. Die Sitzungen drehten sich primär um die Frage, ob zur Bestimmung der NATO-Truppenstärke die Kapazitäten oder die Absichten des Warschauer Paktes ausschlaggebend sein sollten, und um die Bestimmung einer Vorwarnzeit für einen grösseren Angriff aus dem Osten. Die drei Delegationen erzielten weitgehende Übereinstimmung in den Fragen der militärischen Bewertung der Bedrohung und der Fähigkeiten der NATO-Truppen zur Begegnung dieser Bedrohung. Die Einschätzungen der sowjetischen politischen Absichten, der Vorwarnzeit und schliesslich des strategischen Konzepts für die NATO konnten allerdings auf keinen gemeinsamen Nenner gebracht werden. Die Arbeitsgruppe I wurde daher beauftragt, sich für die Sitzung am nächsten Tag erneut mit der Frage der Vorwarnzeit zu beschäftigen, um die übereinstimmenden Punkte sowie die Punkte, die unterschiedlich eingeschätzt wurden, zu identifizieren. Mit der Bestimmung der verbliebenen Differenzen war die Arbeit der Gruppe I abgeschlossen. Am 28. November verabschiedete die Arbeitsgruppe eins zudem einen nachträglichen Bericht über sowjetische Absichten und Vorwarnzeiten für mögliche Angriffsszenarien, der am 29. November im Rahmen der dritten Verhandlungsrunde auch von den drei Verhandlungsführern verabschiedet werden konnte.³⁶¹

Die Diskussionen wurden am Nachmittag des 9. November fortgesetzt und drehten sich primär um die Frage, wie lange die NATO-Truppen einem

360 Ebd.

361 Outgoing Telegram to AmEmbassies Paris, London and Bonn (State 82537), Subject: Trilateral Talks – Morning Meeting November 9, secret, dekl. 30.01.97, 10. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 30a. Siehe zum nachträglichen Bericht zu den UdSSR-Absichten: Trilateral Talks Reference Paper: Progress Report by the three Governments to the Defence Planning Committee, secret, dekl. 21.01.97, 30. November 1966, in: LBJL, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 132b, S. 3 (künftig: LBJL, Progress Report to DPC). Der Bericht selbst ist daran angehängt zu finden: Trilateral Talks Report: Soviet Intentions and Warning of Soviet or Warsaw Pact Attack on NATO, secret, dekl. 21.02.97, 30. November 1966, in: Ebd., Nr. 132c (künftig: LBJL, Further Report WG 1). Im Schlussbericht wurde die Vorwarnzeit wie folgt festgehalten: Die USA gingen von elf bis fünfzehn Tagen Vorwarnzeit aus, Grossbritannien von vier bis neun und die BRD von sechs Tagen.

konventionellen Angriff standhalten könnten, bevor nukleare Mittel eingesetzt werden müssten. Die USA, die ihre Truppen bereits mit einer Reserve für 90 Kampftage ausgerüstet hatten, plädierten für eine lange konventionelle Phase, während insbesondere die Briten ein längeres Ausharren als unrealistisch einstufen – schliesslich hatten sie ja erst im August in der NATO und der WEU angekündigt, die Reserven für die BAOR auf 10 Tage zu reduzieren. Bei dieser Gelegenheit verwies McCloy auf die grossen Qualitätsunterschiede zwischen den US-Truppen und der Bundeswehr und auf den Umstand, dass insbesondere der Norden Deutschlands Verteidigungsdefizite aufwies, die Umstrukturierungen nahe legten. Man einigte sich darauf, die Fragen der NATO-Kapazitäten und -Ungleichheiten für weitere Studien zurück an die Arbeitsgruppe II zu verweisen.³⁶²

Einige Tage später lag dann der Schlussbericht der Arbeitsgruppe II in Form eines breit abgestützten Papiers über NATO-Kapazitäten vor, nachdem die arbeitsgruppen-internen Gespräche abgeschlossen werden konnten. Der Bericht basierte auf einem deutschen Entwurf und wurde unter deutscher Regie erarbeitet, der Inhalt hingegen reflektierte primär Überlegungen und Ansprüche aus Washington. Für alle drei Bedrohungsszenarien – nuklearer Überraschungsangriff, nicht-nuklearer Angriff ohne Mobilisierung und nicht-nuklearer Angriff mit Mobilisierung – wurden die Implikationen für die Organisation der NATO-Truppen erarbeitet. Gewisse Meinungsunterschiede konnten nicht ausgeräumt werden. Insbesondere für das dritte Bedrohungsszenario, einem nicht-nuklearen Angriff mit Mobilisierung, wurden die Differenzen über die Vorwarnzeit explizit festgehalten. Ausserdem wünschte die BRD nach wie vor, Truppenabzüge des Warschauer Pakts auszuhandeln, um so gleichmässige Truppenreduktionen zu erreichen.³⁶³ Ansonsten hielt der Bericht fest, dass die Allianz über genügend nukleare Mittel verfügte, gewisse konventionelle Einheiten jedoch ungeeignet stationiert waren. Die

362 Outgoing Telegram to AmEmbassies London, Bonn and Paris (State 83122), Subject: Trilateral Talks: Meeting Afternoon November 9, secret, dekl. 30.10.99, 10. November 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 10/1/66–11/30/66, Nr. 44.

363 Der deutsche Verhandlungsführer Carstens ersuchte anlässlich seines Besuches in Washington am 8. November Rusk um ein entsprechendes Vorgehen und deutete die deutschen Absichten auch in der Verhandlungsrunde vom 9. November an. Siehe: Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn from Rusk (State 83455), Subject: German Proposal to seek Soviet Troop Withdrawals from East Germany, secret, dekl. 22.05.99, 11. November 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 73. Die USA wollten zuerst ihren Standpunkt dazu bestimmen, entschieden sich dann aber gegen eine solche Vorgehensweise.

drei Länder einigten sich auf die Feststellung, dass mit den bestehenden konventionellen Mittel eine längere Verteidigung Westeuropas möglich sei. Ausserdem wurden Qualitätsdifferenzen zwischen den britischen, amerikanischen und deutschen Einheiten – beispielsweise in der Anzahl Soldaten pro Division, in Support-Einheiten oder Luftabwehr-Kapazitäten – identifiziert und festgehalten. Damit war die Arbeit der Arbeitsgruppe II definitiv abgeschlossen, wenn auch mit einigen ungelösten Streitfragen, und der Schlussbericht konnte am 30. November in der dritten Verhandlungsrunde verabschiedet werden.³⁶⁴

Danach besprachen die Delegationen am 9. November die Frage der Zahlungsbilanzen. Wie erwähnt unterbrach die Arbeitsgruppe III zu dieser Frage ihre Verhandlungen, ohne ein Resultat erzielt zu haben. Das gesteckte Ziel – eine Bestimmung des Netto-Verlustes der USA und Grossbritanniens sowie der Netto-Gewinne der BRD – konnte jedoch auch unter den Verhandlungsleitern nicht erreicht werden. Volkswirtschaftliche Differenzen in der Bestimmung dieser Zahlen tauchten auf, die nicht so leicht gelöst werden konnten. So musste denn McCloy in einer Pressekonferenz nach dem Abschluss dieser zweiten Verhandlungsrunde trotz des erfolgreichen Fazits auf Grund der Erfolge in den Arbeitsgruppen I und II einräumen, dass der Arbeitsgruppe III noch einiges an Arbeit bevorstünde.³⁶⁵ Das Problem bestand darin, dass der Netto-Gewinn der BRD nicht so hoch ausfiel wie der Netto-Verlust der beiden truppenentsendenden Staaten und dass gleichzeitig die Berechnungsgrundlagen zur Bestimmung dieser Differenz unterschiedlich

364 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (for McCloy, Gen. Spivy [JCS], McNaughton / Enthoven [DoD], Cleveland, McGhee, Bruce; London 4198), no subject, top secret, dekl. 30.03.94, 18. November 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX Cables 8/66–1/67, Nr. 51. Siehe zum Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe zwei: LBJL, State Circular 83613, S. 4. Siehe zur deutschen und amerikanischen Arbeitsteilung im Bericht der Arbeitsgruppe zwei auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 259. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe lag ab dem 20. November vor und wurde am 30. November nochmals zusätzlich ergänzt: Trilateral Talks Position Paper: Further Report of Tripartite Working Group 2 on NATO Capabilities, top secret, dekl. 22.01.97, undated (Deckblatt: 19.12.66), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 136b (künftig: LBJL, Further Report of WG 2).

365 LBJL, State Circular 83613, S. 4.

interpretierbar waren.³⁶⁶ In zusätzlichen Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe III, die ab dem 21. November in London begannen, konnte in dieser komplexen volkswirtschaftlichen Frage ebenfalls keine Übereinstimmung erzielt werden.³⁶⁷ Den Grund für das Scheitern dieser Arbeitsgruppe nannte der spätere Verhandlungsführer der BRD, Georg Ferdinand Duckwitz, in einem Artikel, den er nach der Beendigung der Trilateralen Verhandlungen verfasste:

«Nach umfangreichen Untersuchungen erwies es sich als unmöglich, hier eine Einigung herbeizuführen. Sowohl für die Berechnungsgrundlagen als auch für ihre Auswertung liess sich eine einheitliche Auffassung nicht herbeiführen. Die drei Partner kamen daher überein, die mit dieser Frage verbundenen komplizierten volkswirtschaftlichen Probleme als in der Praxis nicht lösbar zu betrachten.³⁶⁸

Das Scheitern der Arbeitsgruppe drei führte dazu, dass die USA die Konzession machten, dass die BRD nicht den vollen Verlust in der US-Zahlungsbilanz ausgleichen musste. Für die weiteren Gespräche wurde daher von einem Ausgleichsbedarf von achtzig Prozent ausgegangen.³⁶⁹

Viel wichtiger als die ungelöste Aufgabe der Arbeitsgruppe III, die durch den soeben erwähnten Kompromiss gar nicht mehr so bedeutsam war, waren die erzielten Ergebnisse der Arbeitsgruppen I und II. Auf ihrer Grundlage erarbeiteten die Delegationen am 10. November ein Papier, das für die

366 Ein internes Papier der US-Delegation für die Arbeitsgruppe drei nennt dafür fünf verschiedene Prozedere. Siehe: Trilateral Talks Background Paper: Net Balance of Payments Costs in the Military Accounts, confidential, dekl. 18.04.84, undated (Deckblatt: 31. Oktober 1966), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 116d, S. 1.

367 Memorandum to John J. McCloy from Richard N. Cooper, Subject: Trilateral Financial Talks, November 21–25, confidential, dekl. 30.06.86, 25. November 1966, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 2, S. 1 und 4.

368 Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 473. Die genauen Ziele für die Arbeitsgruppe drei und die Problematik in der Erfüllung dieser Ziele werden erläutert in den Verhandlungsunterlagen der US-Delegation für die Fortführung der Gespräche dieser Arbeitsgruppe ab dem 21. November 1966: Trilateral Talks Position Paper: Terms of Reference for the Working Group on Military Balance of Payments, confidential, dekl. 30.01.96, undated (Deckblatt: 19. November 1966), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 23–31, Nr. 128b.

369 Thiel, Dollar-Dominanz, S. 75. Zunächst versuchten die USA noch 90% Ausgleich zu erreichen. Siehe den Anfang des Kapitels 3.2.3. Siehe auch Treverton, The Dollar Drain, S. 151.

Lösung der in der NATO anstehenden Probleme im Verlauf des Jahres 1967 eine entscheidende Rolle spielen sollte: Die so genannte *Agreed Minute on Strategy and Forces*. Erstmals nahmen die drei wichtigsten Alliierten eine übereinstimmende Haltung in der Frage der NATO-Strategie ein und brachten somit die stillstehende Debatte erneut ins Rollen.³⁷⁰ Man einigte sich auf folgenden Text:

1. In order to deter aggression, the Alliance needs a full spectrum of military capabilities ranging from conventional forces through tactical nuclear weapons to strategic nuclear forces.
2. The strategic nuclear forces of the Alliance, with their ability to inflict catastrophic damage on Soviet society even after a surprise nuclear attack, constitute the backbone of NATO's military capabilities.
3. The tactical nuclear capabilities of the Alliance constitute an additional necessary component of the deterrent.
4. The Alliance needs sufficient conventional forces to deter and counter a limited non-nuclear attack and to deter any larger non-nuclear attack by confronting the Soviets with the prospect of non-nuclear hostilities on such a scale as to involve for them a grave risk of escalation to nuclear war.
5. On the Central Front, the present level of NATO forces appears to be adequate for this purpose but the question of imbalances in these forces remains to be discussed.
6. The question of where these forces should be located remains to be discussed in the light of the prospect of political and military warning, ability to react, capacity and speed of reinforcement, economic considerations and the political impact of any new deployments on NATO and the Warsaw Pact.³⁷¹

Dieser Text stellte einen Kompromiss dar zwischen der amerikanischen Haltung, so weit wie möglich auf den Einsatz von Nuklearwaffen zu verzichten und hauptsächlich konventionell zu verteidigen, und der europäischen Haltung, einen Krieg in Europa generell verhindern zu wollen und daher

370 Siehe Kapitel 1.1.

371 Outgoing Telegram to AmEmbassies Paris, London and Bonn (State 83128), Subject: Trilateral Talks – Minute of November 10, secret, dekl. 01.12.95, 10. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTANAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 32a, S. 1f. (Künftig: LBJL, Agreed Minute on Strategy and Forces).

primär auf die nukleare Abschreckung zu setzen. Die Punkte zwei und drei zur nuklearen Verteidigung können daher als Konzessionen der USA, der Punkt vier, der die Bedeutung konventioneller Truppen auch für die Abwehr grosser non-nuklearer Aggressionen betont, als Konzession insbesondere der BRD verstanden werden. Erstmals seit dem Beginn der Strategiedebatte lag nun ein gemeinsames Papier mehrerer Alliierten vor, das die Triade der militärischen Mittel übernahm, welche die Grundlage für die Strategie der *Flexible Response* bildeten: Strategische Nuklearwaffen, taktische Nuklearwaffen und konventionelle Mittel kombiniert ermöglichten eine Reaktion auf der jeweils vom Angreifer gewählten Stufe. Die Bedeutung der *Agreed Minute* wird daher im Kapitel 4.3.2 genauer untersucht.³⁷²

Somit waren bereits nach der zweiten Verhandlungsrunde entscheidende Ergebnisse erzielt worden. Erstmals seit Jahren konnten sich drei NATO-Länder auf eine gemeinsame Bedrohungseinschätzung einigen und gleichzeitig Defizite in ihrer Truppenorganisation benennen. Neben der Einigung auf die *Agreed Minute on Strategy and Forces* gab es ausserdem einen weiteren entscheidenden Fortschritt zu verbuchen, wie Walt Rostow am 11. November Präsident Johnson andeutete. Er leitete in seinem Memorandum beste Grüsse des deutschen Botschafters in Washington, Knapstein, weiter an den Präsidenten:

«He [Knapstein] is much encouraged by the mood of the tripartite talks in which, he said, everyone is reaching out to understand the other man's situation and problems. He appreciates in particular the quality of the American team led by Mr. McCloy. [...] He wanted you to understand that he personally understands the sympathy and understanding you have shown, as President, for the German position and will convey this also to Bonn.»³⁷³

Ganz offensichtlich hatte es McCloy geschafft, das deutsche Vertrauen in das amerikanische Unternehmen der trilateralen Verhandlungen zu stärken und

372 Siehe zur *Agreed Minute on Strategy and Forces* auch: Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking*, S. 25; Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 268f.; Schertz, *Deutschlandpolitik Kennedys and Johnsons*, S. 385f.

373 LBJL, Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, confidential, dekl. 03.09.98, 11. November 1966, in: LBJL, NSF, *Memos to the President*, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [3 of 3], Nr. 140.

ein Gefühl des Verstanden-Seins zu vermitteln.³⁷⁴ Wie der Rest der Verhandlungen zeigen wird, verstärkte sich dieses Gefühl in den nächsten Monaten zusätzlich. Deutsches Vertrauen in Washington und in die Absichten Johnsons war ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Gespräche selbst, aber auch für die europapolitischen Ziele Johnsons.³⁷⁵ Man war offensichtlich auf dem besten Weg, dieses deutsche Vertrauen wiederzugewinnen. Damit waren die trilateralen Verhandlungen auf dem besten Weg, ihr wichtigstes Ziel zu erreichen: Eine erneute Annäherung zwischen Washington und Bonn und eine gemeinsame, ernsthafte Diskussion der anstehenden Probleme.

Keinen Schritt weitergekommen waren die Delegationen hingegen in der Frage der Truppenstärken, der Höhe möglicher amerikanischer und britischer Abzüge und der Ausgleichszahlungen durch die BRD. Dazu musste zunächst Johnson die Entscheidung fällen, ob und – wenn ja – wie viele Soldaten er aus Europa abziehen wollte. Wie aus dem Auftrag an McCloy vom 7. Oktober hervorging, erwartete der Präsident dafür zunächst einen Bericht des Verhandlungsführers. Nach seinen intensiven Diskussionen mit Personen aus den drei involvierten Ministerien, mit den JCS, mit Geheimdienstkreisen und auch mit den beiden Verhandlungsführern aus Bonn und London war McCloy nun in der Lage, diesen Bericht zu verfassen.

3.1.3 Der Zwischenbericht McCloy: Votum für die NATO

Gerade rechtzeitig vor dem nächsten Treffen anlässlich der trilateralen Verhandlungen beendete McCloy seinen Bericht an Johnson, der ihm vom Präsidenten im Rahmen des Verhandlungsmandates vom 7. Oktober aufgetragen worden war. Nach der Verhandlungsrunde vom 9. und 10. November, in der bereits wichtige Ziele erreicht worden waren, konnte McCloy's Zwischenbericht bereits auf erste Ergebnisse der trilateralen Arbeit zurückgreifen. Der Bericht erreichte Johnson am 21. November auf seiner Ranch in Texas und war aufgeteilt in verschiedene Dokumente. Neben einem Begleitbrief

374 Osterheld berichtete beispielsweise über eine deutsche Kabinettsitzung vom 23. November 1966, in der die Trilateralen besprochen wurden: «Zu den Verhandlungen der Dreier-Gruppe wird berichtet, dass McCloy eine grossartige Rolle spielte. Er wolle das Vertrauen in die Allianz und in die Bündniszusage der Amerikaner erhalten und trete für den Verbleib aller amerikanischen Truppen in Westeuropa ein. Die Schwierigkeiten von amerikanischer Seite kämen aus den dortigen Finanz- und Verteidigungsministerien.» Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 375 (Kursiv im Original).

375 Siehe zur Verwirklichung der europapolitischen Ziele: Kapitel 4.3.

von McCloy³⁷⁶ und zusammenfassenden «Schlussfolgerungen und Empfehlungen»³⁷⁷ bestand der Bericht aus den Teilen «Bedürfnis für die NATO»³⁷⁸, «NATO Strategie und Truppen»³⁷⁹, «militärische Folgen von Bestandesänderungen der US-Truppen in Europa»³⁸⁰, «politische Folgen von NATO-Truppenbestandsreduktionen»³⁸¹, «Zahlungsbilanzbelange»³⁸² und «die Situation mit Grossbritannien»³⁸³ sowie der *Agreed Minute on Strategy and Forces* und den Berichten der drei Arbeitsgruppen, die soeben untersucht wurden.

McCloy erarbeitete seinen Bericht nach Beratungen mit den drei involvierten Ministern (Rusk, McNamara, Fowler), den JCS, dem Direktor der CIA und mit den Angehörigen der Rostow-Arbeitsgruppe. McCloy zeigte sich beeindruckt von der Arbeit der involvierten Personen und machte eine grundsätzliche Beobachtung: «I have found unanimity among all the responsible officials that NATO is vital to the security of the United States, and I have proceeded on that assumption.»³⁸⁴

Die zahlreichen Papiere wiederholten grösstenteils Tatsachen, Ergebnisse und Überlegungen, die bereits auf den letzten Seiten der vorliegenden Arbeit untersucht wurden. McCloy kam zum Schluss, dass die NATO weiterhin unabdingbar bleibe für die europäische Sicherheit und Stabilität – beides vitale Interessen der USA. Ausserdem betonte McCloy, dass die Strategie der Flexiblen Erwidern mit ihrer Aufteilung der Mittel in konventionelle und

376 Letter to Johnson from John J. McCloy, no subject, secret, dekl. 03.04.85, 21. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTANAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 36a (künftig: LBJL, Letter McCloy to Johnson, 21.11.66).

377 Conclusions and Recommendations (by J.J. McCloy), secret, dekl. 03.04.85, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 36b (künftig: LBJL, McCloy's Conclusions and Recommendations).

378 Report: Need for NATO (by J.J. McCloy), secret, dekl. 03.04.85, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 36d.

379 Report: NATO Strategy and Forces (by J.J. McCloy), secret, dekl. 03.04.85, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 36f (künftig: LBJL, NATO Strategy and Forces).

380 Report: The Military Effects of US Force Changes in Europe (by J.J. McCloy), secret, dekl. 25.04.88, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 36i (künftig: LBJL, Military Effects of US Force Changes).

381 Report: Political Effects of NATO Troop Reductions (by J.J. McCloy), secret, dekl. 14.04.92, undated (21. November 1966), in: LBJL, NSF, Agency File, Box 39, NATO – Report to the President: US Forces for the NATO Central Region 11/66–12/66, Nr. 7k (künftig: LBJL, Political Effects of NATO Troop Reductions).

382 Report: Balance of Payments Issues (by J.J. McCloy), secret, dekl. 14.04.92, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 7m (künftig: LBJL, Balance of Payments Issues).

383 Report: The British Situation (by J.J. McCloy), secret, dekl. 14.4.92, undated (21. November 1966), in: Ebd., Nr. 7o (künftig: LBJL, The British Situation).

384 LBJL, Letter McCloy to Johnson, 21.11.66, S. 1.

nukleare Bereiche essenziell für die Verteidigung Europas und eine effektive Abschreckung unter den momentanen Bedingungen sei. Für diese Aufgabe seien die bestehenden konventionellen Truppen der Allianz ausreichend, fuhr McCloy fort, auch wenn gewisse Ungleichheiten und Defizite Korrekturen verlangten.³⁸⁵ Nur für einen gross angelegten Angriff des Warschauer Paktes, dem eine Mobilisierungsphase und somit eine Vorwarnzeit voranginge, wären die konventionellen Truppen der Allianz nicht ausreichend. Für diesen Fall stünde aber Zeit für Verstärkung zur Verfügung, und nicht zuletzt wäre ein solcher Konflikt ohnehin von einer hohen Eskalationsgefahr geprägt.³⁸⁶ Bezüglich der Truppenreduktionen zeichnete McCloy ein düsteres Bild:

«Any material reduction in US forces will probably trigger Allied force cuts. The cumulative effect could reduce substantially NATO conventional capability to support a flexible response strategy and lower the nuclear threshold. While the effect of such cuts on the deterrent cannot be assessed with precision, they could enhance to some degree the risk of Soviet pressures or actions at lower levels, especially in view of the growing Soviet strategic nuclear strength.»³⁸⁷

Würde sich McCloy's Szenario bewahrheiten, verspielten die USA die Vorteile des seit Jahren lancierten Strategiewechsels McNamaras, der primär die Optionen des US-Präsidenten erweitern sollte, so dass der Einsatz nuklearer Mittel nicht mehr in einer frühen Konfliktphase in Betracht gezogen werden musste. Wie bereits die *Agreed Minute on Strategy and Forces* festhielt, wurden die konventionellen Mittel der Allianz als entscheidender Bestandteil der gesamten NATO-Strategie verstanden. Die Möglichkeiten einer raschen Verstärkung der Europa-Truppen aus den USA hielt McCloy für weniger effektiv als Truppen vor Ort. Selbst wenn ab Anfang der Siebzigerjahre neue Transportkapazitäten in Form des Grossraumtransporters C-5A zur Verfügung stünden, dauere eine Verstärkung der Truppen in Europa mindestens drei Wochen, gab McCloy zu bedenken. Ausserdem müssten für eine effektive Verstärkung in Europa unter hohen Kosten Depots und Lager

385 McCloy nannte insbesondere mangelnde Unterstützungseinheiten und mangelnde Reserven bei den britischen und deutschen Truppen. Ausserdem seien die Truppen der Alliierten nicht optimal stationiert und könnten zu wenig rasch verstärkt werden. Siehe: LBJL, *NATO Strategy and Forces*, S. 6f.

386 LBJL, *NATO Strategy and Forces*, S. 5f.

387 Abschnitt und Zitat aus: LBJL, *McCloy's Conclusions and Recommendations*, S. 1.

erstellt werden, um die Ausrüstung der zu verschiebenden Truppen im Voraus einlagern zu können.³⁸⁸ Aus diesem Grund sah er die gesamte Strategie der Flexiblen Erwidern durch einen Abzug von US-Truppen gefährdet. Besonders nachteilig beurteilte McCloy die politischen Konsequenzen eines Abzuges. Das Risiko einer Desintegration der NATO würde seiner Meinung nach massiv zunehmen und die USA verlören an politischem Einfluss in Europa.³⁸⁹ Dies sei insbesondere daher der Fall, weil die amerikanischen Truppen als das wichtigste Symbol der amerikanischen Beteiligung an der Sicherheit Europas betrachtet würden.³⁹⁰

Bezüglich der künftigen *Offset*-Verträge empfahl McCloy, den Totalbetrag nicht auf den US-Verlusten zu basieren, sondern eher auf den Gewinnen der Deutschen. Seiner Meinung nach könnten nur 75–80 Prozent der amerikanischen Verluste als Gewinne der BRD betrachtet werden.³⁹¹ Ausserdem müsse der Vertrag auf nicht-militärische Kaufgegenstände sowie auf finanzielle Ausgleichsmittel ausgedehnt werden, wie beispielsweise den Kauf amerikanischer Schatzanleihen. Zuletzt müsse der *Offset*-Vertrag auch vom momentanen Zustand der amerikanischen und der deutschen Zahlungsbilanz abhängig gemacht werden. Zuletzt befasste sich McCloy in seinem Fazit mit der Bedeutung der britischen Truppen in Deutschland.³⁹²

McCloy's Empfehlungen waren angesichts der gemachten Beobachtungen und seines Fazits naheliegend:

«I recommend, for the political and military reasons outlined, that the US should not withdraw any significant forces from the Central Region in Europe under current conditions.»³⁹³

Bezüglich des *Offset*-Vertrags empfahl McCloy die in den Beobachtungen angeführten Punkte: Bestimmung der Summe auf Grund deutscher Gewinne statt amerikanischer Verluste, Ausdehnung der Einkäufe auf andere als militärische Objekte sowie auf finanzielle Abmachungen und eine direkte Abhängigkeit des *Offset*-Vertrags vom momentanen Zustand der US- und

388 LBJL, Military Effects of US Force Changes, S. 3f.

389 LBJL, McCloy's Conclusions and Recommendations, S. 2.

390 LBJL, Political Effects of NATO Troop Reductions, S. 2.

391 LBJL, Balance of Payments Issues, S. 6.

392 LBJL, McCloy's Conclusions and Recommendations, S. 3.

393 Ebd.

BRD-Zahlungsbilanz. Ausserdem müsse alles unternommen werden, um die Briten in Deutschland zu halten, fuhr McCloy fort.³⁹⁴

Der Bericht McCloys bestätigt die zu Beginn des vorliegenden Teils angestellten Überlegungen.³⁹⁵ Mit McCloys Einbezug waren die Kritiker der Truppenabzüge aus dem Aussenministerium entscheidend gestärkt worden, wie sich Johnson vor der Benennung McCloys klar gewesen sein musste. Mit der Etablierung der McCloy-Task-Force und dem Beginn internationaler Verhandlungen hatte das Aussenministerium die Oberhand im Entscheidungsprozess in Washington gewinnen können. Selbst im Pentagon war eine Umverteilung durchgeführt worden, indem die Problematik dem politischen Büro unter der Leitung John T. McNaughtons unterstellt worden war. McNaughtons Europaspezialist, Frederick Wyle, gehörte seinerseits sogar zur McCloy-Task-Force und war ein Gegner grösserer Truppenabzüge aus Europa.³⁹⁶

An der trilateralen Sitzung vom 9. November war trotz allen Fortschritts auch klar geworden, dass die Probleme in der deutschen Regierung zu gravierend geworden waren und vermutlich ein baldiger Regierungswechsel in Bonn bevorstehen würde. Dieser Umstand führte dazu, dass die Verhandlungen nicht nach ihrem ursprünglichen Fahrplan zu Ende geführt werden konnten. Angesichts der kritischen Lage, in die sich Wilson mit seinen schon länger angekündigten Sparabsichten manövriert hatte, waren die Verhandlungen bedroht. Sollte Wilson auf Grund der langsamen Fortschritte in den finanziellen Fragen vorzeitig Truppenkürzungen ankündigen, wären die Trilateralen gescheitert. Bevor sich Johnson mit dem eigentlichen Entscheid über die Truppenhöhe in Europa befassen konnte, ging es daher vorläufig darum, die Verhandlungen vor dem Scheitern zu bewahren.

394 Ebd., S. 3f. Siehe zu McCloys Zwischenbericht: Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 270f.; Zimmermann, *Money and Security*, S. 216; und Treverton, *The Dollar Drain*, S. 124–126.

395 Siehe Kapitel 3.1.

396 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 124. Siehe zu den Mitgliedern der Task-Force McCloys: Trilateral Talks Task Force Member List, Administrative Memo 1a, unclassified, undated (Deckblatt: 28. Oktober 1966), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 115a und 115b.

3.2 Rückschläge statt Erfolg: Der Unterbruch der Verhandlungen

Dieses Unterkapitel untersucht die Ursachen für Erhards politisches Ende und den Regierungswechseln in Bonn, betrachtet kurz das neue deutsche Kabinett und die Reaktionen in Washington und analysiert dann das daraus resultierende britische Zeitproblem und dessen Lösung in Form eines finanziellen Angebots Washingtons an London. Abschliessend werden Johnsons Entscheidungsprozess nach der Lösung der unmittelbaren Verhandlungskrise auf Grund von McCloy's Zwischenbericht und das NATO-Ministertreffen vom Dezember 1966 untersucht.

3.2.1 Erhards Ende: Der Regierungswechsel in der BRD als Ursache für den Verhandlungsunterbruch

Das Treffen zwischen Erhard und Johnson von Ende September in Washington wurde in der BRD insbesondere in der Presse und von der Öffentlichkeit als eine Niederlage für den Kanzler gewertet.³⁹⁷ Erhard konnte in Washington keine Lösung für die Bezahlung des laufenden *Offset*-Vertrages anbieten, obwohl die deutsche Delegation unter der Führung des Verteidigungsministers von Hassel einen Vorschlag ausgearbeitet hatte.³⁹⁸ Der Vorschlag sah einerseits Zahlungen der deutschen Bundesbank, andererseits eine Erhöhung des Verteidigungsbudgets für 1967 vor. Das Problem war, dass für diesen Weg sowohl die Zustimmung des Präsidenten der Bundesbank, Blessing, und des Zentralbankrats einerseits, als auch die Zustimmung des Koalitionspartners FDP zu Budgeterhöhungen andererseits notwendig war. Erhard konnte daher in Washington keine Garantien abgeben, sondern bloss versichern, er werde alles Mögliche unternehmen, um die Erfüllung des Vertrages zu gewährleisten. Noch während der Kanzler in Washington weilte, fanden in Deutschland Sitzungen einflussreicher Politiker statt, an denen bereits Vorbereitungen für Erhards politisches Ende diskutiert wurden.³⁹⁹

397 Siehe Kapitel 2.2.3.

398 Siehe Kapitel 2.2.1, S. 100ff.

399 Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 358; Zimmermann, Money and Security, S. 205.

Ende September schaffte es der Kanzler zwar, im Kabinett das umstrittene Budget 1967 zu verabschieden, ohne jedoch dessen Deckung gesichert zu haben.⁴⁰⁰ Am 10. Oktober forderte Erhards Koalitionspartner, die FDP, den Haushalt durch eine Kürzung der Verteidigungsausgaben auszugleichen. Als zudem am 18. Oktober aus dem Finanzministerium bekannt wurde, dass die Schätzungen der Steuereinnahmen zu hoch gegriffen waren und tatsächlich eine Mrd. DM weniger eingehen werde, spitzte sich die Situation weiter zu.⁴⁰¹

Anlässlich eines Besuchs in Washington erklärte Kurt Birrenbach, der stellvertretende CDU/CSU-Fraktionsführer, das Problem für die *Offset*-Zahlungen des laufenden Vertrags: Der deutsche Bundesbankpräsident Blessing war nicht bereit, Schatzanweisungen mit kurzer Laufzeit durch solche mittlerer oder langer Laufzeit auszutauschen. Zuerst verlangte Blessing eine entsprechende Anpassung des Verteidigungsbudgets. Da die Bundesbank unabhängig von der Regierung war, gab es keine Möglichkeit, Blessing zur Kooperation zu zwingen. Angesichts der harten Budgetdebatten mit der FDP war es gleichzeitig aussichtslos, eine Erhöhung des Budgets durchzusetzen, um Blessings Kooperation zu garantieren. Aus diesem Grund sah Birrenbach keine Lösung, die gesamte Lücke von \$892 Mio. schliessen zu können.⁴⁰² Offenbar war Blessing nicht bereit, der schwachen Regierung zu helfen und diese wiederum war zu schwach, um die Bundesbank zur Kooperation zu forcieren.⁴⁰³ Es wurde immer klarer, dass ohne eine Steuererhöhung keine Lösung gefunden werden konnte.⁴⁰⁴ In einem Gespräch mit McCloy beklagte

400 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 251.

401 Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 364.

402 Memorandum of Conversation, DoS, Participants: Kurt Birrenbach, Georg von Lilienfeld (Minister an der deutschen Botschaft in Washington D.C.); John M. Leddy (DoS, EUR), Alfred Puhon (DoS, EUR); Subject: Offset, confidential, dekl. 22.01.98, 12. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [2 of 3], Nr. 55. So erklärte Blessing später auch McGhee seine Zurückhaltung, Erhard zu helfen. Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 6967), Meeting McGhee with Blessing, 9. Dezember 1966. Zitiert nach: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 250f.; siehe auch Zimmermann, Money and Security, S. 211.

403 Das Verhältnis zwischen der Bundesbank und Erhards Koalition wird untersucht in: Zimmermann, Money and Security, S. 211f.

404 Dies erklärte Aussenminister Schröder am 13. Oktober McGhee. Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 4536), Subject: Conversation with Schroeder, confidential, dekl. 22.09.98, 14. Oktober 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 20, Offset (US/UK/FRG) [2 of 3], Nr. 48.

sich Erhard am 20. Oktober bitter über seine schwierige Situation und bat erneut um mehr Zeit zur Erfüllung der Verpflichtung.⁴⁰⁵

Am 26. Oktober trat das deutsche Kabinett zu einer seiner bisher längsten Sitzungen zusammen, um die Haushaltsdiskussion fortzuführen. Die Minister kamen zwar überein, dass eine Steuererhöhung ernsthaft erwägt werden müsse, doch damit war gegen ein seit Monaten ausformuliertes Prinzip des Koalitionspartners FDP verstossen worden, der keine Steuererhöhungen unterstützen wollte. Am 27. Oktober beschloss die FDP-Bundestagsfraktion daher, aus der Koalition auszutreten, und noch am selben Tag reichten die vier FDP-Kabinettsmitglieder, darunter auch Finanzminister Dahlgrün, ihren Rücktritt ein. Damit war Erhards Koalition definitiv zerbrochen.⁴⁰⁶ Ende Oktober forderte zudem die SPD Erhard auf, sich am 8. November im Bundestag der Vertrauensfrage zu stellen. Nachdem am 6. November an den Landtagswahlen in Hessen auch noch die rechts gerichtete NDP Erfolge verbuchen konnte und sich die CDU mit einem Verlust abfinden musste, standen die Zeichen schlecht für Erhard.

Nach der letzten Kabinettsitzung vom 30. November 1966 reichte Erhard seinen Rücktritt ein. Bereits am 9. November hatte die CDU/CSU Kurt Georg Kiesinger, den baden-württembergischen Ministerpräsidenten, als neuen Kanzlerkandidaten bestimmt. Kiesinger handelte in den folgenden Wochen mit der SPD einen Koalitionsvertrag aus. Am 1. Dezember 1966 wählte der deutsche Bundestag Kiesinger zum neuen Kanzler, der mit seiner grossen Koalition mit der SPD eine stärkere Regierung mit grosser Mehrheit im Parlament hinter sich versammeln konnte. Sein Stellvertreter und neuer Aussenminister hiess Willy Brandt, der ehemalige Bürgermeister Berlins,

405 LBJL, Bonn 4833, 21.10.66. Siehe auch Zimmermann, Money and Security, S. 210. Erhard beklagte insbesondere, dass er es versäumt hatte, eine Rückzugsklausel für den *Offset*-Vertrag zu erwirken. Der erste *Offset*-Vertrag zwischen Gilpatric und Strauss (1962) sah noch vor, den Vertrag den Budget- und Zahlungsbilanzsituationen der beiden Länder anzupassen. Die BRD nahm offenbar an, dass diese Klausel auch für die Nachfolge-Abmachungen gelte, was die USA allerdings nicht akzeptierten. Siehe Einleitung, Kapitel 1.2, FN 30; siehe auch Zimmermann, Money and Security, S. 210, FN 4.

406 Die Rücktrittserklärung der FDP ist zu finden in: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 5109), Subject: Text of FDP Withdrawal Communique, confidential, dekl. 24.06.82, 27. Oktober 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 114a. Siehe zum Bruch der Koalition auch: Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 363–367; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 252; Zimmermann, The Burden-Sharing Problem, S. 341f.; ders., Money and Security, S. 205–207.

der Gaullist Franz-Josef Strauss wurde Finanz- und Schröder, der bisherige Aussenminister, neuer Verteidigungsminister.⁴⁰⁷

Im Gegensatz zu Erhards schwachem Kabinett schaffte es die neue Regierung mit ihrer grossen Mehrheit im Bundestag verhältnismässig rasch, die nötigen Finanzmittel für den laufenden *Offset*-Vertrag aufzubringen. Alle Bundestagsparteien waren der Auffassung, das Abkommen müsse honoriert werden. Noch am 11. November verabschiedete das Bundeskabinett den Nachtragshaushalt für 1966 und drei Wochen später, bereits unter Kiesinger, den Ergänzungshaushalt für 1967.⁴⁰⁸ Am 19. Dezember informierte McGhee aus Bonn Fowler und McNamara, dass Bundesbankpräsident Blessing in einem Treffen mit McCloy zugesichert habe, die Schuldrückzahlungen bis Ende Jahr vorzunehmen. Gleichzeitig deutete Blessing gegenüber McGhee und McCloy an, er sei auch bereit, an einem künftigen Abkommen mitzuarbeiten.⁴⁰⁹ Zudem informierte Strauss McGhee, dass das Verteidigungsbudget um 2 Mrd. DM erhöht worden sei für 1967, und dass davon 800 Mio. DM für den *Offset* bestimmt wären.⁴¹⁰ Für Johnsons Berater kam Blessings Entgegenkommen überraschend, wie Walt Rostow in einem Memorandum an Johnson betonte, dem er die Berichte McCloys über die Treffen mit den neuen deutschen Ministern beilegte.⁴¹¹

407 Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 262; Zimmermann, *Money and Security*, S. 206. Siehe auch: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 6534), Subject: Kiesinger Elected Chancellor, unclassified, 1. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [2 of 2], Nr. 41a. Siehe zum Regierungswechsel auch Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 743f. und McGhee, *At the Creation of a New Germany*, S. 199–202.

408 Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 744; und Zimmermann, *Money and Security*, S. 212.

409 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 7280; pass to Fowler and McNamara), Subject: Offset Payments, confidential, dekl. 22.05.99, 19. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 38; und: Memorandum of Meeting with Blessing of Bundesbank in late afternoon of Sunday, December 18th, 1966 in Frankfurt (by John J. McCloy), secret, dekl. 23.09.98, 22. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66–3/67 [1 of 2], Nr. 150, S. 4.

410 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (McGhee) to SecState (Bonn 7262), Subject: Conversation with FinMin Strauss, confidential, dekl. 22.05.99, 17. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 39, S. 1 (künftig: LBJL, Bonn 7262, 17.12.66).

411 «Blessing, surprisingly forthcoming on the offset by means other than hardware purchases.» Siehe: Memorandum to the President from Walt W. Rostow, no subject, unclassified, 26. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66–3/67 [1 of 2], Nr. 146a.

In den folgenden Wochen überwies die BRD zwei Spezialzahlungen, eine im Dezember 1966 über \$250 Mio., die andere im Januar 1967 über \$125 Mio. Zudem akzeptierten die USA Ende Dezember 1966 deutsche Schuldrückzahlungen aus dem Zweiten Weltkrieg in der Höhe von \$192 Mio. für den laufenden *Offset*, wodurch sowohl die Zahlungs- als auch die Bestellungsverpflichtungen um diesen Betrag gesenkt wurden. Bis zum 1. Februar gingen somit \$708 Mio. an Zahlungen ein und Bestellungen über \$758 Mio. wurden getätigt.⁴¹² Die ausbezahlten Bundesbankgelder sollten später durch künftige Verteidigungsbudgets gedeckt werden. Die offen bleibende Lücke über \$325 Mio.⁴¹³ deckte die BRD fristgerecht bis Ende Juni 1967 fast vollständig. Die Überweisungen waren weitere Vorauszahlungen für künftige militärische Bestellungen und sollten zu Lasten künftiger Verteidigungsetats fallen.⁴¹⁴ Angesichts der *Offset*-Zahlungen für den laufenden Vertrag, die bereits das deutsche Verteidigungsbudget 1967 belasteten, war allerdings klar, dass 1967 kaum zusätzliche Gelder für einen künftigen

412 Background Paper: Visit of FRG Vice Chancellor Willy Brandt, February 1967: Current US/FRG Offset, confidential, dekl. 16.01.92, 6. Februar 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 2/67, Visit of Vice Chancellor Brandt, Nr. 18. Für die USA war die deutsche Zahlung von grosser Wichtigkeit, um die Zahlungsbilanz 1966 auf einem vertretbaren Niveau halten zu können. Siehe: Memorandum for the President from Gardner Ackley (Chairman of the Council of Economic Advisers), Subject: Weekly Balance of Payments Report, confidential, dekl. 03.04.91, 3. Dezember 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 12/1/66–12/30/66, Nr. 51a. Das Zahlungsbilanzdefizit für 1966 konnte so auf \$2,15 Mrd. gehalten werden statt auf \$2,6 Mrd. und sah so kaum schlechter aus als 1965, als die USA in Vietnam noch weniger stark engagiert waren. Wie Zimmermann, *Money and Security*, S. 213 bemerkt, erreichten es die USA so, den zunehmenden Einfluss Vietnams auf die Zahlungsbilanz zu verstecken. Siehe auch: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 8001 to SecState, Treasury and Defense), Subject: Status and Outlook for Offset at the Beginning of 1967, confidential, 11. Januar 1967, in: NARA II, RG59, Central Foreign Policy Files (künftig: CFPF), 1967–69, Economic, Box 758, FN 16 GER W, 1/1/67.

413 Die Grösse der Zahlungslücke wurde während Erhards Besuch gemeinsam auf \$892 Mio. bestimmt.

414 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn from Rusk (State 179638), Subject: Current Offset, confidential, 21. April 1967, in: NARA II, DoS, RG59, CFPF, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67. Siehe auch: Zimmermann, *Money and Security*, S. 212 und Rosenbach, *Der Preis der Freiheit*, S. 744f. Es blieb am 30. Juni 1967 eine Erfüllungslücke von 30 Mio. DM, die angesichts des Gesamtbetrags allerdings als marginal eingeschätzt werden kann. Nach diesen Vorauszahlungen lagen bereits mehr als eine Milliarde Dollar an deutschen Geldern auf US-Konten für künftige militärische Bestellungen. Siehe auch: Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 71f. Damit war der laufende *Offset*-Vertrag erfüllt und verliert auch in der vorliegenden Arbeit an Bedeutung und wird nicht wieder aufgegriffen.

Vertrag gesprochen werden konnten. In den Koalitionsverhandlungen hatte die SPD unter Mithilfe Strauss' durchgesetzt, dass keine Zugeständnisse im Devisenausgleich gemacht werden dürften. Am 4. Dezember 1966 erklärte Strauss zudem in einer Kabinettsitzung, es sei ausgeschlossen, neben den Verteidigungshaushaltsmitteln für Rüstungseinkäufe zusätzliche Gelder für den Devisenausgleich zu finden.⁴¹⁵

Innerhalb der Administration Johnson regte sich angesichts der neuen deutschen Regierung Besorgnis.⁴¹⁶ Bereits im Vorfeld meldete McGhee aus Bonn, dass viele Gefahren für die Beziehungen zu Deutschland drohten. Erhards Regierung sei die letzte deutsche Nachkriegsregierung gewesen und künftig hätten die USA mit einem selbstbewussteren deutschen Auftreten zu rechnen. Die Zeiten, in denen Deutschland seine Interessen kongruent mit denjenigen der USA sah, seien vorbei. Auch die Annäherung an Frankreich werde vermutlich weitergehen. Doch auch für die trilateralen Verhandlungen bedeutete der Regierungswechsel zumindest einen längeren Unterbruch. Zuerst müsse sich die neue Regierung mit den Verhandlungen vertraut machen, meinte McGhee. Bezüglich des Nonproliferations-Vertrages empfahl der Botschafter, in dieser heiklen Phase keine Änderungen am Vertragsentwurf vorzunehmen. Vielmehr sollte den Deutschen bei jeder Gelegenheit Konsultation in dieser Frage zugesichert werden.⁴¹⁷

Besondere Sorgen bereitete die Tatsache, dass erstmals in der Geschichte der BRD die SPD in die Regierung einbezogen wurde.⁴¹⁸ Zudem war bekannt,

415 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 263f.

416 Schwartz meinte gar, dass der Zusammenbruch von Erhards Regierung für die USA zu einem Desaster hätte werden können. Siehe Schwartz, NATO, Europe, and the Johnson Administration, S. 34.

417 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 5393: Pass to White House), Subject: Implications of a New German Govt for US Policy, confidential, dekl. 20.08.91, 2. November 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XI, Memos, 9/66–11/66, Nr. 55, S. 1. McGhees Einschätzung der Lage in Deutschland war der Administration gut bekannt. Walt Rostow leitete das Telegramm an Johnson weiter: Text of Cable from Ambassador McGhee (Bonn, 5393), confidential, dekl. 19.06.90, 3. November 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [3 of 3], Nr. 183a.

418 Henry Owen vom *Policy Planning Council* schickte Walt Rostow am 15. November 1966 einen entsprechenden Bericht aus Deutschland mit dem Kommentar: «The real nationalists in future German politics will be the Socialists – much as in the UK.» Siehe: Memorandum to Walt Rostow from Henry Owen, no subject, unclassified, 15. November 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [2 of 3], Nr. 98a (Zitat) und 98b (Bericht). Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 74f.

dass Kiesinger Mitglied der NSDAP gewesen war.⁴¹⁹ Zusammen mit dem kürzlichen Wahlerfolg der National Demokratischen Partei (NDP) führte dies zu Verunsicherung, die beispielsweise von gewissen Gegnern der Mansfield-Resolution im Kongress als Grund für den Verbleib von US-Truppen in Deutschland betrachtet wurde.⁴²⁰ Ungewissheit über den künftigen Kurs der deutschen Regierung bereitete auch die Tatsache, dass einige Politiker in Bonn in Anspielung auf das unglückliche Gipfeltreffen im September der Ansicht waren, Johnson sei für Erhards politisches Ende verantwortlich. McCloy berichtete beispielsweise von seinen Gesprächen mit Brandt:

«I asked Brandt what role the offset problem and the failure of Erhard's visit to the United States had played in his downfall. He said it had undoubtedly accelerated it but it would probably have occurred later on without this development. There is no doubt in my mind that this is a correct appraisal. At least all Germans [with] whom I spoke said the visit and the way the offset was handled triggered things and was a factor both in the fall of Erhard and the new accent on overtures to the French.»⁴²¹

419 Der deutsche Botschafter beklagte sich z.B. am 2. Dezember bei Alfred Puhan (DoS Country Director für Deutschland, EUR/GER) über einen Artikel im *Washington Star*, in dem vom «Ex-Nazi Kiesinger» die Rede war. DoS Memorandum of Conversation, Participants: Knappstein (BRD-Botschafter), Puhan, Subject: New German Chancellor, unclassified, 2. Dezember 1966, in: NARA II, RG59, CFPF, 1964–66, Political and Defense, Box 2208, POL 2 GER-W 1/1/66.

420 Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 148f., untersucht die Rezeption Kiesingers genauer. Siehe auch: Brady, Der Amerikanische Kongress und Deutschland, S. 222. Auch in England war man besorgt über Deutschland, wie eine weiter unten (Kap. 3.2.2) untersuchte Unterhaltung zwischen Eugene Rostow und Harold Wilson zeigt. In Bezug auf eine Hardwarelösung meinte Wilson: «The reality in the British mind is the Nazi threat.» Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 4272), Section 2, no subject, secret, dekl. 02.08.00, 22. November 1966, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX, Cables 8/66–1/67, Nr. 49, S. 2 (künftig: LBJL, London 4272).

421 Memorandum of meeting with Brandt and Wehner on the evening of Saturday, December 17th, 1966, at Brandt's Berlin office in Bonn (by John J. McCloy), secret, dekl. 23.09.98, 22. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66–3/67 [1 of 2], Nr. 149, S. 11 (künftig: LBJL, MemCon McCloy – Brandt, 17.12.66). Zu den Hardlinern in dieser Frage gehörte natürlich auch Strauss, wie in seinem Gespräch mit McGhee klar wurde. Siehe: LBJL, Bonn 7262, 17.12.66, S. 3.

Nicht nur McCloy und Vertreter des Aussenministeriums waren besorgt über die Reaktionen in der BRD, sondern auch Präsident Johnson war offenbar nicht zufrieden mit den Umständen des Niedergangs Erhards.⁴²² McGhee berichtete von einem Nachtessen, das Johnson zu Ehren Erhards gab, an dem er neben Johnson und Erhard gegessen sei. Johnson fragte den Botschafter, ob er die USA verantwortlich für Erhards Niedergang halte. McGhee antwortete ähnlich wie Brandt im obigen Zitat. Johnson musste über diese Antwort nicht besonders erfreut gewesen sein.⁴²³

Die amerikanische Haltung hatte sich nach dem Erhard-Besuch nochmals geändert.⁴²⁴ Wie bereits in Kapitel 3.1.2 aufgezeigt wurde, hatte die Rostow-Gruppe inzwischen eine Lösung erarbeitet, wie das ungeschickte Junktim zwischen Ausgleichszahlungen und Truppenstärken umgangen werden könnte. McCloy sollte die neue US-Haltung in den Verhandlungen zwar noch nicht zum Ausdruck bringen, um möglichst hohe Zahlungen aus Bonn erreichen zu können – aber eigentlich war bereits zu diesem Zeitpunkt klar, dass keine Truppenabzüge im Umfang der künftig ausbleibenden militärischen Einkäufe der BRD stattfinden sollten. Das Fazit McGhees nach Erhards Sturz leuchtet deshalb ein: «With Erhard's fall, Johnson and the key cabinet members who had been involved in the recent U.S.-German negotiations must have engaged in some soul-searching.»⁴²⁵

Die sanftere Haltung gegenüber Bonn nach Erhards politischem Ende kann jedoch nicht nur mit «soul-searching» begründet werden. Johnson hatte nämlich im Vorfeld des Erhardbesuches genau gewusst, dass eine harte Haltung riskant war und dass ein erfolgreiches Treffen auch im amerikanischen Interesse lag.⁴²⁶ Aber Johnson musste sich bewusst gewesen sein,

422 Zu McCloy's Besorgnis siehe: Letter to the President from John J. McCloy, no subject, secret, dekl. 03.04.85, 17. Mai 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [2 of 2], Nr. 97a, S. 2 (künftig: LBJL, Letter McCloy to Johnson, 17.05.67) und insbesondere seine Oral History: LBJL, Oral Histories, John J. McCloy, S. 16. Siehe auch: Bird, The Chairman, S. 591. Auch Leddy betrachtete den harten Umgang am Treffen als Fehler: LBJL, Oral Histories, John M. Leddy, S. 29. McGhee äusserte sich ähnlich: LBJL, Oral Histories, George C. McGhee, S. 11.

423 McGhee, At the Creation of a New Germany, S. 202f.

424 Siehe das Fazit zum ersten Teil zur Änderung der amerikanischen Position vor Erhards Besuch.

425 McGhee, At the Creation of a New Germany, S. 202. Siehe zum Bedauern über die harte Haltung Johnsons die Einführung zu Kapitel 3.1: Auch McCloy erfuhr im Nachhinein von Johnson, dass er den harten Einsatz McNamaras und Fowlers am Treffen mit Erhard bedauerte.

426 Siehe Kapitel 2.1.3.

dass Erhard politisch zu angeschlagen war, um verbindliche Abmachungen treffen zu können. In einem Gespräch mit McCloy im März 1967 deutete Johnson an:

«I knew damned well that the Germans wouldn't make a deal with an outgoing dead duck Government which had no muscle left; I know my Germans.»⁴²⁷

Stattdessen wartete Johnson lieber ab, bis eine stärkere Regierung in Bonn antieren würde. Mit der Regierung Kiesinger war definitiv eine solche an die Macht gekommen. Mit ihren 447 der total 463 Sitze im Bundestag sollte es der Grossen Koalition kaum schwer fallen, auch unwillkommene Entschiede durchsetzen zu können. Angesichts der grossen anstehenden Probleme – der *Offset*- und Truppenfrage, dem NPT, der *Kennedy-Runde* und der Verhandlungen im Rahmen des IMF – war genau so ein starker Partner gefragt. In diesem Sinne wurde die neue Regierung in Bonn auch als Chance gewertet, seit längerem anstehende Probleme anpacken zu können. Zuerst musste die neue Regierung in Bonn aber besser kennen gelernt und eine gegenseitige Vertrauensbasis gelegt werden.⁴²⁸

427 Memorandum for the Record by Francis M. Bator, Subject: President's Conversation with John McCloy Concerning U.S. Position in Trilateral Negotiations, 10:45–11:40 AM, Wednesday, March 1, 1967 (LBJ, McCloy, W. Rostow, Bator), secret, dekl. 30.04.93, 2. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 54a, S. 3 (künftig: LBJL, LBJ's Conversation with McCloy, 01.03.67). Auch Bator mutmasste später, dass dies der Grund für Johnsons harte Haltung gegenüber Erhard gewesen sein musste: »Predictably, the visit [of Erhard] went badly. LBJ knew that it would if he wouldn't give way on the current offset issue, but he wouldn't budge. I couldn't figure out why until years later. Actually, if we had shown some flexibility, we could have devised a procedure for smoothing things over at least until after the visit [...]. But what I believe was really behind the President's determination to stand fast was his conviction – which was correct – that whatever concessions we offered, Erhard was in no position to make good his end of the bargain, that he was a political dead duck. [...] I now think that LBJ's instincts were right.» Siehe: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 58f. Bator selbst war überzeugt, dass weder die *Offset*-Frage noch die Europa-Rede Schuld an Erhards Ende waren, sondern dass die USA ihn niemals hätten retten können. Siehe ebd., S. 60f.

428 Siehe zu diesen Überlegungen auch: Schwartz, NATO, Europe, and the Johnson Administration, S. 34f. und ders., Lyndon Johnson and Europe, S. 149f.

3.2.2 Das britische Zeitproblem und dessen Lösung

Das Ende der Regierung Erhard hatte gravierende Auswirkungen auf die trilateralen Verhandlungen. An der trilateralen Sitzung vom 9. November machte Carstens klar, was angesichts der Entwicklungen in Bonn ohnehin zu vermuten war: Auf Grund des anstehenden Regierungswechsels war die BRD nicht mehr in der Lage, die Gespräche wie geplant Mitte Januar abzuschliessen. Erhards Kabinett war zu diesem Zeitpunkt bereits nicht mehr in der Lage, wichtige Entscheidungen zu fällen, und die neue Regierung brauchte Zeit für ihre Positionsfindung.⁴²⁹

Diese Tatsache brachte London in eine unangenehme Lage, zumal Wilson bereits öffentlich verkündet hatte, rasche Einsparungen in der Rhein-Armee vorzunehmen. Der gesamte Zeitplan der trilateralen Verhandlungen war bewusst so ausgelegt worden, dass Wilson rechtzeitig Resultate vorweisen konnte. Erst am 13. Oktober war durch das Scheitern der deutsch-britischen *Mixed Commission* klar geworden, dass eine direkte Lösung zwischen London und Bonn nicht möglich war.⁴³⁰ Während die Briten daher wünschten, dass in der nächsten trilateralen Sitzung bereits ein Schlussbericht für die NATO-Ministertagung im Dezember ausgearbeitet würde, bevorzugten die Amerikaner und die Deutschen einen Zwischenbericht.⁴³¹ Londons Prioritäten lagen in einer raschen Lösung seines Zahlungsbilanzproblems und weniger auf der Findung neuer NATO-Strategien oder einer Verbesserung der Beziehungen zu Bonn. Die von Washington anvisierte grundsätzliche Klärung der Problematik im Rahmen der trilateralen Verhandlungen war für London in erster Linie ein retardierender Vorgang für Entscheide, die ohnehin gefällt werden mussten, wie Leddy in einem Memorandum an Rusk festhielt:

«When they originally accepted the invitation to participate in the Trilateral Talks, the British may have believed that the US shared the view that the talks were meant to provide a justification for intended cuts in US and UK forces in Germany. The British, at any rate, have not been inclined to make as meaningful an evaluation of the issues as the US believes is essential. The British are doubtful that the talks will result in arrangements that would fully offset the costs of maintaining the BAOR.»⁴³²

429 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 123.

430 Siehe Kap. 2.1.3, S. 62.

431 LBJL, Leddy to Rusk: Your Meeting with Thomson, 08.11.66, S. 2.

432 Ebd. Siehe auch Zimmermann, *Money and Security*, S. 213.

Daher wurde eine Idee wieder aktuell, die bereits von der Gruppe um Bowie, Leddy, McNaughton und Bator im Vorfeld des Erhard-Besuches ausgearbeitet worden war.⁴³³ Die Idee stammte ursprünglich von Ball und sah vor, London mit zusätzlichen Rüstungskäufen in seiner Zahlungsbilanz zu unterstützen und dafür als Gegenleistung einen vorläufigen Verzicht auf Kürzungen der BAOR zu erhalten, um somit eine langfristige Lösung im Rahmen der Trilateralen Verhandlungen ausarbeiten zu können. Die bestehenden politischen Hindernisse für einen Abzug der britischen Einheiten waren nämlich nicht gross genug. Die eindringliche Bitte Johnsons, keine Truppenabzüge einzuleiten, reichte nicht aus, die Briten mittelfristig zurückzuhalten.⁴³⁴ Auch die Tatsache, dass die Briten noch nicht genau wussten, wo die abzuziehenden Truppen in Grossbritannien überhaupt stationiert werden sollten, hielt sie nicht von Kürzungen ab. Selbst die kürzliche Ankündigung Londons, ein erneutes Gesuch für einen Beitritt zur EWG zu stellen, hinderte die Briten offenbar nicht.⁴³⁵ Wilson brauchte etwas Handfestes, um seine Kritiker ruhigstellen zu können.

Am 13. November erhielt Johnson daher ein Memorandum von Walt Rostow und eines von den drei Ministern Rusk, McNamara und Fowler, in denen das Thema zusätzlicher amerikanischer Rüstungskäufe in Grossbritannien wieder aufgegriffen wurde. Mit militärischen Käufen über \$35 Mio. wollte man mehr Zeit gewinnen, bis die neue deutsche Regierung entscheidungsfähig sein würde. Inzwischen, betonte Rostow, sei sogar McNamara bereit, einen multilateralen Lösungsansatz zu unterstützen, statt wie bisher auf bilaterale Verhandlungen mit Deutschland zu setzen.⁴³⁶ Das finanzielle Angebot an Wilson hatte daher nicht nur die explizite Zustimmung Bators und Walt Rostows, sondern auch aller drei Minister.⁴³⁷ In ihrem separaten Memorandum betonten Rusk, McNamara und Fowler die grossen Fortschrit-

433 Siehe Kap. 2.1.3, S. 91. Siehe auch Trevorton, *The Dollar Drain*, S. 123. Es handelte sich dabei um dieselbe Gruppe, der ab Oktober Eugene Rostow als Vorsitzender beitrug.

434 Siehe seine Nachricht an Wilson vom 6. Oktober: LBJL, *Message Johnson to Wilson*, 6.10.66.

435 Zimmermann, *Money and Security*, S. 2. Ausgerechnet Deutschland durch Abzüge von Truppen vor den Kopf zu stossen, war keine gute Idee, zumal deutsche Hilfe unerlässlich war, um trotz des französischen Widerstandes in die EWG aufgenommen zu werden.

436 Siehe das Zitat auf S. 103, Kap. 2.2.1: «Bob McNamara, having played the bilateral offset game to its limit, wishes the multilateral financial approach well and believed it the right course.» (Zitat aus: LBJL, *W. Rostow to LBJ*, 13.11.66, S. 1).

437 LBJL, *W. Rostow to LBJ*, 13.11.66, S. 2.

te auf der strategischen Ebene, insbesondere die deutsche Zustimmung zur Strategie der *Flexible Response*, wiesen jedoch auf die ungelösten finanziellen Fragen hin. Aus diesem Grund unterstützten sie alle, selbst Fowler und McNamara, die Offerte an London.⁴³⁸

Am *Tuesday Lunch* des 15. Novembers 1966 beschloss Johnson, den Vorschlag seiner Berater anzunehmen.⁴³⁹ Gleichentags sandte er folgendes Angebot an Wilson:

«I understand [...] the importance to you of being able to justify a change in your announced program [...]. Would it help if I placed in the United Kingdom in the near future \$35 million in orders beyond those already agreed to? I think I could do so on assurance from you that you will stay with us and the Germans in completing this fundamental review of the military, political and financial basis for the US-UK presence in Germany, making no change in your troop and supply dispositions there until after the completion of the review, and then that you will concert with us on any such changes in the light of that review. [...] I very much hope that the arrangements proposed here will help you to join us in keeping this exercise on the tracks.»⁴⁴⁰

Der angebotene Betrag von \$35 Mio. entsprach der Hälfte der von Wilson anvisierten £38 Mio., die er jährlich in der BAOR einsparen wollte.⁴⁴¹ Der Betrag musste also ausreichen, um die Briten sechs Monate länger in den Verhandlungen halten zu können.

Wilson betonte zwar in seiner Antwort, er sei enttäuscht über die langsamen Fortschritte in den trilateralen Verhandlungen, zeigte sich aber dennoch wohlwollend gegenüber Johnsons Angebot und beeindruckt bezüglich dessen Vorgehen: «Thank you for [...] the characteristically imaginative and sym-

438 Memorandum to the President from the Secretaries of State, Treasury and Defense, no subject, secret, dekl. 18.08.98, 13. November 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 19, Trilaterals / British bail-out, Nr. 9, S. 2.

439 Tuesday Lunch: Suggested Agenda (by W.W. Rostow), top secret, dekl. 06.06.89, 15. November 1966, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 3, Tuesday Luncheon – Nov. 15, 1966, Nr. 5.

440 Message from President Johnson to Prime Minister Wilson (CAP 66985), no subject, secret, dekl. 29.08.94, 15. November 1966, in: LBJL, NSF, Head of State Correspondence File, Box 10, United Kingdom, Vol. 5 [1 of 2], PM Wilson Correspondence, June 10, 1966 – Dec. 5, 1966, Nr. 30b, S. 1f.

441 Treverton, *The Dollar Drain*, S. 123.

pathetic way in which you approach our problems.»⁴⁴² Dennoch wünschte Wilson zusätzliche Informationen über die Modalitäten des Angebots.⁴⁴³

Johnson schickte Eugene Rostow nach London, um die Modalitäten genau zu erläutern. McNamara hatte eine Möglichkeit gefunden, die Transaktion noch im selben Jahr abzuwickeln.⁴⁴⁴ Rostow erläuterte in London nochmals die Bedingungen: Johnson wünschte eine seriöse, fundierte Untersuchung im Rahmen der trilateralen Verhandlungen und wollte zudem, dass anschließende britische Abzüge im Rahmen der Verhandlungen beschlossen würden. Rostow betonte, der Präsident wünsche keine Abzüge auf Grund finanzieller Entscheide und auch keine, die als solche interpretiert werden könnten. Während Rostow betonte, die USA betrachteten das Problem politisch und auf einer langfristigen Basis, meinte Wilson, er halte das Problem für ein strikt ökonomisches. Noch einmal betonte Wilson, dass Grossbritannien im nächsten Jahr keinesfalls auch nur einen Cent für die BAOR verlieren wolle – nur ein voller Ausgleich durch Deutschland käme in Frage.⁴⁴⁵ Dennoch konnte Eugene Rostow noch am selben Tag aus London melden, Wilson habe das Angebot angenommen.⁴⁴⁶ Am 12. Dezember informierte Wilson sowohl das «House of Commons» als auch Bonn über den Handel.⁴⁴⁷

Die Reaktionen in Deutschland liessen nicht lange auf sich warten. Nicht nur die neue Regierung begrüßte die zusätzliche Zeit für die trilateralen Verhandlungen, sondern auch die Medien zeigten sich erfreut. *Die Welt* beispielsweise schrieb den Erfolg in erster Linie McCloy zu:

442 Text of Message from Prime Minister Wilson to President Johnson, no subject, secret, dekl. 19.09.97, 18. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTAN, Box 50, 1966–67, Book 1, Tabs 26–44 [1 of 2], Nr. 34d, S. 1.

443 Beispielsweise wollte er wissen, inwiefern die Einkäufe zusätzlich erfolgten zu Beschaffungen, die ohnehin in Grossbritannien getätigt würden. Die USA hatten sich zu Einkäufen in Grossbritannien verpflichtet, um den britischen Einkauf von F-111 Kampfflugzeugen in den USA auszugleichen, und Wilson wollte sichergehen, dass sich Johnson nicht auf diese bezog. Siehe zum F-111-Deal: Kapitel 4.2.1, FN 660 und 661.

444 Message from the President to Prime Minister Wilson (CAP 6699), no subject, secret, dekl. 25.08.86, 19. November 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [2 of 3], Nr. 65.

445 LBJL, London 4272, Sections 1 and 2 (22. November 1966).

446 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 4243 to Rusk and McCloy from Eugene Rostow), no subject, secret, dekl. 19.01.00, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. IX, Cables 8/66–1/67, Nr. 4. Siehe auch: Message from Prime Minister Wilson to the President, secret, dekl. 20.10.99, 29. November 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [1 of 3], Nr. 18.

447 Text der Ankündigung im House of Commons: Incoming Telegram from AmEmbassy London (London 4827), no subject, unclassified, 12. Dezember 1966, in: LBJL,

«Dieser Sieg der Vernunft ist ein Sieg McCloy's, der auf amerikanischer Seite die Stationierungsdebatte noch klarer beherrscht, als man es ihm ohnehin zugetraut hatte. [...] Sein Allroundkönnen und seine Unabhängigkeit von den rivalisierenden Tendenzen der verschiedenen Ministerien Washingtons machen ihn für die Isolationisten und die Gruppe um Verteidigungsminister McNamara schwer schlagbar.»⁴⁴⁸

Die Welt übertrieb zwar McCloy's Einfluss, insbesondere weil die Idee gar nicht von ihm stammte. Dennoch kann gesagt werden, dass McCloy rasche Erfolge erzielen konnte in Fragen, die seit Jahren zu Diskussionen führten, und dass seine Unabhängigkeit insbesondere im Umgang mit Bonn von grossem Wert war. Auch wenn die wichtige finanzielle Frage noch ungeklärt war, hatte sich Washington, gemessen an der schlechten Ausgangslage im August und September, in eine aussichtsreiche Position manövriert. Deutschland konnte für die Gespräche gewonnen und bereits in den ersten Verhandlungsrunden zu Zugeständnissen in der Strategiefrage gebracht werden. Zudem hatte sich die Administration Johnson durch den finanziellen Handel mit London ein britisches Stillhalten bis zum Ende der Verhandlungen sichern können und so das zuvor drängende Problem entschärft. Es blieb nun genug Zeit, um die Verhandlungen im vorgesehenen Rahmen einer ganzheitlichen Untersuchung des Problems beenden zu können.

3.2.3 Die letzte Verhandlungsrunde 1966 und der Verhandlungsunterbruch: Hinhaltestrategie unter erneutem innenpolitischem Druck

Am 21. November sandte Walt Rostow das Fazit und die Empfehlungen aus McCloy's Bericht an Johnson auf dessen Ranch in Texas. Der gesamte Bericht sollte einen Tag später per Kurier nachgeliefert werden, denn Rostow empfahl dem Präsidenten, sämtliche Ausführungen zu lesen.⁴⁴⁹ Einen Tag

PoFMB, Subject File, Box 19, Trilaterals / British bail-out, Nr. 5. Siehe zum Deal: LBJL, Trilateral Negotiations and NATO, S. 4; LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 4; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 260f.; Treverton, The Dollar Drain, S. 123f. und S. 146f.; Zimmermann, Money and Security, S. 213–215.

448 Vorerst kein Abzug englischer oder amerikanischer Truppen, *Die Welt*, 12. Dezember 1966, in: ACL, McCloy Papers, Box NA1, Folder 18.

449 Memorandum to the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 26.03.92, 21. November 1966, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 39, NATO – Report to the President: US Forces for the NATO Central Region, 11/66–12/66, Nr. 4. Siehe zu McCloy's Bericht Kapitel 3.1.3.

später erhielt Johnson die Papiere für ein gleichentags stattfindendes Treffen auf der Ranch mit McCloy, McNamara und Rusk.⁴⁵⁰ Sie enthielten ein gemeinsames Memorandum der beiden Minister mit Instruktionvorschlägen für McCloy und eine Einschätzung der Situation von Rostow und Bator.⁴⁵¹

McNamara und Rusk einigten sich auf eine abwartende Strategie, da sie nicht annahmen, dass am nächsten Treffen vom 25. November weitere Fortschritte möglich sein würden. Sie empfahlen Johnson daher, McCloy vorläufig wie folgt zu instruieren: Zunächst sollte er die *Agreed Minute on Strategy and Forces* vom 9./10. November offiziell bestätigen, damit die Briten und Deutschen künftig darauf behaftet werden könnten. Dafür sollte sich Johnson in der Frage der Truppenabzüge noch nicht entscheiden.⁴⁵²

Als Termin für die Beendigung der Gespräche sahen die beiden Minister neu den Mai 1967 vor. Bezüglich der finanziellen Frage empfahlen Rusk und McNamara, eine Vereinbarung auf einer Ausgleichshöhe von 90% der amerikanischen Zahlungsbilanzverluste zu suchen und somit der ungelösten Frage aus der Arbeitsgruppe III aus dem Weg zu gehen.⁴⁵³ Der *Offset* selbst sollte so weit wie möglich aus deutschen Militär-Einkäufen bestehen, der Rest durch Käufe anderer, nicht-militärischer Natur, durch finanzielle Kooperation der deutschen Zentralbank oder durch eine mögliche multilaterale Finanzierungsabmachung innerhalb der NATO gedeckt werden. Auf Grund der Verzögerung entschieden die beiden Minister ausserdem, dass sie für das NATO-Ministertreffen vom Dezember nur einen Zwischenbericht wünschten und keinen Schlussbericht mehr wie ursprünglich vorgesehen. Entscheidend war insbesondere die letzte Empfehlung: Johnson brauchte sich bezüglich der Vorwarnzeit, Truppenstärken und möglichen Reduktionen noch nicht zu entscheiden. Zuerst müssten weitere Überlegungen angestellt werden und

450 Siehe zum Treffen: Proposed Agenda NATO Meeting, The Ranch, November 22, 1966 (by W.W. Rostow), secret, dekl. 16.07.90, undated, in: NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 15, November 1–30, 1966 [1 of 3], Nr. 44 (künftig: LBJL, Proposed Agenda for the Ranch).

451 Cable from Walt Rostow to the President (CAP 661026), no subject; Guidance for Tripartite Meeting on November 25 (by Rusk and McNamara; künftig: LBJL, Rusk/McNamara to LBJ, 22.11.66), no subject; Memorandum for the President from Rostow and Bator, Subject: U.S. Position in Trilateral Negotiations and Instructions to McCloy (künftig: LBJL, Bator/Rostow to LBJ, 22.11.66); Alle: secret, dekl. 26.03.92, 22. November 1966, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 39, NATO – Report to the President: US Forces for the NATO Central Region, 11/66–12/66, Nr. 2b.

452 LBJL, Rusk/McNamara to LBJ, 22.11.66.

453 Siehe Kapitel 3.1.2, S. 143f. Später einigte man sich auf einen Ausgleich von 80% der US-Zahlungsbilanzverluste.

insbesondere müsse zuerst eine Vereinbarung der drei Verhandlungspartner auch in der finanziellen Frage vorliegen. McNamara bestand weiterhin auf dem Junktim zwischen Finanzen und Truppenstärken.⁴⁵⁴

Bator und Rostow resümierten in ihrem Memorandum für Johnson nochmals die Ansichten der involvierten Berater. McCloy wünschte eine Entscheidung Johnsons, keine Truppen abzuziehen. Als Ausgleichshöhe empfahl er einen tieferen Prozentsatz als Rusk und McNamara: Als Kompromiss zwischen der amerikanischen Berechnung von 90% deutschem Profit an den US-Zahlungsbilanzverlusten und der deutschen Berechnung von 50% empfahl McCloy, von 75–80% auszugehen. Den Zahlungsbilanzverlust von mindestens \$200 Mio. sollten die USA gemäss McCloy akzeptieren. McNamara hingegen war noch immer davon überzeugt, dass es innenpolitisch unmöglich sei, keine Abzüge vorzunehmen, da andernfalls massiv höhere Kürzungsforderungen aus dem Kongress drohten. Ausserdem sah er – wie in seinem Memorandum vom 19. September ausformuliert⁴⁵⁵ – ein Kürzungspotenzial von \$200 Mio. ohne grosse Kampfkraftverluste. Daher empfahl der Verteidigungsminister, mindestens eine oder mehr Divisionen aus Europa abzuziehen. Auf Grund der noch immer ungelösten Differenzen innerhalb des Beraterteams und wegen der noch ungelösten finanziellen Frage blieb Johnson daher eigentlich nur eine Wahl, die ihm Bator und Rostow wie folgt nahe legten:

«You cannot decide now that we will not cut. The congressional politics of no cuts – and a big balance of payments loss – may be unworkable. The final decision on forces will inevitably depend in part on how much money McCloy can get out of the Germans.»⁴⁵⁶

Dass Bator und Walt Rostow den von Rusk und McNamara empfohlenen Aufschub einer Entscheidung Johnsons unterstützten, war nicht verwunderlich. Schliesslich waren sie es, die die Rostow-Gruppe im Oktober mit der Ausarbeitung einer Alternative zum direkten Junktim von Zahlungshöhe und Truppenstärke beauftragt hatten. Das Resultat der Gruppe war eine Verhandlungstaktik, die es vorläufig verunmöglichte, einen Entscheid über die Höhe der Abzüge zu fällen – zuerst sollte Bonn zum Maximum an Zahlungen militärischer und ziviler Natur sowie zu finanzpolitischer Kooperation

454 LBJL, Rusk/McNamara to LBJ, 22.11.66.

455 Siehe Kap. 2.1.3, S. 85ff.

456 LBJL, Bator/Rostow to LBJ, 22.11.66.

bewegt werden. Dazu war es wichtig, die Truppenfrage unbeantwortet zu lassen und somit einen Trumpf gegenüber Bonn in Reserve zu halten.⁴⁵⁷

Als Verhandlungsposition empfahlen Rostow und Bator dennoch zu betonen, dass die USA momentan keine Abzüge wünschten. Auf keinen Fall aber durfte McCloy zum Ausdruck bringen, dass Abzüge militärisch riskant sein könnten, da er sonst Johnsons allfälligen künftigen Abzugsentscheid gefährden würde. In ihrem persönlichen Kommentar warnten Bator und Rostow den Präsidenten, dass McCloy gereizt auf eine Verschiebung des eigentlichen Entscheids reagieren könnte, zumal er den Aufschub als Schwächung seiner Position und Vorbereitung für einen Entscheid gegen seine Empfehlungen verstehen könnte. Während Rostow McCloy's Bericht eher als Verhandlungsbasis verstand, sah ihn Bator eher als ernstzunehmende Empfehlung. Dennoch, betonten die beiden, unterstützten sie beide die taktische Verschiebung des Entscheids. Gemäss den beiden Beratern hing nun alles davon ab, ob die deutsche Regierung stark genug war, ihr Militärbudget zu erhöhen und die Bundesbank zur Kooperation zu bewegen:

«At the moment, it is easier on the evidence to be more pessimistic than optimistic about the outcome. [...] But we now have the time to probe, explore, and find out.»⁴⁵⁸

Am Treffen auf Johnsons Ranch stand jedoch das Thema Vietnam im Mittelpunkt, obwohl dieses gemäss der Traktandenliste zuletzt besprochen werden sollte.⁴⁵⁹ In Bezug auf die trilateralen Verhandlungen entschied sich Johnson für die Empfehlungen Rusks, McNamaras, Bators und Walt Rostows. McCloy wurde daher angewiesen, die Gespräche ohne Entscheid Johnsons weiterzuführen und den Fokus auf die Lösung der finanziellen Frage zu richten. Dabei sollte er versuchen, von der BRD einen Finanzausgleich auf der Basis von 90% der US-Zahlungsbilanzverluste in der BRD zu suchen, bestehend aus militärischen Käufen und einem Mix von zusätzlichen Käufen sowie finanziellen Abmachungen zwischen den beiden Zentralbanken.

Johnson war noch nicht bereit, das Junktim zwischen *Offset*-Zahlungen und Truppenstärken aufzuheben. Indem Johnson zuerst das endgültige finanzielle Angebot aus Bonn abwarten wollte, bevor er sich bezüglich der Truppenabzüge festlegen konnte, untermauerte er den bisher verhängnisvollen

457 Siehe Kapitel 3.1.2.

458 LBJL, Bator/Rostow to LBJ, 22.11.66.

459 Siehe LBJL, Proposed Agenda for the Ranch.

Link zwischen den Finanzen und dem Niveau der US-Truppen in der BRD. McCloy hatte es nicht geschafft, Johnson vom Gegenteil zu überzeugen. Mit seinem Entscheid unterstützte der Präsident stattdessen das geplante Vorgehen der Rostow-Gruppe: Abwarten, aus Bonn das Maximum an Zahlungen, auch mit zivilen Käufen und finanzpolitischer Kooperation, erreichen und dann erst einen Entscheid fällen. Dabei war eigentlich bereits klar, dass Truppenabzüge unvermeidlich waren, gleichzeitig aber so tief wie innenpolitisch vertretbar gehalten werden sollten. Um einen kleinen Abzug von Truppen vor dem Kongress vertreten zu können, brauchte Johnson nämlich möglichst hohe deutsche Ausgleichszahlungen.⁴⁶⁰ Die Absicht der Hinhalte-taktik der Rostow-Gruppe, die mit dem präsidentialen Aufschubsentscheid zur offiziellen Strategie wurde, blieb McCloy vorerst verborgen. Erst Anfang März 1967 schaffte es Johnson, den Verhandlungsführer davon zu überzeugen, dass aus Bonn ein besseres Angebot nötig war, um grössere Abzüge zu vermeiden.⁴⁶¹

Der Beginn der dritten Runde der trilateralen Verhandlungen in Bonn wurde auf britischen Wunsch vom 25. auf den 28. November 1966 verlegt. Nachdem London auf Grund der amerikanischen Zahlung seinen Zeitplan für die Verhandlungen den Realitäten in Bonn angepasst hatte, konnte man sich als Ziel für diese Verhandlungsrunde auf einen Zwischenbericht für das anstehende NATO-Ministertreffen zu Händen des *Defense Planning Committee* (DPC) einigen. Ausserdem verabschiedeten die drei Verhandlungsführer am 30. November ein zusätzlich zum regulären Arbeitsbericht von der Arbeitsgruppe I verfasstes Papier über sowjetische Absichten und Vorwarnzeiten für sowjetische Angriffe auf die NATO sowie einen ergänzenden Bericht der Arbeitsgruppe zwei über die NATO-Kapazitäten.⁴⁶²

460 Siehe zu den Ergebnissen des Meetings auf der Ranch: Office of the White House Press Secretary: Comments of the President, Secretary of State Dean Rusk, Secretary of Defense Robert S. McNamara and Mr. John J. McCloy at the LBJ Ranch, unclassified, 23. November 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct. – Dec. 1966, Nr. 12. Siehe ausserdem: Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 271f.; Zimmermann, Money and Security, S. 216; Treverton, The Dollar Drain, S. 149, welche zwar Johnsons Aufschubs-Entscheid gleich interpretierten wie die vorliegende Arbeit, aber den Zusammenhang zwischen dem geplanten vorgehen der Rostow-Gruppe und dem Entscheid Johnsons nicht herausarbeiteten. Siehe zur Rostow-Gruppe Kapitel 3.1.2, S. 137f. Siehe zur Tatsache, dass Abzüge bereits «besiegelt» waren: Kapitel 3.2.3, S. 181f.

461 Siehe Kapitel 4.1.3.

462 LBJL, Progress Report to DPC, 30.11.66, S. 3. Der zusätzliche Bericht der Arbeitsgruppe zwei: LBJL, Further Report of WG 2. Der zusätzliche Bericht der Arbeitsgruppe eins: LBJL, Further Report of WG 1. Siehe zu den Arbeitsgruppen Kapitel 3.1.2.

Der Bericht an das DPC betonte die Bedeutung der trilateralen Verhandlungen für die NATO und fokussierte deshalb stark auf die Integration der Verhandlungen in den Allianzrahmen. Ausserdem informierte er über den Fortschritt der Verhandlungen, zitierte den Inhalt der *Agreed Minute on Strategy and Forces* sowie die Ergebnisse der Arbeitsgruppen I und II. Der Bericht erläuterte zudem die Probleme der Arbeitsgruppe III zu den finanziellen Fragen. Nach vorgängiger Prüfung durch die drei Regierungen ging der Zwischenbericht zusammen mit den Hauptberichten und den nachträglichen Berichten der Arbeitsgruppen eins und zwei an das DPC.⁴⁶³

McCloy's Fazit über die dritte Verhandlungsrunde war gemischt. Er wies erneut auf das Gefühl in Deutschland hin, die USA seien gegenüber Erhard zu weit gegangen, und auf die Tatsache, dass sich die Deutschen in der Frage des NPT übergangen fühlten. Dennoch blieb er optimistisch: «We have a repair job in U.S.-German relations that can be done if we are willing to talk seriously with the Germans over a wide front.»⁴⁶⁴

Einen Tag vor dem NATO-Ministertreffen beriet der *National Security Council* (NSC) in Washington anlässlich seiner 566. Sitzung am 13. Dezember 1966 über die Zukunft der NATO. Als wichtigste Herausforderungen wurden die Organisation der permanenten NPG, die Bedeutung einer politischen Aufgabe für die Allianz sowie das Problem der technologischen Lücke zwischen den USA und Europa diskutiert.⁴⁶⁵ Dennoch drehten sich die Gespräche an der NSC-Sitzung primär um die Truppen in Europa. McNamara betonte, dass ein ausreichendes deutsches Angebot unwahrscheinlich und daher ein Abzug amerikanischer und britischer Einheiten unausweichlich sei. Leddy hingegen wünschte die Ergebnisse der trilateralen Verhandlungen abzuwarten, deren Wiederaufnahme er auf Mitte Januar vermutete. Johnson betonte die Probleme, die er zu bewältigen hatte:

«Recent French, British and German actions make clear that they are looking inward. We can't get the American people to support our NATO policy when they see the actions taken by the French, British, and Ger-

463 LBJL, Progress Report to DPC, 30.11.66, S. 1–3.

464 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject (summary of McCloy's report), unclassified, 2. Dezember 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral Talks, Oct. – Dec. 1966, Nr. 10, S. 2 (künftig: LBJL, Rostow to LBJ: McCloy's report, 02.12.66).

465 Insbesondere für Italien und Deutschland war der so genannte «technologische Graben» ein drängendes Problem. Sie wurde ebenfalls am NATO-Ministertreffen diskutiert.

mans. We are fast approaching a day of reckoning. [...] Our policy must take into account the diminishing support of U.S. citizens for the present level of our forces in Europe. [...] The serious nature of the problem we face in maintaining support for NATO must be conveyed to the allies.»⁴⁶⁶

Die Truppen in Europa wurden im Dezember 1966 in den USA öffentlich diskutiert. Verschiedene Zeitungsartikel zum NATO-Ministertreffen betonten die Gunst der Stunde, endlich Truppen aus Europa abzuziehen – schliesslich seien die Alliierten gleicher Meinung, dass ein sowjetischer Angriff so unwahrscheinlich wie noch nie war.⁴⁶⁷ Das Thema war aber nicht nur in der Presse aktuell. Auch der Kritiker der Truppen in Europa und Mehrheitsführer im Senat Mansfield wurde wieder aktiv. Am 10. Dezember wurde Johnson von Walt Rostow über Gespräche zwischen Eugene Rostow und verschiedenen Senatoren in Kenntnis gesetzt, in denen letztere insbesondere über den Deal mit Grossbritannien informiert worden waren.⁴⁶⁸ Mansfield zeigte sich unzufrieden mit den bisherigen Resultaten und betonte im Gespräch mit Eugene Rostow erneut die Wichtigkeit der Senatsresolution vom letzten Sommer, die substanzielle Truppenabzüge aus Europa gefordert hatte.⁴⁶⁹ Am 19. Januar 1967 reichte der Senator seine Resolution vom vergangenen Sommer erneut ein und betonte im Begleitschreiben an Johnson, diese sei berechtigter denn je. Die trilateralen Verhandlungen hätten bisher bloss den Status quo untermauert. Mansfield bemängelte insbesondere die Zahlung an London, die genau das Gegenteil davon darstelle, was eigentlich in den Gesprächen erreicht werden wolle. Die Trilateralen schoben Mans-

466 Summary Notes of 566th NSC Meeting, December 13, 1966 (for the President only by Bromley Smith), secret, dekl. 11.10.83, undated, in: LBJL, NSF, NSC Meetings File, Box 2, NSC Meetings, Vol. 4, Tab 28, 12/13/66, NATO, Nr. 2, S. 2.

467 Siehe beispielsweise die Los Angeles Times: A Strategy Role for Germany, Times Editorials, The Los Angeles Times, 16. Dezember 1966; oder die Washington Post: Today and Tomorrow... NATO and Its Future, Washington Post, 15. Dezember 1966; beide in: LBJL, Office Files of the White House Aides, Cecil Bellinger, Box 13, NATO.

468 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Daily Foreign Affairs Summary, secret, dekl. 03.11.92, 10. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 11 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 16, December 1–13, 1966, Nr. 34.

469 Memorandum of Conversation, Subject: Tripartite Talks on Troop Strength and the Offset Problem, Participants: Mansfield, Eugene Rostow, Douglas MacArthur (Assistant Secretary of State), confidential, dekl. 24.10.84, 9. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 134a.

fields Ansicht nach bloss nötige Entscheide auf.⁴⁷⁰ Die Administration nahm dieselbe Haltung ein wie im vergangenen Sommer und verwies auf die laufenden Verhandlungen sowohl im NATO FPE als auch in den trilateralen Gesprächen. Der offizielle Kommentar lautete, dass die Resolution im Moment kein hilfreicher Beitrag sei.⁴⁷¹ Im Verlaufe des Jahres 1967 fanden im Kongress verschiedene Anhörungen zu dieser Frage statt – das Thema hatte somit in den USA keinesfalls an Brisanz verloren und zwang Johnson, in der kommenden Entscheidungsphase insbesondere auf innenpolitische Probleme Rücksicht zu nehmen.⁴⁷²

Das NATO-Ministertreffen in Paris vom 14. bis 16. Dezember 1966 war von grosser Bedeutung für die Zukunft der Allianz. Die Minister beschäftigten sich nicht nur mit der Empfehlung des *Special Committee* der NATO-Verteidigungsminister vom September 1966 bezüglich der Schaffung der NPG. Ebenfalls debattiert wurden die Entwicklung in den trilateralen Verhandlungen sowie ein Vorschlag des belgischen Aussenministers Pierre Harmel zur Erstellung eines Berichts über die politischen Aufgaben der Allianz, der neue Truppenplanungsprozess, sowie ein vom *Military Committee* (MC) vorgelegter Entwurf für ein neues strategisches Konzept.⁴⁷³ Die USA unterstützten

470 Statement of Senator Mike Mansfield (D., Montana): Reduction of U.S. Forces in Europe, unclassified, 19. Januar 1967, in: LBJL, NSF, Name File, Senator Mansfield [1 of 2], Nr. 12.

471 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Comment on Reintroduction of Mansfield Resolution, unclassified, 19. Januar 1967, in: Ebd. Siehe auch: Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 148ff. Diesmal gab es auch Resolutionen mit der Forderung, die Truppen in Europa zu belassen, insbesondere die Resolution 83 von Senator Jacob Javits und Senator Thruston Morton. Im Rahmen dieser Arbeit kann jedoch die Debatte im Kongress nicht detailliert untersucht werden.

472 Siehe zu den Anhörungen: Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 152ff. und Brady, *Der amerikanische Kongress und Deutschland*, S. 222f. Siehe zum Kongress auch Kapitel 2.1.1 und 4.1.2 der vorliegenden Arbeit.

473 NATO Ministerial Meeting, Paris, December 14–16, 1966: Scope Paper (by Vest, EUR/RPM), secret, dekl. 14.04.00, 7. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 35, NATO Ministerial Meeting Paris, December 1966 [1 of 3], Nr. 6; zu den Trilateralen: NATO Ministerial Meeting, Paris, December 14–16, 1966: Position Paper: US/UK/FRG Trilaterals, secret, dekl. 30.04.77, 8. Dezember 1966, in: Ebd., Nr. 29; zur NPG: NATO Ministerial Meeting, Paris, December 14–16, 1966, Position Paper: The Special Committee, secret, dekl. 30.11.77, 8. Dezember 1966, in: Ebd., Nr. 27; zum Harmel-Report: NATO Ministerial Meeting, Paris, December 14–16, 1966: Belgian Proposal for Study on Future of NATO, confidential, dekl. 30.11.77, 6. Dezember 1966, in: Ebd., Nr. 33 (künftig: LBJL, Belgian Proposal for Study on NATO, 06.12.66).

die meisten der zu diskutierenden Punkte: Die Schaffung der NPG lag ganz im Interesse McNamaras, während die Suche nach politischen Aufgaben für die Allianz für Washington ebenfalls einen wichtigen Bestandteil der Reorganisation der NATO darstellte. Vor allem sollte die NATO in der Durchführung einer gemeinsamen Politik gegenüber dem Osten eine Bedeutung erhalten, wie sie in Johnsons Europarede vom Oktober zur amerikanischen Grundsatzpolitik erklärt worden war.⁴⁷⁴

Die Meetings fanden einerseits im Rahmen des NATO-Ministerrats und andererseits im Rahmen des DPC, das heisst ohne Frankreich, statt. Das DPC stimmte der Empfehlung des *Special Committee* zu und beschloss die Schaffung eines *Nuclear Defense Affairs Committee* sowie der diesem unterstellten NPG. Der Zwischenbericht der trilateralen Verhandlungen wurde zur Kenntnis genommen, wobei sich auch in den NATO-Debatten keine Lösung für die in den Trilateralen offen gebliebenen Fragen abzeichnete. Die Einigung auf die *Agreed Minute on Strategy and Forces* in den trilateralen Verhandlungen liess zwar Hoffnung auf eine baldige Beilegung der strategischen Differenzen aufkommen. Das vom militärischen Komitee vorgelegte strategische Konzept wurde jedoch auf Grund der unbeendeten trilateralen Verhandlungen abgewiesen – vor dem Ende der Trilateralen wollten sich vor allem die USA nicht auf weit reichende Entscheide bezüglich Truppenbedürfnissen und Strategie einlassen. Insbesondere über die Bedrohungslage für die nächsten Jahre konnte man sich nicht einigen.⁴⁷⁵ Wie Johnsons Entscheid vom 22. November auf Grund von McCloy's Zwischenbericht klar gemacht hatte, wollte Washington zuerst abwarten, ob eine neue Finanzierungsregelung zwischen den drei grössten Alliierten gefunden werden konnte. In den Sitzungen des Ministerrats wurde dafür der belgische Vorschlag über eine Studie zur Zukunft der NATO, der so genannte «Harmel-Report», angenommen. Bis zum Dezember 1967 sollte der Bericht über

474 LBJL, Belgian Proposal for Study on NATO, 06.12.66, S. 1f.

475 Eine Gruppe um Grossbritannien, Belgien, die Niederlande, Norwegen und die USA verfolgten ein realistisches Konzept, das auf raschen Verschiebungsmöglichkeiten, einer längeren Vorwarnzeit und der Berücksichtigung sowjetischer Absichten basierte. Eine Gruppe um Italien, Griechenland und die Türkei betonte die traditionellen Elemente der Bedrohung mehr als die Intention des Gegners und legte daher mehr Gewicht in die nukleare Abschreckung. Siehe Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking*, S. 25f. Siehe auch Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 70f., die die Debatte ausführlich untersuchte.

die künftigen Aufgaben der Allianz verabschiedet werden.⁴⁷⁶ Zudem verabschiedete das DPC das neue Truppenplanungsverfahren, das so genannte *Force Planning Exercise* (FPE).⁴⁷⁷

Das Ministertreffen räumte somit den trilateralen Verhandlungen eine grosse Bedeutung ein: Der gesamte NATO-Strategie- und Streitkräfteplanungsprozess wurde dem neuen Zeitplan der Verhandlungen angepasst. Die politische Weisung des DPC – ein Bestandteil des neuen Truppenplanungsprozesses – konnte nicht verabschiedet werden. Die Weichen für die künftige Strategie und die Streitkräftebeteiligung der drei Staaten mit den grössten NATO-Beiträgen mussten in den trilateralen Verhandlungen gestellt werden. Die Aufgabe der Allianz bestand vorläufig darin, eine zeitgemässe politische Rolle für sich zu suchen – militärische Themen wollten die USA aus den Arbeiten für den Harmel-Bericht ausgeklammert haben: «We are convinced that questions of strategic doctrine, force levels and deployment, and nuclear planning should continue to be handled in the existing framework.»⁴⁷⁸

Gleichzeitig bot das NATO-Treffen auch erste Kontaktmöglichkeiten mit den Exponenten der neuen deutschen Regierung, zumal McCloy's vorgängige Versuche einer Kontaktaufnahme zu den neuen Entscheidungsträgern in Bonn gescheitert waren.⁴⁷⁹ Besonders bedeutsam war für die USA neben

476 NATO Communique (Text of Final Communique of NATO Ministerial Meeting), unclassified, 19. Dezember 1966, in: LBJL, Office Files of the White House Aides, Cecil Bellinger, Box 13, NATO (künftig: LBJL, Communique of NATO Ministerial Meeting, 19.12.66). Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 263. Siehe zum Harmel-Report Kapitel 4.3.2.3.

477 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 207. Das FPE sah folgendes Vorgehen vor: 1) Bedrohungsanalyse wird erstellt durch das MC; 2) DPC erlässt eine «Political Guidance» auf Basis dieser Bedrohungsanalyse, die dann den Militärbehörden für die Ausarbeitung der Truppenziele dient; 3) Ausarbeitung der Vorschläge für die Streitkräfteziele durch die Militärbehörden; 4) Anpassung an die Political Guidance, Erstellung einer Vorlage für das DPC; 5) DPC nimmt Pläne an; 6) Mitgliedstaaten erarbeiten auf dieser Basis ihre Truppenvorschläge; 7) gemeinsame Prüfung der nationalen Vorschläge durch das neue *Defense Review Committee*; 8) Annahme der Pläne durch den NATO-Ministerrat (DPC) mit bindenden Verpflichtungen für das nächste Jahr. Siehe zum FPE: Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 221f.; Stromseth, Origins of Flexible Response, S. 51–55 und Report: The Troop Problem and Burden-Sharing: a. New Planning of NATO Forces, secret, dekl. 01.03.97, undated, in: LBJL, Administrative History of the DoS, Volume 1, Box 1, Chapter 3 (Europe): Sections A&B, Nr. b-2, S. 4–6; The North Atlantic Treaty Organization: Facts and Figures (11th Edition), NATO Information Service, Brüssel 1989, S. 220–223.

478 LBJL, Belgian Proposal for Study on NATO, 06.12.66, S. 2.

479 McCloy wurde von Johnson beauftragt, nach dem Treffen im Rahmen der Trilateralen in Bonn mit so vielen deutschen Entscheidungsträgern zu sprechen, wie möglich. Das

der Haltung Bonns in Bezug auf finanzielle Beiträge an die NATO auch die Frage, wie Kiesingers Regierung sich gegenüber dem NPT positionierte. Schliesslich konnten sich der Leiter der amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde, Foster, und sein sowjetischer Verhandlungspartner Roschtchin Anfang Dezember auf einen sowjetischen Formulierungsvorschlag für die umstrittenen operativen Artikel des NPT einigen und somit die Verhandlungen erneut um einen Schritt weiterführen. Die BRD wurde am NATO-Ministertreffen erstmals von den USA über diese Fortschritte informiert.⁴⁸⁰ Brandt und Kiesinger legten zwar nach wie vor Wert auf die Option einer künftigen europäischen nuklearen Truppe, verfolgten jedoch das Ziel einer Hardwarelösung im NATO-Rahmen nicht weiter. Stattdessen lag ihr Interesse auf den geschaffenen Konsultationslösungen in Form der NPG.⁴⁸¹ Rusk berichtete Johnson vom Ministertreffen über seine Begeisterung nach dem Treffen mit dem deutschen Aussenminister:

«One of the most important developments here has been Willy Brandt's reaction to non-proliferation. The present German Government is ready to forget 'hardware' and Brandt told me to forget the European clause.»⁴⁸²

neue Kabinett war jedoch sehr beschäftigt und McCloy hielt sich daher zurück. Siehe: Memorandum for the President from Bill Moyers, no subject, unclassified, 9. Dezember 1966, in: LBJL, WHCF, EX CO 92 Germany, Box 32, CO92, 9/27/66-4/15/67. McCloy's Berichte lagen erst nach dem NATO-Ministertreffen vor.

480 Incoming Telegram from Paris (from Rusk personal to the President, Paris 9261), no subject, secret, dekl. 03.09.91, 16. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 12 [1 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 17, December 14-31, 1966 [2 of 2], Nr. 99a (künftig: LBJL, Paris 9261). Siehe auch: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 155.

481 Siehe einen Bericht von McGhee: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to Sec-State (Bonn 7306), Subject: Brandt on Nuclear Questions, confidential, 19. Dezember 1966, in: NARA II, RG59, CFPP, 1964-66, Political and Defense, Box 1582, DEF 6-12 NATO, 1/1/66. Siehe auch: LBJL, MemCon McCloy - Brandt, 17.12.66, S. 7; Copy of Bonn 6906 (McGhee to Rusk), Subject: Meeting with Brandt, confidential, dekl. 25.06.93, 8. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66-3/67 [1 of 2], Nr. 139a, S. 2; und Memorandum of Conversation with Kiesinger, the new German Chancellor on December 16, 1966 at Palais Schaumburg (by John J. McCloy), secret, dekl. 23.02.98, 22. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66-3/67 [1 of 2], Nr. 147, S. 12. Selbst Strauss zeigte sich relativ konziliant: LBJL, Bonn 7262, 17.12.66, S. 2. Alle drei - Kiesinger, Brandt und Strauss - legten aber grossen Wert darauf, dass der BRD aus der Unterzeichnung keine Nachteile erwachsen durften, wie z.B. im Bereich der zivilen Nutzung der Kernenergie.

482 LBJL, Paris 9261, S. 1.

Am 11. Januar 1967 – nachdem die USA den Vertragsentwurf offiziell ihren Bündnispartnern übermittelt hatten – beschloss das deutsche Kabinett schliesslich, den NPT prinzipiell zu unterstützen. Dabei betonte Bonn jedoch seine Bedenken, dass der Vertrag unter Umständen den europäischen Einigungsprozess hemmen könnte. Insbesondere in Bezug auf eine mögliche Schaffung einer künftigen Nuklearmacht eines geeinten Europas wünschten Schröder und Strauss zusätzliche Garantien der USA.⁴⁸³ Die Deutschen wollten sicher gehen, dass ihre Sicherheit durch den Vertrag nicht beeinträchtigt würde und legten ausserdem Wert darauf, dass der Vertrag auch die Kernwaffenstaaten zu konkreten Abrüstungsverpflichtungen zwang. Ausserdem fürchtete Bonn Nachteile für die europäische Atomenergiebehörde EURATOM auf Grund der Tatsache, dass die gesamten Kontrollmechanismen alleine der Internationalen Atomenergie-Organisation in Wien übertragen werden sollten. Schliesslich wollten die Deutschen sichergehen, keine wirtschaftlichen Nachteile wegen mangelnder ziviler Nutzungsmöglichkeiten der Atomenergie in Kauf nehmen zu müssen, sorgten sich um Industriespionage und nukleare Erpressung sowie um die unbegrenzte Dauer des Vertrags.⁴⁸⁴ Obwohl Kiesingers Kabinett also keine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber dem NPT einnahm, war dennoch klar, dass der NPT ein erstrangiges Problem in den Beziehungen mit Bonn bleiben würde. Insbesondere aus CDU/CSU-Kreisen sowie aus der deutschen Öffentlichkeit erwartete

483 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 8272), Subject: German Reactions to Non-Proliferation Treaty, confidential, dekl. 12.01.95, 17. Januar 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 26, Non-Proliferation Treaty, 7/22/66, Vol. I [1 of 2], Nr. 32 und Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Foreign Affairs Summary, top secret, dekl. 02.12.93, 18. Januar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 12 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol 19, January 15–31, 1967 [2 of 2], Nr. 132.

484 Siehe Background Report: Germany, secret, dekl. 07.08.84, undated, in: LBJL, Administrative History of the Department of State, Volume 1, Box 1, Chapter 3 (Europe): Section D, S. 25f. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 155f. und LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 27f. Die Benennung dieser deutschen Überlegungen erfolgte teilweise erst später im Verlauf des Jahres 1967. Innerhalb der deutschen Regierung war die Meinung gespalten: während Brandt und andere SPD-Politiker dem NPT eher wohlgesinnt waren, stemmten sich einige CDU/CSU-Vertreter, insbesondere der Gaullist Strauss, gegen den Vertrag. Erwähnt sei an dieser Stelle auch, dass innerhalb des deutschen Parlamentes ebenfalls Besorgnis herrschte. McCloy leitete jedenfalls einen Brief Kurt Birrenbachs, des stellvertretenden CDU/CSU Fraktionsvor-

McGhee in einem Bericht, den er Ende Januar nach Washington sandte, grossen Widerstand.⁴⁸⁵

Die Regierungserklärung der Grossen Koalition gab hingegen in Washington Anlass zur Hoffnung auf gute Beziehungen mit den neuen Entscheidungsträgern in Bonn.⁴⁸⁶ Kiesingers erste aussenpolitische Handlung führte ihn zwar bereits am 13./14. Januar 1967 nach Frankreich, doch die USA waren das erste Land, das von Bonn über die Resultate des Treffens zwischen Kiesinger und de Gaulle informiert wurde. Kiesinger machte de Gaulle am Treffen klar, dass Bonn die US-Truppen in Deutschland wünschte und daher mit den USA kooperieren werde. So sehr Sicherheitsüberlegungen auch eine enge Anlehnung an Washington diktierten, so war das neue Kabinett doch von der Bedeutung der Beziehungen zu Paris im Interesse des europäischen Einigungsprozesses überzeugt – ohne jedoch diejenigen zu Washington zu gefährden. Etwas hochgegriffen und vor allem zu früh lautete Walt Rostows Fazit wie folgt, als er den Bericht McGhees über das

sitzenden, an Rusk und Foster weiter, in dem Birrenbach schwere Bedenken auf Grund des neuen Vertragsentwurfs zum Ausdruck brachte. McCloy mahnte in den Schreiben, die BRD vermehrt zu konsultieren. Siehe: Letter from John J. McCloy to William C. Foster (Leiter der U.S. Arms Control and Disarmament Agency), no subject, unclassified, 28. Dezember 1966; und: Letter from McCloy to Rusk, no subject, unclassified, 28. Dezember 1966; beide in: ACL, McCloy Papers, Box: NA1, Folder 21.

485 Text of Cable from Bonn (Bonn 8769), Subject: Non-proliferation Treaty, confidential, dekl. 03.01.92, 30. Januar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 12 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 19, January 15–31, 1967 [1 of 2], Nr. 7a. Walt Rostow sandte McGhees Bericht weiter an Johnson. Die deutschen Bedenken sind in einem Aide-Memoire vom 3. Februar festgehalten: Visit of FRG Vice Chancellor Willy Brandt, February 1967: Text of German aide memoire delivered February 3, 1967, secret, dekl. 14.01.00, undated, in: LBJL, NSF, files of Spurgeon Keeny, Box 6, Germany II, Nr. 12c.

486 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Foreign Affairs Summary, secret, dekl. 08.09.92, 14. Dezember 1966, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 12 [1 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 17, December 14–31, 1966 [2 of 2], Nr. 122. Die Regierungserklärung ist abgedruckt in: 13. Dezember 1966: Die Regierungserklärung der Grossen Koalition vor dem deutschen Bundestag, in: Kurt Georg Kiesinger, Die Grosse Koalition 1966–1969: Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers, Hg. Von Dieter Oberndörfer, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1979, S. 6–27 (künftig: Kiesinger, Die Grosse Koalition). Auch Bator zeigte sich optimistisch bezüglich der neuen deutschen Regierung und bezeichnete die Beziehungen zu Bonn Ende Jahr als gut: Year-End Review, by Francis M. Bator, no subject, confidential, dekl. 14.02.94, 30. Dezember 1966, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 12/1/66–12/30/66, Nr. 2.

Treffen zwischen Kiesinger und de Gaulle an Johnson weiterleitete: «In short, Bonn's heart still belongs to daddy.»⁴⁸⁷

So erfreulich sich die Beziehungen mit Bonn zu Beginn gestalteten, so rasch zogen auch neue Probleme auf. Mitte Januar kam in Bonn Bewegung in den Entscheidungsprozess für die Fortführung der trilateralen Verhandlungen. Ein neuer Verhandlungsleiter wurde gesucht, Termine für die Fortsetzung der Verhandlungen gesucht und in verschiedenen Kabinettsitzungen diskutiert, ob und wo zusätzliche Mittel für einen künftigen *Offset*-Vertrag mit den USA und Grossbritannien gefunden werden sollten.⁴⁸⁸ Am 23./24. Januar 1967 erklärte Klaus Schütz, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, in London während eines Besuches, dass mit grosser Wahrscheinlichkeit für 1967 gar keine Mittel und für 1968 nur ein sehr kleiner Betrag für den Finanzausgleich mit London zur Verfügung stünden. Die zum Abschluss der Arbeiten in der *Mixed Commission* von Bonn im Oktober 1966 versprochenen DM 350 Mio. pro Jahr wurden somit nachträglich widerrufen. Zudem hatte sich Bonn noch nicht für einen Zeitplan für die Fortführung der Gespräche entscheiden können.⁴⁸⁹ Grossbritannien reagierte entsetzt und warnte vor schwerwiegenden Folgen sowohl für die britisch-deutschen Beziehungen als auch für die NATO als Ganzes.⁴⁹⁰ Der britische Aussenminister beauftragte den britischen Botschafter in Bonn umgehend, mit Brandt abzuklären, ob das stimme. Falls ja, sollte er in dramatischen Ausdrücken klarmachen, wie schwerwiegend das Problem für London sei.⁴⁹¹

487 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, confidential, dekl. 02.12.93, 16. Januar 1967; und daran angeheftet: Copy of Bonn 8224, Subject: Talk with Chancellor Kiesinger, confidential, dekl. 10.06.99, 16. Januar 1967; beide in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 12 [2 of 2], Walt W. Rostow, Vol. 19, January 15–31, 1967 [2 of 2], Nr. 150 und Nr. 150a.

488 Outgoing Telegram from Rusk to AmEmbassies Bonn, London, Paris (State 118728), Subject: Trilateral Talks, confidential, 13. Januar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 758, FN 16 GER W, 1/1/67.

489 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (for the Secretary from E. Rostow, London 5885), no subject, secret, dekl. 22.09.98, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box: 20, Offset (US/UK/FRG) [3 of 3], Nr. 81 (künftig: LBJL, London 5885); Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 5886), no subject, secret, dekl. 10.03.00, in: LBJL, NSF, CF, Box: 210, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67–4/67, Nr. 63 (künftig: LBJL, London 5886); Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn, London (State 124775), Subject: German Offset, secret, 24. Januar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1968–69, Economic, Box 758, FN 16 GER W, 1/1/67 (künftig: LBJL, State 124775).

490 LBJL, London 5885, S. 1.

491 Siehe die Instruktionen an den britischen Botschafter in: LBJL, London 5886. Gleichzeitig bat London den gerade dort weilenden Eugene Rostow, auch nach Washington

In seinen Gesprächen mit dem britischen Botschafter Robertson, die am 25. Januar in Bonn stattfanden, bestätigte Brandt die Nachrichten und betonte, das Problem liege bei Finanzminister Strauss. Dessen Meinung nach könnten keine zusätzlichen Mittel freigegeben werden. Robertson erläuterte nochmals die Bedeutung des Problems für London und führte aus, dies seien die ausdrücklichsten Instruktionen gewesen, die er in seiner Laufbahn als Diplomat je erhalten habe. Brandt deutete erneut an, dass Strauss das hauptsächliche Hindernis sei und liess den Eindruck aufkommen, dass ein politischer Entscheid das Blatt nochmals wenden könnte.⁴⁹² McGhees Bericht aus Bonn nach der deutschen Kabinettssitzung vom 26. Januar machte allerdings klar, dass sich Strauss durchsetzen konnte. Das Kabinett beschloss, die trilateralen Verhandlungen weiterzuführen mit Georg Ferdinand Duckwitz, dem früheren deutschen Botschafter in Indien, als neuem Verhandlungsführer. Duckwitz wurde beauftragt, seine britischen und amerikanischen Verhandlungspartner über die schwierige deutsche Budgetsituation zu informieren: Es stünden keine Mittel für künftige Devisenausgleichs-Abkommen zur Verfügung, dafür habe die Bundesregierung die Bundesbank beauftragt, an der Lösung der Zahlungsbilanzprobleme mitzuhelfen.⁴⁹³ Die Bundesregierung hielt es für ungerechtfertigt, auf Grund ihrer exponierten geographischen Lage besonders stark für die Finanzierung der Truppen beigezogen zu werden. Ihrer Meinung nach waren die Truppen für das gemeinsame Wohl der

zu melden, wie dramatisch das Problem wäre. Die Briten erhofften sich offensichtlich eine gemeinsame Vorgehensweise mit den Amerikanern. In der Folge wurde McGhee in Bonn instruiert, bei den Deutschen ebenfalls unmissverständlich klar zu machen, dass die USA über den Bericht Schütz' äusserst unglücklich seien und dass das deutsche Kabinett von allen vorschnellen Entscheiden absehen sollte in dieser Lage. Siehe LBJL, State 124775.

- 492 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 8651), Subject: German Offset, secret, 26. Januar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 758, FN 16 GER W, 1/1/67. Siehe auch Zimmermann, Money and Security, S. 217. In der Tat war Strauss eher isoliert mit seiner Meinung. Anfang Februar informierte McGhee aus Bonn, das Kabinett sei geteilt über die *Offset*-Frage. Brandt erhielt offenbar Unterstützung von Verteidigungsminister Schröder (dem ehemaligen Ausenminister unter Erhard), der sich ebenfalls für neue *Offset*-Verträge mit GB und den USA aussprach. Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 9222), limited official use, 8. Februar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67.
- 493 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 8683), Subject: Cabinet Decision on Offset, confidential, 26. Januar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 758, FN 16 GER W, 1/1/67. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 264f. und Zimmermann, Money and Security, S. 224.

gesamten Allianz in Deutschland stationiert. Es musste daher eine Lösung gefunden werden, die diesem Umstand Rechnung trug.⁴⁹⁴

In persönlichen Gesprächen informierte Duckwitz Washington und London über den deutschen Kabinettsbeschluss und auch Brandt erläuterte bei seinem Besuch in Washington vom 6./7. Februar 1967 die Entscheidung in Bonn. Duckwitz machte in Gesprächen mit Eugene Rostow, McCloy, Bowie, McNaughton, Bator und Deming klar, dass neben den Zahlungen für den laufenden *Offset*-Vertrag keine zusätzlichen deutschen Gelder während des laufenden Jahres zu erwarten seien. Für 1968 stellte er ebenfalls massiv tiefere Zahlungen über DM 200–700 Mio. in Aussicht als das bisherige Angebot über \$350 Mio. London sollte nach dem 1. April 1967 keine Zahlungen mehr erhalten, und 1968 waren Zahlungen über höchstens 200 Mio. DM geplant.⁴⁹⁵ Für die Briten stellte der deutsche Beschluss ein massives Problem dar, wie sie in verschiedenen Treffen mit den Amerikanern betonten. Der britische Verteidigungsminister Healey drängte Eugene Rostow gar, dafür zu sorgen, dass Strategie und Truppenstärken von der Agenda der Trilateralen gestrichen würden und sich die Gespräche nur noch um die Finanzierung drehten. Dabei kam von britischer Seite die Frage auf, ob McCloy in den Verhandlungen überhaupt die Ansichten der amerikanischen Entscheidungsträger vertrat oder eher seine eigenen.⁴⁹⁶ Man wünschte sich in London Schützenhilfe aus Washington: unter gemeinsamem Druck würde Bonn möglicherweise eher nachgeben. Eugene Rostow betonte jedoch, dass die USA nicht von ihren Absichten abweichen wollten – zuerst müsse die erforderliche Truppenstär-

494 So beschrieb der neue deutsche Verhandlungsführer die primären Überlegungen in Bonn, die er in den Verhandlungen zu vertreten hatte. Siehe Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 471f. Siehe zum deutschen Kabinettsentscheid auch: Treverton, *The Dollar Drain*, S. 91f.; Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 274; Zimmermann, *Money and Security*, S. 216f. und LBJL, *The Trilateral Negotiations and NATO*, S. 5.

495 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn, London, Paris (State 132894), Subject: Trilateral Talks – Duckwitz Visit February 6–7, 1967, secret, dekl. 18.05.00, 7. Februar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 47a. Siehe auch: Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 265f., die das Maximalangebot an GB auf DM 120 Mio. bezifferte.

496 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 5882), secret, dekl. 23.10.00, 24. Januar 1967, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67–4/67, Nr. 65.

ke ermittelt, dann ein militärischer Ausgleich und schliesslich finanzielle Zusatzabmachungen ausgehandelt werden.⁴⁹⁷

Zu diesem Zeitpunkt war in Washington bereits klar, dass Truppen abgezogen werden mussten, auch wenn Johnson noch nicht bestimmt hatte, in welchem Ausmass der Abzug erfolgen sollte. Aus einem Memorandum Bators an Johnson anlässlich des Besuches von Brandt in Washington wird klar, dass dieser Entscheid vor den Verhandlungspartnern tunlichst verborgen wurde, wie es die im Oktober ausgearbeitete Strategie der Rostow-Gruppe nahe gelegt hatte.⁴⁹⁸ Vielmehr betonte Johnson daher am Treffen mit Brandt, dass sein endgültiger Entscheid von der Position Bonns und Londons abhängig sein werde:

«This will be very tricky. You will not at this stage want to tell Brandt that troop cuts are inevitable; but you will want to give him a feel for your problems so that any U.S. cut proposals in the trilateral talks will not come as a great shock.»⁴⁹⁹

Mit dem revidierten, massiv tieferen deutschen Angebot hatten die trilateralen Verhandlungen ihren Tiefstand erreicht. Ihr Erfolg schien äusserst fraglich, und es war klar, dass eine Lösung nur unter gemeinsamen Kompromissen möglich sein würde: Bonn müsste sein Zahlungsangebot erhöhen und finanzpolitische Ausgleichsmittel akzeptieren; Washington müsste klar Position beziehen und die Truppenabzüge auf ein innenpolitisch vertretbares und in Bonn akzeptables Niveau ansetzen und ausserdem alternative deutsche Ausgleichsformen akzeptieren; und London müsste wohl früher oder später von seinem Anspruch auf einen hundertprozentigen Finanzausgleich aus Bonn abrücken. Die durch die amerikanische Zahlung an Grossbritannien Ende 1967 erkaufte Zeitreserve drohte bereits wieder knapp zu werden. Sollte sich das deutsche Angebot nicht mehr ändern, war klar, dass Grossbritannien ungeachtet zusätzlicher Abmachungen mit den USA massiv Truppen aus Deutschland abziehen würde. Ob in diesem Fall Johnson dem

497 Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn, London, Paris (State 140190), secret, dekl. 30.01.96, 18. Februar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 143a.

498 Siehe Kapitel 3.1.2, S. 136ff., v.a. S. 139 und Kapitel 3.2.3, S. 167ff.

499 Talking Points for Meeting with Brandt (by Francis M. Bator), confidential, dekl. 13.03.97, undated, in: LBJL, CF, Europe and USSR, Box 193, Germany, 2/67, Visit of Vice Chancellor Brandt, Nr. 62b (künftig: LBJL, Talking Points for Brandt-Meeting).

stetig wachsenden innenpolitischen Druck standhalten könnte, war mehr als fraglich. Dank der sich ankündigenden Kooperationsbereitschaft der Bundesbank für eine finanzpolitische Abmachung, mit welcher der Dollar möglicherweise auch längerfristig geschützt werden könnte, waren die Neuigkeiten in Washington nicht so schlecht aufgenommen worden wie in London, das von einer finanziellen Kooperation weniger profitieren konnte. Für Brandt und Duckwitz war daher nach dem Besuch in Washington klar, dass der Schlüssel zur Lösung des Problems in einem besseren Angebot an London lag.⁵⁰⁰

In einer Kabinettsitzung am 16. Februar und einer Besprechung am 22. Februar in Bonn legte Brandt seine Erkenntnisse dar und forderte, zumindest an Grossbritannien höhere Zahlungen zukommen zu lassen, als in der Sitzung vom 26. Januar beschlossen worden war. Sollte das Angebot nicht nochmals erhöht werden, warnte Brandt ausdrücklich, wäre ein Scheitern der Gespräche nicht mehr abzuwenden. Massive Abzüge der BAOR, gefolgt von Abzügen amerikanischer Truppen auf Grund des hohen innenpolitischen Drucks auf Johnson, wären unvermeidlich. Strauss erklärte allerdings am 24. Februar erneut, dass es keine freien Mittel für einen künftigen *Offset*-Vertrag gebe. Am 2. März traf sich zudem der Bundesverteidigungsrat unter Kiesingers Vorsitz und besprach das *Offset*-Problem. Die Forderung des Auswärtigen Amtes, in Grossbritannien zwischen April 1967 und März 1968 zumindest Käufe in der Höhe von 300 Mio. DM im militärischen und von zusätzlichen 150–250 Mio. DM im zivilen Bereich vorzunehmen, fand jedoch beim Kanzler noch kein Gehör. Zuerst wollte Kiesinger wissen, wie bedeutsam die britischen Truppen für die Verteidigung des deutschen Raumes im Kriegsfall wären und ob nach Abzügen der BAOR tatsächlich Abzüge auch auf Seiten der Amerikaner folgen würden. Noch hatten die Entscheidungsträger in Bonn nicht begriffen, welche Bedeutung der Bestand der BAOR für die Bestände der US-Truppen hatte.⁵⁰¹

500 Siehe Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 266; Zimmermann, *Money and Security*, S. 217; und Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 151f.

501 Siehe für den ganzen Abschnitt: Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 267f.; Treverton, *The Dollar Drain*, S. 91f.; Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 151f. und Zimmermann, *The Sour Fruits of Victory*, S. 241f.

3.3 Fazit der ersten Hälfte der Verhandlungen: Positionsfindung, strategische Einigung und finanzielle Hürden

Nachdem Johnson am Treffen mit Erhard bezüglich des laufenden *Offset*-Vertrages noch eine harte Haltung eingenommen hatte, tendierte die amerikanische Politik in den ersten Monaten der trilateralen Verhandlungen zu einer grosszügigeren Haltung gegenüber Bonn. Mit der Benennung McCloy hatte Johnson nicht nur in der Debatte innerhalb der Administration Position für das Aussenministerium bezogen, sondern auch an Bonn signalisiert, dass er künftig für deutsche Anliegen ein offenes Ohr hatte. Der Besuch Erhards, der in Deutschland als Misserfolg verstanden worden war, hatte nicht nur bei den Vertretern des Aussenministeriums das Gefühl geschürt, im September möglicherweise zu weit gegangen zu sein. Auch Johnson persönlich musste über das politische Ende Erhards nicht erfreut gewesen sein.

Bereits nach der ersten trilateralen Verhandlungsrunde hatten jedenfalls die deutschen Vertreter das Gefühl, ernst genommen zu werden – der Dialog zwischen Washington und Bonn kehrte langsam zur Normalität zurück. Dass die deutsche Delegation den amerikanischen Traktandenkatalog für die trilateralen Verhandlungen mit marginalen Ergänzungen unterstützte, gleichzeitig aber London massive Bedenken bezüglich McCloy hatte und in der Folge verschiedentlich versuchte, die Bedrohungsanalyse und die Bestimmung der benötigten Truppenstärken von der Agenda der Verhandlungen zu streichen, zeigt, dass die Verhandlungen in ihrer Konzeption den deutschen Anliegen gerecht wurden. Die Briten fürchteten während der gesamten Verhandlungen, dass ihr Hauptanliegen – eine Entlastung der Zahlungsbilanz – zu wenig schnell gelöst werden könnte und waren daher weniger als Deutschland und die USA an einer Durchführung der Trilateralen im beabsichtigten Rahmen interessiert.

Nach der Bestimmung des Themenkatalogs und des Vorgehens in der ersten Sitzung wurde in Washington die Strategie für die Verhandlungen geplant. Während McNamara weiterhin zu einem Truppenabzug drängte, äusserten sich die militärischen Oberbefehlshaber, die JCS, gegen jegliche Abzüge aus Europa. Gleichzeitig konnte Finanzminister Fowler von Eugene Rostow zu einer passiveren Rolle überredet werden, so dass sich der Kreis der Abzugsbefürworter immer mehr auf McNamara sowie Vertreter des Senats und Kongresses beschränkte. Bereits Ende Oktober hatte die Arbeitsgruppe

rund um Eugene Rostow, Deming, Bowie, Bator und McNaughton eine Strategie ausgearbeitet, mit der das Problem des Junktims zwischen der Höhe der *Offset*-Zahlungen aus Bonn und den amerikanischen Truppenbeständen in Europa entschärft werden sollte. Bis zum Ende der Verhandlungen wurde die Strategie nicht mehr abgeändert, auch wenn sie nicht unbedingt den Interessen McCloy's entsprach. Konnte das Junktim nicht umgangen werden, drohte wegen des tiefen Angebotes aus Bonn von maximal \$350 Mio. jährlich ein entsprechend grosser Abzug von Truppen. Da ein solcher jedoch von den Angehörigen der Rostow-Gruppe, den Vertretern des Aussenministeriums und auch von Bator und Walt Rostow sowie Johnson selbst in der momentanen politischen Situation als zu riskant eingestuft wurde, musste ein Ausweg gefunden werden. Nach der Wiedereinführung der Mansfield-Resolution im Januar 1967 war nämlich klar, dass der US-Kongress ohne deutsche Gegenleistung kein grösseres Zahlungsbilanzdefizit als bisher akzeptieren würde.

Die Strategie der Rostow-Gruppe sah vor, zuerst das Maximum an Zahlungen aus Deutschland – bestehend aus militärischen und nicht-militärischen Objekten – zu erreichen. Danach erst sollte der US-Verhandlungsführer andeuten, dass die USA nicht mehr auf einem hundertprozentigen Ausgleich bestanden, falls Bonn keine weiteren Dollars mehr in Gold umtauschte sowie seine Zahlungsbilanzüberschüsse in Langzeit-Sicherheiten der amerikanischen Zentralbank investierte. Mit diesen zusätzlichen Ausgleichsoptionen für Bonn sollte ermöglicht werden, die direkten militärischen Ausgleichszahlungen zu reduzieren, ohne die Truppenhöhe dadurch grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Truppenfrage sollte also bewusst nicht beantwortet werden, bis klar war, wie viel Geld wirklich aus Bonn zu erwarten war.

In den ersten Verhandlungsrunden konnten erstaunlich rasche Fortschritte in den Fragen der Bedrohung und der benötigten NATO-Mittel erreicht werden. Bis auf einige Differenzen in der Frage der vor einem sowjetischen Angriff zu erwartenden Vorwarnzeit, der Frage der qualitativen Unterschiede zwischen den Truppen der einzelnen NATO-Staaten und der Frage, für wie viele Kriegstage die konventionellen Truppen mit Reserven zu versorgen seien, konnten sich die drei Staaten auf eine gemeinsame Position einigen. Die Arbeitsgruppen I zur Bedrohungslage und II zu den benötigten NATO-Mitteln und -Strategien konnten ihre Arbeit daher erfolgreich abschliessen. In der *Agreed Minute on Strategy and Forces* vom 10. November 1966 einigten sich die drei grössten NATO-Staaten erstmals auf ein Strategiepapier, das die Triade der militärischen Mittel – strategische Nuklearwaffen, taktische

Nuklearwaffen und konventionelle Truppen – gemäss den Anforderungen der Strategie der *Flexible Response* einordnete und somit eine Reaktion auf der vom Gegner gewählten Aggressionsstufe ermöglichte. Ausserdem benannten die drei Staaten Defizite in der Stationierung, Ausrüstung und Mobilisierung ihrer Truppen. Nicht weitergekommen waren die Delegationen hingegen in der Frage des finanziellen Ausgleichs. Die Netto-Gewinne der USA und Grossbritanniens sowie die Netto-Verluste der BRD konnten nicht bestimmt werden – man einigte sich daher auf einen Ausgleichsansatz von 80 Prozent der Devisenverluste der USA und Grossbritanniens.

Der deutsche Regierungswechsel führte jedoch schon bald zu weiteren Problemen: Der Fahrplan der Verhandlungen musste an die politischen Ereignisse in Bonn angepasst werden. Für die Briten, die innenpolitisch auf eine rasche Entlastung ihrer Zahlungsbilanz angewiesen waren, stellte dies einen grossen Rückschritt dar. Um die Verhandlungen nicht bereits nach ihrem Erfolg versprechenden Start scheitern zu lassen, entschied sich Johnson, London amerikanische Rüstungskäufe in der Höhe von \$35 Mio. anzubieten. Die Bereitschaft Johnsons zur Zahlung dieses Betrages trotz des innenpolitischen Widerstands – der sich in der Folge im Januar 1967 prompt erneut zuspitzte – zeigt, wie wichtig dem US-Präsidenten ein erfolgreicher Abschluss der trilateralen Verhandlungen war. Auch wenn die wichtige finanzielle Frage noch ungeklärt war, manövrierte sich Johnson, gemessen an der schlechten Ausgangslage im August und September, in eine aussichtsreiche Position. Bonn konnte nicht nur für die Gespräche gewonnen, sondern in den ersten Runden sogar zu Zugeständnissen in der Strategiefrage bewegt werden, die für Washington von entscheidender Bedeutung waren. Mit dem finanziellen Angebot an London hatte Johnson zudem Zeit gewonnen, die Verhandlungen nach ihrem erfolgreichen Start im vorgesehenen Rahmen einer ganzheitlichen Untersuchung des Problems beenden zu können. Nachdem McCloy seinen Zwischenbericht vorgelegt hatte, entschied sich Johnson daher für die Strategie der Rostow-Gruppe. Obwohl zu diesem Zeitpunkt eigentlich bereits klar war, dass Abzüge wohl unausweichlich waren, legte sich Johnson noch nicht fest. Der Grund dafür war die Strategie der Rostow-Gruppe, mit der Johnson die Abzüge auf ein Minimum zu beschränken hoffte.

Der Entscheid des DPC am NATO-Ministertreffen vom 14. bis 16. Dezember 1966, auf Grund der laufenden trilateralen Verhandlungen den vom MC vorgelegten strategischen Entwurf vorläufig nicht zu verabschieden, illustriert die Bedeutung der Verhandlungen zusätzlich. Das gesamte NATO-Truppenplanungsprozedere wurde der Debatte der drei wichtigsten

Mitglieder untergeordnet – bevor Washington, Bonn und London ein Konzept zur Lösung des Truppenproblems vorlegen konnten, war es müssig, innerhalb der Allianz nach einer Lösung zu suchen. Zudem wurde am Ministertreffen die ständige Etablierung der nuklearen Planung in Form der NPG beschlossen und die Erarbeitung einer Studie für die langfristigen politischen Aufgaben der Allianz – der so genannte Harmel-Report – in Auftrag gegeben. An den Problemen, die in den letzten Jahren für viele Diskussionen innerhalb der Allianz gesorgt hatten, wurde nun tatkräftig gearbeitet: Im Harmel-Report sollte die Rolle der NATO in der strategischen Umgebung einer beginnenden *Détente* bestimmt werden, und die neu geschaffene NPG bot ein Forum für die nukleare Frage und eine Alternative zu einer Hardware-Lösung. Die offenen Probleme in der Strategiefrage und der Frage der Finanzierung der Truppen in Europa sowie der Organisation der Verteidigung wurden in den trilateralen Verhandlungen erörtert.

Gleichzeitig bot das Ministertreffen eine Möglichkeit für eine erste Kontaktaufnahme mit dem neuen Kabinett in Bonn. Neben den laufenden Verhandlungen über *Offset* und Truppenstärke in Deutschland gab es vor allem ein Problem, das im Vordergrund stand: der Nonproliferations-Vertrag. Anfang Dezember waren Washington und Moskau in der Erarbeitung eines Vertragsentwurfs einen Schritt weitergekommen, und in den folgenden Monaten stand nun die Diskussion innerhalb der Allianz zu dieser Frage an. Insbesondere die Ansichten in Bonn, dem grössten allianz-internen Kritiker des NPT, waren für den Erfolg des geplanten Vertrags entscheidend. Kiesingers Kabinett stimmte dem NPT prinzipiell zwar zu, wollte aber einige Punkte geklärt haben, die in den folgenden Monaten parallel zu den trilateralen Verhandlungen die wichtigsten offenen Fragen in den Beziehungen zwischen Washington und Bonn darstellten.

In Bezug auf die trilateralen Verhandlungen positionierte sich das neue deutsche Kabinett jedoch weniger erfreulich. Die Verhandlungen sollten zwar weitergehen, aber sowohl gegenüber Washington, als auch gegenüber London wurden die bisherigen Zahlungszusagen nach unten korrigiert. Während sich mit Washington stattdessen bereits eine finanzpolitische Lösung zwischen den Zentralbanken abzeichnete, stellte die revidierte deutsche Haltung für London ein grosses Problem dar. Die Verhandlungen standen daher im Februar 1967 auf ihrem Tiefpunkt und drohten zu scheitern: Sollte Bonn sein Angebot nicht erneut revidieren, war eine erfolgreiche Beendigung der Verhandlungen undenkbar.

In den ersten Monaten nach Erhards Besuch war somit erst eines der anstehenden Probleme mit Bonn geklärt worden: Die Hardwarefrage konnte mit der Etablierung der NPG im NATO-Rahmen entschärft werden. Die nicht weniger wichtigen Fragen der Truppen in Europa, der Ausgleichszahlungen aus Bonn sowie des Nonproliferations-Vertrages blieben aber nach wie vor offen.

4. Phase 3: Die trilateralen Verhandlungen als wichtigstes Instrument zur Krisenlösung

Nach der Amtsübernahme durch Kiesingers neues Kabinett in Bonn und der amerikanischen Zahlung an London war der neue Fahrplan für die trilateralen Verhandlungen bestimmt: Die Verhandlungen standen nicht mehr unter so starkem Zeitdruck wie zu Beginn. Am NATO-Ministertreffen vom Dezember 1966 wurde gar die Verabschiedung eines strategischen Entwurfs der Militärbehörden aufgeschoben, um zunächst die Ergebnisse der Verhandlungen abzuwarten – schliesslich liessen die in den Trilateralen erreichten Ziele im strategischen und bedrohungsanalytischen Bereich Hoffnung auf eine Einigung in der seit langem schwelenden Strategiedebatte aufkommen. Dank der gewonnenen Zeit konnte sich Johnson Ende November für die Verhandlungsstrategie der Rostow-Gruppe entscheiden: Das Maximum der militärischen *Offset*-Zahlungen aus Bonn sollte abgewartet und dann eine Ausweitung der *Offset*-Optionen – in Form von finanzieller Kooperation – angeboten werden. Danach erst wollte sich Johnson für das Ausmass der Truppenabzüge entscheiden. Mit dieser Strategie versuchte der Präsident, die verhängnisvolle Verknüpfung zwischen Truppenstärke und Ausgleichshöhe zu umgehen: Da aus der BRD nur wenige militärische Ausgleichsleistungen erwartet werden konnten, drohten andernfalls massive Truppenabzüge. Der Kongress machte im Januar 1967 nämlich erneut klar, dass die Mansfield-Resolution ohne deutsche Gegenleistung nicht an Wichtigkeit verlieren würde.

Der deutsche Kabinettsentscheid von Ende Januar gefährdete jedoch die gesamten Verhandlungen von neuem: Sollte Bonn keine höheren Angebote an London und Washington machen, drohten die Trilateralen zu scheitern. Um die festgefahrenen Verhandlungen weiterführen zu können, war nun ein Entscheid Johnsons gefragt: Wie viele Truppen sollten aus Europa abgezogen werden?

Dieser Teil beschäftigt sich mit dem amerikanischen Entscheidungsprozess, der Mitte Januar 1967 begann, erläutert die Standpunkte der Administrationsmitglieder, untersucht den Umgang Johnsons mit dem Kongress und analysiert dann den erzielten Kompromiss, auf den sich die drei Staaten Ende April einigen konnten. Untersucht wird dabei insbesondere der Entscheid

Johnsons, weniger Flugzeuge als geplant abzuziehen. Anschliessend werden generelle Überlegungen über die Bedeutung der Verhandlungen angestellt, ihre bereits frühzeitige Planung untersucht, sowie ihre Implikationen auf die NATO sowie andere anstehende Verhandlungen wie die *Kennedy-Runde*, die IMF-Verhandlungen oder den NPT untersucht.

4.1 Entscheidungsfindung im Weissen Haus: Détente, Allianz, NPT, Finanzprobleme und der Senat – ein enger Spielraum für die Administration Johnson

Mit den Ergebnissen der deutschen Kabinettsitzung vom 26. Januar 1967 waren die trilateralen Verhandlungen wieder lanciert, auch wenn bis zu ihrer Wiederaufnahme noch vier Wochen verstreichen sollten. Bereits ab Mitte Januar begannen innerhalb der Ministerien, der Administration, der McCloy-Task Force sowie der interdepartementalen Rostow-Gruppe die Diskussionen um die Truppenabzüge in Europa von neuem. Neben den Briten und Deutschen wünschte auch McCloy einen Entscheid des Präsidenten.⁵⁰² McCloy hatte sich bereits bei der Mandatsübernahme vorbehalten, nach dem Entscheid Johnsons als Verhandlungsführer abzutreten, und es war klar, dass seine Verhandlungsbereitschaft auch vom Entscheid Johnsons abhängig sein würde.⁵⁰³

In diesem Kapitel wird zuerst die Wiederaufnahme der Debatten innerhalb der Administration untersucht und anschliessend die erste Runde der Entscheidungen Johnson analysiert. Der Schluss dieses Kapitels beschäftigt sich mit dem so genannten *Leadership Breakfast* Johnsons mit Kongress-Abgeordneten vom 27. Februar 1967 und den danach folgenden neuen Instruktionen an McCloy.

502 Siehe Memorandum to the Secretary (Rusk) from Benjamin H. Read, Subject: Your Luncheon Meeting with the President, top secret, 3. Januar 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5047, Executive Secretariat, Agenda for the Secretary's Luncheon Meetings with The President, Lot74D164, Box 1, Presidential Luncheon Memoranda, 1964–1968, S. 1: «McCloy told Bowie this morning he hoped you would reach agreement with President on schedule for pulling together this month USG position [...]»

503 Dies machte McCloy beispielsweise in einem Brief an Ex-Präsident Eisenhower klar: Letter from McCloy to Eisenhower, no subject, unclassified, 28. Dezember 1966, in: ACL, McCloy Papers, Box: NA2, Folder 1.

4.1.1 Die Wiederaufnahme der Debatten in der Administration

In der Zwischenzeit hatten die JCS auf Wunsch McNamaras ein Konzept für den Abzug von etwa 58'000 Mann aus Europa entwickelt, das auf einem Rotationsschema basierte.⁵⁰⁴ Der Plan sah vor, jeweils 8'000 Soldaten während sechs Monaten in Europa stationiert zu lassen, die restlichen 50'000 in die USA zurückzuziehen, aber der NATO zugeteilt zu lassen. Im Abstand von sechs Monaten würden die 8'000 in Europa stationierten Soldaten durch die Einheiten aus den USA ausgewechselt. Dank im Voraus in Europa deponierten Materials und rascher Verschiebungen per Lufttransport sollten die in den USA stationierten Teile der betroffenen Einheiten im Krisenfall innert 30 Tagen zurück nach Europa verschoben werden können. Die erhofften Zahlungsbilanzeinsparungen von \$123 Mio. lagen jedoch tiefer als bei einem vollständigen Abzug und zudem würden höhere Budgetkosten für die Errichtung der nötigen Depots und Beschaffung der doppelten Ausrüstung anfallen. Ausser beim Vorsitzenden, General Wheeler, fand das Konzept jedoch bei keinem der *Joint Chiefs of Staff* (JCS) Unterstützung.⁵⁰⁵

Bereits seit Tagen war der Diskussionsprozess lahm gelegt, weil die interdepartementale Rostow-Gruppe auf einen Entwurf eines Memorandums McNamaras an Johnson warten musste.⁵⁰⁶ Am 19. Januar legte der Verteidigungsminister schliesslich sein Papier zu Händen der JCS für einen Kommentar und zu Händen der Rostow-Gruppe sowie Rusks und Fowlers

504 McNamara hatte die JCS bereits 1966 mit der Ausarbeitung eines solchen Konzepts beauftragt. Siehe Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 279.

505 Siehe das DoD-interne Informationsschreiben: Memorandum for Dr. Enthoven and Mr. McNaughton (Office of the Assistant Secretary of Defense) from W. K. Brehm (Director, Land Forces Div., OASD) and Robert C.K. Valtz (Director for Regional Analysis, OASD), Subject: Rotational Brigade Concept (U), top secret, dekl. 24.06.82, 10. Januar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 138a.

506 Die Diskussionen am Tuesday Lunch vom 17. Januar 1967 zwischen Rusk und Johnson führten aus diesem Grund zu keinem Ergebnis. An der Sitzung betonte Rusk gegenüber Johnson erneut, dass McCloy im Entscheidungsprozess involviert sein wolle. Siehe: Memorandum to the Secretary (Rusk) from Benjamin H. Read, Subject: Your Luncheon Meeting with the President, top secret, 17. Januar 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5047, Executive Secretariat, Agenda for the Secretary's Luncheon Meetings with The President, Lot 74D164, Box 1, Presidential Luncheon Memoranda, 1964–1968.

für weitere Diskussionen vor.⁵⁰⁷ McNamara wiederholte darin seine Überzeugung, \$200 Mio. Zahlungsbilanzeinsparungen jährlich ohne namentlichen Kampfkraftverlust vornehmen zu können. Dem Konzept der JCS folgend, sah er vor, zwei der fünf in Deutschland stationierten US-Divisionen und 432 der 662 Flugzeuge doppelt zu basieren (in den USA und in Europa) und im Rotationsmodus regelmässig zwischen den Kontinenten zu verschieben. In der Feststellung, dass dadurch kein Kampfkraftverlust resultiere, ging McNamara von mindestens 15 Tagen Vorwarnzeit vor einem grösseren sowjetischen Angriff aus und basierte seine Überlegungen somit auf einer Annahme, die in den trilateralen Verhandlungen bisher äusserst umstritten gewesen war. Innert 30 Tagen sollten die Truppen im Ernstfall zurück in Europa sein. Generell hielt McNamara einen Angriff in Europa aber für äusserst unwahrscheinlich. McNamara wiederholte anschliessend seine Beobachtungen vom September 1966, als er in einem Memorandum an Johnson insbesondere in Deutschland eine mangelnde Bereitschaft für Verteidigungsausgaben feststellte. Ebenso bemängelte McNamara erneut die unterschiedliche Qualität innerhalb der alliierten Truppen, wie beispielsweise mangelnde Support-Einheiten oder zu kleine Reserven.⁵⁰⁸

Gravierende politische Folgen eines Abzugs aus Europa sah McNamara keine:

«There appears to be little evidence that West Europe (including Germany) would view with alarm a moderate reduction of US forces in Germany or that such an event would lead to more than the moderate reductions in European forces already planned or contemplated [...]»⁵⁰⁹

Mit dem Verweis auf den grossen innenpolitischen Druck für eine Reduktion der Europa-Truppen unterstrich McNamara erneut seine Überzeugung,

507 Memorandum to Eugene V. Rostow from John T. McNaughton (Assistant Secretary of Defense), no subject, secret, dekl. unbekannt, 19. Januar 1967; und daran angeheftet: Memorandum for the President from Robert S. McNamara. Subject: Redeployment of Certain US Forces from Europe, first draft, secret, dekl. 08.06.96, 19. Januar 1967 (künftig: LBJL, McNamara Draft, 19.01.67); beide in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral/Military – 2/10/67, Force Levels, Nr. 1 und 1a.

508 Die Überlegungen McNamaras werden daher an dieser Stelle nicht erneut differenziert ausgearbeitet. Siehe zum Memorandum vom September 1966 Kapitel 2.1.3, S. 85ff. Siehe zum Abschnitt hier: LBJL, McNamara Draft 19.01.67, S. 1–10.

509 LBJL, McNamara Draft, 19.01.67, S. 13.

dass mindestens zwei Divisionen aus Europa abzuziehen seien. Das Risiko nehme dadurch militärisch nicht zu, auch wenn möglicherweise der sowjetische Druck auf Europa zunehmen könnte.⁵¹⁰

Durch die vorgeschlagene Reduktion der Flugzeuge erhoffte McNamara jährlich \$40–50 Mio. an Zahlungsbilanzgeldern einzusparen, durch die Reduktion der Truppen jährlich \$123 Mio. Die einmaligen Kosten für die Einlagerung des Materials in Europa, die zu erstellenden Unterkünfte in den USA sowie die Beschaffung zusätzlichen Materials lagen gemäss McNamara bei \$244–309 Mio., während die JCS diesen Betrag auf weit über \$600 Mio. schätzten.⁵¹¹

Die Reaktionen auf McNamaras Vorschlag eines Abzugs von zwei oder mehr Divisionen liessen nicht lange auf sich warten. Die JCS, die das Konzept zwar entwickelt hatten, aber nicht unterstützten, unterstrichen in ihrer Antwort ihre Ansicht, dass vor der Umsetzung grösster Wert auf die Deponierung des Materials und die Anschaffung der benötigten Lufttransportkapazitäten gelegt werden müsse.⁵¹² Die JCS sahen noch immer keine militärische Rechtfertigung für Abzüge, sondern höchstens eine politische und ökonomische.⁵¹³ Durch Abzüge in der von McNamara vorgeschlagenen Höhe sahen sie im Gegensatz zum Verteidigungsminister die Sicherheit der NATO beeinträchtigt. Die JCS verwiesen auf die Tatsache, dass die USA im Ernstfall auch reguläre Verstärkungs-Verpflichtungen hätten, die gleichzeitig mit den rotierenden Einheiten nach Europa verschoben werden müssten.

510 Als Argumente des Kongresses führte er unter anderem die Détente (schwindende Bedrohung), Burden-Sharing (mangelnde europäische Beteiligung trotz wirtschaftlicher Stärke), die Zahlungsbilanz, neue Mobilität (raschere Verschiebungszeiten dank neuen Lufttransportkapazitäten) und die hohen Kosten Vietnams und des innenpolitischen Programms, der Great Society, an. Siehe ebd., S. 24f.

511 Ebd., S. 28f. Siehe zu McNamaras Memorandum auch: LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 7.

512 Memorandum for the Secretary of Defense from Earle G. Wheeler, Chairman JCS, Subject: Redeployment Times (U), secret, dekl. 24.06.82, 28. Januar 1967; und: Memorandum for the Secretary of Defense from Earle G. Wheeler, Subject: Redeployment of US Forces Withdrawn From Europe (U), top secret, dekl. 16.12.85, 28. Januar 1967; beide in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 139a und 140a; und insbesondere die konkrete Antwort auf McNamaras Memo vom 19. Januar: Memorandum for the Secretary of Defense from Earle G. Wheeler, Subject: Military Redeployments from Europe (U), top secret, dekl. 16.12.85, 2. Februar 1967, in: Ebd., Nr. 142a (künftig: LBJL, JCS to McNamara, 2.2.67).

513 LBJL, McNamara Draft 19.01.67, S. 26 und LBJL, JCS to McNamara, 2.2.67, S. 1.

Für die Verschiebung nach Europa berechneten die JCS daher mehr als die 30 Tage, die McNamara ein plante.⁵¹⁴

Ohne sich direkt auf McNamaras Memorandum zu beziehen, hatte auch der Planungsstab im US-Außenministerium bis Ende Januar einen Bericht über die Implikationen einer unabhängigeren deutschen Außenpolitik ausgearbeitet. Die politischen Auswirkungen eines Abzuges wurden darin gravierender eingeschätzt, als in McNamaras Memorandum:

«The most probable stimulus for an FRG movement toward neutrality would be the further development of US and other allied policies in search of force reductions in Central Europe and measures of East-West reconciliation without any measurable relation to progress toward German political reunification, or without concurrent significant progress on West European unity. The stimulus of unilateral US force reductions and of attempts at East-West security arrangements concentrated on Central Europe would be particularly strong.»⁵¹⁵

Für die Deutschland-Spezialisten im Außenministerium war klar, dass die Aushandlung des NPT und die Unsicherheiten bezüglich der amerikanischen Truppen und somit der deutschen Sicherheit die beiden wichtigsten Punkte in den belasteten Beziehungen zu Deutschland darstellten. Um den Trend der zunehmenden deutschen Abkehr von Washington langfristig umkehren und das Vertrauen Bonns erhöhen zu können, empfahl der Bericht vor allem folgende konkrete Massnahme:

«Maintain US forces in Europe at their present effective combat strength unless the FRG is agreeable, without being pressed, to some basis for their reduction [...]. Recognize the fact that these forces are in Europe for broad purposes of US security and other vital US interests in Europe,

514 Die Chiefs fürchteten nachfolgende alliierte Truppenreduktionen, zunehmenden sowjetischen Druck, skeptische Alliierte auf Grund unklarer US-Absichten und eine Abnahme an Einfluss in Europa und empfahlen daher, keinerlei Abzüge vorzunehmen. Siehe LBJL, JCS to McNamara, 2.2.67, S. 1. Siehe zu den Einwänden der JCS auch: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 269.

515 Department of State, Policy Planning Council: Implications of a More Independent German Foreign Policy: A Draft Prepared in S/P for Consideration and Comment (genauer Autor unbekannt), secret, 30. Januar 1967, in: NARA II, RG59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and CF, 1965–1969, Box 301, Germany 1965, S. ii (künftig: NARA II, S/P-Paper on German Foreign Policy, 30.01.67).

as well as for protection of German interests, and avoid constant pressure on the FRG to make offset payments beyond that level which the FRG believes it can reasonably afford.»⁵¹⁶

Damit war klar, dass es wie im August 1966 zu einer Konfrontation zwischen dem Aussenministerium und McNamaras Pentagon kommen würde. Eugene Rostow ergriff die Initiative und informierte Rusk am 30. Januar über seine Bedenken bezüglich McNamaras Memorandum, zumal er die politischen Risiken eines Abzugs dieser Grössenordnung höher einschätzte als die finanziellen Gewinne. Stattdessen schlug er Rusk vor, sich mit dem Pentagon auf einen Abzug von einer Division, ungefähr 30'000 Mann, zu einigen. Er plante ein entsprechendes Memorandum im Aussenministerium zu lancieren und die Arbeiten anschliessend wiederum durch die Rostow-Gruppe koordinieren und in ein gemeinsames Memorandum der Ministerien einfließen zu lassen.⁵¹⁷ In einem beigelegten Memorandum, das Eugene Rostow zusammen mit Leddy und anderen Europaspezialisten ausgearbeitet hatte, waren die Gründe für die ablehnende Haltung erläutert.⁵¹⁸ Die Verfasser sahen einen viel kleineren ökonomischen Profit in den Abzügen als McNamara und schätzten die Kosten eher in der Höhe der JCS-Annahme ein. Zudem folgten sie dem Argument der JCS, die Rückverschiebung dauere länger, als McNamara behauptete. Vor allem aber seien in Folge Abzüge der Alliierten zu erwarten, wodurch die NATO beträchtlich geschwächt werden könnte. Das Fazit lautete aus all diesen Gründen wie folgt:

«The potential costs of the OSD proposal for U.S. security interests in Europe far outweigh its uncertain and modest benefits in savings in budget outlays and Balance of Payments. At this time and in these

516 NARA II, S/P-Paper on German Foreign Policy, 30.01.67, S. 41.

517 Siehe zur Rostow-Gruppe Kapitel 3.2.1, S. 137f. und Treverton, *The Dollar Drain*, S. 126. Damit kam wiederum der im August eingesetzten Gruppe, bestehend aus Eugene Rostow (DoS, Vorsitzender), Frederick Deming (DoT), John McNaughton (DoD), Robert Bowie (DoS und Vertreter der McCloy Task-Force), John Leddy (DoS) und Francis Bator (White House; Koordinator der Sitzungen), die Rolle zu, die Ansichten aller involvierter Berater, Verhandlungsführer und Minister für LBJ zusammenzutragen. Siehe zum ganzen Abschnitt: Memorandum for the Secretary (Rusk) from Eugene Rostow, Subject: Force Levels in Europe, secret, dekl. 13.08.86, 30. Januar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 32–42, Nr. 141a.

518 Memorandum to the Secretary (Rusk) from Eugene Rostow, Robert Bowie, John Leddy, Jeffrey Kitchen: OSD Proposal for Reducing U.S. Forces in Europe, secret, dekl. 24.11.93, 30. Januar 1967, in: Ebd., Nr. 141b.

circumstances, it risks serious misinterpretation by both Western European and Soviet leaders as to the nature of our interest in Europe and its importance for us.»⁵¹⁹

Nur kurze Zeit später erhielt Rusk auch von seinem NATO-Botschafter, Harlan Cleveland, ein Memorandum, in dem dieser Eugene Rostows Vorschlag des Abzuges einer Division unterstützte.⁵²⁰ Obwohl Cleveland die aussenpolitischen Nachteile bewusst waren, zeigte er sich überzeugt, dass der Vorschlag Eugene Rostows und Leddys Johnsons Versprechen für die NATO-Verteidigung nicht gefährden würde. Die Alliierten müssten jedoch konsultiert werden und der Plan dürfte erst umgesetzt werden, wenn die Transportkapazitäten zur Verfügung stünden. Den Vorschlag McNamaras hingegen fand er genauso inakzeptabel wie Eugene Rostow: «The difference between one division and two divisions, therefore, is the difference between maintaining our present NATO commitment and derogating from it.»⁵²¹

Die wichtigsten Vertreter des Aussenministeriums hatten somit ihre Ansichten zum Ausdruck gebracht: Ein Abzug konnte zwar erfolgen, aber höchstens im Ausmass einer Division und einiger Flugzeugen, keinesfalls aber in McNamaras Grössenordnungen. Für McCloy war dies allerdings nicht genug. Der Verhandlungsführer, der in den vergangenen Wochen einige Male betont hatte, er wünsche beim Entscheidungsprozess einbezogen zu werden, sandte deshalb an Eugene Rostow, den Koordinator der interdepartementalen Arbeitsgruppe, auch ein eigenes Memorandum als Stellungnahme zu McNamaras Vorschlag vom 19. Januar.⁵²² Seiner Meinung nach war nicht nur die NATO durch die Abzüge massiv gefährdet, sondern er fürchtete auch eine Rückkehr zur Strategie der Massiven Vergeltung mit kleinen Truppenbeständen als «Stolperdraht» an der Grenze. Noch immer empfahl McCloy daher, keine Abzüge vorzunehmen, lenkte aber insofern ein, dass er den Vorschlag des Aussenministeriums für den Abzug einer Division unterstützte.⁵²³

519 Ebd., S. 9. Das OSD ist das Office of the Secretary of Defense.

520 Memorandum to Secretary Rusk from Harlan Cleveland, Subject: Redeployment Scenario, secret, dekl. 26.08.92, 7. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 36, NATO – General, Vol. 4, 5/66–3/67 [1 of 2], Nr. 9a.

521 Ebd., S. 3f.

522 McCloy fürchtete gar, die Entscheide könnten ohne seinen Miteinbezug gefällt werden. Siehe: Bird, *The Chairman*, S. 591.

523 Memorandum to Eugene V. Rostow from John J. McCloy, no subject, unclassified, 9. Februar 1967; und daran angeheftet: Report by John J. McCloy, no subject, unclassified,

Damit waren die Positionen der Ministerien und Berater dargelegt.⁵²⁴ Die Aufgabe bis zu den Sitzungen mit Johnson bestand nun darin, ein gemeinsames Memorandum zu verfassen, das dem Präsidenten sämtliche Alternativen darlegen würde. Am 13. Februar sandte Eugene Rostow dem Rest seiner Gruppe einen neuen Entwurf für ein solches Papier zu, das die Ansichten McNamaras einfließen liess, aber auch die Gegenposition des Aussenministeriums ausführte.⁵²⁵ Eugene Rostows Hoffnung, dass auch McNamara das Schreiben an den Präsidenten unterstützen würde, war jedoch vergeblich. McNamara bearbeitete in den nächsten Tagen den Entwurf des Aussenministeriums weiter, weshalb am *Tuesday Luncheon* vom 14. Februar 1967 die Entscheidung einmal mehr verschoben werden musste.⁵²⁶ Eine Woche später hatte es die Rostow-Gruppe dennoch fast geschafft, ein gemeinsames Positionspapier zu produzieren. Wie Bator den Präsidenten am 21. Februar informierte, war nun der Zeitpunkt gekommen, zu dem Johnson wieder beigezogen werden musste. Bereits am 27. Februar sollte die nächste Runde der trilateralen Verhandlungen stattfinden, weshalb nun weitere Anweisungen des Präsidenten dringend nötig waren. Bator schlug ein Treffen zwischen Johnson, Rusk, McNamara, Deming und Eugene Rostow vor. Gleichzeitig warnte er Johnson, dass ihm ein äusserst schwieriger Entscheid bevorstehe:

9. Februar 1967; beide in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 48i und 48g. Siehe zu McCloy's Ansicht auch: Draft Report No. 4 by John J. McCloy, no subject, unclassified, 20. Februar 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 29. McCloy betonte darin, dass es enorm wichtig sei, das deutsche Vertrauen in die USA und das Konzept einer gleichwertigen Partnerschaft zu stärken.

- 524 Siehe zu den Diskussionen im Januar und Februar auch die (kurzen) Ausführungen Zimmermanns: Ders., *Money and Security*, S. 217f.
- 525 Memorandum to Deming, McNaughton, Bator from Eugene V. Rostow, no subject, secret, dekl. 25.02.92, 13. Februar 1967; und daran angeheftet: (Draft) Memorandum for the President, Absender unbekannt (Entwurf für das gemeinsame Memo Rusks, McNamaras und Fowlers an LBJ), Subject: Force Levels in Europe, secret, dekl. 08.12.95, undated; beide in: LBJL, PoFMB, Box 17, Trilateral/Military – 2/10/67, Force Levels, Nr. 4 und Nr. 4a.
- 526 Lunch with the President, Tuesday, February 14, 1967: Agenda (by W.W. Rostow), top secret, dekl. 11.05.87, undated, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 1, Meetings with the President January thru June 1967, Nr. 53 und Memorandum for the Acting Secretary from Benjamin H. Read, Subject: Your Luncheon Meeting with the President, Secretary McNamara, and Messrs. Rostow and Christian, 1:30 pm., Today, top secret, 14. Februar 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5047, Executive Secretariat, Agenda for Secretary's Luncheon Meetings with The President, Lot 74D164, Box 1, Presidential Luncheon Memoranda, 1964–1986 (das Memo ging an den Acting Secretary, weil Rusk gerade nicht in Washington war).

«I am afraid, this is a tough one – the outcome will cast a long shadow.»⁵²⁷

Wie sich der Präsident entscheiden würde, hing – wie bereits im letzten Sommer – auch davon ab, welche Position ihm seine beiden wichtigsten Berater, Walt Rostow und Francis Bator, nahe legten. Bator wirkte bereits in der interdepartementalen Arbeitsgruppe unter Eugene Rostow als Verantwortlicher für die Abstimmung der Sitzungen und die zu diskutierenden Themen mit und hatte somit von allen Beteiligten Personen die grösste Einsicht in die involvierten Argumente. Er hatte daher den einfachsten Zugang zu allen Sitzungen, kannte die Positionen aller Minister und Berater am besten und nahm, wie das nächste Kapitel zeigen wird, wiederum eine entscheidende Rolle in Johnsons Entscheidungsprozess ein. Bator kontrollierte die Ausarbeitung der Hintergrundpapiere und Berichte und versorgte den Präsidenten direkt mit den relevanten Informationen.⁵²⁸ In welche Richtung die Meinungen der beiden Berater tendierten, war bereits in den vergangenen Monaten klar geworden – schliesslich waren sie es, welche die Rostow-Gruppe im Oktober 1966 mit der Ausarbeitung einer Verhandlungsstrategie beauftragt hatten, die einen Ausweg ohne gravierende Abzüge ermöglichen sollte.⁵²⁹ Nur wenige Tage vor den entscheidenden Sitzungen schickte Walt Rostow, besorgt über die Entwicklungen in Europa und Deutschland wegen des NPT, ein Memorandum an Johnson und erinnerte ihn daran, was für Bator und ihn den Kern der ganzen Frage ausmachte:

«In my judgment, the heart of the issue is not troops but a monetary-offset plan. Any troop withdrawals which will still keep the alliance will not save enough to cover our balance of payments problem. I believe we are on the way to finding such a plan – although I'll only believe it when the Germans are truly locked in.»⁵³⁰

527 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Meeting on Troops in Germany, Offset, etc., secret, dekl. 17.06.98, 21. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with the President, 2/24/67, Trilateral Talks, Nr. 26.

528 Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 126f. und über die Bedeutung Bators generell: Schwartz, *NATO, Europe and the Johnson Administration*, S. 21.

529 Siehe Kapitel 3.1.2, S. 137f.

530 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 24.02.94, 18. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 26, Non-Proliferation Treaty, 7/22/66, Vol. I [2 of 2], Nr. 92.

4.1.2 Die erste Runde der Entscheidungen Johnsons und die Wiederaufnahme der Verhandlungen Ende Februar 1967

Dieses Kapitel beschäftigt sich primär mit den Sitzungen im Weissen Haus vom 24. und 25. Februar 1967, in denen sich Johnson erstmals in diesem Jahr intensiv mit dem neuen Auftrag an McCloy und somit mit dem Entscheid in der Truppenfrage beschäftigte. Die bisherigen Diskussionen waren direkt zwischen den Departementen und innerhalb der Gruppen von McCloy und Eugene Rostow erfolgt und hatten den Präsidenten noch nicht involviert. Das Kapitel resümiert zuerst die Positionen McNamaras, Rusks und McCloys, wie sie Johnson von Bator für die Sitzungen präsentiert wurden, und analysiert anschliessend Bators Standpunkt sowie die vorläufige Beschlussfassung Johnsons.

Am späten Abend des 23. Februar 1967 war Bators Memorandum fertig, in dem er die Positionen der Berater für Johnson zusammenfasste und seinen eigenen Standpunkt darlegte.⁵³¹ In einem weiteren Memorandum wies er Johnson erneut darauf hin, dass ein äusserst schwieriger Entscheid anstehe, der aber nicht unbedingt bereits in dieser Sitzung gefällt werden müsse:

«I believe this decision will cast a very long shadow on our relations with Germany and Europe, with consequences for domestic politics. It is a tough apples-or-oranges Presidential decision, on which your advisors can only give you their honest judgment and stand by for your instructions.»⁵³²

Seinem eigenen Memorandum legte Bator das Resultat der Anstrengungen der Rostow-Gruppe in Form eines gemeinsamen Memorandums der drei Minister bei. Fowler hatte sich allerdings nur in den finanziellen Fragen beteiligt und hielt sich daher an Empfehlungen über das Ausmass der Truppenkürzungen zurück. Der lange Bericht Rusks, McNamaras und Fowlers legte zuerst den gemeinsamen Standpunkt der Minister aus.

531 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: U.S. Position in the Trilateral Negotiations, secret, dekl. 17.06.98, 23. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with the President, 2/24/67, Trilateral Talks, Nr. 29b (künftig: LBJL, Bator to Johnson, 23.02.67).

532 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Agenda for Meeting on U.S. Position in Trilateral Negotiations, 12:30 PM, Friday, February 24, 1967 (Messrs. Rusk, McNamara, Deming, Eugene Rostow, Bator), secret, dekl. 14.11.85, 23. Februar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 48a, S. 2 (künftig: LBJL, Bator to LBJ: Agenda for Meeting, 23.02.67).

Grundsätzlich stellte der Bericht fest, dass die Truppen aus verschiedenen sicherheitstechnischen Interessen in Europa stationiert worden waren: erstens, um Europa ausserhalb der sowjetischen Kontrolle zu halten; zweitens, um Europa in seiner ökonomischen und politischen Erholung vom Zweiten Weltkrieg zu beschützen; und drittens, um die Entwicklung einer engen politischen Beziehung zwischen den USA und Europa zu fördern. Dies waren gemäss den Ministern auf unabsehbare Zeit hinaus grundsätzliche nationale Interessen der USA. Als zweiten gemeinsamen Standpunkt führte der Bericht aus, dass die Entwicklung der Streitkräfte des Warschauer Paktes eigentlich keine Reduktion der NATO-Truppen nahelegte. Die UdSSR war in den vergangenen Jahren insbesondere im nuklearen Bereich stärker geworden. Gleichzeitig hatte aber die Gefahr einer militärischen Konfrontation in den letzten Jahren massiv abgenommen.⁵³³

Aus all diesen Gründen waren sämtliche Minister gleicher Meinung:

«We should not, however, in our view consider any reduction in troop levels that could seriously reduce our capacity to deter and counter a limited non-nuclear attack, and to deter a larger non-nuclear attack by confronting the Soviets with the prospects of hostilities on such a scale as to involve for them a grave risk of escalation to nuclear war. [...] For these reasons, we do not favor significant reductions in the effectiveness of NATO military forces.»⁵³⁴

Auch die politischen Überlegungen führten die Minister gemeinsam auf. Bezüglich Europa galt es ihrer Meinung nach in erster Linie Deutschland zu berücksichtigen. Die Unsicherheiten in der deutschen Aussenpolitik seien für ganz Europa ein Problem und die BRD müsse daher stärker in die NATO integriert werden, argumentierten die Minister. Zweitens sahen sie die Beziehungen durch den NPT schwer belastet: Das Ausmass der Verunsicherung insbesondere in der BRD war beunruhigend gross geworden. Drittens hielt der Bericht fest, müssten die britischen Bemühungen zum Beitritt zur WEU, viertens die Herausforderung durch de Gaulle und fünftens die Unsicherheiten bezüglich der schon lange anhaltenden Gerüchte, die USA reduzierten ihre Truppen in Europa, berücksichtigt werden. Zudem

533 Ganzer Abschnitt: Memorandum for the President from Rusk, McNamara and Fowler, Subject: Force Levels in Europe, secret, dekl. 01.12.95, undated (23. Februar 1967), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 48e, S. 4–7 (künftig: LBJL, Secretaries to Johnson, 23.03.67).

534 Ebd., S. 7.

schätzten die Minister die innenpolitische Situation als äusserst schwierig ein und warnten Johnson, dass ein Zusammenbruch der NATO für die Administration auch innenpolitisch nachteilige Folgen hätte.⁵³⁵

Rusk und McNamara konnten sich auch auf den Wortlaut der neuen Instruktionen an McCloy einigen. Im Memorandum wurden drei grundsätzliche Prinzipien ausgearbeitet, die schliesslich auch in die definitiven Instruktionen an McCloy einflossen und daher an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden.⁵³⁶ Die Prinzipien wurden von der Rostow-Gruppe unter Mitarbeit der beiden Ministerien bereits vor dem Treffen vom 24. Februar 1967 erarbeitet und nicht erst an dieser Sitzung von Johnson in Auftrag gegeben, wie Schwartz in seiner jüngsten Publikation behauptet.⁵³⁷ Im Unterschied zu den späteren Anweisungen empfahlen die Minister an dieser Stelle ausserdem, McCloy solle autorisiert werden, die Deutschen und die Briten über die Abzugsabsichten zu informieren. Was die Finanzen anbelangte, schlugen Rusk und McNamara vor, McCloy eine Abmachung mit der BRD auf der Basis eines deutschen Versprechens, künftig keine Dollars mehr in Gold umzutauschen, suchen zu lassen.⁵³⁸ Ausserdem sollte die BRD die offen bleibende Lücke zwischen US-Zahlungsbilanzverlusten und *Offset*-Zahlungen durch den Kauf von Langzeit-Schatzanweisungen der US-Zentralbank schliessen.⁵³⁹

Ebenfalls einig waren sich die Minister darüber, dass Abzüge aus Europa grundsätzlich möglich waren. Das politische Risiko von Abzügen sahen sie als vertretbar klein an und zudem waren sie der Meinung, dass Abzüge und Zahlungsbilanz-Einsparungen generell nötig waren, um auch längerfristig innenpolitische Unterstützung für die NATO und die Truppen in Europa sichern zu können. Zudem boten Abzüge aus Sicht der Minister Vorteile für die Entwicklung einer weltweiten Mobilität der Truppen – schliesslich entstanden durch das Rotationsverfahren regelmässige Trainingsmöglichkeiten für Verschiebungen.

Der umstrittene Punkt war, wie viele Truppen abgezogen werden konnten, ohne die Verteidigungsfähigkeit der NATO-Truppen zu gefährden und ohne die Alliierten zu verunsichern. Für diesen Entscheid legte das Memorandum drei verschiedene Szenarien dar, die jeweils von Rusk, McNamara oder McCloy unterstützt wurden.

535 Ebd., S. 8–12.

536 Die Prinzipien für McCloy in den Verhandlungen werden im Kapitel 4.1.3 untersucht.

537 Siehe Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 153.

538 LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 33ff.

539 Ebd., S. 28f.

4.1.2.1 McNamaras Standpunkt und die Einwände der JCS

Das erste Szenario sah die Doppelbasierung von zwei Divisionen und sechs Luftgeschwadern von insgesamt fünf Divisionen und neun Luftgeschwadern vor. Die Truppen blieben der NATO zugeteilt, ein Drittel der Soldaten und ein Viertel der Flugzeuge blieben weiterhin in Europa stationiert, der in den USA stationierte Rest sollte innert 30 Tagen (Soldaten) oder zehn Tagen (Flugzeuge) nach Europa verschoben werden können.⁵⁴⁰ Die Soldaten würden in einem Rotationsmodus alle sechs Monaten durch Truppen aus den USA ersetzt. Die Einrichtung der Depots in Europa würde gemäss McNamara ungefähr ein Jahr dauern. Durch die vorgeschlagene Reduktion plante McNamara bis zu \$200 Mio. pro Jahr an Zahlungsbilanzverlusten einzusparen, wobei einmalige Budgetkosten von \$80–240 Mio. anfielen. Anschliessend könnten jedoch auch im Budget jährlich \$50–80 Mio. eingespart werden.⁵⁴¹

McNamara war davon überzeugt, dass in den beiden wahrscheinlichsten Konfliktfällen – einem unerwarteten, begrenzten Konflikt und einem grösseren Konflikt mit genügend politischer Vorwarnzeit – die Anwendung der Strategie der *Flexible Response* durch die Abzüge nicht gefährdet würde. Dabei ging der Verteidigungsminister von einer Vorwarnzeit von 11–15 Tagen aus. Selbst bei einem gross angelegten Überraschungsangriff waren die Truppen für McNamara auch nach den Abzügen noch stark genug für grossen konventionellen Widerstand, so dass die Sowjets mit einer langen Konfliktphase und der Möglichkeit einer nuklearen Eskalation rechnen müssten. McNamara sah nicht einmal eine militärische Gefahr, sollten die europäischen Alliierten ebenfalls Truppen abziehen.⁵⁴²

Was die politischen Folgen der Abzüge betraf, stritt McNamara nicht ab, dass die Europäer lieber keine Abzüge hätten. Er war jedoch der Ansicht, dass die Abzüge keinen grossen politischen Schaden nach sich ziehen würden, falls sie gut an die Alliierte verkauft werden könnten. McNamaras Meinung nach war die BRD bereit, zwei Divisionen und sechs Luftgeschwader in Doppelbasierung zu akzeptieren – schliesslich konnte Bonn somit sicherge-

540 Damit würden insgesamt vier der total sechs Brigaden (2/3) dieser beiden Divisionen abgezogen. Der Rest bliebe in Europa, würde aber regelmässig durch die Truppen in den USA ersetzt. McNamaras Variante sah die Rückverlegung von 324 der 432 Flugzeuge von sechs Luftgeschwadern vor (3/4). Siehe LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 1.

541 LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 18f. und S. 27 – 30 (finanzielle Angaben). Siehe auch LBJL, Bator to Johnson, 23.03.67, S. 1.

542 Ebd., S. 20–22. Siehe auch LBJL, Bator to Johnson, 23.02.67, S. 1f.

hen, dass damit ein neues Truppenplateau erreicht war und keine weiteren Abzüge drohten.⁵⁴³

Wie bereits das vorige Kapitel klarmachte, waren die Stabschefs anderer Ansicht. Ihrer Meinung nach gab es keine militärische Rechtfertigung für Truppenabzüge aus Europa. Zudem schätzten die JCS die Verschiebungszeiten nach Europa höher ein als McNamara und forderten insbesondere, dass die Abzüge erst vollzogen würden, nachdem die Infrastruktur für rasche Transporte vollständig vorhanden sein würde. Ausserdem gingen sie davon aus, dass die einmaligen Budgetkosten zur Umsetzung der Doppelbasierung höher lagen als McNamara annahm.⁵⁴⁴

4.1.2.2 Rusks Standpunkt

Der Aussenminister übernahm für die Debatten mit Johnson die ausserministeriumsintern von verschiedenen Seiten unterstützte Ansicht, höchstens eine Division und ein Luftgeschwader abzuziehen.⁵⁴⁵ Die Truppen sollten unter dem gleichen Doppelbasierungs- und Rotationsprinzip abgezogen werden, wie in McNamaras Vorschlag.⁵⁴⁶ Durch Rusks Vorschlag könnten pro Jahr bis zu \$100 Mio. in der Zahlungsbilanz eingespart werden, wobei die einmaligen Budgetkosten für die Umsetzung \$50–160 Mio. und die anschliessenden jährlichen Budgeteinsparungen \$25–40 Mio. betragen würden.⁵⁴⁷

Was die militärischen Überlegungen anging – namentlich die Frage, ob die NATO durch die Abzüge an Kampfkraft verlieren würde oder nicht –, lag Rusks Fokus ganz auf den Ängsten der Alliierten.⁵⁴⁸ Das gemeinsame Memorandum hielt daher Rusks militärische Sorgen wie folgt fest:

543 LBJL, Secretaries to Johnson, S. 32 und Bator to Johnson, 23.02.67, S. 7.

544 Siehe die Ausführungen weiter oben und LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 19f. und S. 30. Siehe zum Standpunkt McNamaras und der JCS auch: LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 6f.; LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 7; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 269f.; Zimmermann, Money and Security, S. 217; Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 152f.; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 387.

545 Siehe die Untersuchungen im vorigen Kapitel: E. Rostow, Leddy, Bowie u.a. unterstützen diese Option.

546 Das hiess: Rusk plante den Abzug von zwei der drei Brigaden (2/3) einer Division und 162 der 216 Flugzeuge (3/4) eines Luftgeschwaders. Die Grössenverhältnisse waren gleich wie in McNamaras Vorschlag. Siehe LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 1.

547 Ebd., S. 27 und S. 30.

548 Siehe LBJL, Bator to Johnson, 23.02.67, S. 2: «I cannot judge how worried Rusk is about the military effects of a two-division cut.»

«The Secretary of State believes that whatever the technical military arguments, a US redeployment – when combined with the prospective cut in British troops in Germany and such force reductions by other NATO countries as our action may trigger – will be interpreted by Europeans as a weakening in NATO’s ability to deter and counter a non-nuclear attack by the USSR.»⁵⁴⁹

Zudem war Rusk der Meinung, dass ein Abzug in der von McNamara vorgeschlagenen Grössenordnung die Möglichkeiten einer raschen Verschiebung überfordern würde.

Rusks primäre Sorge drehte sich – wie das obige Zitat zeigt – um die Reaktionen in Europa. Seiner Meinung nach waren die politischen Nachteile je grösser, desto mehr Truppen aus Europa abgezogen würden. Der politische Einfluss der USA in Europa war Rusks Meinung nach angesichts so grosser anstehender Probleme wie der Differenzen ob Vietnam und des NPT besonders wichtig und durch Abzüge von mehr als einer Division zu sehr gefährdet. Zudem fürchtete Rusk eine Abnahme der europäischen Verteidigungsausgaben als Reaktion auf den amerikanischen Truppenabzug. Daher war für Rusk ein Abzug von mehr als einer Division und drei Jagdgeschwadern die politischen und sicherheitstechnischen Risiken nicht wert, die er produzieren würde.⁵⁵⁰ Am liebsten jedoch hätte der Aussenminister gar keine Truppen abgezogen.⁵⁵¹

4.1.2.3 McCloy's Standpunkt

Seit Anfang Jahr hatte sich McCloy bemüht, am Entscheidungsprozess teilzunehmen und zu verhindern, dass die Entscheide ohne ihn gefällt wurden. Bereits aus seinem Bericht im November 1966, aber auch aus den Diskussionen im Januar und Februar 1967 war klar geworden, dass McCloy jegliche Abzüge für gefährlich hielt. Ausserdem hatte der Verhandlungsführer unmissverständlich klar gemacht, dass es von Johnsons Entscheid abhing, ob er die USA in den Verhandlungen weiter vertreten wollte oder nicht. Sollte sich Johnson für den Abzug zweier Divisionen entscheiden, war klar, dass

549 LBJL, Secretaries to Johnson, 23.02.67, S. 21.

550 Ebd., S. 23 und S. 32.

551 Dies erwähnte Bator in einem Memorandum an Johnson, das in Kapitel 4.1.3 genauer betrachtet wird: Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, unclassified, 25. Februar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 50a, S. 2 (künftig: LBJL, Bator to Johnson, 25.02.67).

sich McCloy aus den Verhandlungen zurückziehen würde.⁵⁵² Wie Bator dem Präsidenten jedoch bereits vor den Sitzungen zum Ausdruck brachte, durfte dies keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben.⁵⁵³

Das Memorandum der drei Minister legte für Johnson zwar vollständigkeitshalber und zur Abwägung auch eine Alternative ohne Abzügen dar, die aber von keinem der Minister unterstützt wurde.⁵⁵⁴ Da McCloy jedoch keine Abzüge bevorzugte, sandte er ein eigenes Memorandum an den Präsidenten für die Sitzung vom 24. Februar 1967. Für ihn hatte die Gefahr einer Desintegration der NATO Priorität, genauso wie die Wiederherstellung des deutschen Vertrauens in die Allianz und in Washington. Aus diesen Gründen war für ihn McNamaras Vorschlag eines Abzugs von zwei Divisionen undenkbar. Er erklärte sich aber bereit, den Vorschlag des Aussenministeriums zu unterstützen.⁵⁵⁵

McCloy betonte zudem, die Deutschen müssten vor dem Entscheid konsultiert werden und die Truppen dürften erst abgezogen werden, wenn Rotation und rasche Verstärkung technisch umsetzbar seien. Ausserdem wünschte der Verhandlungsführer, dass den Alliierten Zusicherungen gegeben werden, dass dies die einzigen Abzüge sein würden und somit ein neue Ebene für die Truppenstärken erreicht worden sei. Eine solche Position, erklärte McCloy, würde er in den Verhandlungen vertreten können.⁵⁵⁶

4.1.2.4 *Bators Standpunkt und die Sitzungen vom 24. und 25. Februar 1967*

Bator war auch im neuen Jahr die Schlüsselfigur in Johnsons Entscheidungsprozess. Als einzige Person aus dem Weissen Haus war er als Mitglied der Rostow-Gruppe seit der Wiederaufnahme der Debatten im Januar an den Diskussionen beteiligt. Da sich Johnson bereits im August und September sowie im November 1966 jeweils für die Vorschläge seiner beiden direkten

552 Siehe: LBJL, Bator to LBJ: Agenda for Meeting, 23.02.67, S. 2.

553 Ebd.

554 «[A]n alternative presented for your consideration»: Siehe LBJL, Secretaries to Johnson, 23.03.67, S. 1 und LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 7. Die Alternative sah vor, im Kongress eine Resolution zu erreichen, die Abzüge von parallelen sowjetischen Reduktionen abhängig machte.

555 Memorandum for the President from John J. McCloy, Subject: Force Levels in Europe, secret, dekl. 03.04.85, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. unbekannt, S. 2.

556 Siehe zu McCloy's Position auch: Johnson, The Vantage Point, S. 309 sowie die Literaturangaben in FN 544.

Berater – Bator und Walt Rostow – entschieden hatte, würde er wohl auch in der jetzigen Entscheidungsphase primär auf diese beiden Meinungen hören. Schliesslich war die trilaterale Strategie von den beiden unterstützt worden.

Bator empfahl zwar Johnson die Lektüre des gesamten Memorandums der drei Minister, stellte für den Präsidenten aber dennoch die Situation aus seiner Sicht dar.⁵⁵⁷ Dabei betrachtete er die Problematik erstens aus einer militärischen Perspektive, zweitens in Bezug auf eine mögliche Aushandlung paralleler Abzüge der Sowjetunion, drittens aus allianz- und deutschlandpolitischer Perspektive, viertens in Bezug auf die innenpolitischen Reaktionen, fünftens aus einer finanziellen Sicht, sechstens überlegte er sich, ob aus all diesen Gründen nun eine oder zwei Divisionen abzuziehen seien, und siebtens betrachtete Bator das britische Problem.

Von einem militärischen Standpunkt aus unterstützte Bator McNamara, betonte aber, dass militärische Überlegungen eine untergeordnete Rolle spielten:

«My own strong vote on this, the military issue, would be for McNamara. McNamara's picture of the relative military capabilities of the two sides and of the limited military danger in Central Europe seems to me much closer to reality than McCloy's or the Chiefs'. [...] And in any case the military issue is only a small part of the picture.»⁵⁵⁸

Doch bereits unter Einbezug der zweiten Perspektive, des Einflusses auf eine mögliche Aushandlung paralleler Abzüge mit der UdSSR, riet Bator von einem Abzug ab. Bators Meinung nach waren die Chancen klein, die Sowjetunion zum Abzug von Truppen zu bewegen, da in Moskau bekannt war, dass die USA ihre Truppen aus dringenden innen- und finanzpolitischen Gründen reduzieren wollten. Bator sah in dieser Erkenntnis hingegen

557 Bators eigene Einschätzung seiner Aufgaben ist zu finden in: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 71: «You get the relevant departments to produce memos—they are typically long, complicated, tell him things he doesn't need to know and don't tell him things he does, and grind a lot of departmental axes... You cross-examine the experts in and out of the government, check with the relevant officials and staff on the Hill, make yourself an instant expert, write him a page-and-a-half memo summarizing the issues, draft alternative replies for his signature, put them on top of the stuff from the departments for his night reading.» Gleichzeitig brauchte es aber seine Zeit, bis Johnson Bator in dieser Rolle akzeptiert hatte.

558 LBJL, Bator to Johnson, 23.02.67, S. 2 (Hervorhebung im Original).

ein mögliches Argument im Umgang mit dem Kongress: Sollten weiterhin Abzüge gefordert werden, könnte mit dem Verweis auf die dadurch sinkenden Verhandlungschancen für parallele Abzüge Zeit gewonnen werden.

Die wichtigsten Entscheidungskriterien lagen für Bator in der Allianzpolitik: «This, along with its effects on domestic politics, is the heart of the matter. Whatever we do, we are in for a year or two of poor weather in our relations with Germany and Europe.»⁵⁵⁹ Insbesondere auf Deutschland musste seiner Meinung nach grosse Rücksicht genommen werden. Obwohl er nicht an einen Albtraum wie 1914 oder 1933 glaube, hielt Bator fest, sei ein entscheidender Punkt in der deutschen Entwicklung erreicht. Eine rasche Reduktion um zwei Divisionen würde zwar eine Situation schaffen, in der Sicherheit in die bilateralen Beziehungen zurückkehren würde: Die USA könnten glaubhaft versichern, dass damit für unbestimmte Zeit das Ende der Abzüge erreicht wäre, und die Gerüchte würden endlich verstummen. Bator glaubte aber, dass es ein schlechter Moment sei, die Beziehungen mit umfangreichen Abzügen zusätzlich zu belasten. Die Deutschen könnten nämlich einen solchen Abzug als Beweis der gaullistischen Kritik verstehen, den USA könne nicht vertraut werden. Welche Interessen Bator besonders gefährdet sah, wird aus folgendem Zitat klar:

«The resulting bitterness will make the Germans far more difficult on the non-proliferation treaty (NPT), international money, food aid, etc. (I think that, in the end, they will sign the NPT irrespective. But the flack generated by an NPT/troop cut combination will be very heavy, and could provide Strauss and the other nationalists with a platform for an anti-American rampage.)»⁵⁶⁰

Selbst bei einem Abzug einer Division glaubte Bator, dass die USA zusichern müssten, für unabsehbare Zeit an den vier Divisionen in Europa festzuhalten. Die wichtigsten Kriterien für die Beantwortung der Frage, ob rasch auf ein glaubhaftes Niveau gekürzt werden oder eher langsam vorgegangen werden sollte, hielt Bator für Johnson wie folgt fest:

«The choice depends on: (i) our assessment of what is going on in Germany – whether we gain more by postponing any cuts for the next two years or by ratcheting to a new plateau; (ii) how the troop decision

559 Ebd., S. 3.

560 Ebd., S. 4.

will affect German cooperation on money; and, most crucially, (iii) your judgment about the feedback on politics at home.»⁵⁶¹

Dann kam Bator zur Innenpolitik, die für ihn das grösste Gefahrenpotenzial barg. Die innenpolitische Meinung könnte nämlich rasch kippen: Sollte Johnson sich für grosse Abzüge entscheiden, sollten die Briten folgen und sollte, nicht zuletzt wegen des NPT, die NATO auseinanderbrechen, würde Johnson zusammen mit de Gaulle als Zerstörer der Allianz dargestellt. Für Bator war dies der zentrale Punkt, insbesondere angesichts der bereits 1968 anstehenden Wiederwahl:

«NATO as such doesn't carry many votes, but the charge that the President helped scuttle it would lend some spurious respectability to the general foreign policy attack we will face in 1968. This is my bad dream. [...] It explains why I find the case against any surgery now so difficult to dismiss, in spite of the fact that I think McNamara is right on the overall East-West situation and the military arguments, and McCloy and the Chiefs dead wrong.»⁵⁶²

Dennoch räumte er ein, dass es im Kongress schwierig sein würde, die Position ohne Abzüge zu vertreten, hielt es aber für möglich, falls Bonn für ein akzeptables finanzielles Angebot zu gewinnen war.

Aus finanzieller Perspektive war für Bator klar, dass von Deutschland künftig kein neues *Offset*-Abkommen mit vollem militärischem Ausgleich erwartet werden konnte. Bereits im Oktober 1966 hatten Walt Rostow und Bator daher die Rostow-Gruppe Alternativen dafür ausarbeiten lassen, die Bators Meinung nach viel wertvoller waren.⁵⁶³ Dabei dachte er an eine Abmachung, dass Deutschland keine Dollars mehr in Gold umtauschte und an eine Vereinbarung, dass die BRD den USA fortan aktiv helfen würde, auch andere europäische Staaten zu einer solchen Politik zu bringen. Ausserdem waren deutsche Kooperation in der geplanten Reform des internationalen Währungssystems – wiederum vor allem gegen die kontraproduktiven Franzosen – sowie eine Neutralisierung der offenen Ausgleichslücken durch den Kauf langfristiger US-Schatzanleihen gefragt. Die Vorteile einer solchen deutschen Haltung waren gemäss Bator enorm:

561 Ebd., S. 5.

562 Ebd.

563 Ebd., S. 6: «[...] financial steps which would be far more valuable.»

«If we can also get the Italians, Dutch, the Belgians, as well as the U.K., Canada, Japan, to play by such rules, we will have negotiated the world onto a dollar standard. It will mean recognition of the fact that for the time being, the U.S. must necessarily play banker to the world and that the continuing threat to convert to gold is simply unacceptable.»⁵⁶⁴

Bators Optimismus bezüglich einer finanzpolitischen Abmachung mit Deutschland fusste nicht nur auf der von Bundesbankpräsident Blessing im Dezember 1966 gegenüber McCloy angekündigten kooperativen Haltung.⁵⁶⁵ Am selben Tag, dem 23. Februar 1967, bekam Bator nämlich ein Memorandum, in dem er über entscheidende Fortschritte in den Verhandlungen zwischen der amerikanischen und der deutschen Zentralbank informiert wurde. Die Bundesbank war nach der deutschen Kabinettsitzung vom 26. Januar von der Bundesregierung offiziell aufgefordert worden, aktiv bei der Lösung des Problems mitzuhelfen. Frederick Deming hatte daher am 6. und 7. Februar Gespräche mit Johannes Tüngeler, dem Direktor der deutschen Bundesbank, begonnen und konnte nun den ersten Entwurf einer Abmachung vorlegen.⁵⁶⁶ Am 24. Februar wurde ein Brief an Tüngeler abgeschickt. Deming wiederholte darin die Angebote, die Tüngeler in den Gesprächen Anfang Februar gemacht hatte: Erstens sollte die Bundesbank \$400–500 Mio. in US-Sicherheiten mit langer Laufzeit von vier bis fünf Jahren investieren, für die es nur dann ein frühzeitiges Umtauschrecht gäbe, sollte die Bundesbank in genau definierte Engpässe geraten. Zweitens sollte sich die Bundesbank offiziell verpflichten, ihre Politik der letzten Jahre zwingend fortzusetzen und keine Dollarreserven in Gold umtauschen.⁵⁶⁷

Die grösste noch offene Frage war, ob die USA den deutschen Verzicht auf Gold-Käufe, den so genannten «gold pledge», öffentlich und somit auch

564 Ebd. Siehe zum Devisen- und Goldproblem die Ausführungen im Historischen Hintergrund, Kapitel 1.2, im Kapitel 4.2.1 und Kapitel 4.3.2. Siehe auch Zimmermann, *Western Europe and the American Challenge*, S. 92.

565 Siehe Kapitel 3.2.1, S. 155f.

566 Siehe: Memorandum to Francis M. Bator from W.A. Lundy (DoT), no subject, unclassified, 23. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, International Money – Getting Germans to agree to new rules, 2/24/67, Nr. 15 und daran angeheftet: Draft Letter to Johannes Tüngeler from Frederick L. Deming (under Sec. Of the Treasury), no subject, unclassified, 23. Februar 1967, in: Ebd., Nr. 15a. Siehe auch Treverton, *The Dollar Drain*, S. 130f.

567 Letter to Johannes Tüngeler from Frederick L. Deming, no subject, unclassified, 24. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, International Money – Getting Germans to agree to new rules, 2/24/67, Nr. 10a (künftig: Letter Deming to Tüngeler, 24.02.67).

für die Verhandlungen zur Reform des internationalen Währungssystems ankündigen durften oder nicht. Die Bundesbank wünschte nämlich den Schein ihrer Unabhängigkeit gegenüber der deutschen Regierung zu wahren, auch wenn intern klar war, dass ihre Kooperationsbereitschaft direkt mit den trilateralen Verhandlungen zusammenhing. Zudem wünschten die USA eine deutsche Verpflichtung, die nicht durch Waffenkäufe gedeckten Zahlungsbilanzgewinne durch die Truppen der USA ganz in US-Sicherheiten zu investieren.⁵⁶⁸ Gleichzeitig machte Deming im Brief jedoch auch klar, dass dies seine persönliche Meinung sei und (noch) kein offizielles Angebot der US-Regierung.⁵⁶⁹

Diese finanzielle Abmachung zwischen den USA und der BRD bekam in den folgenden Tagen eine grosse Bedeutung für den Entscheidungsprozess. Auch aus dieser Perspektive, führte Bator in seinem Memorandum an Johnson weiter aus, war ein grosser Abzug von Truppen nicht ratsam: Kiesinger würde die Bundesbank eher zur Kooperation bewegen, wenn sich die amerikanischen Truppenabzüge in Grenzen hielten. Vor allem aber galt es zu bedenken, dass die Zahlungsbilanz-Einsparungen nur begrenzt waren und maximal \$200 Mio. jährlich betragen. Für Bator war klar: «In purely monetary terms, I think this gain would be outweighed by the loss of German support for a change in the rules on international money.»⁵⁷⁰

Aus all diesen Gründen empfahl Bator in der zusammenfassenden Analyse, die Abzüge so tief wie möglich zu halten. Wenn Johnson sich überhaupt für einen Abzug entscheiden musste, schlug Bator vor, sollte er die tiefere Variante des Aussenministeriums vorziehen:

«The key to all this is your judgment of the domestic politics. (For what it is worth, my vote is for no cut now. If you feel you have to cut, I would go for one division and against two. I do not share McCloy's view of the world, or the Chiefs; in the large I do share McNamara's. However, in the present state of European and German politics, my strong prejudice would be to move slowly, carefully, and avoid surgery if at all possible. As I said before, my bad dream is another Skybolt, with painful consequences at home.)»⁵⁷¹

568 Ebd., S. 3–5. Siehe zu den Verhandlungen auch Zimmermann, *Money and Security*, S. 221–226.

569 LBJL, Letter Deming to Tüngeler, 24.02.67, S. 6.

570 LBJL, Bator to Johnson, 23.02.67, S. 7. Siehe zur Bedeutung des «Gold Pledge» Kap. 4.2.1 und 4.3.2.

Am Mittag des 24. Februar 1967 traf sich Johnson mit Rusk, McNamara, Deming, Eugene Rostow, McNaughton und Bator für die erste Besprechung der Problematik im neuen Jahr auf höchster Ebene.⁵⁷² Der Präsident liess sich jedoch zu keiner Entscheidung drängen, obwohl ihm Bator im Vorfeld mitgeteilt hatte, dass bis spätestens am 27. Februar die US-Verhandlungsposition bestimmt sein müsse, weil dann die trilateralen Verhandlungen fortgesetzt würden.⁵⁷³ Stattdessen wollte Johnson langsam vorgehen und gemeinsam mit den Deutschen und den Briten weiter am Problem arbeiten.⁵⁷⁴ Vor allem aber wollte er zuerst abwarten, wie sich Bonn und London in den nächsten Runden der Verhandlungen verhalten würden. Johnson wollte so wenige Truppen wie möglich abziehen und nur im Notfall aktiv bei der Lösung des Ausgleichsproblems zwischen Bonn und London mithelfen, um die BAOR-Bestände zu halten. Ansonsten wünschte er aber, die Dokumente weiter zu studieren und schob den Entscheid daher auf.⁵⁷⁵ Das bedeutete mit anderen Worten, dass sich Johnson vorläufig für die tiefere Abzugsvariante des Ausenministeriums entschieden hatte, aber noch abwarten wollte, wie sich die Lage in Bonn und London weiterentwickeln würde:

- 571 Ebd., S. 8. Siehe zu Bators Ansicht auch Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 388. Zur «Skybolt-Krise»: An der Nassau Konferenz im Dezember 1962 hatte Präsident Kennedy Grossbritanniens Premier Macmillan von dessen nationaler Nuklearstreitmacht abzubringen versucht, indem das 1960 von Präsident Eisenhower versprochene Skybolt-Programm abgesagt werden sollte. Skybolt war eine nukleare Luft-Boden-Rakete, die von Grossbritannien aus die UdSSR erreichen konnte. Bisher hatten die Briten bloss über nukleare Bomben verfügt, die von Flugzeugen aus abgeworfen werden mussten – das britische Nuklearpotenzial wäre durch Skybolt massiv erweitert worden. Statt dessen wurde Kennedy jedoch von Macmillan überzeugt, das Programm nicht einzustellen, sondern abzuändern: Die Briten erhielten Polaris Mittelstreckenraketen unter ihre eigene, souveräne Kontrolle. Für Kennedy hatten die USA damit ein Ziel verfehlt, das sie um jeden Preis erreichen wollten: Die Briten verfügten nun über ein souveränes, modernes und potentes Nukleararsenal. Bator meinte in seinem Zitat mit «another Skybolt» also, dass Deutschland ein eigenes Atomwaffenprogramm gegen den amerikanischen Willen entwickeln könnte. Siehe zur Skybolt-Krise: Richard E. Neustadt, Report to JFK: The Skybolt Crisis in Perspective, Ithaca, N.Y., Cornell Univ. Press, 1999.
- 572 Siehe: Johnson, The Vantage Point, S. 309; LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 8.
- 573 Memorandum to the President from Francis M. Bator, no subject, unclassified, 24. Februar 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66–3/67 [2 of 2], Nr. 163a: «[Y]ou need to give us a decision until Monday.»
- 574 Johnson, The Vantage Point, S. 309.
- 575 Results of the Meeting with the President on February 24, 1967 (from Francis M. Bator's notes, received December 24, 1968), no subject, secret, dekl. 14.11.85, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 49b.

«You are instructed to say that the President has taken a tentative decision to rotate one division and three air wings. [...] [B]efore the President makes a final decision, he must know what the FRG-US financial arrangements will be and what the British are going to do in the way of cutting the BAOR.»⁵⁷⁶

Der Präsident folgte damit einmal mehr seinen Beratern Bator, der Johnson wiederum geschickt auf die Sitzung vorbereitet hatte, und Walt Rostow, der zwar in London weilte, dessen Ansicht Johnson aber einige Tage zuvor per Memorandum erfahren hatte.⁵⁷⁷

Ein zweites Treffen wurde auf den nächsten Tag angesetzt und die Berater sowie die Rostow-Gruppe begaben sich zurück an die Arbeit, um Verhandlungsinstruktionen für McCloy und ein neues Positionspapier zu entwerfen.⁵⁷⁸ Inzwischen konnte im Rahmen der Rostow-Gruppe in mühsamer Arbeit eine Verhandlungsposition entworfen werden, wobei gewisse Fragen noch unklar waren, da Rusk und McNamara jeweils andere Ansichten vertraten.⁵⁷⁹ Der umstrittene Punkt betraf die Frage, ob Deutschland nach den Abzügen eine Zusicherung gegeben werden sollte oder nicht, dass nach den jetzt beschlossenen Abzügen keine weiteren folgen würden. Während Rusk eine solche Zusicherung für angebracht hielt, wollte McNamara diese nicht geben. Für ihn musste sie von einem soliden finanziellen Handel mit Bonn abhängig gemacht werden sowie von der Frage, ob die Briten ihre BAOR reduzierten oder nicht. Wiederum bezog auch Bator klar Stellung: «I myself would vote for the State formulation. I think it is very important that we try to establish a plateau.»⁵⁸⁰

Noch einmal gab Bator seiner Ansicht Ausdruck, dass selbst der Abzug nur einer Division riskant sein könnte, weil er die Gefahr einer NATO-Desintegration förderte und die Chancen auf einen guten Finanzdeal mit Bonn sowie auf parallele Abzüge mit dem Warschauer Pakt reduzierte.⁵⁸¹ Der im Anhang an das Memorandum angefügte Entwurf für neue Instruktionen an

576 Siehe: Draft Notes by Phone (by McNauhton), unclassified, 24. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, Meeting with the President, 2/24/67, Trilateral Talks, Nr. 17.

577 Siehe Kapitel 4.1.1 und Kapitel 4.1.2.

578 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, unclassified, 24. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 2/1/67–2/28/67, Nr. 7.

579 Siehe: LBJL, Bator to Johnson, 25.02.67, S. 1: «It is a painfully negotiated document, with alternative formulations personally insisted on by either McNamara or Rusk.»

580 Ebd.

581 LBJL, Bator to Johnson, 25.02.67, S. 2.

McCloy enthielt die bereits im gemeinsamen Memorandum der drei Minister ausgearbeiteten drei Prinzipien, den Vorschlag der USA, eine Division und drei Jagdgeschwader abzuziehen sowie offene Fragen, die Johnson geklärt haben wollte, bevor er sich definitiv entscheiden würde.⁵⁸²

An der Sitzung vom 25. Februar 1967 zögerte Johnson weiterhin. Wie auch für Bator, waren für Johnson der Kongress und die unsichere innenpolitische Lage die grössten Probleme, die es am sorgfältigsten zu überlegen galt. Bereits vor Wochen war Walt Rostow gewarnt worden, dass dieses mal mehr Vorsicht im Umgang mit dem Kongress nötig sei als im letzten Sommer.⁵⁸³ Mitte Februar 1967 unterstützten bereits 44 Senatoren, davon 12 Republikaner, die wieder eingereichte Mansfield-Resolution, und es war klar, dass die Administration einen weiteren Zulauf zur Resolution verhindern musste. Andernfalls wäre genau in der Endphase der trilateralen Verhandlungen mit Debatten im Kongress und einer Verabschiedung der Resolution zu rechnen.⁵⁸⁴ Johnson entschied daher in der Sitzung, dass er zuerst die Stimmung im Kongress abklären wollte, bevor er sich in der Frage der Truppenabzüge entscheiden würde. Grundsätzlich stellte er aber erneut klar, dass er sehr zurückhaltend sei, überhaupt Truppen abzuziehen, dass er aber durch den Druck im Senat dennoch zu Abzügen gezwungen sein könnte. Der Präsident war jedenfalls entschlossen, so wenige Truppen wie möglich abzuziehen.⁵⁸⁵ Aus diesem Grund beschloss Johnson, ein «Frühstücks-Treffen» mit den wichtigsten Kongressvertretern abzuhalten, um das Problem zuerst mit ihnen zu diskutieren. Dabei wünschte er auch Rusks, McNamaras und McCloy's Teilnahme.⁵⁸⁶

582 Siehe: Negotiator's Presentation, no subject, secret, dekl. 25.01.96, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 50c und Trilateral Negotiations: Skeleton Instructions for U.S. Negotiator, unclassified, undated, in: Ebd., 50d. Die definitiven Instruktionen an McCloy waren identisch, ausser dass der Entwurf noch die Ankündigung der Abzüge beinhaltet. Siehe zu den Prinzipien im gemeinsamen Memo der Minister Kapitel 4.1.2 und 4.1.3 (wo die Prinzipien auch zitiert werden).

583 Memorandum for Mr. Walt Rostow from Dick Moose, Subject: The Mansfield Resolution, confidential, dekl. 15.10.79, 26. Januar 1967, in: LBJL, NSF, Name File, Box 6 [2 of 2], Senator Mansfield [1 of 2], Nr. 11.

584 Ebd. Siehe auch: Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 150f.

585 Results of the Meeting with the President on February 25, 1967 (from Francis M. Bator's notes, received December 24, 1968), secret, dekl. 14.11.85, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. 51c.

586 Ebd.

Nach den Sitzungen vom 24. und 25. Februar 1967 war definitiv klar, wo Johnson stand. Seine Ansicht deckte sich mit derjenigen von Bator, auch wenn er das innenpolitische Problem noch mehr gewichtete als sein Euro-paspezialist. Bevor Johnson sich definitiv entschied, wollte er im direkten Gespräch mit Kongressvertretern, aber auch mit McCloy sicherstellen, dass sein Entscheid sowohl innenpolitisch, als auch von den Alliierten richtig verstanden würde. Was die ganze Problematik so sehr komplizierte, war die Tatsache, dass Johnson in den Gesprächen mit den Kongressabgeordneten und in McCloy's Gesprächen mit den Vertretern Bonns und Londons nicht nur deren Reaktion auf seinen möglichen Entscheid abklären wollte. Der Entscheid war zudem abhängig von dieser Reaktion und den Angeboten, die von Kongressseite und Seite der Alliierten ausgingen.

Bevor sich Johnson mit den Kongressabgeordneten, Senatoren und mit McCloy traf, legte ihm auch sein wichtigster Berater, Walt W. Rostow, seine Sicht der Dinge in Europa dar. Der Sicherheitsberater weilte während der beiden Sitzungen vom 24. und 25. Februar in London, um die Lage mit Wilson und dessen Aussenminister zu besprechen. Die Briten sahen sich mit einer schweren atlantischen Krise konfrontiert, zumal das Angebot aus Bonn von Ende Januar für sie völlig unakzeptabel war. Daher sah London auch einen erfolgreichen Abschluss der *Kennedy-Runde*-Verhandlungen und den NPT gefährdet. Rostow warnte daher Rusk und Johnson:

«I conclude that we shall need an enterprising European policy in the weeks and months ahead to hold the show together; and the key lies in our ultimate relations to and leverage in Bonn.»⁵⁸⁷

Der Schlüssel für die Lösung des Problems lag in Bonn, zumal die Briten noch immer eine unflexible Haltung einnahmen und klar machten, dass massive BAOR-Abzüge drohten.⁵⁸⁸ In einem weiteren Memorandum betonte Walt Rostow nochmals, dass er die *Kennedy-Runde*, die trilateralen Verhandlungen und den NPT gefährdet sah in einer Situation, die in massiven

587 Incoming Telegram from AmEmbassy London (London 6894), for the President and Rusk from Walt Rostow, no subject, top secret, dekl. 30.01.96, 25. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 50, Walt Rostow, Volume 25, April 1–15, 1967 [1 of 4], Nr. 41a, S. 3.

588 DoS Memorandum of Conversation, Participants: Denis Healey, Walt Rostow, Philip Kaiser, Subject: Offset Problem, secret, 24. Februar 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67.

Abzügen britischer und amerikanischer Truppen und einem schwindenden angelsächsischen Einfluss in Europa enden könnte. Dieses Ergebnis käme einem massiven Versagen in der Aussenpolitik gleich, führte Rostow aus. Seiner Meinung nach musste mehr deutsche Kooperation gesichert werden:

«What we now need is to wrap up these problems into a deal with the Germans [...]. The essence of the deal is:

- An equitable offset position for the British and ourselves not dependent on the purchase of military hardware;
- Limited, if any, troop reductions by the British and ourselves;
- German acceptance of the non-proliferation treaty but with explicit consideration for Euratom, ultimate European unity, technology, etc.; and
- A commitment from the Germans to press hard for a Kennedy Round success.»⁵⁸⁹

Zu klären war zuvor laut Rostow jedoch, was mit dem britischen *Offset*-Problem passieren sollte, wann und wie die USA ihren Vorschlag ihres Truppenabzugs vorbringen sollten und wie viele Konzessionen die USA zu machen hätten, um die gesamte Abmachung zu versüssen. Damit war auch die Position Walt Rostows dargelegt: Er unterstützte Bator in seinen Empfehlungen und legte Johnson einen Entscheid nahe, der eine Abmachung mit Deutschland ermöglichte.

4.1.3 Das Leadership Breakfast vom 27. Februar und neue Instruktionen an McCloy: Noch immer kein Entscheid

Gleich nach der Sitzung mit Johnson vom 25. Februar 1967 beauftragte Bator Marvin Watson vom Weissen Haus damit, einige Vertreter des Kongresses, darunter auch Mike Mansfield, am 27. Februar zum erwähnten «leadership breakfast» einzuladen. Bator wies darauf hin, dass der Präsident ein ruhiges, inoffizielles Treffen wünsche: «They should come in the Treasury gate [...] and come quietly to the Cabinet Room, attracting as little attention as pos-

589 Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, secret, dekl. 26.03.98, 26. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 13, Walt W. Rostow, Vol. 21, February 12–28, 1967 [1 of 4], Nr. 39, S. 2.

sible.»⁵⁹⁰ Wenige Stunden später schickte Bator einen Entwurf für Johnsons Aussagen vor den Kongressvertretern an den Präsidenten.⁵⁹¹

Der Entwurf sah vor, dass sich der Präsident zuerst über die öffentliche Debatte in den Zeitungen beschweren und danach zum Ausdruck bringen sollte, dass er die Truppen nicht abziehen würde, hätte er freien Spielraum: «If I were a dictator, I would not want to pull any troops right now.»⁵⁹² Als Gründe führte der Entwurf auf, die sowjetische Bedrohung sei gar nicht so schwach, wie man annehme und fügte an, dass auch allianzpolitische Gründe gegen Abzüge sprächen. Schliessen sollte Johnson mit dem folgenden Satz: «But I am no dictator. And with all the pressure that is being put on me to do some cutting, I thought that we should take a long and careful look.»⁵⁹³ Danach sollte Rusk die aussenpolitischen Risiken eines Abzuges und McNamara das Rotationskonzept erläutern.

Am 27. Februar traf sich Johnson mit den verschiedenen Senatoren und Repräsentanten sowie mit Rusk, McNamara, McCloy und Bator.⁵⁹⁴ Kurz vor dem Treffen bekam Johnson die aktualisierten Gesprächsvorbereitungen mit dem Hinweis, der Rotationsplan sei geheim und dürfe keinesfalls an die Öffentlichkeit gelangen.⁵⁹⁵ Am Treffen selbst machte Johnson klar, dass

590 Memorandum for Marvin Watson from Francis M. Bator, Subject: President' Leadership Meeting, Cabinet Room, 8:30 AM, Monday, February 27, unclassified, 25. Februar 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. unbekannt.

591 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, unclassified, 25. Februar 1967; und daran angeheftet: Talking Point for the President on Troop Cuts in Europe For Use in Leadership Meeting, 8:30 AM, Monday, February 27, 1967, unclassified, undated (künftig: LBJL, LBJ's Talking Points for Leadership Meeting, 27.02.67); beide in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 15, Non-Vietnam: January–February 1967, Nr. 29a und 29c.

592 LBJL, LBJ's Talking Points for Leadership Meeting, 27.02.67, S. 1.

593 Ebd., S. 3.

594 Zum Treffen erschienen folgende Personen: Senatoren: Mike Mansfield (Mehrheitsführer); Everett Dirksen (Minderheitsführer), Russell Long, Thomas Kuchel, Robert Byrd; Kongressabgeordnete: John McCormack (Speaker), Carl Albert (Mehrheitsführer), Gerald Ford (Minderheitsführer), Hale Boggs. Siehe: Record of the President's February 27 Meeting with the Congressional Leadership (from Francis M. Bator's notes, received December 26, 1968), secret, dekl. 14.11.85, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 45–52A, Nr. unbekannt (künftig: LBJL, Record of Leadership Meeting, 27.02.67).

595 Bator to the President, undated, unclassified, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, (Trilaterals) Leadership Breakfast, February 27, Nr. 3 sowie Talking Points: Force Levels in Europe, secret, dekl. 20.07.98, undated, in: Ebd., Nr. 8. Die neuen Unterlagen betonten zusätzlich die Gefahr für die Strategie der Flexiblen Erwidern durch die

er die Allianz keinesfalls zerstören wolle und daher sehr zurückhaltend sei, überhaupt Abzüge vorzunehmen. Auf Grund des innenpolitischen Drucks erwäge er jedoch einen Rotationsplan mit wenigen Abzügen von Soldaten. Als Gegenleistung strich Johnson das deutsche Goldversprechen hervor. Die Reaktionen der Senatoren und Repräsentanten war gemischt: Die Senatoren sprachen sich grösstenteils für Abzüge, die meisten Repräsentanten dagegen aus. Am kritischsten zeigte sich erwartungsgemäss Senator Mansfield, grundsätzlich kam jedoch Johnsons Vorschlag bei den Abgeordneten gut an.⁵⁹⁶

Wie Johnson McCloy in einer Besprechung am 2. März klar machte, war er sich dessen aber nicht so sicher. Für den Präsidenten hatte das innenpolitische Argument noch mehr Gewicht, als für Walt Rostow und Bator, der ja in seinen Memoranden an Johnson bereits grossen Wert darauf gelegt hatte:

«The Congressional position is three to one for substantial cuts; [...] I don't want you and Rostow and Francis to get the wrong impression about the Congress. I have dealt with those babies for 30 years; the breakfast went the way it did not because that's the way the Congress really feels, but because it's the way I managed it; [...] I laid out a very hard line, more arbitrary than I like, which made it difficult for them to disagree with the President of the United States.»⁵⁹⁷

Weiter führte Johnson aus, er habe bewusst zuerst John McCormack (Repräsentantenhaus; *Speaker of the House*) zu Wort kommen lassen, weil er dessen gerade Linie gekannt habe. Deshalb hätte sich Minderheitsführer Gerald Ford anschliessend nicht mehr richtig getraut, gegen seinen *Speaker* McCormack anzutreten. Danach rief Johnson bewusst zuerst die Repräsentanten auf, die eher auf seiner Seite standen, und erst zuletzt die Kritiker aus dem Senat. Johnsons Meinung nach war das Treffen deshalb so gut gelaufen.

Abzüge sowie die Tatsache, die Truppen seien aus Gründen der nationalen Sicherheit in Europa. Zudem wurden die Nachteile für mögliche Verhandlungen mit Moskau über parallele Truppenabzüge betont. Ansonsten brachten sie keine neuen Argumente vor, enthielten dafür aber die drei Prinzipien aus dem gemeinsamen Memorandum der drei Minister vom 23. Februar, mit denen McCloy künftig die Verhandlungen führen sollte.

596 LBJL, Record of Leadership Meeting, 27.02.67, S. 1f. Siehe zum Breakfast Meeting auch: Johnson, *The Vantage Point*, S. 309f.; Schertz, *Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, S. 390f.; Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 151; Schwartz, *Lyndon Johnsons and Europe*, S. 153; Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 280 und S. 315, FN 221; Treverton, *The Dollar Drain*, S. 129.

597 LBJL, LBJ's Conversation with McCloy, 01.03.67, S. 2 (siehe Kapitel 3.2.1, S. 160, FN 427).

Das Problem war aber, dass der Senat in aussenpolitischen Fragen mehr Einfluss hatte als das Repräsentantenhaus. Johnsons Fazit lautete daher: «I know damn well I don't have the votes; they're not there.»⁵⁹⁸

Die Anhörung und Information der Führer aus dem Kongress konnte nicht verhindern, dass am 1. März die Schaffung einer speziellen Kommission angekündigt wurde, die sich mit der Mansfield-Resolution befassen sollte. Sie war mit Mitgliedern aus dem *Armed Services Committee* und dem *Foreign Relations Committee* des Senats besetzt und stand unter Mansfields Leitung.⁵⁹⁹ Mitte März hatte Mansfield zwar eingelenkt und versprochen, bis zum Ende der Trilateralen keine Anhörungen im Senat durchführen zu lassen.⁶⁰⁰ Dennoch begannen ab dem 26. April 1967 die Anhörungen, bei denen auch McNamara und *Under Secretary of State* Nicholas Katzenbach aussagen mussten.⁶⁰¹

Am *Tuesday Luncheon* des 28. Februar 1967 diskutierten Johnson, McNamara und Rusk erneut die Instruktionen an McCloy. Zudem standen die Konsultationen in der NATO über den NPT auf der Themenliste.⁶⁰²

598 Ebd., S. 6.

599 Airgram to all NATO Capitals from DoS, Subject: The Mansfield Resolution, unclassified, 7. März 1967, in: LBJL, NSF, Name File, Box 6 [2 of 2], Senator Mansfield [1 of 2], Nr. 8.

600 Memorandum to the Under Secretary from EUR John M. Leddy, Subject: EUR Weekly Review Number Thirteen, secret, 17. März 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5048, Executive Secretariat, Weekly Focus Reports, 10/1966–10/1971, Lot69D93, Box 2, Weekly Activity Report, March 1967.

601 Memorandum to the Under Secretary from EUR John M. Leddy, Subject: EUR Weekly Review Number Seventeen, secret, 15. April 1967, in: Ebd., Weekly Activity Report, April 1967; Statement by Acting Secretary of State Nicholas Katzenbach: Hearings on U.S. Troops in Europe, Combined Subcommittee of the Senate Foreign Relations and Armed Services Committees, 26. April 1967, confidential, dekl. 20.07.98, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilaterals – Mansfield Resolution and Hearings on Trilaterals, April 1967, Nr. 4; Statement of Robert S. McNamara, Secretary of Defense, Before the Combined Subcommittee of Foreign Relations and Armed Services Committees Re US Troops in Europe, 26. April 1967, confidential, dekl. 20.07.98, in: Ebd., Nr. 3. Siehe auch: Wilson, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 152 und Brady, *Der amerikanische Kongress und Deutschland*, S. 222f.

602 Tuesday Luncheon, February 28, 1967: Agenda, by W.W. Rostow, top secret, dekl. 13.12.85, undated, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 1, Meetings with the President, January thru June 1967, Nr. 50; und: Memorandum to the Secretary (Absender unbekannt), Subject: Your Luncheon Meeting with the president and Secretary McNamara, 28. Februar 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5047, Executive Secretariat, Agenda for the Secretary's Luncheon Meetings with The President, Lot 74D164, Box 1, Presidential Luncheon Memoranda, 1964–1968.

Seit Anfang Februar verhandelten die USA bereits wieder mit der UdSSR, nachdem sie innerhalb der NATO – trotz deutschem und italienischem Widerstand – explizit dazu autorisiert worden waren.⁶⁰³ Erst eine Woche zuvor hatte der deutsche Regierungssprecher die Einwände der BRD gegen den NPT zusammengefasst.⁶⁰⁴ Zudem sprach Kiesinger am 27. Februar in einer Rede vor dem Verein der Unions-Presse (CDU) von einer Komplizenschaft zwischen den beiden Atommächten USA und UdSSR im Zusammenhang mit dem NPT.⁶⁰⁵ Das Thema NPT war in den Beziehungen zwischen den USA und der BRD auf seinem Höhepunkt angelangt. Es wurde beschlossen, McCloy Kiesinger bei seinem nächsten Treffen mit ihm auf den Zahn fühlen zu lassen, wo sein Problem mit dem NPT liege. Die Vorgehensweise für die trilateralen Verhandlungen und für die Konsultation bezüglich des NPT verschmolzen immer mehr miteinander.⁶⁰⁶

Nach den Gesprächen mit Rusk und McNamara und einer kurzen Unterhaltung mit McCloy konnte Johnson den neuen Instruktionen schliesslich zustimmen.⁶⁰⁷ Sie bestanden vor allem aus den drei Prinzipien, die bereits im Memorandum der Rostow-Gruppe im Namen der drei Minister an Johnson aufgestellt, danach aber intensiv debattiert und angepasst worden waren.⁶⁰⁸ Im Unterschied zu früheren Versionen enthielten die Prinzipien keinerlei Angaben über Johnsons Kürzungsabsichten der Truppen in Europa:

Our general approach to the Trilateral negotiations involves three inter-related factors:

603 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 29 (siehe Kapitel 1.1, S. 33, FN 18).

604 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 156. Siehe zu den deutschen Einwänden Kapitel 3.2.3, S. 176f.

605 Der Text der Rede ist abgedruckt in: Kiesinger, Die Grosse Koalition, S. 36–38. Die kritische Stelle lautet wie folgt: «Das Bündnis besteht weiter. Der Antagonismus besteht weiter. Aber darüber hat sich so eine Form des atomaren Komplizentums oder der gemeinsamen atomaren Verantwortlichkeit gebildet, die die Antagonisten immer näher und näher zusammenbringt.» (S. 36).

606 Action Items, Tuesday Lunch Meeting With the President, by Walt W. Rostow, secret, dekl. 18.11.93, 28. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 13, Walt W. Rostow, Vol. 21, February 12–28, 1967 [1 of 4], Nr. 4.

607 Letter from the President to John J. McCloy, no subject, unclassified, 1. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 53a (künftig: LBJL, President's Instructions to McCloy, 01.03.67). Zur kurzen Unterhaltung mit McCloy: Memorandum to the President from Francis M. Bator, no subject, confidential, dekl. 09.02.93, 28. Februar 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File, 2/1/67–2/28/67, Nr. 1.

608 Siehe Kapitel 4.1.2, S. 201.

- Force levels should be determined through agreement among the Allies on the basis only of security considerations, broadly construed;
- Germany should decide what levels of procurement in the U.S. and Britain it wishes to undertake in order to bring its military forces up to appropriate strength levels;
- Simultaneously, the Allies should deal with the remaining balance of payments consequences of allied troops stationed in Germany by cooperation in the management of monetary reserves or by other agreed means.⁶⁰⁹

Zudem machte Johnson klar, dass er einige Informationen brauchte, bevor er sich definitiv entscheiden konnte: Erstens die Resultate weiterer Konsultationen mit der BRD, Grossbritannien und anderen NATO-Staaten über die involvierten Sicherheitsaspekte; zweitens mögliche Abzugspläne der Briten oder anderer NATO-Staaten; und drittens das definitive Angebot der BRD in Bezug auf die Neutralisierung der Zahlungsbilanzverluste. Johnson beauftragte McCloy, die Bedeutung der Abmachungen mit der Bundesbank herauszustreichen. Dazu sollte er auf höchstem politischem Niveau – das hiess beim Kanzler – klarmachen, dass der Präsident entschlossen sei, die Sicherheit der Allianz nicht aufs Spiel zu setzen. Die USA suchten eine Abmachung, welche die finanziellen Folgen der Verteidigungsaufwendungen genauso zur gemeinsamen Angelegenheit erklärte, wie die Verteidigung der Allianz an sich. McCloy sollte daher unmissverständlich klar machen, dass der innenpolitische Druck in Washington bei ausbleibender finanzieller Kooperation so gross wäre, dass die Situation ausser Kontrolle geraten könnte. Zuletzt beauftragte Johnson den Verhandlungsführer, an der Ausarbeitung einer Lösung für die festgefahrene Situation zwischen London und Bonn mitzuhelfen.⁶¹⁰

Johnson befolgte mit seinen drei Verhandlungsprinzipien die taktischen Empfehlungen der Rostow-Gruppe vom Oktober 1966: Die USA boten ein alternatives *Offset*-Konzept an, um grosse Truppenabzüge zu verhindern.⁶¹¹ Das zweite Prinzip besagte, dass fortan die BRD allein entscheiden sollte, wie viel militärische Käufe sie in den USA tätigen wollte. Erstmals seit dem Beginn der Ausgleichszahlungen würde sich die BRD künftig nicht mehr

609 LBJL, President's Instructions to McCloy, 01.03.67, S. 1.

610 Ebd., S. 1f.

611 Siehe Kapitel 3.1.2, S. 137ff.

an eine vertraglich festgeschriebene Summe halten müssen. Das konkrete Junktim zwischen Truppenabzügen und der Ausgleichshöhe stellte Johnson somit nicht mehr auf. Mit dem ersten Prinzip legte sich Johnson fest, die Truppenstärken auf Grund von Sicherheitsüberlegungen festzulegen. Damit räumte er den Alliierten ein Mitspracherecht für Truppenabzüge ein, das es für den Präsidenten schwieriger machte, doch noch McNamaras Vorschlag eines grösseren Abzuges umzusetzen – auch wenn ehrlicherweise nicht die Rede von ausschliesslich sicherheitstechnisch basierten Entscheiden sein konnte. Wie ein späterer Bericht des US-Aussenministeriums zu den Verhandlungen ausführte, bestand darin der Kern des Entscheids Johnsons:

The first of the three principles constituted the essence of the President's decision. He was determined not to jeopardize the security of the Alliance for financial reasons.⁶¹²

Bevor Johnson McCloy zurück nach Europa schickte, wollte er mit ihm persönlich sprechen. Bator, der bereits vorgängig geraten hatte, McCloy's drohender Rücktritt dürfe kein Entscheidungskriterium sein, warnte Johnson vor dem Treffen: «McCloy believes so deeply in his no-cut position – and he is so convinced that it is bound to be the President's position – that, if you do not instruct him otherwise, he will probably leave a strong impression at the meetings that we plan no cuts.»⁶¹³ Auch in London war man noch immer misstrauisch gegenüber McCloy: Nach dem Treffen, um das es in den folgenden Abschnitten geht, fürchteten die Briten, McCloy's Ansichten hätten das Gespräch dominiert.⁶¹⁴ Besonders wichtig war es Johnson McCloy einzuschärfen, dass er in den Verhandlungen nichts sagen durfte, das einen späteren Abzugsentscheid erschweren könnte.

Am 1. März traf sich Johnson mit McCloy, Walt Rostow und Bator und erklärte über eine Stunde lang, was er von McCloy erwartete. Das Gespräch

612 LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 8.

613 Memorandum to the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 09.02.94, 1. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 3/1/67–3/15/67, Nr. 31.

614 Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 155. Siehe zum britischen Misstrauen auch eine Notiz Bators, der nach dem definitiven Entscheid Johnsons vom 9. März 1967 extra mit Wilsons Privatsekretär telefonierte, um ihm klarzumachen, dass das Angebot McCloy's tatsächlich der US-Regierungsposition entsprach und nicht McCloy's Vorstellungen: Memorandum for the Record by Francis M. Bator, Subject: Trilaterals – Bator Telephone Conversation with Michael Palliser, Private Secretary to PM Wilson, secret, dekl. 09.02.93, 10. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 4, Chron File 3/1/67–3/15/67, Nr. 13.

wurde in der Sekundärliteratur bereits eingehend analysiert, weshalb sich die Überlegungen an dieser Stelle nur noch auf die wichtigsten Punkte beschränken.⁶¹⁵ McCloy bemängelte an den neuen Instruktionen, dass sie keinen Hinweis auf Truppenabzüge enthielten. Daher wollte er von Johnson wissen, ob er die Position einnehmen konnte, die USA wollten momentan keine Abzüge. Der Präsident erläuterte McCloy, Rostow und Bator seine Ansichten bezüglich der Situation im Kongress, die er dramatischer als seine Berater einschätzte.⁶¹⁶ Mit einer seiner berühmten Allegorien zeigte er auf, dass er selber wisse, was er wolle, aber wegen der innenpolitischen Situation auch wissen müsse, was die Deutschen und die Briten wollten:

«I know how I feel: I want to marry and live with the woman; but it is damned important to know how she feels; her decisions will have an important bearing here.»⁶¹⁷

Er würde seine Position gerne halten, erklärte Johnson, sei aber nicht sicher, dass das möglich sein würde. Zudem war er wütend über Kiesingers Komplizenschafts-Andeutung in dessen letzten Rede zum NPT:

«You go tell the Germans that they have to be realistic; if I had a dollar for every time I consulted the Germans, I'd be a millionaire. So I don't much like what Kiesinger said in that speech of his; that's no way to deal with us; [...] they [the Germans] have been over here every six months on every damn subject you can imagine; for him to get up and make a speech that I don't consult is a damned outrage.»⁶¹⁸

In typischem Stil führte Johnson aus, dass er die Deutschen kenne, zumal er in Fredericksburg (einer deutschen Kolonie in Texas) aufgewachsen sei: «They [the Germans] are great people; but by God they are as stingy as

615 Die neueste und ausführlichste Untersuchung stammt von Schwartz: Ders., *Lyndon Johnson and Europe*, S. 153–155. Siehe auch: Ders., *NATO, Europe, and the Johnson Administration*, S. 35; Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 271f.; Trevorton, *The Dollar Drain*, S. 129. Schertz, *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, S. 392–394, verkannte Johnsons Strategie und warf Johnson vor, sich der Schwere der Krise mit den Alliierten nicht bewusst gewesen zu sein. Siehe zur Argumentation der vorliegenden Arbeit das Ende dieses Kapitels. Siehe zum Meeting mit McCloy und den drei Prinzipien auch: LBJL, *The Trilateral Negotiations and NATO*, S. 8.

616 Siehe weiter oben, S. 217.

617 LBJL, *LBJ's conversation with McCloy*, 01.03.67, S. 1.

618 Ebd., S. 1f. Siehe zu Kiesingers Rede S. 219.

Hell...»⁶¹⁹ Er beauftragte McCloy, den Deutschen und den Briten klarzumachen, dass ein Kompromiss gefragt sei. Vor allem Bonn war gefordert: «I am not ready to sign on any dotted line without knowing what they will do. The Germans are the key. They have a new Government. If they can come up with something to help the British, then maybe we can hold the line.»⁶²⁰ Er versuche alles, um die Linie zu halten, erklärte Johnson, aber er glaube, schliesslich werde er doch zwei Divisionen abziehen müssen. Daher müsse McCloy Kiesinger klar machen, dass Johnson in einer äusserst schwierigen Situation stecke:

«What you have to do is put great pressure to get the Germans. I want to use all the influence I can to hold the Alliance together and get the Germans to pay the bill. But they don't want to do it, and if they can't do it, I can't do it by myself.»⁶²¹

Für jeden Dollar, den die Deutschen und die Briten auszugeben gewillt waren, war Johnson bereit, zwei Dollars auszugeben. Unter Andeutungen auf den Wahlkampf 1968 erklärte Johnson, dass er sich dennoch dem innenpolitischen Druck beugen müssen, falls kein gutes Angebot von deutscher Seite komme.

McCloy warf ein, die gesamte Allianz stehe auf dem Spiel und die Welt drohe wieder anarchisch zu werden wie vor dem Zweiten Weltkrieg. Aufbrausend entgegnete Johnson:

«Jack, I know that; I'll try to hold this Alliance together longer than anybody else will [...]. But they [the British and the Germans] have got to put something in the family pot. I can't do it alone. [...] You cannot say what I can do until I know what the others come up with.»⁶²²

Ausserdem beauftragte Johnson McCloy, Kiesinger klarzumachen, dass Johnson böse auf ihn sei wegen der Rede zum NPT. Johnsons Meinung nach war Kiesinger dabei, in Paris, London und Washington einzukaufen und überall das Beste zu ergattern. Damit müsse er aufhören. Zum Schluss erklärte Rostow McCloy nochmals, was der einzige Weg war, um den Kon-

619 LBJL, LBJ's conversation with McCloy, S. 3.

620 Ebd.

621 Ebd., S. 4.

622 Ebd.

gress auf die Seite der Administration zu bringen: Ein guter Finanzhandel mit Bonn. Abschliessend sicherte Johnson zu, dass er dann vielleicht die Linie für den Abzug einer Division halten könne. Damit liess sich der Präsident nach wie vor alle Optionen offen.⁶²³

Die Tatsache, dass Johnson vor seinem Entscheid zuerst mit den Parlamentariern sprechen wollte, seine Einschätzung des Treffens mit diesen und das Gespräch mit McCloy legen nahe, dass innenpolitische Überlegungen im Entscheidungsprozess des Präsidenten die wichtigste Rolle spielten. Dabei war Johnson mit einer komplexen Situation konfrontiert: Einerseits war klar, dass er dem Senat mit Abzügen entgegenkommen musste, um innenpolitischen Widerstand gegen die Allianz- und Europapolitik künftig vermeiden zu können. Andererseits wusste Johnson auch, dass ein zu grosser Abzug – so sehr er der momentanen innenpolitischen Tendenz des Senats entsprochen hätte – langfristig zu einem aussenpolitischen Desaster führen könnte, das Konsequenzen für die Wiederwahl nach sich ziehen würde: Dem Zusammenbruch der NATO. Den Ausweg aus dieser Situation sah Johnson, wie auch Bator und Rostow, im finanzpolitischen Handel mit Bonn. Bevor er dessen Modalitäten jedoch genauer kannte, konnte und wollte sich Johnson nicht in der Truppenfrage festlegen.⁶²⁴

Dennoch stand fest, dass Johnson Deutschland nicht mehr mit Abzugsdrohungen zu einem besseren militärischen Ausgleich forcieren wollte. Er folgte stattdessen den Empfehlungen der Rostow-Gruppe vom Oktober 1966 und bot einen alternativen *Offset* an.⁶²⁵ Johnson versuchte nun, seine komplizierte politische Situation klarzumachen und Bonn konstruktiv zu einer Kompromisshaltung zu bringen:

«The President clearly rejected any idea of dealing with the Germans in terms of a threat to reduce our forces – through a unilateral US decision – unless they agreed to an adequate military procurement offset arrangement. His approach superseded the rigid military procurement offset idea, which had become a serious political liability to the German

623 Ebd., S. 7.

624 Siehe für Kommentare zu den Ansichten der Sekundärliteratur FN 615. Erst die neueste Arbeit von Schwartz (Ders., Lyndon Johnson and Europe) arbeitete die Motive und Absichten des Präsidenten in ähnlicher Weise heraus und kam zu einem ähnlichen Schluss. Dass die Innenpolitik für Johnson auch ein wichtiges Argument gegen grössere Truppenabzüge war, wurde in keiner der bisherigen Untersuchungen herausgearbeitet.

625 Siehe Kapitel 3.1.2, S. 137ff.

government and thus an impediment to the progress of the trilateral negotiations.»⁶²⁶

Das Treffen mit seinem Verhandlungsführer nutzte der Präsident, um McCloy mit seinen Problemen zu beeindrucken. Er vermittelte McCloy den Eindruck, dass sein Entscheid von dessen Auftritt in den nächsten Verhandlungsrunden abhängig war: Würde es McCloy schaffen, Bonn zu einem akzeptablen Angebot an London und zu finanzieller Kooperation mit Washington zu bewegen, könnte Johnson seine Linie halten, andernfalls nicht. Wie Bator ausführte, lag eine von Johnsons grössten Stärken darin, andere Personen von seinem Standpunkt zu überzeugen. Dazu benutzte er einen eigenen Stil, den Bator «die Behandlung» nannte:

«Act I was when much of what he said was intended either to induce his audience to do something Johnson wanted them to do (»the treatment»), or, as often as not, to entertain, tease [...] and—not infrequently—to let off steam. [...] Act I talk was full of exaggeration and tall tales, sometimes emotional, even intemperate [...].»⁶²⁷

Wenn Johnson jedoch Entscheide fällte, war er gemäss Bator völlig sachlich auf das Thema fokussiert. Der Auftritt Johnsons am Treffen mit McCloy muss eindeutig in die erste Kategorie eingeordnet werden. Da befürchtet werden musste, dass McCloy tatsächlich zu parteiisch sein könnte in den Verhandlungen, wählte Johnson wohl bewusst diese Art des Auftritts. Er wollte dem Verhandlungsführer klar machen, dass er zwar schon auf seiner Seite stand und seine Argumente gut verstand. Der Präsident vermittelte ihm aber gleichzeitig unmissverständlich, dass McCloy auch von den Gegenseiten Kompromisse erhalten musste. Der grösste Kompromiss von Johnsons Seite her war bereits gemacht: Das konkrete Junktim zwischen Truppenstärke und der Höhe der Ausgleichszahlungen war gefallen. Wie der Auftritt McCloy in der nächsten Verhandlungsrunde zeigen sollte, hatte der Präsident sein Ziel erreicht: Der Verhandlungsführer legte während der nächsten Woche in Deutschland mit vehementen Auftritten den Grundstein für den erfolgreichen Abschluss der Gespräche, indem er beide Verhandlungspartner ebenfalls zu Kompromissen bewegen konnte.

626 So das Aussenministerium zu Johnsons Entscheid in: LBJL, *The Trilateral Negotiations and NATO*, S. 9.

627 Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy*, S. 68f.

4.2 Eine Lösung zeichnet sich ab: Das Ende der Verhandlungen

Die erste Runde der trilateralen Verhandlungen im neuen Jahr fand am 27. Februar 1967 statt, ohne dass Washington und Bonn die nötigen Entscheide für die Fortsetzung der Verhandlungen fällen konnten. McCloy wartete zu diesem Zeitpunkt noch immer in Washington auf seine neuen Instruktionen, und auch in Bonn hatte sich das deutsche Kabinett seit der Sitzung Ende Januar zu keinem neuen Angebot durchbringen können. Zwar wurden die USA am 27. Februar vom deutschen Auswärtigen Amt über dessen neue Kabinettsvorlage informiert, über die am 15. März in einer Kabinettsitzung entschieden werden sollte. Sie sah vor, in Grossbritannien 200–250 Mio. DM für militärische Beschaffungen auszugeben. Wenige Tage zuvor erklärte zudem der deutsche Regierungssprecher von Hase, dass auch mit etwa 250 Mio. DM für zivile Käufe zu rechnen sei.⁶²⁸ Bis zur Kabinettsitzung vom 15. März blieb aber unklar, ob das Angebot auch definitiv war oder nicht.⁶²⁹

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den letzten Wochen der Verhandlungen. Es untersucht den im März ausgehandelten Durchbruch in der finanziellen Frage und analysiert anschliessend, warum Johnson am letzten Verhandlungstag entschied, weniger Flugzeuge als geplant abzuziehen. Zuletzt wird das erzielte Resultat analysiert und interpretiert.

4.2.1 Der finanzielle Kompromiss: Fortschritte im März 1967

McCloy's Vertreter in der trilateralen Verhandlungsrunde vom 27. Februar, Robert Bowie, hielt sich genauso zurück, wie der deutsche Verhandlungsführer Duckwitz. Thomson hingegen las eine Erklärung vor, die zuvor mit dem britischen Kabinett abgesprochen worden war. London bemängelte, dass man

628 Zu den militärischen Käufen siehe: Memorandum for the President from Walt W. Rostow, Subject: Foreign Affairs Summary, secret, dekl. 18.11.93, 28. Februar 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 13, Walt W. Rostow, Vol. 21, February 12–28, 1967 [1 of 4], Nr. 9. Zu den zivilen Käufen siehe: Treverton, *The Dollar Drain*, S. 92. Siehe zur Information der USA über die Kabinettsvorlage: Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 275f.

629 Insbesondere deshalb, weil Strauss noch immer harten Widerstand ausübte und keinerlei Mittel für Ausgleichszahlungen freigeben wollte. Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 10109 to DoT, DoD and McCloy from McGhee), limited official use, 1. März 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–79, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67.

einer Lösung ferner sei als je zuvor, obwohl Grossbritannien seit über einem Jahr auf seine Kürzungsabsichten in der BAOR hingewiesen hatte. Sollten nicht innert sechs bis acht Wochen Lösungen vorliegen und die trilateralen Verhandlungen abgeschlossen sein, sähe sich London deshalb gezwungen, am NATO-Ministertreffen vom 9. Mai massive Abzüge einzuleiten.⁶³⁰ Duckwitz konnte mit keinem neuen Angebot aufwarten. Er brachte seine Besorgnis zum Ausdruck, dass der finanzielle Aspekt der Verhandlungen alle anderen Aspekte (Bedrohung, Streitkräfteorganisation und Strategie), die bereits erfolgreich verhandelt worden seien, in den Hintergrund dränge. Er versuche alles, um mehr Mittel in Bonn zu erwirken, führte Duckwitz aus. Während sich mit den USA eine Lösung ankündige – Duckwitz spielte auf den Stand der Verhandlungen zwischen den Nationalbanken der USA und der BRD an – sei das Problem mit London schwerwiegender. Dann erwähnte Duckwitz dennoch die noch unentschiedene Vorlage des Auswärtigen Amts und sprach von möglichen 200–250 Mio. DM Rüstungskäufen in England. Was die Abzüge von Truppen anging, appellierte Duckwitz erneut an seine Verhandlungspartner, die Sowjets wegen parallelen Abzügen anzugehen. Abschliessend einigte man sich darauf, die Verhandlungen bis zu McCloy's Rückkehr zu unterbrechen und am 3. März fortzuführen.⁶³¹

An der trilateralen Sitzung vom 3. März 1967 hatte McCloy seinen stärksten Auftritt in den Verhandlungen. Er warf dem britischen und deutschen Verhandlungsführer vor, sie kümmerten sich gar nicht um die fundamentale Frage der Verhandlungen: «How to preserve the Atlantic Alliance and maintain the deterrent.»⁶³² McCloy hoffte, dass die Trilateralen eine Basis für den Erhalt der NATO bieten würden. Unter Anspielung auf die unverhohlenen britischen Abzugsdrohungen und auf den Vorwurf des «Komplizentums» von Kiesingers Seite her betonte McCloy, dazu sei jedoch eine konstruktivere Haltung nötig:

630 Incoming Telegram from AmEmbassy London (London 6925, 2 Sections), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 23.10.00, 27. Februar 1967, in: LBJL, NSF, CF, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67–4/67, Nr. 41, Section 1, S. 1–3 (künftig: LBJL, London 6925, 27.02.67). Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 272.

631 LBJL, London 6925, 27.02.67, Section 1, S. 3 – Section 2, S. 3; LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 9.

632 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 7113, 2 Sections), Subject: Trilateral Talks Morning Session – March 3, secret, dekl. 30.01.97, 3. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 56a, Section 1, S. 1 (künftig: LBJL, London 7113, 03.03.67).

«It is important to recapture spirit of cooperation and to reinvigorate the Alliance. Thus far, the Trilateral Talks have done little to achieve that goal. [...] [C]onstructive steps are overdue in Trilaterals and that severe problem confronting all three governments will not be solved by ultimata.»⁶³³

Danach erläuterte McCloy die neuen Prinzipien aus seinen Instruktionen und fügte an, dass die Entscheide anschliessend unbedingt in der NATO bestätigt werden müssten. Zudem erklärte McCloy, dass die deutsche Forderung nach parallelen Abzügen mit der UdSSR realistisch betrachtet werden müsse und daher sehr unwahrscheinlich sei.⁶³⁴

Thomson erklärte, auch für Grossbritannien bleibe die Allianz einer der wichtigsten Eckpfeiler der Aussenpolitik, doch das Zahlungsbilanzproblem sei dermassen erdrückend, dass London kaum eine andere Wahl habe, als Abzüge zu erwägen. Duckwitz zeigte sich ebenfalls betroffen. Ihm blieb aber nichts anderes übrig, als auf die anstehende Kabinettsitzung vom 15. März zu verweisen.⁶³⁵ Trotz Duckwitz' Bedenken beauftragten die Verhandlungsführer die Arbeitsgruppe III (Finanzen) mit der Ausarbeitung eines Berichts auf der Basis des provisorischen Angebots aus Bonn.⁶³⁶ Die Verhandlungsführer einigten sich abschliessend auf McCloy's Vorschlag, die nächste Runde am 20. März abzuhalten.⁶³⁷

Am Nachmittag diskutierten die Verhandlungsführer anlässlich eines von McCloy gewünschten privaten Treffens Detailfragen wie beispielsweise den Arbeitsplan für die Arbeitsgruppe III: Bei Treffen am 9. und 10. März sowie am 17. März sollte diese den Bericht bis zur nächsten Runde aushandeln, ohne jedoch den anstehenden Handel zwischen der Bundesbank und

633 Ebd., Section 1, S. 2f.

634 Ebd., Section 2, S. 2.

635 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 273f. Siehe auch: LBJL, London 7113, 03.03.67, Section 2, S. 1f.

636 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 7112), Subject: Trilateral Talks March 3 Afternoon: Financial Questions, confidential, dekl. 30.09.85, 3. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 57a, S. 1 (künftig: LBJL, London 7112, 03.03.67).

637 LBJL, London 7113, 03.03.67, Section 2, S. 4. Siehe zu den Verhandlungen des 3. März auch: N.Y. Times, Saturday March 4, 1967: U.S. Offers Allies New Plan to Ease Troop Cost Load, unclassified, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Talks (March–April 15, 1967), Nr. 4; Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 282f.; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 394f.; Zimmermann, Money and Security, S. 230.

der US-Zentralbank zu berücksichtigen. Stattdessen sollte London bilateral von den USA über die Fortschritte in dieser Frage informiert werden. Zudem sollte die Arbeitsgruppe zwei über NATO-Kapazitäten mit einer Studie über Verstärkungskapazitäten der USA und Grossbritanniens beginnen.⁶³⁸ Erstmals begannen Duckwitz und Thomson auch konkrete Konzessionen zu machen. Duckwitz deutete erneut an, dass nach dem Kabinettsbeschluss möglicherweise mit einem neuen deutschen Angebot für London gerechnet werden könne. Dafür müsse die deutsche Regierung aber eine britische Zusicherung haben, dass nicht mehr als eine Brigade der BAOR abgezogen würde. Thomson stimmte zwar zu, betonte aber, dass Wilson die Situation politisch zu entgleiten drohe – er brauche konkrete Sparankündigungen. McCloy erklärte, dass diese Gefahr offenbar allen drei Regierungen drohe. Auch Johnson brauche in der jetzigen Situation konkrete Angebote aus Bonn und London, um sich entscheiden zu können.

Der Bericht, der in Washington über das Treffen einging, war dennoch optimistisch: Die Briten würden am liebsten nur eine Brigade abziehen. Dazu müsste aber ein höheres Angebot aus Bonn vorliegen, möglicherweise ergänzt mit US-Zahlungen – dann sei aber damit zu rechnen, dass Grossbritannien nicht mehr länger auf einem vollen Finanzausgleich für seine Rheinarmee bestehen würde.⁶³⁹ Wie Eugene McAuliffe, der Koordinator der McCloy-Task-Force später festhielt, bedeutete dieser Tag den Durchbruch in den Verhandlungen: Ein Kompromiss stand unmittelbar bevor.⁶⁴⁰

Am gleichen Abend traf sich McCloy mit Premierminister Wilson und legte ihm Johnsons Meinung dar: Sobald London und Bonn mit Kompromissen einlenkten, sei auch er für grosszügige Lösungen bereit. Wilson tönte

638 LBJL, London 7112, 03.03.67, S. 2. Siehe auch: Memorandum of Conversation by Raymond J. Albright, Participants: McCloy, Bowie, McNaughton / Thomson u.a. / Duckwitz u.a., Subject: Trilateral Talks, confidential, dekl. 31.07.98, 6. März 1967 (vom Nachmittagstreffen des 3. März), in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Talks (March–April 15, 1967), Nr. 12, S. 4.

639 Rostow leitete das Telegramm aus London direkt an Johnson weiter: Cable from Walt Rostow to the President (CAP67101): Text of Cable from Ambassador Kaiser (London 7117), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 30.03.00, 4. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67–4/67, Nr. 5. Sein Kommentar an Johnson lautete: «This first report from Mr. McCloy indicates that they are beginning to talk turkey.» (Ebd., S. 1). Siehe auch: LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 9.

640 Letter from Eugene V. McAuliffe to John J. McCloy, no subject, unclassified, 31. Mai 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA1, Folder 22 (künftig: ACL, Letter McAuliffe to McCloy, 31.05.67).

zwar an, dass die Hälfte seines Parlaments die Prioritäten auf die Truppen in Deutschland und nicht jene östlich von Suez setzte. Dennoch blieb er hart: Entweder müsse der Zahlungsbilanzverlust voll gedeckt werden oder es folgten unwiderrufliche Abzüge. Nach der nachmittäglichen Sitzung mit Thomson und Duckwitz hatte McCloy dennoch das Gefühl, dass auch die Briten einlenken würden, sobald Konzessionen aus Washington und Bonn kämen.⁶⁴¹ Mit der Gewissheit, dass er somit nur noch Kiesinger zum Einlenken bringen musste, reiste McCloy weiter nach Stuttgart, um sich mit dem Kanzler zu treffen.⁶⁴²

McCloy traf Kiesinger am 4. März 1967 und informierte ihn über die Verhandlungsrunde in London sowie seine Gespräche mit Johnson. Er eröffnete das Gespräch mit einem Vorwurf an Kiesinger wegen dessen «Komplimentum»-Rede über den NPT und informierte den Kanzler, der Präsident sei verärgert. Johnson brauche eine Basis, auf der er sein NATO-Engagement vor seinen Kritikern im Kongress verteidigen könne, erklärte McCloy dem Kanzler. Zudem erläuterte McCloy die Prinzipien, wie sie aus den neuen Instruktionen von Johnson hervorgegangen waren: Die USA hielten nicht mehr an einer fixen Summe für militärische Beschaffungen fest, hofften dafür, dass der Deal mit der Bundesbank zu Stande komme. Johnson hoffe sehr, dass der Kanzler seine Probleme genauso verstehe, wie er die Probleme von Wilson und Kiesinger verstehe und in seine Entscheidungen miteinbeziehe. Kiesinger zeigte sich sichtlich betroffen und erklärte, er habe in seiner Rede nicht die US-Regierung kritisieren wollen.⁶⁴³

Danach führte McCloy die Fortschritte in London aus: Die inoffizielle Abmachung, dass Grossbritannien nur eine Brigade abziehen würde, falls

641 «The PM's attitude does not affect our judgment that if both the Germans and we are prepared to give some, the British will, in the last analysis accept less than a complete closing of the gap of their foreign exchange costs. Needless to say, Wilson's own interests would not have been served by indicating a more favorable attitude at this point.» Siehe: From Walt Rostow to the President (CAP67104), London 7115, no subject (McCloy's Meeting with Wilson), secret, dekl. 10.03.00, 4. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67-4/67, Nr. 4, S. 3. Siehe auch LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 10.

642 Siehe zu McCloy's Reiseroute: Memorandum by John J. McCloy, no subject, unclassified, 7. März 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 29 (künftig: ACL, McCloy Memo, 07.03.67).

643 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState, the President, and McNamara (Bonn 10266, 3 Sections), Subject: McCloy's Meeting with Kiesinger – Trilateral Talks, secret, dekl. 08.12.95, 5. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966-67, Book 2, Tabs 53-71, Nr. 60a, Section 1, S. 1f. Der Bericht über das Treffen gelangte auch zu Johnson.

Bonn sein Angebot revidieren sollte, und dass die USA in diesem Fall ebenfalls grosszügig mithelfen würden. Zudem erklärte er Kiesinger, dass ein Abzug britischer Truppen massive Auswirkungen auf die amerikanischen Einheiten in Deutschland hätte. Aus diesem Grund sei der Präsident auf Kiesingers Hilfe angewiesen, meinte McCloy und forderte den Kanzler auf, in der Kabinettsitzung vom 15. März seinen Einfluss einzusetzen, um die Abmachung mit der Bundesbank zu ermöglichen und ein neues Angebot an London zu erwirken.⁶⁴⁴

Kiesinger erklärte, dass seine Experten ohnehin mit einem massiven britischen Abzug rechneten und dass ausserdem die britischen Waffenprodukte für Deutschland äusserst unattraktiv wären. Sogleich kam der Kanzler aber wieder auf seine unglückliche Rede zu sprechen und versuchte, die Dinge gerade zu rücken. Er zeigte Verständnis für die gemeinsame Verantwortung der USA und der UdSSR als Nuklearmächte und somit auch für ihr Streben nach dem NPT. Dann erklärte der Kanzler, er wolle die NATO gestärkt sehen. In Deutschland herrsche momentan eine gewisse Unsicherheit bezüglich der USA, die zu unüberlegten Äusserungen führte:

«The non-proliferation situation, coming on top of the question of off-sets and the fall of Erhard after his unfortunate Washington visit, had constituted the last drop which made the barrel overflow, at a particularly difficult period in the life of the new Government.»⁶⁴⁵

Danach sprach der Kanzler erneut lange über den NPT und erläuterte das Gefühl in Deutschland, das Hauptmotiv der UdSSR sei, die BRD isolieren zu können. Das sei jedoch nicht die Schuld der USA. McCloy kam rasch aufs Thema zurück und fragte den Kanzler zum ersten Mal, was er vom Abzug einer Division und einiger Flugzeuge auf Rotationsbasis halte. Kiesinger hielt den Vorschlag für interessant, betonte aber, er sei kein Verteidigungsspezialist und müsse daher zuerst seine Experten die Lage beurteilen lassen. Zum Schluss versprach der Kanzler, er werde sein Bestes tun, um zu kooperieren.⁶⁴⁶

644 Ebd., Section 1, S. 2f. und Section 2, S. 1.

645 Ebd., Section 3, S. 1.

646 Ebd., Section 3, S. 2f. Siehe zum Gespräch zwischen McCloy und Kiesinger auch: LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 10; Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 155f; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 274f.; Zimmermann, Money and Security, S. 230f.; Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 395.

McCloy's Fazit vom Besuch war äusserst positiv: Er hielt den Kanzler für seriös und freundschaftlich und hatte das Gefühl, Kiesinger habe Johnsons Lage begriffen. Ausserdem habe der Kanzler erstmals in der Geschichte der BRD nicht dogmatisch am Truppeniveau der USA festgehalten, sondern interessiert auf McCloy's Vorschlag reagiert. Von grosser Bedeutung sei jedoch, einmal mehr die enge Verbindung der Truppen- und *Offset*-Frage mit dem Problem des NPT vor allem in der deutschen Wahrnehmung herauszustreichen.⁶⁴⁷

Einen Tag später traf sich McCloy mit Brandt in Berlin und führte dieselben Argumente an wie bereits beim Kanzler. Besonders betonte McCloy das britische Problem: Wenn die Finanzabmachungen mit der Bundesbank zu Stande kämen, müsste die BRD ihre Zahlungsangebote an Washington nicht erhöhen – diejenigen an London hingegen schon. Das Angebot müsse zwar höher sein, als die im letzten Oktober angebotenen 350 Mio. DM, aber dennoch nicht hundert Prozent der britischen Verluste betragen, deutete Bowie an, der McCloy ans Treffen begleitete. Brandt versicherte Kooperationsbereitschaft, warnte jedoch, dass an der Kabinettsitzung vom 15. März kaum alle Minister seine Meinung teilen würden.⁶⁴⁸

Vor seiner Rückkehr nach Washington informierte McCloy Duckwitz und Thomson in London über seine Gespräche mit Wilson, Kiesinger und Brandt.⁶⁴⁹ Duckwitz erwähnte erneut die 250 Mio. DM zivile Güter und 200 Mio. DM militärische Güter, mit denen London nach der Kabinettsitzung möglicherweise rechnen könnte. Thomson deutete an, dass dies reichen könnte, falls die BRD den Abzug einer Division akzeptiere und die USA ebenfalls London entgegenkämen.⁶⁵⁰ Duckwitz wies ausserdem McCloy darauf hin,

647 Siehe dazu auch Kapitel 4.2.2 und Kapitel 4.3.2.

648 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState, the President, and McNamara (Bonn 10267), Subject: McCloy's Meeting with Brandt – Trilateral Talks, secret, dekl. 01.12.95, 5. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 61a.

649 ACL, McCloy Memo, 07.03.67.

650 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState, the President, and McNamara (London 7138), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 18.05.00, 6. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 63a, S. 1f. Die britischen Zahlungsbilanzverluste betragen 850 Mio. DM, die BRD würde 450 Mio. DM ausgleichen. Von den fehlenden 400 Mio. DM könnte GB gemäss Thomson die Hälfte nach Abzügen wegstecken. Die USA müssten somit 200 Mio. DM aufbringen.

dass ein Brief Johnsons an Kiesinger hilfreich wäre, um den Kanzler für die anstehende Kabinettsitzung besonders kooperativ zu stimmen.⁶⁵¹

McCloy kehrte somit mit einer möglichen Lösung in der Tasche nach Washington zurück. Der Ausgang der Gespräche hing nun primär von der deutschen Kabinettsitzung vom 15. März 1967 sowie von Johnsons Entscheidung ab, ob er die finanzielle Lücke zwischen Bonn und London schliessen helfen würde oder nicht. Die Zeichen in Bonn standen nicht schlecht. McGhee berichtete von optimistischen Zeitungs-, Radio- und Fernsehberichten über das Treffen zwischen Kiesinger und McCloy. Seit langem fühlte sich Bonn erstmals wieder ernst genommen und ernsthaft zu den anstehenden Fragen konsultiert:

«Stories on the meetings have widely echoed an Embassy press statement [...] which described McCloy's visit as a part of close and continuing consultations between the US and FRG on all major problems of common interests. The FRG Government is obviously interested in furthering the favorable public reaction to the meetings. [...] Concerning the offset, Ahlers said that this problem between the US and Germany was on its way to solution.»⁶⁵²

Gleichzeitig instruierte Rusk seinen NPT-Unterhändler in Genf, äusserst vorsichtig vorzugehen und den Eindruck zu vermeiden, der NPT habe für die USA Priorität vor der NATO-Solidarität. Falls mehr Zeit für Konsultationen nötig sei, solle sich Foster diese ruhig nehmen: «Incidentally, at the end of some brief comment on the NPT to Jack McCloy, Kiesinger said 'I think we should find an agreement'. Good luck.»⁶⁵³ McCloy hatte offenbar

651 Ebd., S. 2. Walt Rostow leitete den Bericht über das Treffen umgehend an Johnson weiter und bereitete ihn schon auf die nächste Besprechung zum Thema vor: «[...] McCloy may be raising with you the possibility of messages to both Kiesinger and Wilson to help pull the party together towards a solid deal.» Memorandum to the President from W.W. Rostow, no subject, unclassified, 7. März 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 14 [1 of 2], Walt Rostow, Volume 22, March 1–9, 1967 [1 of 2], Nr. 43. Daran angeheftet war London 7138.

652 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 10335), Subject: The McCloy Visit, limited official use, 7. März 1967, in: NARA II, RG59, CFPP, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67. Ahlers war der stellvertretende deutsche Regierungssprecher.

653 Outgoing Telegram from Rusk to U.S. Mission Geneva, literally eyes only for Foster from the Secretary, no subject, secret, dekl. 12.07.95, 8. März 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 26, Non-Proliferation Treaty, 7/22/66, Vol. I [1 of 2], Nr. 4.

gleich an mehreren Fronten das Eis gebrochen und die Kooperationsbereitschaft auf beiden Seiten gesteigert: Auch die USA bewerteten Konsultationen höher als zuvor.

Obwohl der deutsche Kabinettsbeschluss noch immer ausstand, trafen sich am 8. März 1967 erneut McCloy, Johnson, Rusk, McNamara, Fowler, Walt Rostow und Bator, um die US-Position den neuesten Entwicklungen anzupassen.⁶⁵⁴ Die anstehende Frage war, wie mit der offenen Lücke zwischen dem deutschen Maximalangebot und den britischen Minimalforderungen umgegangen werden sollte. Nach dem neuen, inoffiziellen Angebot aus Bonn und der angedeuteten britischen Bereitschaft, einen Teilverlust hinzunehmen, belief sich diese Lücke auf \$40 Mio. Johnson musste sich entscheiden, ob die USA beim Schliessen der Lücke helfen wollten und wie viele Truppen er nun aus Europa abziehen würde. Bator informierte den Präsidenten vorgängig auch über die Abmachung mit der Bundesbank: Die BRD würde für \$500 Mio. Schatzanweisungen von vier bis fünf Jahren Laufzeit kaufen, die von den veranschlagten \$800 Mio. US-Zahlungsbilanzverlust für die Truppen in der BRD abgezogen werden könnten. Zudem würde die Bundesbank keine Dollars mehr in Gold umtauschen.⁶⁵⁵

Bator empfahl dem Präsidenten, McCloy folgendes Angebot machen zu lassen: Das inoffizielle Angebot Duckwitz' über die DM 450 Mio. für London müsste offiziell bestätigt werden; die USA würden dafür mit Druck auf London helfen, höchstens eine Brigade abzuziehen und die BAOR somit von 55'000 auf 50'000 Soldaten zu reduzieren; falls nötig würden die USA gar die \$40 Mio.-Lücke zwischen London und Bonn decken; und die USA würden maximal eine Division Soldaten im Rotationsmodus abziehen. Für Bator war klar: Würden die USA weniger bieten, käme kein Abkommen

654 Auf Johnsons Wunsch wurden E. Rostow, McNaughton und Deming von der Sitzung ausgeschlossen. Siehe Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your 12:45 p.m. Meeting with McCloy, et al, unclassified, 8. März 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 51, Trilateral Negotiations, Nr. unbekannt.

655 Wilson musste mindestens \$154 Mio. einsparen können, um seinen Schatzmeister Callaghan politisch ruhig halten zu können (und lag damit noch immer \$82 Mio. unter den Zahlungsbilanzverlusten; um so viel konnte London entgegenkommen). Das inoffizielle deutsche Angebot belief sich auf \$114 Mio. (450 Mio. DM). Siehe: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your 12:45 p.m. Meeting with John McCloy on the Trilaterals, secret, dekl. 30.04.93, 8. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meetings with the President, #1 March 8, 1967; #2 March 9, 1967, Nr. 16 (künftig: LBJL, Bator to Johnson, 08.03.67).

zwischen Bonn und London zu Stande und der unkontrollierbare Truppenrückzugsprozess würde losgetreten.⁶⁵⁶

Sowohl McNamara als auch Fowler äusserten sich aber an der Sitzung gegen eine US-Hilfe zur Überbrückung der Lücke zwischen London und Bonn. Der Präsident erkundigte sich, ob der folgende Vorschlag realistisch wäre: Die USA zögen eine Division, Grossbritannien eine Brigade ab und die BRD und Grossbritannien teilten die Lücke von \$40 Mio. Da McCloy diese Position für nicht verhandelbar hielt, beauftragte Johnson seine Berater, Wege zur Schliessung der Lücke zu finden, die er aber keinesfalls allein schliessen wollte. Am nächsten Tag sollte in gleicher Besetzung erneut über die Frage diskutiert werden.⁶⁵⁷

Wenige Stunden nach der Sitzung informierte Bator Johnson, die Rostow-Gruppe sei dabei, Lösungen für die Überbrückung der Lücke zu suchen. Bator betonte aber, dass seiner Meinung nach kein Weg um «reales amerikanisches Geld» herumführte. Er verwies Johnson auf Wilsons und Kiesingers heikle Situationen und auf die Tatsache, dass noch nicht einmal das deutsche Angebot, auf dem die jetzige Rechnung basiere, gesichert sei. Die Verhandlungen waren gemäss Bator nur zu retten, wenn Johnson in den sauren Apfel biss. Danach strich er nochmals für Johnson hervor, warum der Deal für die USA so vorteilhaft war:

«This morning neither Fowler nor McNamara mentioned by far the most important part of the US-German deal: Bundesbank agreement to a public pledge not to convert dollars to gold. This is a major breakthrough. In effect it will put the Germans on a dollar standard. And it is an enormous first step toward getting the other Europeans (ex-France) to agree to the same kind of rules. If we succeed – and after some serious education on the Hill and in the financial community – we will no longer need to worry about reasonable balance of payments deficits. This arrangement will not give us an unlimited printing press. But as long as we run our economy as responsibly as in the past few years, it will permit us to live with moderate deficits indefinitely. It will be the

656 Ebd., S. 2f.

657 Record of President's March 8 Meeting with Messrs. Rusk, McNamara, Fowler, McCloy, Walt Rostow, and Bator (from Bator's notes, received December 26, 1968), secret, dekl. unbekannt, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 64c.

ideal transition arrangement until Joe Fowler's major liquidity reform goes into effect.»⁶⁵⁸

Auch innerhalb des Aussenministeriums wurde Rusk gedrängt, sich in der Sitzung am nächsten Tag durchzusetzen. Wie Leddy ihm klarmachte, war die Abmachung mit der deutschen Bundesbank viel wertvoller als die Nachteile der Überbrückung der \$40 Mio.-Lücke zwischen London und Bonn. Rusk sollte daher am nächsten Tag folgende Lösung durchsetzen: Bonn würde sich erstens für die Vereinbarung mit den USA und die Bezahlung der DM 450 Mio. an London verpflichten; London würde sich zweitens bereiterklären, mit diesem deutschen Angebot plus \$40 Mio. aus Washington sowie dem Abzug von maximal einer Brigade auszukommen; und drittens würde sich Washington zu einem Abzug von höchstens einer Division und drei Jagdgeschwadern sowie zur Überbrückung der \$40 Mio. Lücke an London verpflichten und würde die deutschen finanziellen Angebote als Beitrag zur Lösung des *Offset*-Problems akzeptieren. Leddy betonte, die Initiative liege nun bei Rusk:

«I hope you will weigh in heavily tomorrow on a solution along these lines. A trilateral agreement is within sight and a failure could be really disastrous for NATO. Once more (sorry!) US (and State) leadership is an absolute must.»⁶⁵⁹

Am 9. März 1967 hatte Johnson zu entscheiden, mit welchem Angebot er McCloy zurück in die Verhandlungen schicken wollte. Als Lösung zur Überbrückung der \$40 Mio.-Lücke hatte die Rostow-Gruppe folgende fünf Möglichkeiten ausgearbeitet: Erstens könnten die USA verlangen, dass

658 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Trilateral – Your Meeting Tomorrow with McCloy, et al (11:00 o'clock: Rusk, McNamara, Fowler, McCloy, W. Rostow and Bator), secret, dekl. 30.04.93, 8. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meetings with the President, #1 March 8, 1967; #2 March 9, 1967, Nr. 14b, S. 2 (künftig: LBJL, Bator to Johnson 2, 08.03.67). Damit schafften es die USA schliesslich, das gefährdete internationale Währungssystem vorläufig zu schützen, bis im Oktober 1967 das Konzept der Special Drawing Rights vorlag und im März 1968 der Goldmarkt in einen offiziellen und einen privaten Markt aufgeteilt wurde. Siehe dazu Kapitel 4.3.2 und Kapitel 1.2.

659 Memorandum to the Secretary (Rusk) from John M. Leddy (EUR), Subject: Meeting with President, March 9, on Trilaterals, secret, dekl. 20.07.98, 8. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meetings with the President, #1 March 8, 1967; #2 March 9, 1967, Nr. 14g, S. 3.

Grossbritannien ohnehin gemachte Extra-Ausgaben der USA für die Überbrückung der Lücke akzeptierte,⁶⁶⁰ zweitens könnte der geplante Kauf der F-111 Kampfflugzeuge in Grossbritannien beschleunigt werden,⁶⁶¹ drittens könnten sich die USA zu zusätzlichen \$40 Mio. an Rüstungskäufen in Grossbritannien entschliessen; viertens könnten einige der aus Deutschland abzuziehenden Jagdgeschwader nach Grossbritannien statt in die USA abgezogen werden; und fünftens könnte von den vom laufenden *Offset*-Vertrag von der BRD geschuldeten \$455 Mio. ein Teil an Grossbritannien abgezweigt werden.⁶⁶² Wie Bator herausstrich, war Fowler gegen die fünfte Variante, da die Zahlungen aus Bonn bereits fix in die Zahlungsbilanz eingeplant worden waren, und McNamara gegen die vierte, weil er die Flugzeuge zurück in den USA haben wollte. Bator mass deshalb der Variante zwei, der Beschleunigung des F-111-Deals, sowie der Variante drei, dem Aufbringen zusätzlicher \$40 Mio., die grössten Verwirklichungschancen bei.⁶⁶³

Johnson musste sich ausserdem entscheiden, ob ein Brief an Kiesinger losgeschickt werden sollte, wie es Duckwitz kürzlich McCloy nahe gelegt hatte. Bereits seit Tagen war das US-Aussenministerium mit der Ausarbeitung eines Entwurfs beschäftigt und schon seit längerem versuchten Rusk und Walt Rostow Johnson zu einem Treffen mit Kiesinger zu überzeugen.⁶⁶⁴ Auf Grund der unvorteilhaften NPT-Rede Kiesingers vom 27. Februar war Johnson jedoch äusserst zurückhaltend in dieser Frage und musste von Rusk persönlich überzeugt werden. Daher votierte Rusk in der Sitzung sowohl für die Massnahmen zur Schliessung der Finanzlücke zwischen London und

660 Zu nennen wären hier: Truppen aus Frankreich, die neu in Grossbritannien stationiert werden (\$20 Mio.); Anrechnung der zusätzlichen \$30 Mio., die die USA in Grossbritannien schon dieses Jahr statt erst später ausgaben (siehe nächste Fussnote); zudem gaben die USA insgesamt \$10 Mio. mehr in Grossbritannien aus, als London bisher annahm. Siehe: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Trilaterals – Working Paper on Bridging the UK-FRG Gap, secret, dekl. 14.11.85, 8. März 1967 (Rostow-Gruppe Papier), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 66b (künftig: LBJL, Bridging the UK-FRG Gap, 08.03.67).

661 Ebd., S. 3. Die USA waren verpflichtet, zwischen 1966 und 1978 \$325 Mio. in GB zu bestellen (als Gegenleistung zum britischen Kauf von F-111 Flugzeugen). Bis zu diesem Zeitpunkt waren bereits \$145 Mio. gekauft. Der Vorschlag lautete nun, die fehlenden \$180 Mio. in den nächsten zwei Jahren zu zahlen, statt verteilt bis 1978.

662 Ebd. Siehe auch LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 12.

663 Siehe LBJL, Bridging the UK-FRG Gap, 08.03.67, S. 1, sowie: Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 14.11.85, 8. März 1967, in: NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 66a.

664 Bezüglich des Briefes: Memorandum to the Secretary (Rusk) and the Under Secretary (Katzenbach) from Eugene V. Rostow, no subject (draft letter to Kiesinger), secret, dekl.

Bonn, als auch für den Brief Johnsons an den deutschen Kanzler. McCloy erklärte an der Sitzung, er glaube Bonns Einverständnis zum Abzug einer Division gewinnen zu können, aber mehr Geld für London sei kaum herauszuholen. Gegen Fowlers und McNamaras Widerstand meinte Johnson, er wolle die NATO nicht wegen \$40 Mio. untergehen sehen:

«The President leaned across the table and said something like »Listen, Joe [Fowler], it's a middle-sized poverty grant to New York City, you don't really want me to screw up the alliance for that...»⁶⁶⁵

Johnson entschied sich dafür, dass Deutschland die eine Hälfte der Lücke aufbringen musste. Die andere Hälfte sollte von den USA durch eine Kombination der Vorschläge der Rostow-Gruppe übernommen werden. Ausserdem beschloss der Präsident, den Brief an Kiesinger zu senden.⁶⁶⁶ Nach dem nächsten Treffen der drei Verhandlungsführer in London vom 14. März 1967 wurde jedoch klar, dass die USA auch die deutsche Hälfte der Lücke überbrücken mussten. Die Briten akzeptierten zwar die Anrechnung der Hälfte der \$35 Mio.-Zahlung aus Washington vom November 1966⁶⁶⁷ und rechneten einen Teil der Zahlungsbilanzeinnahmen aus der Umstationierung von US-Einheiten aus Frankreich nach Grossbritannien mit ein, lehnten jedoch die Beschleunigung des F-111-Kaufs ab. Johnson musste daher einwilligen, auch die zweite Hälfte der \$40 Mio. zu übernehmen, wie ihm Bator zuvor

22.05.99, 2. März 1967; und: Memorandum for the President from Dean Rusk, Subject: Draft Letter to Chancellor Kiesinger, secret, dekl. 22.05.99, 2. März 1967; und: Draft Letter from the President to Kiesinger, undated; alle in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Memos, 12/66-3/67 [1 of 2], Nr. 108, 108a und 108b. Bezüglich des Treffens mit Kiesinger: Cable from Walt Rostow to the President (CAP67076), Subject: Kiesinger Visit, secret, dekl. 20.03.00, 3. März 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 14 [1 of 2], Walt Rostow, Volume 22, March 1-9, 1967 [2 of 2], Nr. 80.

665 So berichtete Bator von der Sitzung: Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 68.

666 Record of President's March 9 Meeting with Messrs. Rusk, McNamara, Fowler, McCloy, Walt Rostow, and Bator (from Bator's notes, received December 26, 1968), secret, dekl. 14.11.85, undated, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966-67, Book 2, Tabs 53-71, Nr. 67g und LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 12. Die Kombination bestand aus Variante 1 (Grossbritannien akzeptiert ohnehin anfallende zusätzliche US-Ausgaben), Variante 2 (Beschleunigung der Zahlungen für den F-111-Deal), Variante 3 (zusätzliche Einkäufe in Grossbritannien) und Variante 5 (Umleitung von Geldern aus dem laufenden Offset-Vertrag zwischen Bonn und Washington nach London). Mehr zum Brief an Kiesinger auf der nächsten Seite.

667 Siehe Kapitel 3.2.2.

empfohlen hatte: «The \$20 million procurement diversion is a very small price to pay to avoid the unravelling of NATO with which we seemed to be threatened as recently as a week ago.»⁶⁶⁸

Unmittelbar nach der entscheidenden Sitzung mit Johnson nahm McCloy Kontakt mit Thomson auf, um ihn über die mögliche Vereinbarung zu informieren. Die Antwort kam in Form einer offiziellen Bestätigung vom britischen Aussenminister:

«HMG [Her Majesty's Government] wants the President and the Administration to be quite clear that if the figures given above are firm, they, HMG, need only withdraw one brigade.»⁶⁶⁹

Die amerikanische und die britische Position standen somit bereits am 9. März 1967 fest: Beide Seiten gingen Kompromisse ein. Johnson entschied sich nicht nur für die kleinere Abzugsvariante, sondern war auch bereit, zwischen Bonn und London zu vermitteln. Wilson verzichtete seinerseits auf einen vollen Ausgleich aus Bonn und zog dennoch nur eine Brigade ab. Auf Grund der britischen Beitrittsabsichten in die Europäische Gemeinschaft bekamen die Truppen in Deutschland stetig höheren politischen Wert, während diejenigen östlich von Suez zunehmend an Bedeutung verloren. Einen guten Monat später wurde Washington zudem darüber informiert, dass sich Grossbritannien bis Mitte der 1970er-Jahre vollständig aus den Regionen östlich von Suez zurückziehen wollte.⁶⁷⁰

Die gesamten Verhandlungen hingen nun vom Entscheid des deutschen Kabinetts ab, der am 15. März fallen sollte. Am 11. März 1967 sandte Johnson daher den erwähnten Brief an Kiesinger, um den Entscheidungsprozess

668 Zitat: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Trilaterals – Status Report, secret, dekl. 29.01.93, 17. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 72a (künftig: LBJL, Trilaterals Status Report by Bator, 17.03.67). Siehe zu den Sitzungen am 9. März auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 277; Zimmermann, Money and Security, S. 231; Treverton, The Dollar Drain, S. 132; und Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 397f.

669 George Brown (Aussenminister Grossbritanniens) Wants the Following Message Conveyed to the State Department this Afternoon, secret, dekl. 20.07.98, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meetings with the President, #1 March 8, 1967; #2 March 9, 1967, Nr. 4. Siehe auch LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 12.

670 Siehe Memorandum for the President from Walt W. Rostow, no subject, confidential, dekl. 03.12.99, 19. April 1967, in: LBJL, NSF, CF, Box 211, United Kingdom, Vol XI, Memos 4/67–6/67, Nr. 100. Diese Tendenz begann sich bereits 1966 anzukündigen. Siehe dazu Kapitel 2.1.2.

in Bonn zu beeinflussen. Johnson betonte darin, wie wichtig die Verhandlungen aus seiner Perspektive für die Zukunft der Allianz waren in einer Zeit, in der alle Mitglieder von innenpolitischen Problemen politischer und ökonomischer Natur gefordert wurden. Unter Erwähnung der drei Prinzipien, die Johnson am 1. März als neue US-Position definiert hatte, deutete er auf die Bedeutung der Bundesbank-Kooperation hin. Aber auch die Zahlung an Grossbritannien müsse als echter Beitrag zur alliierten Solidarität gesichert werden. Unter Andeutung auf den Abzug einer Division versprach Johnson, keine weitergehenden Abzüge zuzulassen. Ausserdem verwies er nochmals auf die Bedeutung des NPT und der Reform des internationalen Währungssystems. Johnson appellierte an den Kanzler, seine Verantwortung für die Allianz wahrzunehmen.⁶⁷¹

In der Kabinettsitzung vom 15. März 1967 konnte sich Brandt mit Kiesingers Hilfe, der sich von Johnsons Brief sehr beeindruckt zeigte und während der Sitzung immer wieder daraus zitierte, gegen Strauss durchsetzen. Strauss billigte innerhalb des Verteidigungshaushaltes 1968 zusätzliche Zahlungen an London in der vorgesehenen Höhe für militärische Käufe und Wirtschaftsminister Schiller stellte zudem 200–250 Mio. DM für zivile Beschaffungen in Aussicht. Kiesinger hatte offenbar begriffen, dass die britischen Truppen einen grossen Einfluss auf die amerikanischen Bestände hatten und mass ihnen daher die nötige Bedeutung zu.⁶⁷² Ausserdem billigte das Kabinett die von Bundesbankpräsident Blessing geschilderten Abmachungen mit der US-Zentralbank. Das Kabinett beschloss, der Bundesbank eine dafür nötige schriftliche Erklärung über die Zweckmässigkeit einer solchen Abmachung zuzustellen und gab Blessing freie Hand für den Abschluss der Vereinbarung.⁶⁷³ Noch nicht befasst hatte sich das Kabinett jedoch mit

671 Letter from President to Kiesinger (State 153411), secret, dekl. 11.04.91, 11. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 68a (künftig: LBJL, State 153441, 11.03.67). Siehe auch LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 13.

672 Siehe: Treverton, The Dollar Drain, S. 152. Siehe auch Kapitel 3.2.3.

673 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 10754, weitergeleitet ins Weisse Haus), no subject, secret, dekl. 25.06.93, 15. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 3; Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 10742, pass Treasury, DoD and McCloy), no subject, unclassified, 15. März 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67. Siehe für Details zur Kabinettsitzung: Hafendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 275f.; Treverton, The Dollar Drain, S. 91f. und S. 132; Zimmermann, Money and Security, S. 231f.; Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 157.

der Rotation der US-Division, wie sie McCloy bereits gegenüber Kiesinger angedeutet und auch anlässlich des Treffens am 14. März in London nochmals erwähnt hatte. Damit wollte sich Kiesinger erst später befassen, wobei bereits zu diesem Zeitpunkt klar wurde, dass Bonn vor einer Einwilligung zuerst einige Fragen geklärt haben wollte.⁶⁷⁴

Wie sowohl McCloy als auch Walt Rostow vermuteten, kam das deutsche Einlenken nicht unerwartet. Nach den ersten Monaten mit engen Kontakten nach Frankreich musste Ernüchterung im deutschen Kabinett eingezogen sein, mutmasste McCloy: «Therefore, they probably are more ready than even a few weeks ago to think of tightening up the West as a basis for their policy.»⁶⁷⁵ Walt Rostow vermutete gar, dass Kiesinger von Anfang an wusste, dass in Paris nichts zu holen war. Kiesinger habe dennoch eine Annäherung an Frankreich versuchen müssen, um seine Kritiker (wie beispielsweise Strauss) von den Grenzen der Kooperation mit Paris überzeugen zu können.⁶⁷⁶

Blessing informierte die amerikanische Zentralbank am 17. März 1967 darüber, dass die Vereinbarung von deutscher Seite angenommen worden sei. Der entscheidende Abschnitt lautete wie folgt:

«You may be assured that also in the future the Bundesbank intends to continue this policy and to play its full part in contributing to international monetary cooperation.»⁶⁷⁷

Am 30. März erhielt der Vorsitzende der amerikanischen Federal Reserve Bank, William Martin, den Brief von Bundespräsident Blessing, in dem

674 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 10692), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 21.05.99, 14. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 4.

675 Memorandum of Conversation by W.W. Rostow, no subject (McCloy calls at 8:30 a.m. today with the following report), secret, dekl. 06.03.84, 15. März 1967, in: LBJL, NSF, Name File, Box 7, Rostow Memos [2 of 2], Nr. 148, S. 1. Das neue deutsche Kabinett nahm zuerst Kontakte mit Frankreich auf, weil es die Beziehungen zum Nachbar wichtiger einstufte als sein Vorgänger.

676 «Therefore, they have pretty well come to the judgment that they must rebuild their tie to the United States as the foundation for their policy over the near and middle future.» Siehe: Memorandum for the President from W. W. Rostow, no subject, secret, dekl. 30.06.00, 23. März 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 14 [2 of 2], Walt Rostow, Volume 24, March 16–31, 1967 [3 of 5], Nr. 113, S. 1. Die hier untersuchten Vermutungen werden an dieser Stelle nicht weiter vertieft, da die deutsche Ansicht nicht das Thema dieser Arbeit ist.

677 Memorandum from William M. Martin, Jr. (US-Federal Reserve), unclassified, 17. März 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 51, Trilateral Negotiations.

der oben formulierte Satz offiziell als Zusicherung an die USA übermittelt wurde. Begleitet war das Schreiben von einem Brief des Kanzlers an Blessing, in dem die Bundesbank dazu autorisiert worden war.⁶⁷⁸ Die Bestätigung über den Kauf der US-Sicherheiten ging am 20. April 1967 bei Fowler ein.⁶⁷⁹

In einem Zwischenfazit informierte Bator den Präsidenten am 17. März 1967 über die erreichte Lösung. Es ging gemäss Bator jetzt nur noch darum, die Truppenabzüge in der NATO absegnen zu lassen. Zudem müsse die Administration auch in den USA zuerst noch die Übereinkunft richtig verkaufen können: Die Vorteile des deutschen Goldversprechens und der Käufe der Staatsanleihen müssten ebenso betont werden wie die Tatsache, dass nicht unüberlegt Truppen abgezogen würden, sondern die NATO vielmehr «ihre Socken hochgezogen habe» und ein verantwortungsvolles Massnahmenpaket geschnürt worden sei.⁶⁸⁰ Ohne das Resultat der nächsten Runde der Trilateralen Verhandlungen vom 20. und 21. März in Washington vorwegnehmen zu wollen, zog Bator bereits ein erstes Fazit:

«All in all – and assuming things come off on schedule Monday [at the next Tripartite meeting] – we have probably avoided what could have become a major crisis in our Atlantic relations.»⁶⁸¹

Mit den erreichten Ergebnissen der letzten Woche war der Weg nun frei für eine trilaterale Vereinbarung über Truppenstärken und Devisenausgleich. Die nächste Runde der trilateralen Verhandlungen am 20. und 21. März 1967 in Washington brachte den erwünschten Durchbruch. Nachdem Duckwitz den deutschen Kabinettsentscheid vom 15. März genauer erläutert und Thomson

678 Letter from Karl Blessing to Mr. William M. Martin, Jr., no subject, unclassified, 30. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 76a und Letter from the Chancellor (Kiesinger) to Karl Blessing, no subject, unclassified, 30. März 1967, in: Ebd., Nr. 77a.

679 Letter to the Secretary of the Treasury from Blessing and Tüngeler, no subject, confidential, dekl. 26.08.96, 20. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 82a.

680 LBJL, Trilaterals Status Report by Bator, 17.03.67, S. 2: «Avoidance of large-scale, helter-skelter troop cuts and a clear demonstration that when the chips are down NATO pulls up its socks and comes up with a sensible and responsible package.»

681 Ebd.

erklärt hatte, dass Grossbritannien somit nur eine Brigade abziehen müsse, nahmen die drei Verhandlungsführer den Bericht der Arbeitsgruppe II über die Verstärkung der Truppen in Zentraleuropa zur Kenntnis für die Weiterleitung an die NATO-Truppenplaner.⁶⁸² Duckwitz betonte ausdrücklich, dass das grosszügige Angebot an London nur wegen der kooperativen US-Haltung möglich gewesen sei.⁶⁸³ Ausserdem brachten alle drei Delegationen die Überzeugung zum Ausdruck, Konsultationen mit der NATO über die vereinbarte Abmachung seien nun äusserst wichtig.

Am zweiten Verhandlungstag einigten sich die Delegationen auf ein dreiteiliges Paket: Erstens regelte eine *UK-FRG Agreed Minute* die Modalitäten zwischen Grossbritannien und der Bundesrepublik und zweitens bestätigte ein *Aide-Memoire* des Aussenministeriums die zugesicherte amerikanische Zahlung von £7 Mio. (ca. US\$ 40 Mio.) an London.⁶⁸⁴ In der *UK-FRG Agreed Minute* stellten die Deutschen sogar zusätzliche 50–100 Mio. DM ausserhalb des öffentlichen Sektors in Aussicht, die über die zugesicherten militärischen und zivilen Zahlungen hinausgingen.⁶⁸⁵ Im Gegenzug zog London nur eine Brigade Soldaten sowie zwei Geschwader der Luftwaffe ab. Beide Dokumente konnten definitiv verabschiedet werden und erfuhren bis zum Ende der Verhandlungen keine Änderungen mehr. Der dritte Teil der vorgesehenen Paketlösung, der die Modalitäten der amerikanischen Truppenabzüge sowie die Leistungen der deutschen Bundesbank regelte, konnte jedoch noch nicht

682 Outgoing Telegram to AmEmbassies Bonn, London, Paris from Rusk (State 159094), Subject: Trilateral Meeting, March 20, secret, dekl. 30.01.96, 21. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 73a.

683 Trilateral Talks: Statement by Ambassador Duckwitz, no subject, undated, unclassified, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meeting, 3/20/67, Nr. 4, S. 3.

684 Memorandum for the Record by Morton H. Halperin (Special Assistant to McNaughton, DoD), Subject: Trilateral Meeting of 20–21 March 1967, secret, dekl. 07.03.85, 22. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 145b (künftig: LBJL, Trilateral Meeting of 20–21 March 1967) und daran angehängt: UK-FRG Agreed Minute, undated (21. März 1967), confidential, dekl. 07.03.85; und: Aide-Memoire (US-UK), undated (21. März 1967), secret, dekl. 07.03.85; beide in: Ebd., Nr. 145b. Siehe auch Kapitel 4.2.3 und Haftendorn, NATO and the Nuclear Revolution, S. 286f.

685 Letter to the President from John J. McCloy, no subject, secret, dekl. 03.04.85, 22. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 75c (künftig: LBJL, McCloy to LBJ, 22.03.67): Das deutsche Angebot lag £8 Mio. höher als erwartet. Siehe auch: Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 474.

vollständig verabschiedet werden. Der Brief der deutschen Bundesbank war zu diesem Zeitpunkt noch nicht bei der *Federal Reserve Bank* eingetroffen, weshalb noch keine schriftliche Regelung der finanziellen Vereinbarungen zwischen Washington und Bonn aufgesetzt werden konnte.⁶⁸⁶ Auch die zu erwartenden \$350–400 Mio. an militärischen Ausgleichszahlungen für Washington für das nächste Jahr wurden noch nicht festgehalten.⁶⁸⁷ McCloy erläuterte zwar die bisher bekannten Details des Rotationsplans und nannte als Grössenordnung, dass etwa 35'000 US-Soldaten abgezogen würden, doch Duckwitz bestand auf einer vorgängigen Prüfung des Vorschlags durch deutsche Sicherheitsexperten.⁶⁸⁸ Der deutsche Verhandlungsführer betonte, dass die gesamte Abmachung nur dann zu Stande kommen könne, wenn die deutschen Experten sicher seien, dass mit den Abzügen keine signifikante Reduktion der NATO-Kampfkraft einherging.⁶⁸⁹

Die drei Verhandlungsführer einigten sich daher darauf, dass in einer letzten Sitzung die Verhandlungen beendet werden sollten, bevor dann die Resultate innerhalb der NATO weiter diskutiert und umgesetzt werden konnten.⁶⁹⁰ Bis dahin sollten die USA und die BRD die noch zu klärenden Punkte bezüglich der US-Truppenabzüge bilateral regeln.

686 Der Brief mit dem Gold-Versprechen ging erst am 30. März 1967, derjenige über den Kauf der Schatzanweisungen am 20. April 1967 in Washington ein. Siehe oben.

687 LBJL, McCloy to LBJ, 22.03.67, S. 2.

688 Siehe zu McCloy's Ausführungen die Talking Points, die er für das Meeting benutzte: Talking Points, confidential, dekl. 20.07.98, undated (ca. 20.03.67), in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meeting, 3/20/67, Nr. 6.

689 LBJL, Trilateral Meeting of 20–21 March 1967, S. 1f. Siehe zum Meeting am 20./21. März 1967 auch: Haftendorn, *NATO and the Nuclear Revolution*, S. 286f.; Schertz, *Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons*, 399.

690 Communique (der Sitzung vom 20./21. März 1967), secret, dekl. 07.03.85, undated (21. März 1967), in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 145e.

4.2.2 Die Flugzeugfrage: Ein taktischer Schachzug der Johnson-Administration für den NPT und das internationale Währungssystem

Für McCloy war klar, dass in den anstehenden Konsultationen mit den Deutschen über die Truppenabzüge nur Offenheit und vollumfängliche Information zum Erfolg führen würden. Dabei wurde er von Bator unterstützt, als dieser nach den trilateralen Sitzungen vom 20./21. März den Präsidenten über den Stand der Dinge informierte.⁶⁹¹

McNamara wollte hingegen aus militärischen Gründen keine Detailinformationen über amerikanische Lufttransportkapazitäten an die Deutschen weitergeben. Bator empfahl dem Präsidenten trotzdem, die Deutschen mit so weitreichenden Informationen wie möglich zu versorgen. Zu viele Interessen standen auf dem Spiel, die Bator nicht mehr gefährden wollte:

«We don't want this bargain to become unstuck at the last minute – and with offset and non-proliferation, a lot of Germans would like to see it fall through. (Apart from the larger consequences for NATO, the Bundesbank no-gold letter is too valuable to risk.)»⁶⁹²

Mit seiner Einschätzung lag Bator richtig, denn gleichentags kündigte ein Mitarbeiter des Auswärtigen Amts dem US-Außenministerium an, dass deutsche Militärexperten einige Fragen hätten und er deshalb möglichst rasch zusätzliche Informationen wünsche.⁶⁹³ Auch Kiesinger betonte in seiner Antwort auf Johnsons Brief vom 11. März wie wichtig die Prüfung des Abzugsplans für Bonn war.⁶⁹⁴ Deutsche Zustimmung zum Rotationsplan war nicht nur für einen erfolgreichen Abschluss der trilateralen Verhandlungen wichtig, sondern auch für eine erfolgreiche Verankerung der amerikanischen Abzüge im Rahmen der NATO-Truppenplanung (FPE). Wie McG-

691 Memorandum for the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 30.04.93, 23. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTANAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 75a.

692 Ebd.

693 Outgoing Telegram to AmEmbassies Bonn, London, Paris from Rusk (State 161070), Subject: Trilateral Talks: A German View, secret, dekl. 14.07.00, 23. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 187, Germany, Vol. XII, Cables, 12/66–3/67, Nr. 53.

694 Letter to the President from Chancellor Kiesinger, no subject, unclassified, 3. April 1967, in: LBJL, NSF, Special Head of State Correspondence File, Box 17, Germany, 1/1/67–4/30/67, Nr. 15d, S. 5 (künftig: LBJL, Letter Kiesinger to Johnson, 03.04.67).

hee in einem Bericht aus Bonn vermutete, würde es viel leichter fallen, für den Plan in der NATO Zustimmung zu gewinnen, wenn auch die BRD ihn unterstützte.⁶⁹⁵

Vorläufig war es McNamara wichtig, dass die BRD nicht mehr über die geplanten Abzüge erfuhr, als sie ohnehin schon wusste.⁶⁹⁶ Zuerst musste der Plan im Pentagon fertig ausgearbeitet werden. McNamara informierte daher die JCS am 23. März 1967 detailliert über die geplanten Abzüge, um deren Ansichten zur Realisierbarkeit des Rotationsplans zu erfahren. Unklar war zu diesem Zeitpunkt noch, ob die in Europa verbleibende Brigade regelmässig von einer der US-Brigaden abgelöst werden sollte, oder ob die jährliche Übung der gesamten Division in Europa genug Möglichkeiten für das Lufttransporttraining bot. Für den Beginn der Abzüge nannte McNamara den 1. Oktober 1967, wobei die Umsetzung bis Ende Juni 1968 abgeschlossen sein sollte.⁶⁹⁷

In einer Sitzung am 29. März 1967 kamen die JCS zum Schluss, dass McNamaras Plan ihrer Meinung nach umsetzbar war.⁶⁹⁸ Nach Ansicht der JCS war es hingegen nicht möglich, die Umsetzung vor dem Juli 1968 zu schaffen, selbst wenn alle nötigen Ressourcen dafür zur Verfügung stünden.⁶⁹⁹

695 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 11303), Subject: Trilateral Talks on US Redeployments, secret, dekl. 24.05.99, 27. März 1967, in: Ebd., Box 188, Germany, Vol. XIII, Cables, 3/67–7/67, Nr. 37 (künftig: LBJL, Bonn 11303, 27.03.67).

696 Memorandum to Dean Rusk from Robert S. McNamara, no subject, secret, dekl. 24.09.92, 17. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meeting, 3/20/67, Nr. 11. Die Deutschen wurden bisher wie folgt informiert: Bodentruppen: 2/3 einer Division (2 Brigaden) würden in die USA zurückgezogen, 1/3 (1 Brigade) bliebe immer in der BRD; periodisch wäre die ganze Division in Europa zu Übungszwecken; die Ausrüstung würde in Depots in Europe eingelagert. Luftwaffe: 54 der 216 Flugzeuge dreier Geschwader blieben immer in der BRD, 162 würden abgezogen. Luft- und Bodentruppen blieben der NATO zugeteilt, in den USA in aktivem Zustand belassen und wären rasch nach Europa rückverschiebbar. Siehe: Outgoing Telegram to AmEmbassy Bonn from Rusk (State 156778), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 20.07.98, 15. März 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Meeting, 3/20/67, Nr. 11b.

697 Memorandum to the Chairman, Joint Chiefs of Staff, from Robert S. McNamara, Subject: Redeployment of US Forces from Germany, secret, dekl. 07.03.85, 23. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 146a.

698 Siehe zu den Beratungen: Memorandum for Mr. Springsteen (EUR) and Mr. Vest (RPM) from John S. Brims (SCM), no subject, unclassified, 29. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 147a.

699 Memorandum for the Secretary of Defense from Earle G. Wheeler (Chairman JCS), Subject: Redeployment of US Forces from Germany (U), top secret, dekl. 16.12.85, 30. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 148a.

Die Empfehlung der JCS lautete, die verbleibende Brigade an Bodentruppen alle sechs Monate durch eine andere zu ersetzen, um so die Flexibilität zu üben und Bereitschaft für die NATO zu demonstrieren, und jeweils jährlich eine Übung für die gesamte Division in Europa durchzuführen. Für die Flugzeuge empfahlen die JCS hingegen keine Rotation – die jährliche Übung reichte ihrer Ansicht nach für das Training der Verschiebung aus. Zudem sollte mit den Abzügen keinesfalls begonnen werden, bevor die nötigen Einrichtungen und Transportkapazitäten vollständig zur Verfügung stehen würden. Zuletzt betonten die JCS, dass sich an ihrer grundsätzlichen Meinung jedoch nichts geändert habe: Noch immer lehnten sie aus militärischer Perspektive jegliche Abzüge ab.⁷⁰⁰

Damit stand der Plan detailliert genug fest, so dass die Konsultationen mit Deutschland beginnen konnten. Am 5. April informierte der Direktor der JCS, Lt. General B. E. Spivy, deutsche Militärexperten in Washington über den Rotationsplan und übergab der deutschen Delegation ein Memorandum mit den Details der Abzüge.⁷⁰¹ Der Plan betraf die 24. Infanteriedivision in Bayern, von der zwei Brigaden (ca. 28'000 Mann) im zuvor beschriebenen Rotationsmodus abgezogen werden sollten. Innert dreissig Tagen sollte die gesamte Division nach Deutschland verschoben werden können. Zudem sollten 144 Flugzeuge mit 6'500 Mann abgezogen werden. Die Flugzeuge sollten innert zehn Tagen vollständig nach Europa verschoben werden können. Die Umsetzung der Abzüge war auf Anfang 1968 geplant.⁷⁰² Grosse Vorsicht wurde in den Verhandlungen mit der BRD darauf gelegt, immer von «Neupositionierungen», nicht aber von Abzügen zu sprechen. Die Doppelbasierung sowie der Rotationsmodus sollten auf Grund ihrer politischen Symbolik für die NATO-Verpflichtung besonders betont werden. Vorläufig keine Informationen wollte McNamara darüber preisgeben, welche Support-Einheiten genau betroffen waren.⁷⁰³

700 Ebd., S. 7.

701 Proposed US Rotation Plan (Papers to be left with Germans), secret, dekl. 31.07.98, 30. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 79c (künftig: LBJL, Proposed US Rotation Plan, 30.03.67). Siehe zum Treffen: Memorandum of Conversation by Lt. Gen. Spivy, Subject: Proposed Redeployment of US Forces from Germany (U), Participants: Spivy u.a.; Colonel Krauss u.a. (BRD Verteidigungsministerium), secret, dekl. 25.10.83, 6. April 1967 (Konversation fand am 5. April statt), in: Ebd., Nr. 80c (künftig: LBJL, MemCon Spivy – Krauss, 05.04.67).

702 LBJL, Proposed US Rotation Plan, 30.03.67.

703 Siehe ein separates Verhandlungspapier für den US-Repräsentanten: Talking Paper on US Redeployments (not to be left with Germans), secret, dekl. 31.07.98, 30. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 80c.

Der deutsche Repräsentant kündigte am Ende der Gespräche an, dass die BRD weitere Zeit für eine politische Abschätzung des Vorschlags brauche.⁷⁰⁴ Trotz britischen Drängens auf einen raschen Abschluss der Gespräche entschied sich daher Washington zu einer Ausdehnung des Zeitplans, um der BRD genug Zeit für die Evaluation zu geben.⁷⁰⁵ Nach weiteren Gesprächen zwischen McNamara und Schröder am 8. und 9. April in Washington und zwischen Spivy und deutschen Militärs am 14. April in Bonn beriet der deutsche Verteidigungsrat unter Vorsitz des Kanzlers am 18. April 1967 die Abzugs- und Rotationspläne.⁷⁰⁶ Aus der Perspektive Bonns sollte vor einem Abzug unbedingt versucht werden, parallele Abzüge mit der UdSSR auszuhandeln.⁷⁰⁷ Obwohl Johnson diesen Vorschlag genauer prüfen liess, lehnten die USA schliesslich ein solches Vorgehen ab: Moskau musste ohnehin bewusst gewesen sein, dass die USA aus finanziellen und politischen Gründen Truppen abzogen, weshalb dem Vorschlag geringe Chancen auf Erfolg eingeräumt wurde.⁷⁰⁸

704 LBJL, MemCon Spivy – Krauss, 05.04.67, S. 4.

705 Die Briten drängten bereits ab Ende März auf eine Übernahme der Ergebnisse in das DPC der NATO am 10. April: Outgoing Telegram to AmEmbassies London, Bonn, Paris from Rusk, Subject: Trilateral Talks – British Scenario, secret, dekl. 10.03.00, 31. März 1967, in: LBJL, NSF, CF, Box 210, United Kingdom, Vol. X, Cables 1/67–4/67, Nr. 84. Chancellor of Exchequer Callaghan wollte am 11. April in der Budgetdebatte des «House of Common» über die finanziellen Ergebnisse der Trilateralen informieren. Mitte April einigte man sich schliesslich auf den 27./28. April für die letzte Verhandlungsrunde: Siehe Outgoing Telegram to AmEmbassies Bonn, London, Paris (State 176931 from Rusk), Subject: Trilateral Talks, confidential, 17. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

706 Siehe: Memorandum of Conversation by Lt. Gen. B.E. Spivy, Subject: Proposed Redeployment of US Forces from Germany (U), Participants: Spivy u.a.; Col. Krauss u.a. (BRD-Verteidigungsministerium), secret, dekl. unbekannt, 14. April 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 16; Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 12136), Subject: Trilateral Talks, secret, 12. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67); Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 280. Spivy traf sich auch nach der Verteidigungsratssitzung wieder mit deutschen Vertretern: Memorandum of Conversation by B.E. Spivy, Subject: Trilateral Talks, Participants: Spivy, Gen. Boie (FRG Embassy), secret, dekl. 08.05.86, 20. April 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 16.

707 Official State Department Translation of Undated and Untitled Memorandum Received from German Embassy, April 21, 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 83a (künftig: LBJL, Memo from FRG-Embassy, 21.04.67). Siehe auch: LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 14.

708 Siehe Outgoing Telegram to USDel Punta Del Este (State 172442 to Katzenbach, DoS), no subject, top secret, dekl. 04.08.98, undated, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18,

Die geplanten Flugzeugabzüge stellten für die Deutschen das grösste Problem dar. Die Flugzeuge waren auf Grund ihrer raschen Einsatzfähigkeiten in einer frühen Konfliktphase, vor allem für nukleare Missionen, für die BRD von grosser Bedeutung, weshalb Bonn eine Reduktion der nuklearen Abschreckungsfähigkeiten der NATO befürchtete. Auch die Zeiten für die Rückverschiebungen von 10 Tagen (Flugzeuge) bis 30 Tagen (Truppen) waren für die Deutschen zu lange, zumal sie von einer Vorwarnzeit von sechs Tagen ausgingen.⁷⁰⁹ Die USA ihrerseits legten offiziell die 11–15 Tage Vorwarnzeit als Position fest, die bereits in der Arbeitsgruppe II ausgearbeitet worden war.⁷¹⁰ Walt Rostow informierte den Präsidenten über die deutschen Einwände:

«As you can see, it's the aircraft that really hurt. As you can see from their interpretation, they're suspicious of our denuclearizing Europe. I predict that the aircraft problem will give us trouble.»⁷¹¹

Washington war zwar bereit, eine zusätzliche Verkürzung der Verschiebungszeiten zu versprechen⁷¹² und den Zeitpunkt für die Rückverschiebung, den die Deutschen ebenfalls als problematisch betrachteten, dem generellen NATO-Alarm «military vigilance» zu unterstellen, sofern auch die anderen Alliierten sich zu ähnlichen Verstärkungsmassnahmen verpflichteten. Ausserdem konnten die Amerikaner weitere Konsultationen bei der Auswahl

Trilaterals – Mansfield Resolution and Hearings on Trilaterals, April 1967, Nr. 5 und Memorandum for W. W. Rostow from Foy D. Kohler, Subject: Possible Approach to Soviets re Troop Reduction/Rotation in Europe, top secret, 8. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

709 LBJL, Memo from FRG-Embassy, 21. 04.67.

710 Outgoing Telegram to AmEmbassies Bonn, London, Paris from Rusk (State 176210), Subject: Ministerial Force planning Guidance – Warning Time, secret, dekl. 30.01.96, 15. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 152 (künftig: LBJL, State 176210, 15.04.67). Siehe zu den Vorwarnzeiten: Kapitel 3.1.2, S. 141, FN 361.

711 Memorandum for the President from W.W. Rostow, no subject, unclassified, 21. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 181.

712 Deutschland wünschte eine Reduktion der Verschiebungszeiten für die Truppen auf 15, für die Flugzeuge auf fünf Tage. Die USA erklärten sich schliesslich nur dazu bereit, alle möglichen Anstrengungen für kürzere Verschiebungszeiten anzustellen. Siehe Incoming Telegram from AmEmbassy London from McCloy to Rusk (London 8860), Subject: Trilateral Talks, secret, 27. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67) (künftig: NARA II, London 8860, 27.04.67).

der abzuziehenden Unterstützungseinheiten zusichern. Bezüglich der Flugzeuge wollten die Amerikaner aber nicht mit sich diskutieren lassen: Am vorgesehenen Umfang des Abzugs wollte Washington nichts mehr geändert haben.⁷¹³

In einer Sitzung am 24. April machte Duckwitz McCloy klar, dass er zwar autorisiert sei, den Rotationsplan für die Bodentruppen zu akzeptieren, nicht jedoch denjenigen für die Flugzeuge. Die BRD erachtete den Abzug von zwei Dritteln der Angriffsflugzeuge als zu schwerwiegend.⁷¹⁴ Weitere Diskussionen Spivys mit den deutschen Experten am 25. April brachten in der Frage ebenfalls keine Lösung. Wie Brandt und Duckwitz gegenüber McCloy andeuteten, wünschte die BRD neben tiefer gehaltenen Flugzeugabzügen auch eine Zusicherung, dass keine weiteren Abzüge folgen würden.⁷¹⁵ Diese konnte gegeben werden: McCloy kündigte in seiner letzten Verhandlungsrunde an, die USA planten keine weiteren Abzüge und würden solche künftig erst nach Konsultationen mit den Alliierten in Angriff nehmen.⁷¹⁶ Duckwitz teilte McCloy vor der letzten Verhandlungsrunde der Trilateralen zudem mit, dass die BRD eine Reduktion der abzuziehenden Flugzeuge von bisher 144 auf neu 72 Maschinen wünschte, dass er aber auf Grund der politischen

713 Siehe die offizielle Antwort auf Bonns Memorandum vom 21. April: Outgoing Telegram to AmEmbassies London, Paris, Bonn, Brussels from Rusk (State 180704), secret, 22. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPP, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67). Siehe auch den Entwurf für die neuen Instruktionen an McCloy von Rusk: Draft Letter from Secretary Rusk to Mr. McCloy, no subject, secret, dekl. 31.07.98, 21. April 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral, April 15–May 15, 1967, Nr. 18.

714 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (for Katzenbach from McCloy: Bonn 12730), no subject, secret, dekl. 30.01.96, 24. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 86a.

715 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 8838: McCloy to Rusk), Subject: Trilateral Talks, secret, 26. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPP, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67) und Incoming Telegram from AmEmbassy London to Rusk from McCloy (London 8890), no subject, secret, 27. April 1967, in: Ebd.

716 Outgoing Telegram to AmEmbassy Paris from Rusk to Cleveland (State 182819), Subject: Trilateral Talks and NATO DPC, secret, 26. April 1967, in: Ebd. (künftig: LBJL, State 182819, 26.04.67) und die Autorisierung McCloy zu dieser Aussage: Outgoing Telegram to AmEmbassy London from Rusk to McCloy (State 183936), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 27. April 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 17, International Money – Getting Germans to agree to new rules, 2/24/67, Nr. 19a (künftig: LBJL, State 183936, 27.04.67).

Probleme in Washington versuchen werde, in Bonn die Zustimmung zu einer Reduktion auf 96 Maschinen zu bekommen.⁷¹⁷

Der Grund für die amerikanische Zurückhaltung in der Flugzeugfrage war McNamaras ablehnende Haltung.⁷¹⁸ Bator informierte den Präsidenten über das Flugzeugproblem anlässlich dessen Treffen mit Kiesinger. Johnson war die letzten Tage vor dem Ende der trilateralen Verhandlungen in Deutschland, um an Konrad Adenauers Beerdigung teilzunehmen. Bei dieser Gelegenheit traf er sich mit Kiesinger, der in der Vergangenheit bereits mehrmals den Wunsch geäußert hatte, Johnson persönlich zu treffen. Nach einem ersten kürzeren Treffen zwischen Johnson und Kiesinger am 24. April war klar, welche Themen die längere Sitzung zwei Tage später dominieren würden: Erstens der Nonproliferations-Vertrag, für den seit Ende März 1967 ein neuer Entwurf vorlag, der seit dem 4. und besonders ab dem 20. April im *North Atlantic Council* (NAC) diskutiert wurde;⁷¹⁹ zweitens die Frage der Truppenabzüge, insbesondere die Flugzeugfrage; drittens die *Kennedy-Runde* Verhandlungen, die bis Ende April beendet sein mussten;⁷²⁰ und viertens die Verhandlungen über das internationale Währungssystem, welche innert der nächsten Monate die Schaffung einer zusätzlichen Liquiditätsreserve neben Gold ermöglichen sollten.⁷²¹

717 Incoming Telegram from London to SecState (for Wheeler from Spivy), no subject, top secret, dekl. 21.05.02, undated (26. April 1967), in: LBJL, NSF, NSCH: TTAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 155a und NARA II, London 8860, 27.04.67.

718 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Important points for Kiesinger, Wilson and Moro, unclassified, 22. April 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 5, Chron File 4/16/67–4/30/67, Nr. 29b (künftig: LBJL, Points for Kiesinger/Wilson/Moro, 22.04.67).

719 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 30.

720 The President's Trip to Germany (Chancellor Adenauer's Funeral), April 1967, Talking Paper, FRG-Chancellor Kiesinger and Vice Chancellor Brandt, secret, dekl. 15.03.02, 21. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 15, Germany, President's Trip to Germany (Adenauer Funeral) Briefing Book [2 of 3], Nr. 113 (künftig: LBJL, Talking Paper, 21.04.67). Siehe zur Kennedy-Runde auch Kapitel 1.2 und 4.3.2.

721 Memorandum of Conversation Between President Johnson and Chancellor Kiesinger at the Chancellor's Office on April 24, 1967, at 11:30 a.m., secret, dekl. 30.01.02, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 15, Germany, President's Trip to Germany (Adenauer Funeral) Briefing Book [1 of 3], Nr. 7, S. 12; siehe auch: Memorandum to the President from W.W. Rostow, no subject, unclassified, 25. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 162; LBJL, Important Points for Moro/Kiesinger/Wilson, 22.04.67. Siehe zu diesen Themen Kapitel 4.3.2.

Auf Grund des anstehenden Endes der *Kennedy-Runde*, der monetären Verhandlungen, der trilateralen Verhandlungen und der neuen Version des NPT, der in den nächsten Wochen von der NATO verabschiedet werden sollte, entschloss sich Bator, in Washington zu bleiben.⁷²² Von dort aus fasste er für Johnson die wichtigsten Punkte zusammen, für die die USA deutsche Hilfe brauchten, und empfahl daher, in der Flugzeugfrage Bonn entgegenzukommen:

«Since we are asking the Germans to 1) split with the French and support us on international money; 2) move in our direction in the Kennedy Round; 3) accept the Non-Proliferation Treaty without a time limit, the question arises what we might offer them. I would suggest that you consider and discuss with Secretary Rusk the possibility of our giving some ground on the aircraft rotation plan [...]. If by cutting down on aircraft redeployment we can get the Germans to support us on Kennedy Round and international money, and help Kiesinger to pull his Cabinet into line on the NPT, the result would be in my judgment, a very large gain to the U.S.»⁷²³

Rostow unterstrich Bators Ansichten in seinem Kommentar zum Vorschlag. Bator, und implizit auch Walt Rostow, waren davon überzeugt, dass die Krise in den deutsch-amerikanischen Beziehungen aus dem gleichzeitigen Druck unilateraler Truppenabzüge und des NPT entstand. Walt Rostow riet Johnson dennoch, am Treffen mit dem Kanzler noch keinen Entscheid zu fällen.⁷²⁴ Im Gespräch am 26. April 1967 einigten sich Kiesinger und Johnson weder in

722 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Your Trip to Germany, secret, dekl. 28.01.02, 21. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 172. Siehe zum NPT im April auch Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 158.

723 Cable from Bator to Rostow for the President (CAP67326), Subject: What we want from the Germans, Part 3: Overall U.S. Priorities, secret, dekl. 18.08.94, 24. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [1 of 2], Nr. 85a (künftig: LBJL, What we want from the Germans, Part 3, 24.04.67).

724 Memorandum for the President from W.W. Rostow, no subject («herewith three useful cables from Francis»), secret, dekl. 25.01.02, 25. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 155.

der NPT- noch in der Flugzeugfrage. Für die Flugzeugfrage wurden weitere Konsultationen auf höchster Ebene beschlossen.⁷²⁵

Kurz nach seiner Rückkehr nach Washington musste sich daher Johnson am 27. April erneut mit der Frage der Flugzeuge beschäftigen, während die letzte Verhandlungsrunde der Trilateralen in London bereits in vollem Gange war. Als Kompromiss zwischen der deutschen Forderung von maximal 72 abziehenden Flugzeugen und den US-Plänen in der Größenordnung von 144 Flugzeugen empfahl McCloy einen Abzug von 96 Maschinen. Noch immer übte McNamara jedoch grossen Widerstand aus: Sollte der Vorschlag umgesetzt werden, forderte er dafür einen um etwa 10'000 Mann grösseren Abzug von Bodentruppen. Rusk und McCloy hielten diesen Vorschlag hingegen für nicht verhandelbar. Bator schloss sich den beiden an und versuchte Johnson auf ihre Seite zu ziehen, indem er ihn darauf hinwies, dass McNamara schlicht nicht alle Argumente berücksichtigte. McNamara sei sich zwar der Vorteile eines tieferen Abzugs für den NPT bewusst, nicht aber für die *Kennedy-Runde* und die Geld-Verhandlungen, führte Bator aus. Er wisse, dass sich McNamara auf Grund der Entscheide der letzten Monate bereits geprellt fühle, aber darauf wolle er keine Rücksicht nehmen:

«I know how reluctant you would be to rule against Bob [McNamara]. But I wouldn't be doing my job if I did not urge you to let McCloy make this deal on the basis of a reduction of at least 96 aircraft [...]. Jack should make clear to Duckwitz – and we to Kiesinger – that you made this decision personally, as a favor to Kiesinger, and that you would hope that it will make it easier for Kiesinger to cooperate on other fronts where he has domestic difficulties, e.g., nonproliferation, money, etc. [...] In return, we would make it much harder for Kiesinger to balk on other fronts. It's a risk [...] but on balance I think it would be a worthwhile political bargain.»⁷²⁶

725 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn (Bonn 22845 from McGhee to Rusk and Bator), Subject: President's summary of his private meeting with Kiesinger, secret, dekl. 21.10.96, 26. April 1967, in: LBJL, NSF, Files of Walt W. Rostow, Box 12, Chrono [Adenauer Funeral], Nr. 5m (künftig: LBJL, Bonn 22845, 26.04.67); Memorandum of Conversation between Johnson and Kiesinger, secret, dekl. 22.01.96, 26. April 1967, in: Ebd., Nr. 5n. Siehe zum Gespräch mit Kiesinger auch Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 159–165.

726 Memorandum to the President from Francis M. Bator, no subject, secret, dekl. 15.04.91, 27. April 1967, in: LBJL, PoFMB, Box 5, Chron File 4/16/67–4/30/67, Nr. 17 (künftig: LBJL, Bator to Johnson, 27.04.67).

Bator diktierte diesen Text absichtlich im Aussenministerium, um ihn noch rechtzeitig Johnson in die Hand drücken zu können, bevor dieser einige Minuten später mit Rusk und McNamara in ein Treffen zum Thema Vietnam verschwand. In der Sitzung hatte Johnson offenbar gegen harten Widerstand des Verteidigungsministers in der Flugzeugfrage anzukämpfen, konnte diesen jedoch umstimmen.⁷²⁷ Als kleine Konzession erwirkte McNamara eine minime Erhöhung der Truppenabzüge, jedoch innerhalb der mit der BRD vereinbarten Obergrenze von 35'000 Soldaten.⁷²⁸

Am späten Abend des 27. April 1967 wurde McCloy mit den letzten Instruktionen der trilateralen Verhandlungen versorgt: Er erhielt die Autorisierung zur Aushandlung der Verträge auf der Basis von 96 abziehenden Flugzeugen:

«You should make clear that this was a hard decision for the President in view of political pressures here. You should also say that the President made the decision personally in light of his conversations with Kiesinger about problems the US and Germany jointly face.»⁷²⁹

Der Präsident hatte sich auch in der letzten Frage, welche die trilateralen Verhandlungen betraf, hinter Bator, McCloy und das Aussenministerium gestellt und seinen Entscheid gegen die Interessen seines Verteidigungsministers gefällt.⁷³⁰ Johnsons Einlenken in der Flugzeugfrage unterstrich die Tatsache, dass aussenpolitische Überlegungen in seinem Entscheidungsprozess eine sehr grosse Rolle spielten, auch wenn seine Aussagen in der Ent-

727 «[The] President got McNamara to agree to [the] recommendation.» Ebd., S. 1 (eine Notiz am unteren Rand des Memorandums).

728 «Bob and I have just agreed», Hand note by Lyndon B. Johnson, unclassified, undated, in: LBJL, NSF, Name File, Box 1, Bator Memos [1 of 2], Nr. 4. Siehe zu Johnsons letztem Entscheid auch: LBJL, The Trilateral Negotiations and NATO, S. 15; LBJL, Analysis of Major Decisions in TT, S. 8; Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 280f.; Zimmermann, Money and Security, S. 232; Treverton, The Dollar Drain, S. 90f., S. 132f. und S. 158; Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 158. Die Motive des Präsidenten für den Entscheid werden in den erwähnten Arbeiten jeweils aus einer bestimmten Optik betrachtet (bei Haftendorn aus der Optik der NATO-Krise; bei Zimmermann aus derjenigen der wirtschaftlichen Prioritäten; und bei Treverton am ehesten aus derjenigen des NPT). Schwartz widmet dem Entscheid nur wenig Aufmerksamkeit, ordnet ihn aber auch aus der umfassenden Perspektive der vorliegenden Arbeit ein.

729 LBJL, State 183936, 27.04.67, S. 2.

730 Wie Johnson später betonte, hatte er in dieser Frage grösstes Vertrauen in McCloy: Johnson, The Vantage Point, S. 310.

scheidungsphase im Februar und Anfang März nahe legten, dass innenpolitische Aspekte seine Überlegungen am meisten beeinflussten. Aus Johnsons Gesprächen mit Kiesinger wird zudem klar, dass die Hauptgründe dafür dieselben waren, die auch Bators Denken prägten: Ein sicherer Abschluss der *Kennedy-Runde*/GATT-Verhandlungen, Pokern auf deutsche Zustimmung zum Entwurf für den NPT, der am 18. Mai erneut in der NATO geprüft werden würde, sowie Sicherung deutscher Kooperation in der Umgestaltung des internationalen Währungssystem durch die Einführung einer neuen Liquiditätsreserve. Dies waren die wichtigsten Anliegen von Johnsons Europapolitik während seiner Amtszeit, wie sie in Johnsons Europarede vom Oktober 1966 benannt worden waren. Auch Eugene Rostow beschrieb diese Punkte als Johnsons wichtigste Anliegen in Bezug auf Europa, genauso wie sie Johnson selbst später als seine Hauptanliegen festhielt.⁷³¹ Von zentraler Bedeutung für einen erfolgreichen Abschluss all dieser anstehenden Verhandlungen war deutsche Unterstützung, die sich Johnson durch seinen Vorschlag der trilateralen Verhandlungen und allianzkompatible Entscheide in den Verhandlungen gewinnen wollte.

4.2.3 Die letzte Verhandlungsrunde und ein erstes Fazit: Eine Paketlösung unter Kompromissen stärkt die Beziehungen

Nachdem in letzter Minute auch die Flugzeugfrage geklärt werden konnte, stand am zweiten Tag der letzten Verhandlungsrunde, dem 28. April 1967, nichts mehr im Wege, die Verhandlungen erfolgreich abzuschließen. Bereits am Vortag hatte man sich auf ein gemeinsames Vorgehen zur Umsetzung der Ergebnisse im NATO DPC einigen können.⁷³² Die drei Verhandlungsführer unterzeichneten den Schlussbericht der Verhandlungen, der aus der *Agreed Minute on Strategy and Forces* vom 9./10. November 1966 sowie aus Vereinbarungen zwischen Grossbritannien und der BRD vom 21. März

731 LBJL, Oral History Eugene V. Rostow, S. 26; Johnson, *The Vantage Point*, S. 305–321. Bisher wies nur Schwartz in seiner Untersuchung darauf hin, dass Johnson mit den Entscheiden in den trilateralen Verhandlungen seine gesamte Europapolitik realisieren wollte (Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*). Zumeist wird Johnson vorgeworfen, er sei schlecht informiert gewesen oder habe seinen Fokus zu eng auf innenpolitische Anforderungen gerichtet.

732 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 8895), Subject: Trilateral Meeting, Afternoon April 27, secret, dekl. 08.08.85, 27. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [2 of 2], Nr. 93a. Siehe dazu Kapitel 4.3.2.

1967, zwischen den USA und Grossbritannien vom 21. März 1967, zwischen den USA und der BRD vom 28. April 1967 und schliesslich bezüglich des Vorgehens in der NATO und der WEU vom 28. April 1967 bestand.⁷³³ Bemerkenswert war die Tatsache, dass der Bundesrepublik im neuen Vertrag freigestellt war, das Volumen der militärischen Ausgleichskäufe in den USA selbst festzulegen. Die genauen Details der Abmachungen werden an dieser Stelle nicht mehr resümiert, da sie zuvor bereits alle ausformuliert worden sind.⁷³⁴ Mit dem Abzug von 35'000 Soldaten und 96 Flugzeugen von amerikanischer sowie 5'000 Mann und zwei Flugzeugeschwadern von britischer Seite wurden somit erstmals NATO-Truppen aus Europa abgezogen.

Noch am selben Abend erhielt McCloy von Johnson ein Telegramm:

«Good work and congratulations. A very important job very well done.»⁷³⁵

Die grössten Zugeständnisse in den Verhandlungen musste ohne Zweifel die Bundesrepublik machen, deren Verhandlungsspielraum der kleinste war. Nicht nur war Bonn gegenüber London zu grösseren Ausgleichszahlungen als in den letzten Jahren bereit, sondern musste zudem sowohl britische als auch amerikanische Truppenabzüge hinnehmen. Auf Grund ihrer exponierten geographischen Lage waren für die BRD die Truppen aus den USA zu wichtig, um einen umfangreichen Abzug der Einheiten zu riskieren.

733 Final Report on Trilateral Talks, confidential, dekl. 03.04.85, 28. April 1967 (künftig: LBJL, Final Report, 28.04.67); Trilateral Talks Minutes (Agreed Minutes on Strategy and Forces), secret, dekl. 03.04.85, 9./10. November 1966; Agreed Minute (FRG – UK), confidential, dekl. 03.04.85; Aide Memoire (USA – UK), confidential, dekl. 03.04.85; US-FRG Minute, secret, dekl. 08.12.95; Trilateral Talks: Agreed Minute on Procedure in NATO and WEU, confidential, dekl. 03.04.85; alle in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [2 of 2], Nr. 96k. Siehe zur letzten Verhandlungsrunde: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 8970), Subject: Final Trilateral Meetings, April 28, secret, 28. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

734 Agreed Minute on Strategy and Forces: Siehe Kapitel 3.1.2 und Kapitel 4.3.2; finanzielle Abmachungen zwischen Bonn und London, Washington und London sowie Washington und Bonn: Siehe Kapitel 4.2.1; Details der Rotation: Siehe Kapitel 4.2.2. Das Ergebnis der trilateralen Verhandlungen wird zudem untersucht in: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 282; Zimmermann, Money and Security, S. 232f.; Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 157ff.

735 Outgoing Telegram to AmEmbassy London (London 184820 from Bator to Ambassador Bruce: deliver following message from President to McCloy), no subject, confidential, dekl. 06.09.83, 28. April 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 72–98 [2 of 2], Nr. 95a.

Daher nahm sie selbst die später bereute Kooperation mit der amerikanischen Zentralbank in Kauf.⁷³⁶ Gleichzeitig hatte es Bonn aber geschafft, in Washington die Erkenntnis durchzusetzen, dass der militärische Ausgleich der Zahlungsbilanzverluste in festgeschriebener Höhe ein veraltetes und für die BRD politisch untragbares Konzept war. Stattdessen konnte die BRD künftig selber bestimmen, in welchem Ausmass sie militärische Anschaffungen in den USA tätigen wollte. Dass dennoch nicht in grösserem Rahmen alliierte Truppen aus der Bundesrepublik abgezogen wurden, muss als deutscher Erfolg gewertet werden.⁷³⁷

Grossbritannien musste von den drei Verhandlungspartnern die kleinsten Zugeständnisse machen, hatte allerdings den innenpolitisch engsten Spielraum angesichts seiner prekären Währungskrise. Daher konnten die Verhandlungen auch aus Londoner Perspektive als Erfolg gewertet werden.⁷³⁸ Angesichts seiner Beitrittsabsichten in die Europäische Gemeinschaft hatte Grossbritannien im April 1967 entschieden, den europäischen Truppen Priorität vor denjenigen östlich von Suez einzuräumen. Das Resultat der trilateralen Verhandlungen kam für London deshalb passend: Andernfalls hätte die BAOR auf Grund der öffentlichen Sparverpflichtungen massiv reduziert werden müssen. Die britischen Zahlungsbilanzprobleme wurden allerdings durch die trilateralen Verhandlungen nicht langfristig gelöst: Im November 1967, nach einer kritischen Evaluation des britischen Beitrittsgesuchs in die EG durch die Europäische Kommission auf Grund des schwachen Pfunds, war London gezwungen, das Pfund um 14 Prozent zu entwerten.⁷³⁹ Die Folge war der definitive Rückzugsentscheid aus den Gebieten östlich von Suez Anfang 1968.⁷⁴⁰ In den 1970er-Jahren, nach dem Ende des *Bretton Woods-*

736 Siehe zur Bedeutung der Zentralbankabmachungen Kapitel 4.3.3.

737 Siehe auch Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 475; Haftendorf, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 283; Rosenbach, Der Preis der Freiheit, S. 745f.

738 Die britische Presse erachtete sie als solchen: Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 9116), Subject: London Press on Tripartite Agreement, unclassified, 3. Mai 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

739 O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 264f. Die Bedeutung des Zahlungsbilanzverlustes durch die BAOR war ohnehin marginal. Die Kosten für die Truppen in Deutschland waren keineswegs die Ursache für die britischen Finanzkrisen der 1960er-Jahre. Siehe Zimmermann, *The Sour Fruits of Victory*, S. 235.

740 Zimmermann, *Money and Security*, S. 233.

Währungssystems mit fixen Wechselkursen, verloren die *Offset*-Abkommen zwischen Bonn und London vollständig an Bedeutung.⁷⁴¹

Aber auch für die USA waren die trilateralen Verhandlungen ein ausgesprochener Erfolg. Durch sein koordiniertes Vorgehen, das ihm insbesondere von Bator und Walt Rostow während der gesamten Verhandlungsphase empfohlen worden war, schaffte es Johnson, die im vorhergehenden Sommer drohenden massiven Abzüge von Truppen zu verhindern. Der Abzug der 35'000 Soldaten ab 1968 war der einzige nennenswerte Truppenabzug der Amerikaner aus Europa während des gesamten Kalten Krieges, und der umgesetzte Rotationsmodus wurde bis 1989 regelmässig durchgeführt.⁷⁴² Der Präsident brachte die drei wichtigsten NATO-Vertreter an einen Tisch, um die anstehenden Probleme der militärischen Allianz in ihrem vollen Umfang zu besprechen. Die gemeinsame Finanzierung der Verteidigung des Allianzraumes wurde in Zeiten der neuen wirtschaftlichen Stärke Europas bei gleichzeitig abnehmender militärischer Bedrohung besonders bedeutsam.

Die erreichten marginalen Einsparungen in der amerikanischen Zahlungsbilanz von etwas über \$100 Mio. jährlich machen jedoch offensichtlich, dass die Verhandlungen nicht primär der Zahlungsbilanzeinsparung dienten. Die erzielten Ergebnisse lösten denn auch das Zahlungsbilanzproblem nicht langfristig: Bereits Ende 1967 befasste sich Johnson erneut mit den

741 Das letzte Abkommen zwischen London und Bonn wurde 1971 abgeschlossen. Siehe Zimmermann, *The Sour Fruits of Victory*, S. 235.

742 Bryan T. Van Sweringen, *Sicherheitsarchitektur im Wandel: Die amerikanischen Streitkräfte in Deutschland 1945–1990*, in: Detlef Junker (Hg.), *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch* (Band 1, 1945–1968), Deutsche Verlagsanstalt, Stuttgart/München, 2001, S. 346f. Die Administration Nixon widersetzte sich allen Tendenzen aus dem Senat für Truppenkürzungen und Nixon garantierte 1970 anlässlich eines Europabesuches, es gebe keine einseitigen Truppenabzüge. Siehe Elke Thiel, *Dollarkrise und Bündnispolitik*, in: *Europa-Archiv*, 28/11, 1973, S. 373–381, S. 378. Eine gute Übersicht über die Debatte in den 1970er- und 1980er-Jahre bietet: Haftendorn, *Lastenteilung im Atlantischen Bündnis: Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa*, in: *Europa-Archiv*, 40/16, 1985, S. 497–506. Eine Übersicht über die Truppenstärken im Kalten Krieg in Europa bietet: John S. Duffield, *International Regimes and Alliance Behaviour: Explaining NATO Conventional Force Levels*, in: *International Organization* (IO), 46/1, 1992, S. 819–855, v.a. S. 822f. Siehe zur Durchführung des Rotationsmodus bis 1989: Helga Haftendorn, *Historische Entwicklung, politische Motive und rechtliche Grundlagen*, in: Dieter Mahnecke (Hg.), *Amerikaner in Deutschland: Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit*, Bouvier, Bonn/Berlin, 1991, S. 161.

grossen Zahlungsbilanzverlusten.⁷⁴³ Vielmehr ging es darum, Bonn und London näher zusammenzubringen und das Vertrauen Bonns in Washington zu stärken. Zudem sollte deutsche Kooperation in den wichtigen Fragen der internationalen Währungsprobleme, des NPT und der GATT-Verhandlungen (*Kennedy-Runde*) gewonnen werden. Die *Offset*-Vereinbarungen wurden in den folgenden Jahren weitergeführt, wobei der Folgevertrag 1968 wiederum einen deutschen Kauf von US-Staatsanleihen vorsah und sich die BRD erneut zu Rüstungskäufen von \$400 Mio. jährlich verpflichtete.⁷⁴⁴ Es wurden noch weitere vier Abkommen zwischen Bonn und Washington getroffen, die jedoch auf Grund der Entwicklungen im internationalen Währungssystem immer mehr an Bedeutung verloren. Das letzte Abkommen wurde 1974 vereinbart.⁷⁴⁵

In der Führung der trilateralen Verhandlungen hatte sich Johnson von verschiedenen Seiten grossen Respekt verdient. Eugene Rostow, der Leiter der interdepartementalen Arbeitsgruppe, äusserte sich in einem *Oral History*-Interview wie folgt über Johnsons Auftreten während der Verhandlungsphase:

«He [the President] had to handle not only the foreigners but the Senate and the Congressional leaders, briefing them and carrying this thing forward. And the charge that he's not interested in Europe and that he has been absorbed in Asia is just nonsense. On all of our projects he has always been available and devoted an enormous amount of time and attention add effort on his own part to carry them through.»⁷⁴⁶

743 Siehe z.B.: Memorandum for the President from Henry Fowler, Subject: Action Program for the Balance of Payments, secret, dekl. 04.05.98, 25. Dezember 1967, in: LBJL, NSF, Subject File, Box 3, Balance of Payments, Vol. 4, January 1967 [2 of 2], Nr. 41. Das Defizit Ende 1967 betrug \$3,5 Mrd. Siehe Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 77. Siehe auch: Treverton, *The Dollar Drain*, S. 7.

744 Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 77. Die \$400 Mio. entsprachen auch während der Trilateralen den deutschen Vorstellungen für künftige Waffenkäufe in den USA. Siehe auch: Thiel, *Truppenstationierung und Devisenausgleich: Vor Verhandlungen über ein neues deutsch-amerikanisches Offset-Abkommen*, in: *Europa-Archiv*, 24/7, 1969, S. 221–228.

745 Siehe zum int. Währungssystem Kapitel 4.3.3. Siehe zu den Abkommen von 1968 bis 1974: Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 77–86. Die Praxis des Devisenausgleichs wurde nach dem Auslaufen der Vereinbarung von 1974 schliesslich 1976 endgültig beendet: Zimmermann, *Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges*, S. 573.

746 LBJL, *Oral History of Eugene V. Rostow*, S. 19.

Eugene Rostow meinte auch, Johnson sei immer bestens informiert gewesen und habe selbst die Details der *Offset*-Problematik genau gekannt:

«Well, of course, he's extremely able. It was no problem for him to master the details. He knows all that. But [the] conduct of it and the handling of it, he devoted an enormous amount of time and effort; and he was absolutely like iron on withdrawing troops.»⁷⁴⁷

Auch der Europaspezialist im Aussenministerium, John Leddy, war voll des Lobes über die Zusammenarbeit mit dem Präsidenten und bezeichnete ihn als «starken Unterstützer» der NATO:

«I think the President [...] has always been very strong on NATO, has always been strong on European unity. I've never felt that we were in any danger of having our basic policies frustrated or altered under Johnson. I think he understands them very well, has understood them, was very good on them.»⁷⁴⁸

McCloy fühlte sich während der Verhandlungen ebenfalls gut unterstützt von Johnson:

«He [Johnson] gave me not a completely free hand, he lined up where the borders of my authority were, but within than that he gave me an entirely free hand. [...] I got the impression of a man who was thorough and constantly trying to find the right answers to some of these complicated questions – and a man of courage.»⁷⁴⁹

Wichtiger als der interne Respekt war jedoch angesichts der anstehenden Probleme in Europa, wie Johnsons trilaterale Verhandlungen in Bonn aufgefasst wurden. Auch hier schaffte es Johnson, die Leute für sich zu gewinnen. Wie Horst Osterheld, ein Mitarbeiter Erhards, festhielt, achtete man Johnsons Leistung auch in Bonn: «Dass Johnson dem wiederholten Drängen auf Abzug amerikanischer Truppen bis ans Ende seiner Präsidentschaft widerstand [...] und dass es ihm gelang, die NATO intakt zu halten, darf als grosse staatsmännische Leistung gelten.»⁷⁵⁰ Nach Johnsons Besuch in Bonn anlässlich Adenauers Beerdigung und nach dem Abschluss der trilateralen

747 Ebd. Siehe auch Ebd., S. 14f.

748 LBJL, Oral History of John M. Leddy, S. 30. Zitat aus dem Hauptsatz: Ebd., S. 9.

749 LBJL, Oral History of John J. McCloy, S. 18.

750 Osterheld, Aussenpolitik unter Erhard, S. 357.

Verhandlungen begann ein Paradigmenwechsel in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. Selbst die Presse berichtete plötzlich wieder vorteilhafter über die Amerikaner und stellte eine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten fest.⁷⁵¹

Auch Kiesinger war sich bewusst, dass sich Johnson ernsthaft um die Allianz bemüht hatte, insbesondere nach dessen Einlenken in der Flugzeugfrage. Bereits Anfang April berichtete Vizepräsident Humphrey von seiner Europareise von seinem Treffen mit Kiesinger, dass dieser ihm erzählt habe, seine Befürchtungen über die US-Politik seien dabei, sich zu verflüchtigen.⁷⁵² In seinem Brief an Johnson vom 4. April, der Antwort auf Johnsons Brief vom 11. März, bedankte sich Kiesinger für die Haltung Johnsons in den Trilateralen Verhandlungen:

«Es ist mir daher ein aufrichtiges Bedürfnis, Ihnen für das Verständnis zu danken, dass Sie für diese Sorge zeigten, und für die Initiativen, die Sie ergriffen haben. Sie haben nicht nur mir, sondern auch dem deutschen Volk das Vertrauen in die künftige Entwicklung der deutsch-amerikanischen Beziehungen bestärkt.»⁷⁵³

751 Siehe: Berlin 1482, 27. April 1967, Subject: The President's Visit to Bonn – Berlin Press Reaction, unclassified, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 15, Walt Rostow, Volume 26, April 16–30, 1967 [1 of 4], Nr. 28a; Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 12933), Subject: The Press on President's Talks with Kiesinger, confidential, dekl. 24.01.02, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [2 of 4], Nr. 69. Auch die Welt berichtete, endlich hätten die USA verstanden, dass sich Europa und besonders Deutschland vernachlässigt fühlten: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 12729), Subject: German Press Reaction to President's Visit to Bonn, unclassified, April 1967, in: Ebd., Nr. 73. Siehe insbesondere auch den ausführlichen Spiegelartikel vom 1. Mai 1967: Der Spiegel: Johnson-Besuch: Ein Stück von Haydn, 21. Jg., Nr. 19, in: LBJL, Office Files of the White House Aides: George Christian, Box 2, Germany, Nr. unbekannt, insbesondere S. 37, wobei der Erfolg natürlich Kiesinger zugeschrieben wurde: «Was Amerika-Freund Erhard monatelang nicht erhalten hatte, wurde dem Frankreich-Freund Kiesinger von Washington binnen Wochen serviert. Johnson zügelte sowohl seinen Dollar-eintreibenden Verteidigungsminister McNamara als auch seinen Abrüstungs-Emissär Foster, der in Genf mit den Russen über den Atomsperrevertrag verhandelte: Als Devisen-Streitschlichter erschien der frühere Hochkommissar und Wallstreet-Bankier McCloy bei Kiesinger in Stuttgart und bahnte ein praktikables Arrangement an [...]»

752 Walt Rostow leitete den Bericht an Johnson weiter: Text of Message for the President from the Vice President, Subject: Summary of Visit to Bonn/Berlin, secret, dekl. 12.03.93, 7. April 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 15, Walt Rostow, Vol. 25, April 1–15, 1967 [3 of 4], Nr. 99a.

753 LBJL, Letter Kiesinger to Johnson, 03.04.67, S. 3.

Selbst McGhee, der im vergangenen Sommer noch ein Kritiker der trilateralen Vorgehensweise war, hielt diese inzwischen für sehr geeignet, um die Probleme der drei Staaten gemeinsam anpacken zu können.⁷⁵⁴ Der deutsche Außenminister Schröder brachte am 30. März 1967 bei Gesprächen mit Eugene Rostow zum Ausdruck, dass die BRD Kohärenz und Stärke der NATO als fundamental erachte: «In this regard Germany puts great hope in the success of the Trilateral Talks as key to the future.»⁷⁵⁵ Auch McGhees Bericht über das erste Gespräch mit Kiesinger nach Johnsons Flugzeugentscheid war ein positiver. Plötzlich tönte es aus Bonn nicht mehr so, als würde zu wenig konsultiert:

«The Chancellor expressed appreciation for the action taken by the President which had resulted in the agreement in London. He expressed full approval of the final conclusions of the Trilateral Talks. The Chancellor also reaffirmed his appreciation for the President's visit and his satisfaction with his meetings with the President. He assured me of his strong desire to work with the President on the basis of full confidence and consultations. He would under no circumstances make public statements which could give rise to any doubts between us. [...] He expressed satisfaction with the degree of rapport which had been established between himself and the President in the meetings, and the consideration shown [sic] by the President in dealing with current issues.»⁷⁵⁶

In seinem Schlussbericht an den Präsidenten betonte McCloy, die Deutschen hätten während der Verhandlungen erkannt, dass sie vollumfänglich konsultiert worden waren. Insbesondere der Flugzeugentscheid hätte in Bonn grosse Wirkung gehabt: «As a result, I noted a distinct improvement in the political atmosphere at the conclusion of the talks.»⁷⁵⁷ Weitere Berichte der

754 Letter to Henry Owen (Chairman, Policy Planning Council DoS) from George C. McGhee, secret, 27. März 1967, in: NARA II, RG59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and CFs, 1965–1969, Box 301, Germany 1965. Siehe zu McGhees Kritik an den Trilateralalen: Kapitel 2.1.3, S. 70.

755 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 11584), no subject, confidential, 1. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

756 Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 13022, pass to White House), Subject: US Troop Deployment, secret, dekl. 08.01.92, 29. April 1967, in: LBJL, Memos to the President, Box 15, Walt Rostow, Volume 26, April 16–30, 1967 [1 of 4], Nr. 5a (künftig: LBJL, Bonn 13022, 29.04.67).

757 LBJL, Letter McCloy to Johnson, 17.05.67, S. 2 (siehe Kap. 3.2.1, S. 127, FN 429).

nächsten Monate legten ebenfalls nahe, dass sich Kiesinger deutlich zurück in Richtung NATO und Kooperation mit den USA bewegte.⁷⁵⁸ Die Wirkung des ersten Treffens der beiden Staatsmänner darf natürlich in ihrer Relevanz für den Annäherungsprozess Kiesingers und Johnsons nicht unterschätzt werden. Doch muss gleichzeitig berücksichtigt werden, dass das Treffen anlässlich Adenauers Beerdigung vor allem deshalb ein Erfolg wurde, weil für die Truppen- und *Offset*-Frage bereits im Vorfeld eine Lösung gefunden werden konnte.

Damit hatte Johnson das wichtigste Ziel der gesamten Verhandlungen erreicht: Die Wiederherstellung des gegenseitigen Vertrauens und die Schaffung einer Atmosphäre, die für die Lösung der anstehenden Probleme unverzichtbar war.⁷⁵⁹ Johnson hielt einige Jahre später fest:

«NATO was still in business. We had proved once again that if there is a will to do so allies can work out their most difficult problems, in spite of divisive domestic political pressures.»⁷⁶⁰

Selbst die innenpolitischen Kritiker in Washington waren zumindest vorübergehend kaltgestellt. Die während der letzten Verhandlungsrunde im Senat angelaufenen Anhörungen verloren auf Grund des erzielten Resultats in den Trilateralen Verhandlungen rasch an Intensität. Die trilateralen Vereinbarungen erhielten ein vornehmlich gutes Echo aus dem Senat und die Mansfield-Resolution wurde daher nicht verabschiedet.⁷⁶¹ Das Thema war zwar nicht vollständig vom Tisch – eine Entlastung der Exekutive erfolgte erst nach der Invasion der Tschechoslowakei im August 1968. Dennoch

758 Beispielsweise: Memorandum of Conversation (Walther Casper at phone with W.W. Rostow), no subject, confidential, dekl. 24.05.99, 30. Juni 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 188, Germany, Vol. XIII, Memos, 3/67–7/67, Nr. 125b; Meeting with Kurt-Georg Kiesinger, by John J. McCloy, no subject, secret, dekl. 23.04.99, 19. Juni 1967, in: Ebd., 102a, S. 6: Kiesinger gibt an, die Trilateralen hätten Ängste zerstreut und alle drei Seite befriedigt.

759 Siehe zu den aussenpolitischen Implikationen der trilateralen Verhandlungen die nächsten Kapitel.

760 Johnson, *The Vantage Point*, S. 311.

761 Mansfield bezeichnete die Abzüge als «ermutigenden Start». Siehe: *Troop Cuts – Reaction*, unclassified, 2. Mai 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral, April 15–May 15, 1967, Nr. 8. Siehe auch: Memorandum to the Under Secretary (Katzenbach) from EUR John M. Leddy, Subject: EUR Weekly Review Number Twenty, no subject, secret, 6. Mai 1967, in: NARA II, RG59, Entry 5048, Executive Secretariat, Weekly Focus Reports, 10/1966–10/1971, Lot 69D93, Box 2, Weekly Activity Report, May 1967.

hatten es Johnson und seine Administration geschafft, den Truppenbestand in Europa nachhaltig vor innenpolitischem Widerstand zu schützen.⁷⁶² Auch die Resonanz in der Presse war vornehmlich positiv, wobei vor allem die Leistung der Administration herausgestrichen wurde, die NATO zusammengehalten zu haben.⁷⁶³

Mit seiner grossen Erfahrung als Innenpolitiker verfügte Johnson über das richtige Gespür in einer Situation, in der auch seine aussenpolitischen Verhandlungspartner von innenpolitischen Problemen geplagt waren. Johnson war in der Lage, die innenpolitischen Bedürfnisse Kiesingers und Wilsons richtig einzuschätzen und gleichzeitig auch seine eigenen innenpolitischen Probleme bei seinen Verhandlungspartnern klar zu machen. In einer Zeit, in der die Allianzprobleme primär innenpolitischen Ursprungs waren, kamen Johnsons Fähigkeiten als Innenpolitiker auch innerhalb des Bündnisses zum Tragen.⁷⁶⁴

Der Erfolg Johnsons war jedoch auch und vor allem ein Erfolg seiner unmittelbaren Berater, allen voran Walt Rostows und insbesondere Francis Bators. Bators Bedeutung wurde in dieser Studie schon mehrmals in den Vordergrund gehoben und auch hier soll noch einmal betont werden, dass der Einfluss des stellvertretenden Sicherheitsberaters nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Wie Eugene Rostow und John Leddy aus dem Aussenministerium im Nachhinein betonten, waren die Arbeitsbeziehungen mit dem Weissen Haus ganz ausgezeichnet, vor allem zu Bator:

«I don't think we could have had a better relationship so far as EUR was concerned. He [Bator] was extremely helpful with us. I mean when we wanted something that only the White House could give, this was very helpful.»⁷⁶⁵

762 Brady, *Der amerikanische Kongress und Deutschland*, S. 223; Williams, *The Senate and US Troops in Europe*, S. 153.

763 Siehe z.B.: *Compromise on Troops*, New York Times, 7. Mai 1967, in: LBJL, Office Files of the White House Aides, Cecil Bellinger, Box 13, NATO, Nr. unbekannt («With a complicated political-diplomatic double play [...], the United States last week appeared to have averted a major crisis in the North Atlantic Treaty Alliance [...]»); U.S. to Recall 35'000 GIs From Europe, The Washington Post, 3. Mai 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral, April 15–Mai 15, 1967, Nr. 13a.

764 Siehe zu diesen Einschätzungen auch: Schwartz, *NATO, Europe, and the Johnson Administration*, S. 13 und S. 15; Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy*, S. 51f. Johnson war vor seiner Präsidentschaft schon lange in der Politik (auch in Mansfields Funktion als Mehrheitsführer).

Auch der Präsident schätzte seinen Berater für Europa und die Wirtschaftspolitik sehr, wie aus seinem Abschiedsschreiben an Bator hervorgeht:

«I have learned to respect your analyses, to value your judgment, and to enjoy your company. You have exercised wise and creative influence upon the development of our foreign economic policy and in the vital task of strengthening our relations with Europe. You played a leading role in some of the most important and difficult decisions of recent years.»⁷⁶⁶

McCloy's Beitrag war für den Erfolg der Verhandlungen ebenso entscheidend. Alle involvierten Personen berichteten von einem äusserst angenehmen und kooperativen Arbeitsklima sowie ausserordentlichen menschlichen Fähigkeiten und grossem Mut des amerikanischen Verhandlungsführers.⁷⁶⁷ Auch Johnson selbst äusserte sich sehr positiv über McCloy.⁷⁶⁸

765 LBJL, Oral History of John M. Leddy, S. 30; siehe auch: LBJL, Oral History of Eugene V. Rostow, S. 3, der als Bruder des Sicherheitsberaters Walt Rostow ohnehin gute Beziehungen ins Weisse Haus hatte.

766 Letter to Bator from the President, no subject, unclassified, 20. Juli 1967, in: LBJL, NSF, Name File, Box 1, Bator Memos [1 of 2], Nr. 9. Siehe zu Bator auch: Kapitel 2.3 (Fazit des ersten Teils) und Kapitel 4.1.2.4; sowie: Schwartz, NATO, Europe, and the Johnson Administration, S. 21; Treverton, The Dollar Drain, S. 156 und S. 180f.

767 Beispielsweise Karl Carstens, der deutsche Verhandlungsführer unter Erhard: Letter to McCloy from Karl Carstens, no subject, unclassified, 31. Januar 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA1, Folder 21; oder Duckwitz, der meinte, so eine schwierige Aufgabe nur dann wieder zu übernehmen, falls McCloy die USA repräsentiere: Incoming Telegram from AmEmbassy Bonn to SecState (Bonn 12232), Subject: Ambassador Duckwitz on «Offset», confidential, 14. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPPF, 1967–69, Economic, Box 757, FN 12 GER W, 2/1/67. Auch Thomson teilte diese Ansicht: Letter to John J. McCloy from George Thomson, no subject, unclassified, 15. Mai 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA1, Folder 22. Siehe auch: Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 472; Kapitel 3.1.2, S. 146f.

768 «I want to say again that we are all deeply grateful for the service you have done your country, and the entire Atlantic Alliance. Due in large measure to your patient and effective leadership, we have fashioned a constructive solution to a problem which threatened the very fabric of the Alliance.» Siehe: Letter to John J. McCloy from Lyndon B. Johnson, no subject, unclassified, 24. Mai 1967, in: ACL, McCloy Papers, Box NA2, Folder 5 (künftig: ACL, Letter LBJ to McCloy, 24.05.67).

4.3 Die trilateralen Verhandlungen als wichtigstes Instrument zur Krisenlösung

Der offensichtlichste Erfolg der trilateralen Verhandlungen war das Ausbleiben eines grösseren Abzugs britischer und amerikanischer Truppen aus Deutschland, der höchstwahrscheinlich nachfolgende Abzüge anderer Alliierten nach sich gezogen und somit die gesamte Allianz gefährdet hätte. Ausserdem normalisierten sich während der Verhandlungen die zuvor gestörten bilateralen Beziehungen zwischen Washington und Bonn sowie Bonn und London erheblich. In diesem Kapitel geht es darum, die weniger offensichtlichen Erfolge der Verhandlungen darzustellen und aufzuzeigen, dass die trilateralen Verhandlungen einen grossen Einfluss auf die gesamte Lösung der NATO-Krise der Sechzigerjahre hatten. Dazu wird zuerst untersucht, inwiefern die Verhandlungen bereits im Vorfeld geplant worden waren und inwiefern sie daher die Umsetzung einer langfristigen amerikanischen Strategie waren. Danach werden die Implikationen der Verhandlungen auf die Lösung der NATO-Krise untersucht: Die Integration der Ergebnisse in den Truppenplanungsprozess der Allianz, die Verabschiedung des neuen Strategiepapiers MC 14/3 im Dezember 1967 sowie der Harmel-Report über die politischen Aufgaben der Allianz. Zuletzt werden die Auswirkungen auf die GATT-Verhandlungen (*Kennedy-Runde*), den Nonproliferations-Vertrag (NPT) sowie die Aushandlung der *Special Drawing Rights* im internationalen Währungssystem analysiert.

4.3.1 Die Trilateralen als bedeutendstes Instrument zur Umsetzung der amerikanischen Politikplanung für Europa?

Über ein Jahr vor den Verhandlungen, im Juli 1965, legte Botschafter John H. Ferguson, ein Analyst im Aussenministerium und ehemaliger Botschafter in Marokko (1962–64), einen Bericht über Europa und die Politik der Vereinigten Staaten zu Händen des damaligen Sicherheitsberaters, McGeorge Bundy, McNamaras und Rusks vor.⁷⁶⁹ Der Bericht beschäftigte sich mitten in

769 Europe and United States Policy, A Report to the Secretaries of State and Defense and Mr. McGeorge Bundy (der damalige Sicherheitsberater) from Amb. John H. Ferguson, secret, dekl. 30.10.01, Juli 1965, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 163, Europe, Filed by LBJ Library, Nr. 3 (künftig: LBJL, Europe and US Policy, Juli 1965). Angaben zu Ferguson: *The Political Graveyard*, Index to Politicians, <http://politicalgraveyard.com/bio/ferguson.html> (Stand 01.09.03).

der NATO-Krise⁷⁷⁰ mit den Fragen, wie mit dem bald zu erwartenden Austritt de Gaulles umzugehen sei und welche Probleme und Herausforderungen für die amerikanische Europapolitik in den nächsten Jahren zu erwarten seien. Er empfahl, sämtliche NATO-Truppen und -Einrichtungen rasch und widerstandslos aus Frankreich abzuziehen, sollte de Gaulle aus der NATO austreten. Dann beschäftigte sich der Bericht mit einer möglichen Strategie, um die NATO nach diesem Ereignis zusammenhalten zu können und die amerikanische Europapolitik zu verwirklichen.

Bereits in der Einleitung machte der Bericht klar, worauf es ankam: Die Interessen der Alliierten zu wahren und gleichzeitig selbst einen klaren Kurs zu fahren. Vor allem aber hielt der Bericht fest, dass Deutschland in der Europapolitik der USA eine Schlüsselposition einnahm. Um Deutschland wieder fest in den westlichen Rahmen einzugliedern, sei es zudem von entscheidender Bedeutung, mit Grossbritannien gemeinsam vorzugehen.⁷⁷¹ Der Bericht empfahl einen trilateralen Ansatz:

«These initially bilateral talks, converted as soon as possible into trilateral talks, between us, the British and the Germans, must be concerned with the major questions that await our attention. Underlying all the rest is almost certain to be the British financial difficulties which could become acute in the very short term but which should be addressed in the context of the other matters on which we want to concert our policy with the British, and between the two of us and the Germans.»⁷⁷²

Das britische Währungsproblem sollte dazu als Aufhänger für trilaterale Verhandlungen genutzt werden:

«By opening discussions with Britain and Germany in terms of the British financial problem, we will have laid the foundation to move on to an understanding on the part of Europe and in a working relationship with Britain, and we can then seek a sensible British view on German unification and a policy toward East Germany and the satellites, the most appropriate way to proceed to secure a revision and improvement of the world monetary arrangements arrived at after the last War at the Bretton Woods Conference, what we should plan to do about the conduct

770 Siehe Einleitung und Historischer Hintergrund.

771 LBJL, Europe and United States Policy, Juli 1965, S. iii.

772 Ebd., S. iv–v.

of negotiations to conclude successfully the Kennedy Round, and the question of British military and political responsibilities for the defense of Germany in Europe and areas east of the Suez.⁷⁷³

Für den Bericht waren diejenigen Themen die brisantesten, die in den folgenden Jahren tatsächlich die Europapolitik beherrschten: Die Reform des internationalen Währungssystems, die *Kennedy-Runde*, der NPT sowie die Reform der NATO-Strategie und anstehende Truppenplanungsprobleme. In all diesen Bereichen empfahl der Bericht ein Vorgehen, wie es später mehr oder weniger umgesetzt wurde. In der Umsetzung, führte der Bericht aus, dürften die drei wichtigsten Ziele nie vergessen werden: Erstens die Stärkung der kollektiven Verteidigung, zweitens die Stärkung des europäischen Zusammenhalts und drittens die Schaffung eines gleichwertigen Platzes für Deutschland.⁷⁷⁴

Bezüglich Grossbritannien machte der Bericht klar, dass die schwache britische Währung in den nächsten Jahren die ökonomischen, politischen und sicherheitspolitischen Entscheide Londons massiv beeinflussen werde. Aus diesem Grund sei nicht nur Deutschland, sondern auch Grossbritannien auf amerikanischen Führungsgeist angewiesen.⁷⁷⁵ Die britische Währungskrise wurde, wie obiges Zitat zeigt, als möglichen Startpunkt und Hauptursache für trilaterale Verhandlungen angesehen. In Deutschland herrsche ausserdem ein Gefühl des Verlassenwerdens, das durch die Strategiediskussion angeheizt worden sei und das in einer überhöhten symbolischen Bedeutung der amerikanischen Truppenpräsenz resultierte, fuhr der Bericht fort. Von entscheidender Bedeutung war daher, Deutschland von seinem Gefühl der Isolation zu lösen und richtig zu integrieren, damit es eine intakte Zukunftshoffnung entwickeln konnte. Der Bericht empfahl auch dafür einen trilateralen Ansatz:

«If the US and the UK work closely together and in concert with their views on matters deeply affecting German interests and thus are in a position to work with the Germans together and establish with the Germans a sense that her principal allies are standing squarely behind her in the face of French obstruction, then it should be possible to work with other European nations on this basis as well.»⁷⁷⁶

773 Ebd., S. v–vi.

774 Ebd., S. viii.

775 Ebd., S. 16 und S. 23.

776 Ebd., S. 43f.

Die NATO sollte zudem in den nächsten Jahren zu einem engeren Konsultationsnetz ausgebaut werden. Dazu müssten konventionelle Truppen besser integriert und ein Strategieplanungsapparat sowie neue nukleare Gremien und politische Konsultationsmöglichkeiten geschaffen werden. In der Umsetzung dieser Ideen gab es aber einige Punkte zu bedenken, wie der Bericht weiter ausführte:

«Prudence requires that in what we do we take account of the evolving possibilities for improved East-West relationships; the possibility of later changes in European security arrangements; the development of rapid deployment techniques; and the balance of payments pressures that burden both us and the British. The psychological link between the precise number of troops on the Continent and the durability and credibility of our security commitment must be minimized.»⁷⁷⁷

Eines der grössten Probleme für das US-Sicherheitsversprechen gegenüber Europa war also die Tatsache, dass die amerikanische Verpflichtung an der Anzahl stationierter Soldaten gemessen wurde. Gleichzeitig sah der Bericht aber voraus, dass erstens die Zahlungsbilanzprobleme, zweitens die Tatsache, dass die *Offset*-Abmachungen mit der BRD kaum für immer geschlossen werden konnten, drittens die generell abnehmende Bedrohung in Europa sowie viertens die neuen Verschiebungsmöglichkeiten in den nächsten Jahren eine Reduktion dieser Truppen wahrscheinlich machten.⁷⁷⁸ Darauf müsste Deutschland besonders sorgfältig vorbereitet werden.

Ganz zuletzt machte sich der Bericht Gedanken über die enge Vernetztheit der angesprochenen Themen:

«In previous pages, suggestions have been made for courses of action for the improvement of Alliance defense, for the economic and political health and growth of the Western world, and for moving toward an end to the partition of Germany. It is important to understand that progress with respect to each of these actions depends on keeping all three objectives clearly in view at the same time.»⁷⁷⁹

777 Ebd., S. 51.

778 Ebd., S. 59.

779 Ebd., S. 84.

Das Vorgehen mit den Alliierten musste also wenn möglich für alle Fragen zugleich abgestimmt werden. Da Frankreich im Moment nicht an einer Zusammenarbeit interessiert sei, hielt der Bericht abschliessend fest, gebe es eigentlich nur eine Möglichkeit:

«If the courses of action described above are analyzed, it becomes apparent that Germany's place in their achievement is central and that we and the UK must find ways and means of working together with the Germans on European problems in a close fashion. [...] It is essential that the British join us in a recognition of the pivotal importance of Germany in the evolving situation. [...] A good way to begin would be the creation of working groups between the US and Germany and between the US and the UK, transforming these into trilateral working groups as soon as feasible. [...] By quiet diplomacy or by a more open and public concerting of view, it will still be necessary that we act in general agreement with the British and the Germans if any real results are to be had.»⁷⁸⁰

Wenn man die Problemanalyse und vorgeschlagene Vorgehensweise dieses Berichts mit den Ereignissen der nachfolgenden zwei Jahre in der US-Europapolitik vergleicht, stellt man fest, dass die Übereinstimmungen offensichtlich sind. Nicht nur sind genau jene Themenkreise in den nächsten Jahren angepackt worden, die der Bericht als vordringlich bezeichnete – dieses Argument allein ist noch nicht besonders überzeugend. Vergleicht man aber die Vorgehensweise, fällt auf, dass die Vorschläge des Berichts mit einer einzigen Ausnahme umgesetzt wurden: Der Bericht empfahl die *Multilateral Force* (MLF) umzusetzen, was jedoch nie geschah. Im Übrigen schienen die Empfehlungen jedoch beachtet worden zu sein. Insbesondere muss dieser Bericht als Grundlage für die trilateralen Verhandlungen bezeichnet werden. In fast prophetischer Weise beschrieb der Bericht die Details bis zur Etablierung trilateraler Arbeitsgruppen.

Leider können die Diskussionen über den Bericht nicht lückenlos rekonstruiert werden. Die Vermutung, dass der damalige Sicherheitsberater Bundy die Empfehlungen des Berichts nicht wirklich befolgte, liegt jedoch nahe: Am 8. Juli 1965 erhielt er eine Einschätzung über den Ferguson-Bericht,

780 Ebd., S. 84–86.

die einen eher kritischen Unterton hatte.⁷⁸¹ Zudem nahm Bundy eine andere Haltung gegenüber Frankreich ein, als im Bericht empfohlen worden war. Bundy war ein Kontrahent der Europaexperten im Aussenministerium und nach seinem Abgang Anfang 1966 kam erst richtig Bewegung in die Europapolitik.⁷⁸² Ab Anfang 1966 übernahmen im Weissen Haus Walt Rostow und Francis Bator als die direkten Berater des Präsidenten das Ruder. Walt Rostow als ehemaliger Leiter des Planungsstabs im Aussenministerium und Bator verfolgten eine andere Politik und unterstützten auch die Empfehlungen aus dem Ferguson-Bericht.⁷⁸³ Sie waren es auch, die dem Präsidenten von Anfang an die trilateralen Verhandlungen empfohlen hatten.

Am 2. Juli 1965 traf sich das Beraterteam des Planungsstabs zu einer Diskussion über die anstehenden Probleme im atlantischen Raum. McCloy, Robert Bowie, George Ball, David Bruce (Botschafter in London) und John M. Leddy – allesamt Persönlichkeiten, die 1966 und 1967 die Europapolitik nachhaltig prägten und in den trilateralen Verhandlungen herausragende Rollen spielten – gehörten ebenfalls zur Diskussionsrunde. Als drängendste Probleme identifizierte die Runde ökonomische Themen, insbesondere die wirtschaftliche Lage in Grossbritannien, die *Kennedy-Runde* sowie die IMF-Reform; des Weiteren politische Themen, insbesondere die Politik gegenüber Osteuropa; sowie im politisch-militärischen Bereich den NPT und die nukleare Kooperation. Das Fazit der Diskussionen lautete wie folgt:

«Forward motion in each of these fields seemed to hinge on discussion among the three major Western powers dedicated to common action: the US, Germany, and the UK. The Consultants suggested that US-UK-German staff level talks about this range of issues begin soon, if the Germans are willing. In any event, talks at a higher and more visible level should take place soon [...].»⁷⁸⁴

781 Memorandum to McGeorge Bundy from David Klein, Subject: Ferguson Report, top secret, dekl. 30.10.01, 8. Juli 1965, in: LBJL, NSF, CF, Box 163, Europe II, Memos [1 of 2].

782 Schertz, Europapolitik Kennedys und Johnsons, S. 345f.; Walter Isaacson u. Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made*: Acheson, Bohlen, Harriman, Kennan, Lovett, McCloy, New York 1986, S. 674.

783 Siehe zu Walt Rostow: Schertz, Europapolitik Kennedys und Johnsons, S. 345 und 349.

784 Memorandum (Author unknown), Subject: S/P Consultant's Discussion of Atlantic Affairs, secret, dekl. 30.01.01, 9. Juli 1965, in: LBJL, NSF, CF, Box 163, Europe, filed by LBJL, Nr. unbekannt, S. 1 (künftig: LBJL, S/P Consultant's Discussion, 09.07.65). Unterstreichungen im Original.

Dies konnte gemäss den Europaexperten jedoch erst geschehen, wenn die Position der USA feststehen würde. Zudem müssten die Gespräche eindeutig auf US-Initiative gestartet werden, da weder Bonn noch London von sich aus solche Gespräche vorschlagen würden.⁷⁸⁵ Als hauptsächliche Diskussionspunkte wurden die ökonomische Situation in Grossbritannien sowie die nukleare Frage (NPT oder Hardwarelösung) identifiziert.

Das Treffen der Spezialisten des Aussenministeriums, die damals noch unter Walt Rostows Leitung arbeiteten, legt nahe, dass die trilaterale Vorgehensweise von ihnen unterstützt wurde. In einem *Oral History* Interview von Thomas Schwartz (Vanderbilt University) mit Bator, meinte Bator zudem, die Ansichten des Ferguson-Berichts seien damals weit verbreitet gewesen.⁷⁸⁶ Zwar sahen die Experten des Planungsstabs mit dem NPT und einer Hardwarelösung Themenbereiche für diese Gespräche vor, die in den späteren trilateralen Verhandlungen nicht besprochen wurden. Stattdessen wurde der Entscheid über die Zukunft der Nonproliferation ein gutes Jahr später, nach einem ersten seriösen Angebot der UdSSR, unilateral entschieden. Die restlichen angesprochenen Themen wurden jedoch mit dem vorgeschlagenen trilateralen Ansatz angegangen. Wie in der Diskussionsrunde erwähnt wurde, mussten die USA zuerst Position beziehen, bevor sie die Initiative für eine trilaterale Vorgehensweise ergreifen konnten. Die Entscheide des Sommers 1966 in der Frage der Truppen in Europa sowie dem NPT stellten diesen Positionsbezug dar. Danach erst konnte Johnson in seiner Europarede die politischen Konzepte für Europa kommunizieren, und danach erst waren die USA bereit, die nötige Führungsrolle für Europa zu übernehmen: In den trilateralen Verhandlungen.

Wie erwähnt lässt sich die weitere Debatte über das Strategiepapier Fergusons leider nicht zurückverfolgen. Bator kann sich jedoch heute noch an Ferguson erinnern.⁷⁸⁷ Klar ist hingegen, dass Walt Rostow im Oktober und November 1965 – kurz vor seiner Ernennung zum Sicherheitsberater – mit der trilateralen Strategie an Johnson trat und sie als einen Neuanfang in der amerikanischen Europapolitik betrachtete. Er und Francis Bator waren nach dem Austritt Frankreichs aus der integrierten Kommandostruktur der Allianz Vertreter des trilateralen Ansatzes und unterstützten von Beginn weg den

785 Ebd., S. 2.

786 Oral History Interview (OHI) zwischen Francis M. Bator und Thomas Alan Schwartz (Vanderbilt University, Nashville, Tennessee) im November 2003. Schwartz befragte Bator freundlicherweise für den Autor der vorliegenden Arbeit zum Ferguson-Bericht.

787 Bator erinnert sich an Ferguson als Person und als sehr fähigen und erfahrenen Diplomaten. OHI Francis Bator – Thomas Schwartz, November 2003.

Vorschlag der trilateralen Verhandlungen, wie der erste Teil der vorliegenden Arbeit aufgezeigt hat. Die USA, so schrieb Johnson denn auch im Mai 1966 an den britischen Premier Harold Wilson, müssten sich zur Lösung der anstehenden Probleme mit Grossbritannien und der BRD gemeinsam an einen Tisch setzen.⁷⁸⁸

In einem abschliessenden Memorandum des Pentagons und des Aussenministeriums zum NSAM 345, dem Massnahmenpaket bezüglich NATO nach dem Austritt Frankreichs, wurde die Funktion der NATO für die nächsten Jahre in der Kontrolle des deutschen Problems gesehen:

More specifically, as long as the German problem remains the chief danger point, the basic political function of the alliance is the collective management of the German-Soviet relationship in the unsettled Central European setting that emerged from World War II.⁷⁸⁹

In der Realisierung der amerikanischen Europapolitik, fährt das Memorandum fort, sei äusserste Vorsicht auf ein momentan schwieriges, teilweise irrationales Deutschland zu nehmen. Bator, der das Memorandum an den Präsidenten weiterleitete, machte im Juni 1966 nochmals klar, was die primären Absichten der neuen Berater im Weissen Haus waren: Gezielte Stärkung der bilateralen Beziehungen der wichtigsten Alliierten – der USA, Grossbritanniens und Deutschlands.⁷⁹⁰ Dies war für Bator der sicherste Weg, die BRD wieder besser in den atlantischen Rahmen einpassen und so eigene, alliierte und russische Ängste vor einem wieder erstarkten, möglicherweise bald neutralen oder bilateral gebundenen Deutschland beruhigen zu können.⁷⁹¹ Damit

788 Letter, from Lyndon Baines Johnson to PM Harold Wilson, undated [16.–26.05.1966], no subject, in: LBJL, Memos to the President, Walt W. Rostow [3 of 3], Box 7.

789 Memorandum for the President from Cyrus R. Vance (DoD) and George W. Ball (DoS), Subject: Measures to Increase Cohesion of NATO, Final Response to NSAM 345, secret, 3. Juni 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 28, NSAM 345 – Part 2, June 1966, Nr. 17c u. 17d (künftig: LBJL, Measures to Increase Cohesion of NATO), S. 2 (Unterstreichung im Original).

790 Memorandum for the President from Francis M. Bator, secret, Subject: Attached State-Defense Memo on Measures to Increase Cohesion of NATO (2nd Part of Response to NSAM 345), 9. Juni 1966, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 28, NSAM 345 – Part 2, June 1966, Nr. 17, S. 1.

791 Siehe zur Idee einer bilateralen deutschen Aussenpolitik: Wenger, Evolution of NATO Strategic Thinking, S. 23. Zu den Befürchtungen vor einem neutralen Deutschland siehe: LBJL, Measures to Increase Cohesion of NATO: «The most dangerous ultimate outcome of the disintegrating forces set in motion by French secession from NATO would be a similar shift of Germany from integration with the West to political and military unilateralism.»

war nach dem Austritt Frankreichs klar, dass Trilateralismus der gewählte Weg der Administration aus der NATO-Krise sein würde.⁷⁹²

Schon Fergusons Bericht hatte im Juli 1965 empfohlen, eine akute Ausprägung der britischen Währungskrise als Aufhänger für den Beginn einer solchen trilateralen Vorgehensweise zu nutzen. Die Tatsache, dass die trilateralen Verhandlungen genau so begannen, die Themenbereiche abdeckten, die im Ferguson-Bericht vorgeschlagen worden und nicht anderweitig bereits entschieden waren (wie beispielsweise die Priorität des NPT) sowie der Umstand, dass Walt Rostow und Francis Bator beide Verfechter von Fergusons Strategie waren, legen nahe, dass die trilateralen Verhandlungen nicht bloss eine spontane Reaktion auf die Probleme des Sommers 1966 waren. Vielmehr wurde im Sommer 1966 – insbesondere von Francis Bator, aber auch von Walt Rostow, John Leddy und George Ball – erkannt, dass nun der Moment gekommen war, um die seit langem überlegte Strategie umzusetzen. Jetzt erst waren die nötigen Entscheide zur amerikanischen Europapolitik gefallen: Der Kurs in Richtung NPT wurde ausgesteckt, die Gründung der *Nuclear Planning Group* (NPG) zur nuklearen Kooperationspolitik gemacht und die Situation mit Frankreich hatte sich geklärt. Die trilateralen Verhandlungen waren kein improvisierter «Hüftschiess», um ein akutes Problem zu entschärfen. Sie stellten vielmehr die Umsetzung einer grundsätzlichen Strategie dar, mit der die Administration Johnson die Probleme innerhalb der Allianz langfristig lösen wollte.⁷⁹³ Die nächsten beiden Kapitel beschäftigen sich abschliessend mit der Frage, ob der Administration Johnson dies mit den trilateralen Verhandlungen auch gelungen ist oder nicht.

4.3.2 Die Implikationen für die NATO

Die drei verhandelnden Staaten legten während der gesamten trilateralen Verhandlungen grossen Wert auf eine Integration der Ergebnisse in den NATO-Planungsrahmen. Man war sich der Tatsache bewusst, dass mit der Verhandlung über Strategie, Truppenbedürfnisse und Bedrohungslage The-

792 Erläuterungen zu Rostows trilateraler Strategie: Schertz, Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons, S. 350f.; Wenger, *Evolution of NATO Strategic Thinking*, S. 24. Die Frage um Neutralität / Bilateralismus der BRD gewann durch de Gaulles Isolations-schritt zusätzlich an Brisanz.

793 Nach Bators Ansicht brachte Fergusons Bericht weit unterstützte Ansichten vor, die allerdings – wie in der vorliegenden Arbeit argumentiert – erst nach den Ereignissen von 1965 und der ersten Hälfte 1966 umgesetzt werden konnten. OHI Francis Bator – Thomas Schwartz, November 2003.

menbereiche tangiert waren, welche die gesamte Allianz betrafen. Aus diesen Gründen luden die drei Staaten NATO-Generalsekretär Manlio Brosio zu sämtlichen Sitzungen ein, der entweder persönlich teilnahm, oder sich durch seinen Stellvertreter Arthur Hockaday repräsentieren liess.⁷⁹⁴ Zudem informierte McCloy die restlichen NATO-Staaten nach der ersten Verhandlungsrunde über Zweck und Umfang der Gespräche. Die drei Staaten legten auch einen Zwischenbericht für das DPC vor, der an der NATO-Ministertagung im Dezember 1966 diskutiert wurde.⁷⁹⁵ Der gesamte Strategie- und Truppenplanungsprozess wurde dem Fahrplan der trilateralen Verhandlungen angepasst, indem die Minister die Verabschiedung des strategischen Konzepts des MC um ein Jahr verschoben. Schliesslich konnte im trilateralen Rahmen innert weniger Wochen mehr strategische Übereinstimmung in Form der *Agreed Minutes on Strategy and Forces*⁷⁹⁶ erreicht werden, als in den letzten Jahren im Allianzrahmen. Damit war ein grundsätzliches Ziel der USA in den Trilateralen erreicht worden: Die NATO-Diskussion durfte keinesfalls die trilateralen Verhandlungen überholen.⁷⁹⁷

4.3.2.1 *Integration der Ergebnisse in das NATO Force Planning Exercise (FPE)*

Die drei Staaten einigten sich an der letzten trilateralen Sitzung auf die Vorgehensweise für die Integration der Ergebnisse in die NATO Streitkräfteplanung. Die NATO-Botschafter der USA, Grossbritanniens und der BRD präsentierten am 2. Mai 1967 dem *Defense Planning Committee* (DPC) in separaten, abgesprochenen Reden die Resultate der trilateralen Verhandlungen in Form von «Vorschlägen für Neupositionierungen» – keinesfalls durfte der Eindruck aufkommen, die NATO würde vor vollendete Tatsachen gestellt.⁷⁹⁸ Der amerikanische NATO-Botschafter Cleveland

794 Siehe Kapitel 3.1.1.

795 Siehe ebd., S. 132f. und Kapitel 3.2.3, S. 168-170.

796 Siehe Kapitel 3.1.2, v.a. S. 114f.

797 Siehe die Instruktionen an NATO-Botschafter Cleveland: *Outgoing Telegram to AmEmbassy Paris from Rusk* (State 78694), Subject: *NATO Force Planning in Relation to Trilateral Review*, secret, dekl. 26.10.84, 3. November 1966, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 3, Tabs 14–22, Nr. 119a.

798 So wurde Cleveland am 26. April über die Vorgehensweise informiert: *Outgoing Telegram to AmEmbassy Paris* (State 182819 for Amb. Cleveland), Subject: *Trilateral Talks and NATO DPC*, secret, 26. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67) (künftig: NARA II, State 182819, 26.04.67).

wurde instruiert, darauf hinzuweisen, dass die USA in den trilateralen Verhandlungen zwei grundsätzliche Erkenntnisse bestimmen konnten: Erstens definierten die USA seit den trilateralen Verhandlungen die Vorwarnzeit auf 11–15 Tage⁷⁹⁹ und zweitens betrachteten sie die Gefahrenanalyse aus den Verhandlungen als neue Grundlage für die NATO.⁸⁰⁰ Angesichts dieser Gefahrenanalyse appellierte Cleveland an die Alliierten, ihrerseits keine Reduktion der NATO-Verpflichtungen zu erwägen. Des Weiteren erläuterte Cleveland die Resultate der Verhandlungen und die amerikanischen Truppenrotationspläne.⁸⁰¹ Danach appellierte er an die Alliierten, die Resultate der Verhandlungen zu akzeptieren:

«I very much hope that our colleagues who have patiently awaited their outcome – and who have had good reason to be annoyed at unauthorized and inaccurate press leaks from time to time – will appreciate that these important and difficult talks have been devoted to working out serious national problems that threatened the maintenance of NATO commitments [...]. That we have succeeded in doing so, and in ways that enable us collectively to maintain the strength and credibility of our common deterrent, is great good news for this Alliance. So I believe, and so I hope my colleagues in this committee will also come to believe.»⁸⁰²

In seiner Erklärung unterstützte der deutsche Vertreter die vorgeschlagenen Kürzungen der britischen und amerikanischen Truppen in Europa und äusserte ebenfalls seine Hoffnung, dass die restlichen NATO-Staaten die Bedeutung der Trilateralen Vereinbarung erkannten und ihrerseits die Verpflichtungen für die NATO aufrechterhielten.⁸⁰³

Trotz Widerstands, insbesondere des belgischen, aber auch des kanadischen, türkischen und italienischen Vertreters, die noch immer den Umstand des «Dreierdirektoriums» sowie die Annahme über die Vorwarnzeiten kri-

799 Siehe LBJL, State 176210, 15.04.67, S. 1.

800 NARA II, State 182819, 26.04.67, S. 2.

801 Incoming Telegram from AmEmbassy Paris to SecState (Paris 17366, 2 Sections), Subject: Trilateral Talks: Cleveland Statement to DPC, May 2nd, secret, dekl. 24.06.82, 2. Mai 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 159a.

802 Ebd., Section 2, S. 4.

803 Incoming Telegram from AmEmbassy London to SecState (London 8937), Subject: Trilateral Talks (Statement by FRG PermRep in DPC), confidential, 28. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Political and Defense, Box 1540, DEF EUR-W (4/1/67).

tisierten, hielten sich die Negativreaktionen in Grenzen.⁸⁰⁴ Auf Anregung Brosios wurde entschieden, die Vorschläge der drei Regierungen in die Empfehlungen des MC für den Entwurf der Streitkräftepläne für das nächste Jahr einzubeziehen. Vorgesehen war die Verabschiedung eines Truppenplans für 1968–1972, der die Staaten für das erste Jahr auch konkret verpflichten sollte.⁸⁰⁵ Am Treffen der NATO-Verteidigungsminister vom 9. Mai 1967 war wenig Kritik geübt worden, so dass die Chancen für eine Verabschiedung des ersten Truppenplans nach den Regeln des im Dezember 1966 beschlossenen Planungsprozederes am NATO-Ministertreffen Mitte Juni hoch eingeschätzt wurden.⁸⁰⁶ Das neue Truppenplanungsprozedere sah jedoch als Basis für die Bestimmung der benötigten Truppen einerseits eine Einschätzung der Bedrohungslage durch das MC, andererseits eine politische Leitlinie des DPC für die NATO Militär-Autoritäten (die so genannte «political guidance») vor. Beide Dokumente konnten am Dezembertreffen der NATO-Minister 1966 nicht verabschiedet werden, weil die Bedrohungslage und die daraus resultierenden strategischen Schlussfolgerungen sowie die trilateralen Verhandlungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht geklärt waren.⁸⁰⁷ Das nächste Kapitel untersucht, wie diese fehlenden Bestandteile des Truppenplanungsprozesses am 9. Mai von den NATO-Verteidigungsministern verspätet verabschiedet wurden.

804 Incoming Telegram from AmEmbassy Paris to SecState (Paris 17445, 2 Sections), Subject: DPC Meeting 2 May, secret, dekl. 12.06.84, 2. Mai 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 51, 1966–67, Book 4, Tabs 43–63, Nr. 160a, Section 1, S. 2 und Section 2, S. 3. Brosio selbst erklärte für die NATO-Ministertagung vom 13.–15. Juni 1967, dass eine Lösung der Probleme der drei Staaten ohne einen Einbezug der militärischen Fragen nicht möglich gewesen wäre und entschärfte so den Vorwurf eines Dreierdirektoriums. Siehe: Incoming Telegram from AmEmbassy Paris to SecState (Paris 19314), Subject: June Ministerial – SYG's Annual Political Appraisal, secret, 28. Mai 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, Special Instructions, Box 3156, NATO 3 LUX (LU) 1/1/67 (künftig: NARA II, Paris 19314, 28. Mai 1967).

805 NATO Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967, Background Paper: Trilateral Talks and NATO Force Planning, confidential, dekl. 30.11.77, 5. Juni 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 35, NATO, Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967 [1 of 2], Nr. 28, S. 2 (künftig: LBJL, Trilateral Talks and NATO Force Planning). Siehe zum NATO Force Planning Exercise Kapitel 1.1 und Kapitel 3.2.3, S. 174, FN 477.

806 LBJL, Trilateral Talks and NATO Force Planning, S. 2.

807 Siehe Kapitel 3.2.3, S. 174ff. sowie Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz, S. 205f.

4.3.2.2 Die Trilateralen als Basis für MC 14/3: Lösung der Strategiedebatte

Am 9. Mai befassten sich die NATO-Minister – neben dem Ergebnis der trilateralen Verhandlungen – mit der unerledigten Aufgabe des NATO-Ministertreffens vom Dezember 1966: Der Verabschiedung eines politischen Leitfadens (*Political Guidance*) für das MC, auf deren Basis sowohl die Truppenstärken im Rahmen des NATO FPE bestimmt, als auch ein neues strategisches Konzept entworfen werden sollte. Die genauen Details der Verhandlungen vom 8. und 9. Mai sind bereits an anderer Stelle erarbeitet worden – hier geht es darum, die Bedeutung der *Agreed Minute on Strategy and Forces* aus den trilateralen Verhandlungen hervorzuheben.⁸⁰⁸

Die Ministerweisung, die am 9. Mai verabschiedet wurde, hatte die Ergebnisse der Trilateralen bereits integriert: Im Konfliktfall, so sah das strategische Konzept vor, musste sich der oberste alliierte Befehlshaber in Europa (SACEUR) vermehrt auf Reserven in den USA und Grossbritannien verlassen als bisher. Ansonsten legte die Ministerweisung die Grundlagen für die künftige Streitkräftestruktur der NATO sowie eine Einschätzung der Bedrohung und der strategischen Erfordernisse aus. Der erste Teil der Weisung enthielt eine Einschätzung der Bedrohungslage durch die UdSSR, die einen Kompromiss zwischen den Positionen des vorhergehenden Dezembers darstellte: Zwar wurden der UdSSR nach wie vor grosse militärische Fähigkeiten attestiert, gleichzeitig wurde aber betont, dass ein Grossangriff immer unwahrscheinlicher geworden war. Selbst in der Frage der Vorwarnzeit konnte mit der Festlegung auf eine Frist von 4–15 Tagen und einer langen politischen Vorwarnzeiten von Wochen oder gar Monaten ein Kompromiss zwischen den amerikanischen, deutschen und britischen Ansichten erzielt werden.⁸⁰⁹

Im zweiten Teil über «Strategie und NATO-Streitkräfte» blieb das Hauptaugenmerk auf der Abschreckung, doch war auch erstmals von begrenzten Konflikten (*contingencies*) die Rede. Die NATO-Truppen sollten gegen jede mögliche Bedrohung auf der richtigen Stufe reagieren können. Vorgesehen

808 Die genaueste Analyse der Mai-Tagung des DPC sowie der abschliessenden Arbeiten im Sommer 1967 und der Verabschiedung von MC 14/3 im Dezember 1967 liefert Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 72–105.

809 Ministerial Guidance To The NATO Military Authorities, Report by the Defence Planning Committee in Permanent Session, Document DPC/D(67)23, 9. Mai 1967. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 72–74.

wurden drei Formen des Krieges: Eine direkte Verteidigung, eine kontrollierte Eskalation und die allgemeine nukleare Reaktion. Dazu mussten die Truppen sowohl über strategisch-nukleare Mittel, als auch taktisch-nukleare sowie konventionelle Streitkräfte verfügen, wobei neuerdings den konventionellen Truppenbestandteilen eine besondere Bedeutung zukam. Die Ministerweisung benannte daher auch die in den Trilateralen identifizierten Mängel im Bereich der Einsatzbereitschaft, Verstärkung und Dislozierung der Streitkräfte sowie die militärischen Schwächen an den Flanken.⁸¹⁰

Die Aufschlüsselung der Streitkräfte in die Triade strategisch-nuklearer, taktisch-nuklearer und konventioneller Mittel sowie die Berücksichtigung begrenzter Konfliktszenarien waren Punkte, die allesamt aus der *Agreed Minute on Strategy and Forces* stammten – der eigentliche Durchbruch in diesen Fragen war in den trilateralen Verhandlungen erfolgt.⁸¹¹ Am NATO-Ministertreffen vom 13.–15. Juni 1967 schätzten die USA die erzielten Fortschritte und die Bedeutung der *Agreed Minute* aus den Trilateralen wie folgt ein:

«The document [Political Guidance] describes general Soviet policy, characterizes the threat including the likelihood of warning time, outlines in general terms NATO strategy and force requirements, and estimates broadly the resources likely to be available for NATO defenses. It provides for the first time formal sanction for the flexible response strategy, in essence by incorporating the substance of the Trilateral minute on strategy and forces [...]. The paper is of course a consensus-type document and therefore not wholly satisfactory to any member, including ourselves; yet it most certainly represents a large step forward in the strategic discussion.»⁸¹²

810 Ebd.

811 Siehe dazu: John S. Duffield, *The Evolution of NATO's Strategy of Flexible Response: A Reinterpretation*, in: *Security Studies*, 1/1 (Fall 1991), London/Frankfurt 1991, S. 133 und S. 148f.; Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 64f.

812 LBJL, *Trilateral Talks and NATO Force Planning*, 05.06.67, S. 2f. Siehe auch: Report: *Revision of NATO Strategy*, secret, dekl. 01.03.97, undated, in: LBJL, *Administrative History of the DoS*, Volume 1, Box 1, Chapter 3 (Europe): Sections A&B, Nr., b-4, S. 8 (künftig: LBJL, *Revision of NATO Strategy*): «Importantly, it [the Ministerial Guidance] contained concepts proposed by the US and agreed to by the UK and FRG in the Trilateral Talks on November 9, 1966.» Auch die CIA teilte die Ansicht, dass die Trilateralen Ursache für die Auflockerung der Strategiedebatte waren: *Intelligence Memorandum: NATO Looks to its Future*, secret, dekl. 16.04.02, 8. Mai 1967, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 36, NATO – General, Vol. 5, 3/67–12/67 [2 of 2], Nr. 17, S. 10: «This basic

Die Ministerweisung war zwar, wie das Zitat zeigt, ein Kompromiss, der niemanden voll befriedigte. Die USA schafften es ihrerseits nicht, der konventionellen Verteidigung den gewünschten Status zu verschaffen. Die europäischen Staaten konnten andererseits die USA dazu bewegen, den nuklearen Mitteln eine höhere Bedeutung als gewünscht beizumessen, akzeptierten dafür im Gegenzug die erhöhte Relevanz der konventionellen Verteidigung insbesondere bei begrenzten Konflikten. Dennoch konnten die USA mit dem Ergebnis zufrieden sein. Sie hatten es in den trilateralen Verhandlungen geschafft, den wichtigsten Alliierten ihr Strategiekonzept näher zu bringen: «It did go quite far, however, in adjusting NATO strategy to American concepts, since it called for balanced nuclear and conventional forces.»⁸¹³ Wie der deutsche Verhandlungsführer der Trilateralen, Duckwitz, in einem Artikel im August 1967 in Bezug auf die DPC-Entscheidung vom Mai 1967 betonte, konnte die deutsche Seite vor allem in den Trilateralen überzeugt werden:

«Es ist einleuchtend, dass es technisch und materiell gesehen wesentlich leichter ist, in einem Dreiergremium zu gemeinsamen Ergebnissen zu kommen als in einem Gremium, in dem alle NATO-Länder vertreten sind. [...] Die Dreiergespräche [haben] durch die von ihr eingesetzten militärischen Untergruppen wertvolle Arbeit geleistet [...], die der NATO als solcher bei der Erarbeitung einer Gesamtkonzeption eine wertvolle Unterlage zu geben imstande waren. Die in diesen Untergruppen angestellten Untersuchungen und Analysen über die Bedrohung [...] und der zur Abwehr dieser Bedrohung erforderlichen Streitkräfte haben ihren Niederschlag in den jüngsten Beschlüssen der NATO gefunden.»⁸¹⁴

Zudem befasste sich das DPC am 9. Mai 1967 mit einem neuen Entwurf für ein strategisches Konzept, das dieselben Prinzipien wie die Ministerweisung verfolgte. Nach intensiven Debatten über die politische Vorwarnzeit

rethinking of NATO's military posture has been given a major boost by the outcome of the recent trilateral talks.» Rusk sprach in seiner Rede vor den NATO-Ministern vor einem «first-class achievement»: NATO Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967: The Secretary's Statement in the North Atlantic Council, secret, dekl. 20.07.78, 9. Juni 1967, in: LBJL, International Meetings and Travel File, Box 35, NATO, Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967 [1 of 2], Nr. 17, S. 3 (künftig: LBJL, Secretary's Statement at NATO-Meeting, 09.06.67).

813 LBJL, Revision of NATO Strategy, S. 9.

814 Duckwitz, Truppenstationierung und Devisenausgleich, S. 473.

sowie die Frage, ab wann Nuklearwaffen zum Einsatz kommen sollten, beschlossen die Minister, den Entwurf auf der Grundlage der verabschiedeten Ministerweisung nochmals zu überarbeiten und den Entscheid auf den Dezember 1967 zu verschieben. Schliesslich wollte man auch das Primat der Politik wahren: Das strategische Konzept sollte erst nach der Ministerweisung und auf deren Basis verabschiedet werden.⁸¹⁵ Wie der NATO-Generalsekretär in seiner jährlichen politischen Einschätzung für das NATO-Ministertreffen vom Juni 1967 feststellte, fehlte es nun vor allem noch an einer neuen politischen Funktion für die NATO.⁸¹⁶

4.3.2.3 *Der Harmel-Bericht über die politischen Aufgaben der NATO und das Ministertreffen vom Dezember 1967: Lösung der Krise*

Die Verbesserung der Ost-West-Beziehungen war eines der grundsätzlichen europapolitischen Ziele, wie sie Johnson in seiner Europarede vom Oktober 1966 ausformuliert hatte.⁸¹⁷ Während seine Administration für die Diskussionen über eine neue Strategie sowie die Truppenplanung bestehende Foren innerhalb der Allianz – wie das DPC, das MC und das FPE – und vor allem die trilateralen Verhandlungen bevorzugte, setzte sie ihre Hoffnungen für die Bestimmung einer neuen politischen Funktion der Allianz auf den so genannten Harmel-Bericht. Am NATO-Ministertreffen vom Dezember 1966 beschloss der *North Atlantic Council* (NAC), den Vorschlag des belgischen Aussenministers Pierre Harmel umzusetzen und einen Bericht über die Zukunft und die politischen Aufgaben der Allianz ausarbeiten zu lassen.⁸¹⁸ Dazu sollte eine breit angelegte Untersuchung die Entwicklung des Bündnisses seit 1949 analysieren und Empfehlungen ausformulieren, wie dieses künftig zur Stärkung des Friedens eingesetzt werden könnte.⁸¹⁹

815 Siehe Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 78–80. Zu den Kritikpunkten am Strategiepapier aus der Sicht der US-Militärs (JCS) siehe: JCSM-313–67, Report: NATO Strategy and Force Structure, 10 May 1967, secret, dekl. 13.02.1998, 2. Juni 1967 (http://www.isn.ethz.ch/php/documents/collection_7/docs/nbb41.pdf; Stand: 11.9.2005).

816 NARA II, Paris 19314, 28. Mai 1967, S. 3.

817 Siehe Kapitel 2.2.2.

818 Siehe zum Ministertreffen und zur Aufteilung zwischen Strategie-/Truppenfrage und politischen Reformen der Allianz: Kapitel 3.2.2, S. 173f.

819 Siehe die ans Kommuniké nach dem Dezember-Ministertreffen angehängte «Resolution on Belgian Proposal»: LBJL, *Communique of NATO Ministerial Meeting*, 19.12.66, S. 5, sowie: Haftendorn, *Die Bundesrepublik im Atlantischen Bündnis*, S. 125.

Anlass für die Studie waren immer weiter voneinander entfernte Ansichten bezüglich der deutschen Frage: Während einige Allianz-Mitglieder für die Erschliessung neuer Märkte und die Reaktivierung eingefrorener kultureller und politischer Beziehungen eine Annäherung an den Osten suchten, befürchtete die BRD eine Verzögerung ihrer Wiedervereinigungspläne. Ziel des Harmel-Berichts war es, eine kohärente, gemeinsame Ostpolitik zu finden und der Allianz in einer Epoche verminderter militärischer Bedrohung durch eine Anpassung ihrer politischen Ziele eine neue Existenzberechtigung zu geben. Schliesslich stand der erste mögliche Rückzugstermin für die Mitglieder seit der Gründung der NATO schon 1969 bevor. Das Hauptproblem bestand darin herauszufinden, wie eine Organisation Sicherheit und Abschreckung bieten, gleichzeitig aber auch als politisches Friedensinstrument dienen sollte. Die USA überliessen die Initiative den Belgiern, von denen der Vorschlag stammte, und verfolgten ihrerseits ein grosses Interesse, der NATO eine neue politische Aufgabe zu verleihen.⁸²⁰

Am 22. Februar 1967, als die Johnson-Administration mitten im wichtigsten Entscheidungsprozess der trilateralen Verhandlungen steckte, verabschiedete der Ständige NATO-Rat eine weitere Resolution, die zur Durchführung der Studie eine Spezialgruppe unter Generalsekretär Brosios Leitung etablierte. Die Gruppe teilte ihre Arbeit in vier Bereiche auf: Erstens die Ost-West-Beziehungen; zweitens die Beziehungen innerhalb der Allianz (vor allem Europa – Nordamerika); drittens die generelle Verteidigungspolitik der Allianz; und viertens Ereignisse ausserhalb des NATO-Gebiets. Zu diesem Zweck wurden im März vier Untergruppen gegründet, die sich jeweils mit einem dieser Themen beschäftigten.⁸²¹

820 Siehe: LBJL, Belgian Proposal for Study on NATO, 06.12.66, S. 1f. und Report: NATO Political Consultations – The Harmel Exercise, secret, dekl. 01.03.97, undated, in: LBJL, Administrative History of the DoS, Volume 1, Box 1, Chapter 3 (Europe): Sections A&B, Nr. b-6, S. 3 (künftig: LBJL, The Harmel Exercise). Eugene V. Rostow war innerhalb der Administration die Person, die sich um den Harmel-Bericht kümmerte. Der Leiter der für die Trilateralen zentralen Rostow-Gruppe war somit auch in der politischen Frage der Allianz engagiert.

821 Central Intelligence Agency: Directorate of Intelligence, Intelligence Memorandum: The Harmel Study – NATO Looks to its Future, secret, dekl. 16.04.02, 7. Dezember 1967, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 36, NATO – General, Vol. 5, 3/67–12/67 [1 of 2], Nr. 4, S. 2 (künftig: LBJL, The Harmel Study, 07.12.67) und LBJL, The Harmel Exercise, S. 6f. (mit detaillierten Informationen über die Vorsitzenden der jeweiligen Gruppen).

Der Verlauf der Verhandlungen wird an dieser Stelle nicht genauer untersucht.⁸²² Die Arbeiten spielten sich bis in den Sommer 1967 ohne nennenswerte Probleme ab. Im September und Oktober 1967 kamen jedoch einige substanzielle Hindernisse zum Vorschein. Der Bericht über die Ost-West-Beziehungen brachte wenig Neues hervor und lieferte daher auch wenige Kontroversen, wie auch der Bericht über die Verteidigungspolitik, welcher der NATO einerseits eine Aufgabe in der Abschreckung von Aggressionen, andererseits eine Funktion als Plattform für verbesserte Ost-West-Beziehungen attestierte. Der Bericht über die Gebiete ausserhalb der NATO offenbarte jedoch politische Differenzen: Er hielt zwar fest, dass die NATO-Länder ihre Politik diesen Regionen gegenüber abstimmen sollten, schaffte es aber nicht, konkrete Ideen vorzubringen. Auch der Bericht über die Beziehungen zwischen den Alliierten führte zu Kontroversen, zumal darin Frankreichs Einstellung zur europäischen und atlantischen Integration kritisiert wurde.⁸²³ Dennoch konnten die Berichte aller vier Untergruppen fertig gestellt und am 11. und 12. Oktober an Brosio übergeben werden. Die «special group» Brosios tagte am 7./8. und 22./23. November 1967 und legte schliesslich einen kurzen Schlussbericht für das NATO-Ministertreffen im Dezember 1967 vor.⁸²⁴

Nachdem die trilateralen Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen, ihre Ergebnisse in den NATO-Truppenplanungsprozess integriert und die Harmel-Studie eingeleitet waren, zogen die USA erstmals seit Jahren anlässlich des NATO Ministertreffens in Luxemburg vom 13.–15. Juni 1967 eine gute Bilanz:

«The Kiesinger Government, while more sensitive than the Erhard Government to relations with Paris, has remained a strong Alliance supporter. [...] As a result of the foregoing circumstances, NATO is now coming to grips with many long-standing problems: the Nuclear Planning Group has been successfully launched; NATO force planning is proceeding; for the first time in a decade formal agreement has been reached on a new political directive to the NATO military authorities.

822 Siehe für eine ausführliche Thematisierung: LBJL, The Harmel Study, 07.12.67; Hafendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 293–344; Dies., Die Bundesrepublik im Atlantischen Bündnis, S. 126–132.

823 LBJL, The Harmel Exercise, S. 7f.

824 LBJL, The Harmel Study, 07.12.67, S. 6–9; LBJL, The Harmel Exercise, S. 9; Hafendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 330–338.

(This represents a major step toward resolving Alliance disagreements on strategy.) The study of the Future of the Alliance is well underway and gives hope of clarifying and strengthening NATO's political role.»⁸²⁵

Aus US-Perspektive war daher klar:

«Thus, for the present Ministerial Meeting, we have a political background which blends a much improved situation in NATO with a number of troubling issues both in trans-Atlantic relations and in relations among the Europeans themselves. On balance, the State of the Alliance is definitely better than many officials and journalists thought possible one year ago.»⁸²⁶

Nach weiteren Debatten über das neue strategische Konzept im Sommer und Herbst 1967, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, lag schliesslich rechtzeitig für die NATO-Ministertagung im Dezember 1967 das revidierte Strategiepapier MC 14/3 vor.⁸²⁷ Es wurde in der Sitzung des DPC vom 12. Dezember 1967 – einem der wichtigsten Ministertreffen in der Geschichte der Allianz – angenommen.⁸²⁸ Die NATO übernahm somit das Konzept der Strategie der flexiblen Erwidern und beendete einen seit Jahren schwelenden Konflikt um die strategischen Prioritäten der Allianz.⁸²⁹

825 NATO Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967, Position Paper, confidential, dekl. 20.07.78, 5. Juni 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 35, NATO, Ministerial Meeting, Luxembourg, June 13–15, 1967 [1 of 2], Nr. 14, S. 1.

826 Ebd., S. 3. Siehe auch Rusk's Äusserungen im NAC: LBJL, Secretary's Statement at NATO-Meeting, 09.06.67, S. 1: «The United States, for its part, finds much that is hopeful and encouraging in NATO and in Atlantic affairs generally.»

827 Final Decision on MC 14/3: A Report by the Military Committee to the Defence Planning Committee on Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Organization Area, 16.01.1968, in: NATO Strategy Documents 1949–1969, Brüssel 1997, S. 345–370. Zu den Debatten, die keine grossen Änderungen mehr hervorbrachten siehe: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 81–89.

828 1967 NATO Ministerial Meeting – Final Communique, unclassified, 15. Dezember 1967, in: NARA II, RG59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and CFS, 1965–69, Box 316, Europe 1967, S. 3–6 (künftig: NARA II, Ministerial Meeting Communique, 15.12.67). Zur Bedeutung des Treffens siehe: NATO, Facts and Figures, S. 72f.

829 So die Einschätzung des DoS: Memorandum to the Secretary (Rusk) from George C. Denney, Jr. (INR: Director of Intelligence and Research), Subject: NATO Ministers Project Future Course of Alliance, secret, 19. Dezember 1967, in: NARA II, RG59, CFPF, 1967–69, Special Instructions, Box 3145, NATO 3 BEL (BR) 12/13/67, S. 4 (künftig: NARA II, Denney Jr. To Rusk, 19.12.67).

MC 14/3 war vor allem ein Kompromiss zwischen der US-Haltung, die den Fokus weg von nuklearen auf konventionelle Waffen richten und die Allianz auch auf die Begegnung kleinerer Konfrontationen ausrichten wollte, und der deutschen Haltung, wonach Abschreckung die oberste Prämisse sei und daher der Fokus besonders auf Nuklearwaffen gerichtet werden müsse.⁸³⁰ Im abschliessenden Fazit am Ende der Amtszeit Johnsons zog das US-Aussenministerium dennoch ein positives Fazit:

«The new Strategic Concept paper, like the Ministerial Guidance upon which it was based, lent itself to some latitude in national interpretations. The essential point, however, was that it embodied the basic concept of flexible response.»⁸³¹

Am NATO-Ministertreffen vom Dezember 1967 konnte auf Grund der Ministerweisung vom Mai auch erstmals seit Einführung des neuen Pla-

830 Die neue Strategie nannte verschiedene Bedrohungen von kleineren Scharmützeln (wie z.B. um Berlin) über einen grösseren konventionellen Angriff bis hin zum nuklearen Angriff mit allen Mitteln sowie eine Konfrontation auf Grund einer Fehleinschätzung. Als Reaktionsmöglichkeiten auf diese Bedrohungen wurden drei Arten der Verteidigung auf der jeweiligen Aggressionsstufe des Angreifers benannt: Direkte Verteidigung sollte den Angreifer zurückschlagen oder aber zur Eskalation zwingen (bei kleineren und mittelgrossen konventionellen Attacken); bewusste Eskalation (auch explizit zu atomaren Mitteln) sollte es der NATO ermöglichen, jederzeit durch bewusste, politisch kontrollierte Steigerung der Verteidigungsintensität dem Gegner das Ausmass der Risiken vor Augen zu führen; und die generelle nukleare Antwort sollte nach einem nuklearen Angriff erfolgen. Als Mittel für diese Arten der Kriegsführung sah MC 14/3 die bereits in der Agreed Minute on Strategy and Forces genannte Triade der konventionellen Streitkräfte, der taktischen und der strategischen Nuklearwaffen vor. Der Zeitpunkt für eine Eskalation des Konflikts wurde bewusst offen gelassen. MC 14/3 wird hier nicht weiter betrachtet. Für eine Bewertung der Strategie und des erreichten Kompromisses siehe: Stromseth, *The Origins of Flexible Response*, S. 175–194; Haftendorn, *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit*, S. 97–105; Wenger, *The Evolution of NATO Strategic Thinking*, S. 27f.; Richard L. Kugler, *The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960s*, RAND, Santa Monica, 1991, v.a. S. 112ff. und Thomas Holderegger und Reto Wollenmann, *Flexible Response – Die Rolle der Trilateral Negotiations 1966/67 im Strategiefindungsprozess innerhalb der NATO und deren politischen und militärischen Auswirkungen* (Historisches Seminar der Universität Zürich, 2000), S. 42–51.

831 LBJL, *Revision of NATO Strategy*, S. 10.

832 NARA II, *Ministerial Meeting Communiqué*, 15.12.67, S. 3.

833 Der Bericht ist am Ende des Kommuniqués zu finden: NARA II, *Ministerial Meeting Communiqué*, 15.12.67, S. 3–6.

nungsprozederes ein Fünfjahresplan (1968–1972) für die Truppen verabschiedet werden, der die aus den Trilateralen resultierenden Abzüge der USA und Grossbritanniens berücksichtigte.⁸³² Die Ergebnisse der Verhandlungen wurden somit definitiv in den Truppenplanungsprozess übernommen.

In der Sitzung des NAC am 14. Dezember 1967 verabschiedeten die Minister – darunter auch der französische – zudem den Harmel-Bericht.⁸³³ Obwohl der Bericht kaum neue Ansätze in spezifischen Fachfragen bot, konnten die USA ein gutes Fazit ziehen. Die NATO fusste neu auf zwei Pfeilern: Erstens der militärischen Sicherheit und zweitens der Détente-Politik. Aus Sicht der USA konnten die langen Debatten, ob die NATO primär eine militärische oder eine politische Organisation sei, somit beendet werden.⁸³⁴ Nach etwas mehr als einem Jahr konnte der wichtigste Anspruch aus Johnsons Europarede vom Oktober 1966 realisiert werden: Die Allianz war zu einem gemeinsamen Forum zur Koordination der Ostpolitik geworden und hatte neuen politischen Wert in der Phase der Ost-West-Entspannung gefunden.

4.3.3 Implikationen der trilateralen Verhandlungen auf die Kennedy-Runde, den NPT und das internationale Währungssystem

Im Zuge des wieder gewonnen Vertrauens und der neu erwachten Kooperationswilligkeit konnte die Administration Johnson in den Monaten nach dem Abschluss der Trilateralen noch drei weitere wichtige Verhandlungsrunden erfolgreich beenden: Die *Kennedy-Runde*, den NPT und die Verhandlungen über die Reform des internationalen Währungssystems.

Seit 1962 war der Präsident mittels des «Trade Expansion Act» vom Kongress ermächtigt, die Importtarife um bis zu 50 Prozent zu senken, falls die Handelspartner den USA ähnliche Lockerungen vornehmen würden. Die daher lancierten Verhandlungen über ein neues internationales Handelsregime, die so genannte *Kennedy-Runde*, begannen 1964 in Genf, kamen jedoch bereits ein Jahr später zum Stillstand. Dies brachte die Johnson-Administration unter Zugzwang: Der «Trade Expansion Act» war bis zum 1. Juli 1967 gültig – konnte bis dahin kein Abkommen verhandelt werden, musste Johnson erneute Ermächtigung vom Kongress erlangen.⁸³⁵

834 LBJL, The Harmel Exercise, S. 10. Siehe auch Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 339f.; Dies., Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967, in: Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte, 40. Jg., Heft 2, 1991, S. 169–221.

835 Johnson, The Vantage Point, S. 311 und Schwartz, Lyndon Johnsons and Europe, S. 141; Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 46. Siehe auch Kapitel 1.2.

Die Verhandlungen waren eines der wichtigsten aussenpolitischen Ziele Johnsons, wie er in seiner Europa-Rede im Oktober 1966 betonte: Nur unter Verwirklichung eines liberalen Handelsabkommens sah er eine Chance für Wirtschaftswachstum, eine Einigung Europas und eine Position Europas als gleichberechtigter US-Partner.⁸³⁶ Während der ganzen *Kennedy-Runde*-Verhandlungen war Johnson gut informiert und fällte die Entscheide persönlich.⁸³⁷ Unter Bators Leitung unterstützte eine kleine Gruppe, zu der auch Eugene Rostow gehörte, im Weissen Haus den Verhandlungsleiter in Genf – damit bildeten erneut Bator und Eugene Rostow das Koordinationsteam, genau wie in den Trilateralen.⁸³⁸ Das grösste anstehende Problem war die Landwirtschaft: Während Johnson die Position vertrat, dass der Markt in diesem Bereich liberalisierter werden müsste, hielten insbesondere die BRD und Frankreich an der protektionistischen Politik der EWG fest.⁸³⁹

Bator informierte Johnson gegen Ende der trilateralen Verhandlungen vor dem Treffen mit Kiesinger über die US-Interessen, die durch ein Einlenken in der Flugzeugfrage gefördert würden.⁸⁴⁰ Die *Kennedy-Runde* war einer der wichtigsten Punkte: Die Deutschen mussten dafür gewonnen werden, den Entscheidungsprozess innerhalb der europäischen Gemeinschaft zu beschleunigen und deren Einlenken besonders im agrikulterellen Bereich zu fördern.⁸⁴¹ Johnsons entgegenkommende Haltung in der Flugzeugfrage war unter anderem vom konkreten Interesse motiviert, deutsche Hilfe für die *Kennedy-Runde* zu erhalten.

In den letzten Runden der *Kennedy-Runde*-Verhandlungen, unmittelbar nach dem Abschluss der Trilateralen, wurden die verbleibenden Differenzen bereinigt, so dass am 16. Mai 1967 eine Schlussvereinbarung getroffen werden konnte. Um dieses Ziel zu erreichen, verzichteten die USA auf einige der

836 Siehe Kapitel 2.2.2, S. 82 sowie Johnson, *The Vantage Point*, S. 311.

837 Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, 167 und S. 290, FN 83.

838 Das Vorgehen war ohnehin erstaunlich ähnlich: Johnson liess sich genauso wie bei den Trilateralen den Entscheid bis zuletzt offen, obwohl er eigentlich schon vorher wusste, dass er das Abkommen unterstützte; ausserdem traf sich der Präsident nach seinem Entscheid mit Kongress- und Senatsabgeordneten kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen – die Parallele zum «Leadership Breakfast» vom 27. Februar 1967 ist unübersehbar. Siehe Johnson, *The Vantage Point*, S. 313.

839 Bator, *Lyndon Johnson and Foreign Policy*, S. 46.

840 Siehe Kapitel 4.2.2.

841 Cable from Bator to Walt Rostow for the President (CAP67324), Subject: What We Want From The Germans, Part II: Kennedy Round, secret, dekl. 25.01.02, 24. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 157a, S. 1f.

landwirtschaftlichen Forderungen.⁸⁴² Nach weiteren Detailanpassungen wurde das Abkommen am 30. Juni 1967 – dem letztmöglichen Termin für Johnson – unterzeichnet. Die *Kennedy-Runde* wurde somit gute zwei Wochen nach den Trilateralen Verhandlungen ebenfalls erfolgreich abgeschlossen. Wie in den trilateralen Verhandlungen war für Johnson von grösster Bedeutung, die Allianz zu wahren und vor protektionistischem und nationalistischem Einfluss zu schützen. Wie Schwartz treffend bemerkte, waren die Nachteile für die US-Wirtschaft bei weitem kleiner, als die langfristigen politischen Ziele, die durch die *Kennedy-Runde* ermöglicht wurden.⁸⁴³

Auch wenn für den Abschluss der *Kennedy-Runde* britische und vor allem deutsche Hilfe unverzichtbar war⁸⁴⁴ und die trilateralen Verhandlungen bestimmt den Kooperationswillen in Bonn und London gesteigert hatten, lässt sich nicht bemessen, inwiefern der Abschluss der Trilateralen die *Kennedy-Runde*-Verhandlungen beeinflusst hatte. Bei den Verhandlungen über die Reform der internationalen Währungsregeln und beim NPT hingegen lässt sich eine solche Verbindung einfacher herstellen.

Angesichts der schwelenden Goldkrise und des andauernden Goldabflusses versuchten die USA seit 1965 eine neue internationale Währungsreserve zu schaffen, die das Gold und den Dollar – im geltenden Finanzsystem von Bretton Woods die beiden einzigen Währungsreserven – entlasten sollte.⁸⁴⁵ Bis eine solche jedoch verwirklicht werden konnte, war es von zentraler Bedeutung, eine Währungskrise zu vermeiden, welche die Verhandlungen massiv gefährdet hätte.⁸⁴⁶ Aus diesem Grund musste das Zahlungsbilanzdefizit zumindest so lange unter Kontrolle gehalten werden – wenn möglich ohne drastische Einschnitte durch protektionistische Massnahmen, die ökonomisch und aussenpolitisch negative Folgen nach sich gezogen hätten.⁸⁴⁷ Nach der Erhöhung des Engagements in Vietnam in den Jahren 1965 und 1966 und der Ankündigung Frankreichs Anfang 1965, seine Dollarreserven in Gold umzutauschen, spitzte sich das Problem weiter zu. Johnsons

842 Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 49.

843 Siehe zur *Kennedy-Runde*: Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 165–174.

844 Schwartz, NATO, Europe, and the Johnson Administration, S. 17.

845 Johnson, *The Vantage Point*, S. 315. Eine Erläuterung der Problematik ist zu finden in: Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 92–101.

846 Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 49.

847 Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 1.2. Johnson selbst wehrte sich vehement gegen Massnahmen, die seine Wirtschafts- und Aussenpolitik gefährdet hätten, bloss um den Goldpreis zu schützen. Siehe Bator, Lyndon Johnson and Foreign Policy, S. 63 und Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 175.

Finanzminister schlug dem Präsidenten daher im Mai 1966 eine einleuchtende Strategie vor:

«I propose that we give serious consideration to asking the key-dollar holding nations [...] to pledge not to convert dollars they presently hold and not to convert any additional dollars that may accrue to them as long as the Vietnam struggle continues.»⁸⁴⁸

Die grösste dollarhaltende Nation war Deutschland. Ohne deutsche Unterstützung drohte das ganze internationale Währungssystem zusammenzubrechen: Deutsche Kooperation gegen Frankreich in Währungsfragen war von entscheidender Bedeutung.⁸⁴⁹ Das im Rahmen der trilateralen Verhandlungen erlangte Versprechen der deutschen Bundesbank, keine Dollars in Gold umzutauschen, muss von diesem Standpunkt aus betrachtet werden: Die BRD verpflichtete sich, das Währungssystem aktiv mitzutragen. Mit dem deutschen Goldversprechen war das internationale Währungssystem lange genug geschützt, bis die *Kennedy-Runde* und die Verhandlungen über die Währungsreform abgeschlossen werden konnten. Blessing bedauerte im Nachhinein sein in einem Gespräch mit McCloy beiläufig vorgeschlagenes Einlenken und meinte, er hätte besser Frankreich unterstützt und ebenfalls Dollars in den USA zu Gold umtauschen sollen.⁸⁵⁰ Mit dem Gold-Versprechen positionierte sich die neue deutsche Regierung auch gegenüber Frankreich in einer entscheidenden transatlantischen Phase: Die von Sicherheitsinteressen geprägte Kooperation mit den Amerikanern behielt in Bonn Vorrang vor einer politischen Annäherung an Frankreich.

Bators Argumentation gegenüber Johnson sprach diesbezüglich eine deutliche Sprache:

«In effect it will put the Germans on a dollar standard. [...] It will be the ideal transition agreement until Joe Fowler's major liquidity reform goes into effect.»⁸⁵¹

848 FRUS 1964–68, VIII, Memorandum by Fowler to Johnson, 10. Mai 1966, S. 274f. (Zitiert nach: Zimmermann, *Western Europe and the American Challenge*, S. 90f.).

849 Zimmermann, *The Burden-Sharing Problem*, S. 338.

850 Ebd., S. 343f.; Thiel, *Dollar-Dominanz*, S. 76.

851 LBJL, Bator to Johnson 2, 08.03.67, S. 2. Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 4.1.2.4, S. 208ff. sowie 4.2, S. 235 (dort ist das ganze Zitat Bators zu finden).

War erst einmal die BRD gewonnen, sollten auch andere europäische Staaten zur finanziellen Kooperation gedrängt werden:

«We'll try to get the other Europeans (ex-France) to agree to the same kind of rules. If we succeed, we won't need to worry much about our deficit, as long as it does not get completely out of hand.»⁸⁵²

Am 1. März 1967 erklärte Eugene Rostow dem britischen Botschafter in Washington, welche Ansprüche zudem an die BRD gestellt wurden: Aktive Hilfe bei der Einführung einer alternativen Währungsreserve.⁸⁵³ In seinem Brief an den Kanzler vom 11. März machte Johnson auch auf höchster Ebene klar, dass er diesbezüglich Kiesingers Hilfe erwartete.⁸⁵⁴

Als sich Johnson in der Schlussphase der trilateralen Verhandlungen mit Kiesinger traf und sich anschliessend mit der Flugzeugfrage beschäftigen musste, sprach Bator Klartext.⁸⁵⁵ Bator wollte deutsche Unterstützung in der Auseinandersetzung mit Frankreich. Vor kurzem erst stellte sich die BRD mit den Franzosen und Belgiern zusammen gegen den US-Vorschlag, dass die *Special Drawing Rights* – die neu zu schaffende Währungsreserve – bedingungslos zu erhalten sein sollten. Aus diesem Grund erwarteten die USA, dass Deutschland in dieser Frage den Bruch mit Frankreich in Kauf nahm.⁸⁵⁶

Vor allem auf Grund des offenen Drucks aus Washington blieben die Deutschen allerdings skeptisch gegenüber den *Special Drawing Rights* und

852 LBJL, Bator to Johnson, 08.03.67, S. 1. Nachdem im März 1968 der Goldmarkt in einen öffentlichen und einen privaten Markt aufgeteilt worden war, konnten die USA auch die Zusicherungen Belgiens, Grossbritanniens, Italiens, der Niederland sowie der Schweiz gewinnen, künftig kein Gold mehr in den USA zu verlangen. Siehe Zimmermann, *Western Europe and the American Challenge*, S. 93 und O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 270f.

853 «There is a final point in our approach which [...] is of great importance to the continuing ability of the Allies to carry the burdens of defense and aid. That is monetary reform. We will be seeking – and hope the British seek with us – German support for a prompt decision to put into place on a contingency basis, machinery for creating the new liquidity the growth of the world economy requires.» Outgoing Telegram to AmEmbassy London (State 144123), Subject: Trilateral Talks, secret, dekl. 01.12.95, 1. März 1967, in: LBJL, NSF, NSCH: TTNAN, Box 50, 1966–67, Book 2, Tabs 53–71, Nr. 55a, S. 4.

854 LBJL, State 153411, 11.03.67, S. 4f.

855 Siehe Kapitel 4.2.2, v.a. S. 211f.

856 Cable from Bator to Walt Rostow for the President (CAP67323) (What We Want From The Germans, Part I), secret, dekl. 25.01.02, 24. April 1967, in: LBJL, NSF, International Meetings and Travel File, Box 14, Germany, President's Trip to Adenauer Funeral, Memos, Cables, etc... [4 of 4], Nr. 157, S. 2.

betrachteten sie vorerst als ein Mittel der USA, ihr Zahlungsbilanzdefizit finanzieren zu können.⁸⁵⁷ Angesichts dieser Lage entschied Johnson, erneut McCloy nach Bonn zu senden.⁸⁵⁸ Mit seiner Erfahrung als internationaler Bankier und als Vertrauensträger deutscher Interessen nach den trilateralen Verhandlungen sollte er die deutschen Bankiers und den Kanzler von der US-Position überzeugen. Von der BRD hing alles ab, wie Bator dem Präsidenten erläuterte:

«The key to the German position is Kiesinger. We must convince him that this is serious political business [...]. McCloy has built up enormous capital in Germany and would be by far the best American to do the job.»⁸⁵⁹

McCloy's Gespräche in Bonn waren von unterschiedlichem Erfolg geprägt.⁸⁶⁰ In einem Gespräch mit Kiesinger am 21. Juni 1967 bekam McCloy aber das Gefühl, er hätte Kiesinger für die US-Position gewinnen können:

«Kiesinger is only now starting to brief himself on the details. His strong first reaction is that the French are being far too rigid. [...] McCloy seemed pleased about the atmosphere of the talk. He found Kiesinger much more critical of deGaulle than in the past.»⁸⁶¹

In der Tat hielt Kiesinger de Gaulle im Juli 1967 an einem Treffen auf Distanz und widerstand dessen Aufruf nach europäischer Solidarität.⁸⁶² Ende August 1967 konnte eine Einigung ohne grosse US-Konzessionen gefunden werden und im September 1967 wurde am Treffen des *International Monetary Fund* (IMF) die Einführung der *Special Drawing Rights* beschlossen.⁸⁶³

857 Deutschland schlug im Januar 1966 einen Kompromiss zwischen der französischen und amerikanischen Haltung vor: O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 271.

858 ACL, Letter LBJ to McCloy, 24.05.67, S. 1.

859 Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: McCloy's Final Report on the Trilaterals, and a Possible New Assignment for Him, confidential, dekl. 25.01.96, 23. Mai 1967, in: LBJL, PoFMB, Subject File, Box 18, Trilateral Talks (May 15–June 1967), Nr. 7b.

860 Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 177f. untersucht McCloy's Reise genauer.

861 Memorandum for the Record by Francis M. Bator, Subject: Telephone Call from John McCloy (Wednesday, June 21, 1967, at 10:23 a.m.), secret, dekl. 21.06.94, 22. Juni 1967, in: LBJL, NSF, CF, Europe and USSR, Box 188, Germany, Vol. XIII, Memos, 3/67–7/67, Nr. 103, S. 1.

862 Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 179.

863 Ebd., S. 180f. Siehe auch O'Hara, *The Limits of US Power*, S. 271.

Die Weltmeinung war Mitte der 1960er-Jahre auf Seite der USA gerutscht, wie O'Hara treffend feststellte. Die Ursache dafür war jedoch nicht wie von O'Hara vermutet, dass Frankreich sich in den Verhandlungen isoliert hatte – vielmehr hatten es die USA geschafft, Deutschland in den trilateralen Verhandlungen auf ihre Seite zu ziehen, womit de Gaulle seinen wichtigsten Partner verlor.⁸⁶⁴

Die *Special Drawing Rights* verloren zwar nach Nixons Aufkündigung der Dollar-Gold-Konvertibilität im August 1971 massiv an Bedeutung.⁸⁶⁵ Im Kontext der Umstände von 1967, insbesondere der französischen Obstruktionsversuche, war die erreichte Lösung jedoch von grosser Bedeutung und zeugte vom Geschick der Administration Johnson in der Allianzpolitik. Der wichtigste diplomatische Schritt für den Erfolg der IMF-Verhandlungen wurde jedoch bereits in den trilateralen Verhandlungen vollzogen.

Auch für die Aushandlung des NPT verbesserten sich die Bedingungen in der Zeit nach den trilateralen Verhandlungen entscheidend.⁸⁶⁶ Am 4. April 1967 diskutierte der NAC den neuesten Vertragsentwurf, wobei die BRD erneut Zurückhaltung signalisierte, den Entwurf nicht akzeptierte und mehr Konsultation wünschte.⁸⁶⁷ Am 20. April legten die USA – nach Konsultationen mit Bonn – dem NAC einen angepassten Entwurf zur Prüfung vor. Brosio führte aus, dass keiner der Alliierten zu diesem Zeitpunkt eine Blockade des Vertrages forderte. Die USA konnten somit bei den Verhandlungen mit Moskau ihren neuen Vorschlag einbringen.⁸⁶⁸ Die grösste Uneinigkeit bestand in den Kontrollmechanismen, zumal die USA auf deutschen und italienischen Wunsch hin die Kontrollen in Europa der EURATOM, der europäischen Nuklearenergiebehörde, und nicht wie ursprünglich vorgesehen der internationalen Behörde (IAEA) übertragen wollte. Damit kamen die USA den deutsch-italienischen Befürchtungen vor Industriespionage entgegen.⁸⁶⁹ Am 17. Mai informierten Deutschland und Italien den NAC, dass

864 Siehe zu O'Haras Ansicht: Ebd., S. 271f.

865 Siehe zu Nixons Abwertung: Elke Thiel, *Dollarkrise und Bündnispolitik*, in: *Europa-Archiv* 28/11, 1973, S. 375; Zimmermann, *Money and Security*, S. 236f.

866 Die enge Verbindung zwischen dem NPT und den Trilateralen Verhandlungen im Entscheidungsprozess der Johnson Administration wurde schon mehrfach aufgezeigt in dieser Arbeit. Siehe v.a. Kapitel 2.1.3, S. 79ff. Siehe auch: Kap. 2.2.2; Kap. 3.2.3, S. 175f., Kap. 4.1.3, S. 218f.; Kap. 4.2.1, S. 233f.; Kap. 4.2.2, S. 251ff.

867 LBJL, *The NATO Nuclear Problem*, S. 30.

868 Ebd., S. 31.

869 Schwartz, *Lyndon Johnson and Europe*, S. 182f.

sie bereit seien, auf der Basis eines leeren Artikels über die Kontrollmechanismen weiter zu verhandeln. Am 14. Juni erklärten die Alliierten (mit der einzigen Ausnahme der BRD) anlässlich des NATO-Ministertreffens, dass sie den vorliegenden Entwurf akzeptierten.⁸⁷⁰ Im August 1967 stimmte auch die UdSSR zu, den umstrittenen Artikel III über die Kontrollmechanismen vorerst leer zu lassen.⁸⁷¹

Das letzte Hindernis war somit Deutschland. Für den im August 1967 anstehenden Besuch Kiesingers in Washington war klar, dass es der Präsident dem Kanzler nicht einfach machen würde, sich ablehnend zu äussern. Schliesslich stand Kiesinger auf Grund des entgegenkommenden Entscheides bezüglich der Flugzeuge in den trilateralen Verhandlungen noch in Johnsons Schuld.⁸⁷² McCloy hatte gegenüber Duckwitz in der letzten Verhandlungsrunde klar betont, dass Johnsons Entscheid in der Flugzeugfrage ein persönlicher des Präsidenten gewesen sei, um Kiesinger entgegenzukommen – im Gegenzug sei aber klar, dass Johnson eine kooperative Haltung in anderen Fragen erwartete. Zudem wurde McGhee beauftragt, dasselbe direkt dem Kanzler mitzuteilen. Als Walt Rostow den Bericht McGhees aus Bonn über dessen erstes Gespräch mit Kiesinger nach den trilateralen Verhandlungen an Johnson zustellte, lautete sein Kommentar wie folgt:

«I look forward to seeing what he [Kiesinger] will oblige us on in the near future.»⁸⁷³

Am Treffen im August konfrontierte Johnson den Kanzler im persönlichen Gespräch mit dieser Tatsache und verwies auf gegenseitiges Vertrauen, das stimmen müsse.⁸⁷⁴ Damit spielte er wohl auf den Flugzeugentscheid an: Kiesinger konnte Johnson in dieser Frage vertrauen, nun war eine Gegenleistung gefragt. Johnson bekam sie auch: Kiesinger lenkte ein, so dass die USA und die UdSSR am 25. August 1967 einen neuen Entwurf, diesmal mit leerem Artikel III, vorlegen konnten. Der NPT verlor in der Folge in Deutschland

870 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 32.

871 Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 156.

872 Siehe Kapitel 4.2.2, v.a. S. 250ff.

873 Memorandum to the President from W.W. Rostow, no subject, confidential, dekl. 02.05.97, 29. April 1967, in: LBJL, NSF, Memos to the President, Box 15, Walt Rostow, Vol. 26, April 16–30, 1967 [1 of 4], Nr. 5. Siehe zum Inhalt von McGhees Bericht Kapitel 4.2.3, S. 260. Auch Bator äusserte sich ähnlich: Siehe LBJL, Bator to Johnson, 27.04.67 (Kap. 4.2.2, S. 253).

874 Siehe Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 184f.

massiv an politischer Brisanz. Am 2. November 1967 konnte der UdSSR ein letzter Vertragsentwurf vorgelegt werden. Am 18. Januar 1968 lag die definitive Version des NPT vor, der am 1. Juli 1968 in der UNO-Vollversammlung mit grosser Mehrheit unterzeichnet wurde. Deutschland, Italien und die Türkei waren die einzigen NATO-Staaten, die den Vertrag bis Ende 1968 noch nicht unterzeichnet hatten.⁸⁷⁵

Nach Kiesingers Besuch im August 1967 berichtete McGhee aus Bonn von einer auffälligen Ruhe und einer Absenz kontroverser Probleme.⁸⁷⁶ Sämtliche wichtigen anstehenden Probleme waren in den vorhergehenden Monaten geklärt worden: *Offset*, die Truppenfrage, der NPT, die *Kennedy-Runde* sowie die Verhandlungen über das internationale Währungssystem. Nach einem Treffen mit Kiesinger war McGhee daher überzeugt, dass die Beziehungen zu Bonn wieder normalisiert waren und eine neue Periode der Beziehungen zwischen den USA und der BRD begonnen hatte.⁸⁷⁷

Der wichtigste Schritt in dieser Annäherung sowie in der Reaktivierung der Bedeutung der Allianz waren die trilateralen Verhandlungen. Es mag daher nicht weiter erstaunen, dass in den Sitzungen des Nationalen Sicherheitsrats vom April und von Anfang Mai 1967 bereits von einer Situation ausgegangen wurde, in der die *Kennedy-Runde*, der NPT und die Verhandlungen über die internationale Währungsreform abgeschlossen waren, obwohl zu diesem Zeitpunkt erst die Trilateralen hatten beendet werden können.⁸⁷⁸ Schliesslich konnte die Administration Johnson nach dem 28. April 1967 – dem Tag, an dem die trilateralen Verhandlungen abgeschlossen wurden – annehmen, dass die Lösung der restlichen Probleme eine Frage der Zeit waren. Die Annäherung sowie der Wiedergewinn des gegenseitigen Vertrauens – vor

875 LBJL, The NATO Nuclear Problem, S. 34. Die BRD trat dem Vertrag am 28. November 1969 bei. Siehe für detaillierte Ausführungen zu den NPT-Verhandlungen: Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit, S. 148–166.

876 McGhee, At the Creation of a New Germany, S. 229. Siehe auch: Schwartz, Lyndon Johnson and Europe, S. 185.

877 FRUS, 1964–1968, XV, S. 581. Siehe auch: McGhee, At the Creation of a New Germany, S. 229: «I reported that German emotional resentment against the United States had been reduced substantially.»

878 Memorandum for Mr. Walt W. Rostow from Benjamin H. Read (DoS, Executive Secretary), Subject: NSC Meeting (incl. Report: Problems Ahead in Europe), secret, 17. April 1967, in: NARA II, RG59, CFPP, 1967–69, Political and Defense, Box 2082, Political Affairs and Relations EUR W-US; sowie: Memorandum for the President from Francis M. Bator, Subject: Order of Business for 45-Minute NSC Discussion on Europe, secret, dekl. 04.05.83, 3. Mai 1967, in: LBJL, NSF, NSC Meetings, Box 2, Vol. 4, Tab 51, 5/3/66, Problems Ahead in Europe, Nr. 6.

allem zwischen Washington und Bonn, aber auch zwischen Bonn und London – waren bereits erfolgt.

Johnson beschäftigte sich auf dem Höhepunkt der NATO-Krise 1966 und 1967 mit keiner anderen europa- oder allianzpolitischen Frage so häufig wie mit den trilateralen Verhandlungen.⁸⁷⁹ Die Trilateralen waren die engagierteste, wichtigste und erfolgreichste Aktion der Administration Johnson zur Lösung der NATO-Krise und in höchstem Masse erfolgreich. Am Ende der Amtszeit Johnsons konnte die Administration daher ein äusserst positives Fazit in Bezug auf seine Europapolitik ziehen, das an dieser Stelle nur unterstützt werden kann: Die NATO war stärker als selbst die grössten Optimisten zu hoffen gewagt hätten; die Administration Johnson hatte es durch Führungsstärke im entscheidenden Moment geschafft, die französische Gefahr für ihre Europapolitik zu neutralisieren; die nukleare Frage konnte entschärft werden; unkontrollierte einseitige Truppenabzüge wurden verhindert; die GATT-Verhandlungen in der *Kennedy-Runde* konnten genauso erfolgreich abgeschlossen werden wie diejenigen über die Reform des Internationalen Währungssystems; und ein politisches Umfeld für den gezielten Aufbau von Kontakten in den Osten konnte geschaffen werden.⁸⁸⁰

4.4 Fazit des letzten Teils der Verhandlungen

Obwohl Verteidigungsminister McNamara im November 1966 seine isolierte Position für einen bilateralen Ansatz gegenüber Deutschland in der *Offset-Frage* aufgegeben und seither die trilateralen Verhandlungen unterstützt hatte,⁸⁸¹ änderten sich die Fronten im Entscheidungsprozess in Washington kaum. Wiederum stand der Verteidigungsminister den Vertretern aus dem Aussenministerium, aber auch den JCS und Johnsons Beratern Bator und Walt Rostow gegenüber.

879 One Year's Presidential Meetings on Europe and International Economic Affairs, May 1, 1966 – May 12, 1967, secret, dekl. 25.03.92, in: LBJL, NSF, Agency File, Box 40, NATO – Select Committee on Defense Ministers, 6/65–5/67, Nr. 1f.

880 Report: Europe, undated, unclassified, in: LBJL, Presidential Task Force on Accomplishments of the Johnson Administration, Box 290, Europe.

881 Siehe Kapitel 2.2.1, S. 103f. und Kapitel 3.2.2, S. 162.

Der Entscheidungsprozess selbst kann in zwei Phasen aufgeteilt werden: Die erste fand ohne den Präsidenten innerhalb der Rostow-Gruppe, dem Aussenministerium und dem Pentagon statt. McNamara schlug unter Aufführung seiner bekannten Argumente einen Abzug von zwei der fünf Divisionen in Deutschland sowie zwei Dritteln der Flugzeuge unter einem Rotationsmodus vor. Die Europaspezialisten im Aussenministerium fürchteten jedoch gravierende politische Konsequenzen. Angesichts der Mitte Januar erneut eingereichten Mansfield-Resolution empfahlen Eugene Rostow und John Leddy Aussenminister Rusk trotzdem einen Kompromiss mit dem Pentagon: Den Abzug einer Division. Für die Vertreter des Aussenministeriums war der ökonomische Profit aus den Abzügen in McNamaras Grössenordnung zu klein, um die einhergehenden europapolitischen Risiken zu rechtfertigen. Die Rostow-Gruppe koordinierte in der Folge die Diskussionen und legte schliesslich ein gemeinsames Memorandum der Minister an den Präsidenten vor. Über das Umfeld des Entscheides waren sich die Minister einig: Die Truppen in Europa waren von höchstem nationalem Interesse und durften nur dann reduziert werden, wenn der Abzug keine militärisch unververtretbaren Folgen nach sich zöge. Ebenso betonten die Minister gemeinsam, dass die momentane Unsicherheit in der deutschen Aussenpolitik für ganz Europa ein Problem sei. Zudem gelte es den NPT, die britischen Beitrittsabsichten zur WEU und die Herausforderung durch de Gaulle zu berücksichtigen. Vor allem aber schätzten sie die innenpolitische Situation als äusserst schwierig ein. Ebenfalls einig waren sich die Minister, dass ein Abzug von Truppen auf Grund der neuen Transportkapazitäten grundsätzlich möglich sei. Der umstrittene Punkt war das Ausmass der Abzüge: McNamara wollte zwei Divisionen, Rusk höchstens eine in den Rotationsmodus versetzen.

Die zweite Phase des Entscheidungsprozesses involvierte den Präsidenten. In mehreren Sitzungen diskutierte Johnson die vorgelegten Empfehlungen mit seinen Beratern. Dabei hatte er auch die Meinung McCloy's zu berücksichtigen, der gegen die Abzüge argumentierte, aber dennoch seine Bereitschaft zum Abzug einer Division signalisierte. Am wichtigsten war jedoch wie im letzten Sommer, welche Meinung Bator dem Präsidenten nahe legte. Schliesslich folgte Johnson mit der Durchführung der trilateralen Verhandlungen einer Empfehlung von Bator und Walt Rostow und würde auch weiterhin auf die Empfehlungen seiner beiden Berater hören. Für Bator waren die wichtigsten Entscheidungskriterien klar: Erstens innenpolitische Überlegungen und zweitens die europa- und deutschland-politischen Konsequenzen. Die finanziellen Argumente für einen Abzug waren

für ihn zweitrangig, vor allem weil er im deutschen Goldversprechen einen viel grösseren finanzpolitischen Vorteil sah. Obwohl er McNamaras militärischen Standpunkt teilte und die Gefahr eines Konflikts in Europa als sehr tief einschätzte, war Bator daher ein Gegner der Abzüge: Angesichts der anstehenden NPT-Verhandlungen, der benötigten deutschen Kooperation in der Reform des internationalen Währungssystems und der *Kennedy-Runde* war für ihn klar, dass in der Truppenfrage eine für Bonn akzeptable Lösung gefunden werden musste. Selbst aus innenpolitischer Perspektive sprach das wichtigste Argument gemäss Bator gegen umfangreiche Abzüge. Eine Auflösung der NATO, die Bator in letzter Konsequenz fürchtete, wäre für Johnsons Wiederwahl die grössere Bedrohung gewesen als die jetzige Forderung nach Truppenabzügen. Bator empfahl daher, die Abzüge so tief wie möglich zu halten. Parallel mit dem Entscheidungsprozess für die Trilateralen entwickelten sich innerhalb der Allianz nämlich auch die Diskussionen über den NPT, in denen sich insbesondere deutscher Widerstand ankündigte.

Der strategischen Empfehlung der Rostow-Gruppe folgend, wollte Johnson vor einer Entscheidung wissen, welche Angebote aus Bonn und London zu erwarten waren. Die Vereinbarung mit der deutschen Bundesbank war zu diesem Zeitpunkt schliesslich bereits weit vorangekommen. Johnson entschied sich daher vorläufig, die Abzüge wenn möglich auf eine Division zu beschränken und mit dem Kongress und McCloy auf Tuchfühlung zu gehen. Er teilte die Überlegungen Bators, schien aber die innenpolitischen Probleme noch schwerer zu gewichten als sein Europaspezialist. Obwohl McCloy in seinen neuen Instruktionen keinerlei Angaben über das Ausmass möglicher Truppenabzüge bekam, hatte sich Johnson bereits entschieden: Er wollte eine Division und drei Geschwader abziehen und das deutsche Goldversprechen als innenpolitisches Argument nutzen. Um die Probleme zwischen Bonn und London zu beseitigen, war er aber auf Kiesingers und Wilsons Hilfe angewiesen.

In persönlichen Treffen versuchte Johnson den Kongress und seinen Verhandlungsführer von seiner Position zu überzeugen. Während er vor den Kongressabgeordneten selbstsicher gegen Abzüge auftrat, betonte er im Gespräch mit McCloy in teils drastischen Worten, dass er auf Kooperation aus Bonn und London angewiesen sei, um seine Position halten zu können. Gleichzeitig beeindruckte er den Verhandlungsführer mit seiner ungehaltenen Reaktion auf Kiesingers wenige Tage zuvor gehaltene NPT-Rede, so dass McCloy in der folgenden Verhandlungsrunde vehementer als bisher auftrat. In persönlichen Gesprächen legte McCloy Wilson und Kiesinger Johnsons

Lage dar und erreichte eine kooperative Haltung der beiden. Die trilaterale Verhandlungsrunde vom 20. und 21. März 1967 brachte schliesslich den Durchbruch: Nach der deutschen Kabinettsitzung vom 15. März, in der sich Kiesinger und Brandt gegen Strauss durchsetzen konnten, standen nicht nur mehr Mittel für London zur Verfügung. Auch die Vereinbarungen zwischen der amerikanischen und der deutschen Bundesbank konnten abgeschlossen werden. Nachdem London Entgegenkommen gezeigt und auf einen vollen *Offset* aus Bonn verzichtet hatte, kam auch Johnson seinen Verhandlungspartnern entgegen und half gegen den Willen seines Finanz- und Verteidigungsministers bei der Überbrückung der offen gebliebenen Finanzlücke zwischen Londons Forderungen und Bonns höchstem Angebot. Die durch diesen Entscheid gerettete Vereinbarung sah den Abzug einer US-Division sowie dreier US-Luftgeschwader und einer britischen Brigade vor. Bonn behielt sich in der trilateralen Runde vom 20./21. März vor, die amerikanischen Truppenabzüge militärisch und politisch genauer zu prüfen. Die letzte noch zu klärende Frage der Verhandlungen war daher schliesslich die Anzahl abzuziehender Flugzeuge, deren Abzug Bonn insbesondere auf Grund ihrer nuklearen Kapazitäten als Einschränkung des Abschreckungspotenzials der NATO betrachtete.

Mehrere Sitzungen zwischen dem JCS-Vertreter Spivy und deutschen Militärs brachten in der Frage jedoch keine Lösung: Die BRD bestand auf kleineren Flugzeugabzügen, was für McNamara jedoch nicht in Frage kam. Beim Treffen zwischen Johnson und Kiesinger anlässlich der Beerdigung Adenauers stand daher auch die Flugzeugfrage im Mittelpunkt. Gleichzeitig besprachen die beiden den NPT, der im April 1967 im NAC erneut debattiert worden war, die anstehende Schlussphase der *Kennedy-Runde* und die Verhandlungen über die Reform des internationalen Währungssystems – die grossen europapolitischen Probleme, zu deren Lösung die USA unbedingt deutsche Unterstützung brauchten. Bator empfahl daher dem Präsidenten zusammen mit Rusk, Walt Rostow und McCloy eine Kompromisshaltung in der Flugzeugfrage, um deutsche Kooperation in den anderen Fragen zu erhalten. Während die letzte trilaterale Verhandlungsrunde bereits in vollem Gange war, gab McNamara in einer Sitzung mit Johnson nach. Johnson akzeptierte McCloys Kompromissvorschlag eines Abzugs von bloss 96 Flugzeugen unter der Bedingung, dass sowohl Kiesinger als auch dem deutschen Verhandlungsführer Duckwitz gegenüber betont werde, Johnson habe den Entscheid persönlich und als Gefallen für Kiesinger gefällt. Bator,

Walt Rostow und Johnson konnten sich nun klar sein: Kiesinger war ihnen einen Gegengefallen schuldig.

Am 28. April 1967 unterzeichneten die drei Verhandlungsführer den Schlussbericht der trilateralen Verhandlungen.⁸⁸² Deutschland musste den Abzug der amerikanischen und britischen Truppen in Kauf nehmen, konnte dafür künftig selbst bestimmen, wie viele militärische Einkäufe die BRD in den USA tätigen wollte. Um das Ausmass der Truppenabzüge gering halten zu können, musste Bonn jedoch insbesondere über das vorgesehene finanzielle Angebot an London hinausgehen. Ausserdem musste die BRD mit ihrem Goldversprechen in einer entscheidenden politischen Frage Stellung beziehen: Sie versprach Unterstützung für Washington gegen de Gaulle in der Reform des internationalen Währungssystems und bezog somit auch Position im Buhlen zwischen Paris und Washington um politische Kooperation. Die Briten verfügten über den kleinsten innenpolitischen Spielraum, zeigten aber dennoch mit einer Kompromisshaltung Engagement für die Allianz. Ausserdem halfen die Trilateralen in London auch in der Klärung der Prioritäten für die Truppen in Übersee: Während die Truppen in Europa einen wichtigen Stellenwert behielten, entschied sich London, seine Präsenz östlich von Suez mittelfristig abzubauen. Parallel mit den trilateralen Verhandlungen hatte Grossbritannien Ende 1966 ein weiteres Beitritts-gesuch für die WEU gestellt – der britische Fokus konzentrierte sich immer mehr auf Europa.

Für die USA waren die Verhandlungen ein ausgesprochener Erfolg. Johnson hatte es geschafft, die im Sommer 1966 drohenden Truppenabzüge im grossen Ausmass zu vermeiden und die Truppenstärken in Deutschland trotz innenpolitischen Widerstands langfristig zu stabilisieren. Während des Kalten Krieges wurden keine weiteren nennenswerten Truppenabzüge aus Europa vorgenommen. Vor allem aber brachte Johnson in einer kritischen Phase die drei wichtigsten Alliierten an einem Tisch zusammen. Die gemeinsame Finanzierung der Verteidigung wurde angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Stärke Europas und gleichzeitiger Abnahme der Bedrohung immer wichtiger. Die in den Verhandlungen erzielten Zahlungsbilanzeinsparungen für Washington waren jedoch marginal. Es ging in den Verhandlungen vielmehr darum, das Vertrauen Bonns in Washington und die Allianz zu stärken und auch Bonn und London näher zusammen zu bringen. Während

882 Siehe für Details zum erzielten Resultat: Kapitel 4.2.3. An dieser Stelle wird auch ein ausführlicheres Fazit zum konkreten Resultat der Trilateralen gezogen.

der gesamten Verhandlungen blieb Johnson gut informiert und verdiente sich bei den involvierten Administrationsmitgliedern, aber auch den Alliierten in London und Bonn grössten Respekt. Die Telegramme aus der amerikanischen Botschaft in Bonn berichteten nach den Verhandlungen von einer spürbaren Verbesserung der Beziehungen, die zuvor noch bedroht und unsicher gewesen waren. Johnson hatte es geschafft, das gegenseitige Vertrauen wiederherzustellen und eine Atmosphäre zu schaffen, wie sie für die Bewältigung der restlichen anstehenden Probleme unverzichtbar war. Alle drei Staatschefs waren mit abnehmender innenpolitischer Unterstützung für die Allianzverpflichtungen konfrontiert – insbesondere diejenigen finanzieller Natur. Sie schafften es aber trotzdem, auf die jeweiligen innenpolitischen Bedingungen Rücksicht zu nehmen und gleichzeitig die nötigen aussenpolitischen Konzessionen einzugehen.

5. Schlusswort

In den trilateralen Verhandlungen zwischen Washington, Bonn und London vom Oktober 1966 bis zum April 1967 kulminierten die aufgestauten transatlantischen Probleme: Im Sommer 1966, nachdem Frankreich seinen Austritt aus der integrierten militärischen Kommandostruktur der NATO erklärt hatte, drohte die gesamte Allianz wegen amerikanischer und britischer Truppenabzüge aus Europa auseinander zu brechen. Auf Grund wirtschaftlicher Probleme der drei grössten verbleibenden Alliierten USA, Deutschland und Grossbritannien wurde die Finanzierung der Stationierungstruppen in Westeuropa zunehmend innenpolitisch in Frage gestellt. Alle drei Staatschefs standen unter erheblichem innenpolitischem Druck: Lyndon B. Johnson involvierte die USA immer mehr in Vietnam, was zu grossen zusätzlichen Budget- und Zahlungsbilanzkosten führte. Ende August wurde Johnson zudem mit einer Senatsresolution konfrontiert, die einen markanten Abzug der Europatruppen forderte. Ludwig Erhard kämpfte mit dem ersten Defizit in der Geschichte der BRD, mit Steuererhöhungen und Budgetengpässen, die zu hitzigen innenpolitischen Debatten und einer Infragestellung der *Offset*-Zahlungen führten. Harold Wilson war im Juli 1966 mit einer Währungskrise konfrontiert und musste drastische Sparmassnahmen ankündigen, um die drohende Abwertung des britischen Pfundes zu verhindern. Dabei verpflichtete er sich auch zu Einsparungen in den Überseetruppen. Das wandelnde strategische Umfeld der letzten Jahre, die *Détente*-Politik der USA gegenüber der UdSSR und der damit verbundene Bedeutungsgewinn des Status quo in Europa führten zunehmend zu einer Isolierung der westdeutschen Aussenpolitik. Die unklare amerikanische Haltung in der Frage der nuklearen Beteiligung der BRD und die drohenden Truppenabzüge verstärkten die kritische deutsche Haltung gegenüber den amerikanischen Absichten zusätzlich.

Die vorliegende Studie hat sich zum Ziel gesetzt herauszufinden, welche Interessen die Administration Johnson mit dem Vorschlag der trilateralen Verhandlungen von Ende August 1966 verfolgte, welche Bedeutung die Verhandlungen für die Realisierung von Johnsons Europapolitik hatten und wie Johnson seine Überlegungen vor und während der Verhandlungen gewichtete. Dabei hat sich die Studie ausschliesslich auf den amerikanischen

Standpunkt konzentriert, da die Verhandlungen von amerikanischer Seite vorgeschlagen, konzeptioniert und geführt wurden. Im Sinne eines Ausblicks muss hier festgehalten werden, dass eine Erweiterung der Perspektive um den britischen und den deutschen Standpunkt die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit komplettieren würde, auch wenn sich das zeitgenössische amerikanische Verständnis der Ansichten und Probleme Bonns und Londons dadurch nicht ändern würde.

Im Juli 1966 intervenierte das Weisse Haus in der Person Francis M. Bator in die *Offset*- und Truppenfrage mit Deutschland, die bisher unter der Leitung des *Department of Defense* unter Robert S. McNamara gestanden hatte. Bator hielt eine von McNamara entworfene, hart formulierte Antwort auf einen Brief Erhards an Johnson zurück, in dem der Kanzler Klärung in der Truppenfrage und im Problem des Nonproliferations-Vertrages (NPT) gewünscht hatte. Die BRD war der grösste Kritiker des NPT innerhalb der Allianz, da sie die Motivation Moskaus zum Abschluss der Verhandlungen in einer Eindämmung deutscher Aspirationen nach einer europäischen oder atlantischen nuklearen Streitmacht und in einer generellen Beschneidung deutscher Interessen vermutete. Der Entscheidungsprozess in der Truppen- und *Offset*-Frage wurde in den folgenden Wochen aus dem Verteidigungsministerium ins Weisse Haus verlagert, direkt zu Präsident Johnson. Bereits im Vorfeld der trilateralen Verhandlungen fällte Johnson drei wichtige Grundsatzentscheide, die eng zusammenhingen: Erstens entschied sich der Präsident zu einem trilateralen Vorgehen unter Einbezug Grossbritanniens. Zweitens bestimmte Johnson, dass der NPT Priorität über bisher als Optionen kursierende Nuklearprojekte innerhalb der Allianz bekommen und der UdSSR daher ein US-Veto über den Einsatz jeglicher amerikanischer Nuklearwaffen (auch solcher einer gemeinsamen europäischen Streitmacht) zugesichert werden sollte. Als Alternative für die gescheiterte Idee einer alliierten oder europäischen Nuklearstreitmacht sah Johnson nukleare Konsultation in Form der *Nuclear Planning Group* vor, deren definitive Etablierung ebenfalls im September 1966 dem *Defense Planning Committee* der NATO vorgeschlagen wurde. Drittens weitete Johnson die Optionen für die Erfüllung der *Offset*-Verträge aus: Neben militärischen Beschaffungen sollten künftig auch finanzpolitische Abmachungen als Ausgleichsleistung für den amerikanischen Zahlungsbilanzverlust durch die in Deutschland stationierten Truppen gelten. Wie die Untersuchungen im ersten Teil der vorliegenden Studie aufgezeigt haben, war der parallel gefällte NPT-Entscheid von grosser Bedeutung für die Wahl der Vorgehensweise in der Truppen- und *Offset*-Frage.

Der Entscheid Johnsons für die trilateralen Verhandlungen erfolgte gegen die Interessen seines einflussreichen Verteidigungsministers Robert McNamara. Dieser hatte in der *Offset*-Frage im Juli rasch die Zustimmung des in dieser Frage inaktiven Aussenministers Dean Rusk zu einer harten Haltung gegenüber Deutschland gewonnen: Entweder würde Bonn auch künftig die Zahlungsbilanzverluste vollständig durch militärische Käufe in den USA ausgleichen, oder aber die amerikanischen Truppen müssten soweit reduziert werden, wie auch die deutschen Ausgleichszahlungen zurückgingen. Für McNamara hatten die Truppen in Europa auf Grund der zunehmenden Entspannung mit der UdSSR zunehmend an Bedeutung verloren. Gleichzeitig verschlang der Krieg in Vietnam grosse Summen an Zahlungsbilanz- und Budgetgeldern und verlangte immer mehr amerikanische Soldaten. Angesichts neuer Lufttransportkapazitäten, die künftig eine raschere Verschiebung nach Europa ermöglichen würden, erschien der hohe Truppenbestand in Europa dem Verteidigungsminister zunehmend als ökonomischer und verteidigungspolitischer Luxus. Bereits seit einigen Jahren hatte McNamara daher versucht, die europäischen Alliierten zu einer Aufstockung ihrer Verteidigungsbudgets und einer Verstärkung ihrer konventionellen Truppenanteile zu bewegen. Trotz wachsender ökonomischer Potenz hatten die Europäer in den letzten Jahren ihre Verteidigungsbudgets kaum erhöht, wie McNamara auch im Falle der BRD bemängelte. Unterstützt wurde der Verteidigungsminister von Finanzminister Henry Fowler, dem die Zahlungsbilanzverluste und der damit verbundene Abfluss der währungsdeckenden Goldreserven zunehmende Sorgen bereitete.

Vielmehr teilte der Präsident die Ansichten seines neuen, direkten Beraterteams im Weissen Haus, des Sicherheitsberaters und ehemaligen Leiters des Planungsstabes im Aussenministerium Walt W. Rostow und insbesondere dessen Stellvertreter und Europaspezialisten Francis M. Bator, die auf Grund ihrer bisherigen Funktion in der Administration eher Gewicht auf politische Überlegungen legten. Erst seit einigen Monaten in diesem Amt, unterstützten die beiden die Ansichten der Kritiker McNamaras im *Department of State*. Zusammen mit den Europaspezialisten George Ball und John Leddy bildete Bator im Sommer 1966 eine eigentliche Allianz gegen McNamara und empfahl dem Präsidenten den seit längerem vorgesehenen trilateralen Ansatz sowie die Etablierung der interdepartementalen Rostow-Gruppe, welche die Arbeiten innerhalb der Administration und den Entscheidungsprozess koordinieren sollte. Der gleichzeitig anstehende Entscheid zur Realisierung des NPT, den Johnson im September 1966 fällte und im Oktober zur offiziellen

Politik erklärte, legte nahe, die BRD mit der Truppenfrage nicht zusätzlich zu verunsichern: Die Truppen hatten nämlich für das geographisch exponierte Deutschland eine hohe symbolische Bedeutung und stellten die direkte Verbindung zum amerikanischen Nuklearpotenzial dar, das für die Deutschen eine zentrale Rolle für die Abschreckung eines Krieges in Europa spielte. Der Entscheid in der nuklearen Frage, dessen waren sich Bator, Walt Rostow und Johnson bewusst, machte klar, dass in anderen für die BRD wichtigen Fragen sorgfältiger vorgegangen werden musste. Andernfalls musste eine Neuorientierung der deutschen Aussenpolitik und schliesslich ein neutrales oder bilateral gebundenes Deutschland befürchtet werden. Eine der wichtigsten Fragen für die BRD war diejenige der amerikanischen Truppen in Deutschland. Die trilateralen Verhandlungen waren in ihrem Umfang daher bewusst so bestimmt, dass sie diesen deutschen Interessen und Unsicherheiten gerecht werden konnten. Dies manifestierte sich in der umfassenden Breite der Verhandlungspunkte, die weit über die konkrete Ursache der Truppen- und *Offset*-Frage hinausgingen: Erstens Analyse der aktuellen Bedrohung durch den Warschauer Pakt, zweitens Identifizierung der benötigten NATO-Mittel zur Abschreckung und Neutralisierung dieser Bedrohung und drittens gemeinsame Finanzierung dieser benötigten Mittel.

Nachdem Johnson Erhard im September 1966 am Gipfeltreffen in Washington über seine geplante Vorgehensweise in der nuklearen Frage unterrichtet und für die trilateralen Verhandlungen gewonnen hatte, legte er in einer Rede am 7. Oktober 1966 seine europapolitischen Absichten dar. Johnsons grosse Ziele waren erstens eine Modernisierung und Stärkung der NATO, die zunehmend auch zu einem Forum für politische Konsultationen werden sollte, zweitens die Förderung der europäischen Einigung und Integration, in der auch Grossbritannien nicht fehlen durfte, und drittens die Stärkung der Ost-West Beziehungen. Die Wiedervereinigung Deutschlands sah Johnson zwar noch immer als höchste Priorität für Europa – doch erst *nach* einer Annäherung an den Osten. Ohne das Einverständnis Moskaus war das deutsche Problem seiner Meinung nach nicht zu lösen. Zudem rückte Johnson die Einigung auf neue internationale Handelsregeln in der *Kennedy-Runde* und die Verhandlungen über eine Reform des internationalen Währungssystems *Bretton Woods* in den Mittelpunkt: Nur nach dem erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen würde nach Ansicht der Administration Johnson die Vision eines geeinten Europas als gleichberechtigter Partner der USA realisierbar. Ausserdem machte der Präsident klar, dass die Nonproliferation nuklearer Waffen ebenfalls ein grundsätzliches amerikanisches Anliegen

war. Nicht erwähnt hatte Johnson in seiner Rede jedoch die Voraussetzung für die Realisierung seiner politischen Absichten: Deutsche Kooperation. Wie die Untersuchungen im ersten Teil der vorliegenden Studie (Kapitel 2) aufgezeigt haben, sahen die wichtigsten Mitglieder der Administration, namentlich Johnson, Walt Rostow und Bator, die trilateralen Verhandlungen als grösste Chance, die BRD für die Lösung dieser Probleme zu gewinnen. Den Trilateralen kam also primär eine politische Funktion zu: Die Wiederannäherung der deutschen Position an die amerikanische und die Schaffung eines Rahmens für die Umsetzung der Europapolitik Johnsons. Die trilateralen Verhandlungen sollten zudem die Verteidigungsanstrengungen der drei grössten Alliierten reorganisieren. Das Resultat, so hoffte Johnson, sollte anschliessend in der NATO umgesetzt werden können und der festgefahrene Strategiedebatte neue Impulse geben.

Die harte Haltung Johnsons gegenüber Erhard in der Frage des laufenden *Offset*-Vertrages war das letzte Mal, dass der Präsident in der Truppen- und *Offset*-Frage den Empfehlungen McNamaras und Fowlers folgte. Vom Oktober 1966 an – nicht zuletzt auch wegen des Bewusstseins einer gewissen Mitschuld an Erhards politischem Ende, das kurz nach dessen Rückkehr nach Bonn vom Treffen mit Johnson begann – folgte Johnson gänzlich den Empfehlungen Bators, Walt Rostows und der Rostow-Gruppe, auf deren Rat hin er bereits das ganze trilaterale Vorgehen initiiert hatte. Mit der Benennung John McCloy's bezog Johnson nicht nur in der Debatte innerhalb der Administration Position für das Aussenministerium, sondern signalisierte auch an Bonn, dass er künftig für deutsche Anliegen ein offenes Ohr haben würde. Während McNamara im Oktober weiter auf Truppenabzüge drängte und die *Joint Chiefs of Staff* (JCS) mit Machbarkeitsstudien beauftragte, erarbeitete die Rostow-Gruppe (bestehend aus Eugene Rostow, DoS; Frederick Deming, DoT; Robert Bowie, DoS; Francis Bator, White House; und John McNaughton, DoD) im Auftrag Bators und Walt Rostows eine Strategie, mit welcher das verhängnisvolle Junktim zwischen der Höhe der deutschen Ausgleichszahlungen und den Beständen der amerikanischen Truppen in Deutschland entschärft werden sollte. Um die Kritiker im Kongress beruhigen zu können, musste eine Lösung gefunden werden, wie angesichts der ab dem nächsten Jahr tiefer ausfallenden *Offset*-Zahlungen aus Bonn die Truppenbestände aufrecht erhalten werden konnten. Denn inzwischen war McNamara als Befürworter der Abzüge isoliert: Selbst seine Stabschefs, die JCS, und Geheimdienstkreise äusserten sich insbesondere auf Grund der hohen politischen Risiken gegen eine Reduktion der Truppen in Europa.

Auch Fowler konnte von Eugene Rostow, dem Leiter der Rostow-Gruppe, ab dem Oktober 1966 zu einer neutralen Position bewegt werden.

Die in der vorliegenden Studie erstmals untersuchte Strategie der Rostow-Gruppe sah vor, zunächst in den Verhandlungen das Maximum an Zahlungen aus Deutschland – bestehend aus militärischen und nicht-militärischen Objekten – zu erreichen. Erst danach sollte McCloy andeuten, dass die USA auf einen vollständigen *Offset* finanzieller Natur verzichten könnten, falls sich Deutschland verpflichten würde, mit den angehäuften Dollars in seiner Zentralbank bei der US-Zentralbank kein Gold zu kaufen und Langzeitschatzanweisungen der US-Zentralbank in der Höhe der nicht erfüllten Ausgleichsleistungen zu erwerben. Mit dieser Lösung könnten die direkten militärischen Ausgleichszahlungen aus Bonn reduziert werden, ohne dass die Truppenbestände ernsthaft gefährdet würden. Die Strategie sah mit anderen Worten vor, keinen Entscheid über die Höhe der Truppenabzüge zu fällen, bevor klar sein würde, wie viel Geld aus Bonn zu erwarten war. Solange der Truppenentscheid offen blieb, hatte Washington einen effektiven Hebel in Reserve, mit dem Bonn unter Druck gesetzt werden konnte.

Bereits in der zweiten Runde der trilateralen Verhandlungen vom 9. und 10. November 1966 konnten sich die drei Staaten auf eine *Agreed Minute on Strategy and Forces* sowie die Einschätzung der Bedrohung und die dafür benötigten NATO-Truppen einigen. Bis auf einige Differenzen, namentlich im Bereich der Vorwarnzeit vor einem sowjetischen Angriff, der qualitativen Unterschiede innerhalb der NATO-Truppen und der Frage, für wie viele Kriegstage die Truppen mit Reserven zu versorgen seien, konnte erstmals seit dem Beginn der Diskussionen in der NATO ein gemeinsamer Standpunkt festgehalten werden. Die *Agreed Minute* war das erste gemeinsame Strategiepapier, das dem Konzept der Flexiblen Erwidern entsprechend die Triade der militärischen Mittel benannte und somit eine Reaktion auf dem vom Angreifer gewählten Stufe vorsah: Strategische Nuklearwaffen, taktische Nuklearwaffen und konventionelle Truppen. Einzig die finanzielle Frage blieb nach wie vor umstritten.

Der deutsche Regierungswechsel im November und Dezember 1966 zu einer grossen Koalition unter Kurt-Georg Kiesinger führte jedoch zu einer Verzögerung der Verhandlungen, die insbesondere für London schwierig zu akzeptieren war. Die Briten fürchteten während der gesamten Verhandlungen, dass ihr Hauptanliegen – eine Entlastung ihrer Zahlungsbilanz – zu wenig schnell gelöst werden könnte und waren daher weniger als die BRD und die USA an einer Durchführung der trilateralen Verhandlungen im beab-

sichtigen Rahmen interessiert. Um London am Verhandlungstisch halten zu können, griff Johnson auf eine Idee der Rostow-Gruppe vom September 1966 zurück und bot Wilson zusätzliche amerikanische Waffenkäufe in Grossbritannien über \$35 Mio. unter der Bedingung an, keine Truppenkürzungen anzukündigen, bevor die Trilateralen beendet sein würden. Johnson riskierte diese Offerte trotz des zu erwartenden Widerstands aus dem Senat, der einige Wochen später seine Resolution zur Reduktion der Truppen in Europa prompt erneut einführte. Dies illustriert die Bedeutung, die Johnson einem erfolgreichen Verlauf der Verhandlungen im von ihm vorgesehen Themenumfang beimass. Dafür hatte Johnson nun Zeit gewonnen: Nachdem McCloy im November 1966 seinen Bericht für eine Entscheidungsfindung an den Präsidenten überstellt und sich gegen Truppenabzüge geäussert hatte, entschied sich Johnson für die abwartende Strategie der Rostow-Gruppe. Er folgte damit erneut den Empfehlungen Bators und Walt Rostows. Inzwischen unterstützte gar McNamara, möglicherweise überzeugt durch die Fortschritte in den trilateralen Verhandlungen im strategischen Bereich, die trilaterale Vorgehensweise und empfahl Johnson zusammen mit Rusk ebenfalls eine abwartende Haltung. Im Vergleich zum Sommer hatte sich Johnson bereits in eine komfortable Lage manövriert: Die drohenden Truppenabzüge konnten aufgeschoben, Bonn für die Verhandlungen gewonnen und gar erste strategische Fortschritte erzielt werden.

Am NATO-Ministertreffen vom Dezember 1966 wurde nicht nur die von McNamara vorgeschlagene *Nuclear Planning Group* als Konsultationsforum für nukleare Fragen geschaffen und somit die Frage der nuklearen Zusammenarbeit innerhalb der Allianz entschärft. Gleichzeitig beschlossen die Minister, mit dem so genannten Harmel-Bericht einen politischen Rahmen für die Allianz zu schaffen. Nachdem die Verhandlungen über den NPT mit Moskau Anfang Dezember 1966 ebenfalls einen grossen Schritt weitergekommen waren, schien sich nun auch eine Lösung für das nukleare Problem in der Allianz abzuzeichnen. Die NATO war dabei, sich eine politische Aufgabe zu geben, während in den Trilateralen über die Strategiefragen, die Reorganisation der Verteidigung und die Finanzierung derselben debattiert wurde. Die im Oktober in Johnsons Europarede geäusserten Visionen für die NATO waren bereits in der Realisierungsphase. Das *Defense Planning Committee* beschloss am NATO-Ministertreffen ausserdem, die erst ein Jahr zuvor beschlossenen Truppenplanungsprozeduren zu unterbrechen und wies einen strategischen Entwurf der NATO-Militärbehörden als Basis für die Ausarbeitung eines neuen Strategiepapiers zurück, um vorerst die Ent-

wicklungen in den Trilateralen abzuwarten. Bevor Washington, Bonn und London ein Konzept zur Lösung des Truppenproblems vorlegen konnten, war es müssig, in der Allianz darüber zu debattieren.

Die neue deutsche Regierung führte in Washington zu beträchtlicher Verunsicherung: Der neue Kanzler Kiesinger betonte, dass eine gute Zusammenarbeit mit Frankreich eines der grossen aussenpolitischen Ziele seiner Administration sein würde. Ausserdem war mit dem neuen Finanzminister Franz Joseph Strauss ein Vertreter einer frankreichfreundlichen Politik, ein «Gaullist», in die Regierung gelangt. Als die BRD Ende Januar 1967 zudem bereits gemachte finanzielle Zusicherungen an Washington und London widerrief, drohten die trilateralen Verhandlungen zu scheitern. Im Februar 1967 erfolgte in Washington der zweite grosse Entscheidungsprozess über die US-Position in den trilateralen Verhandlungen. Während McNamara noch immer einen umfangreichen Abzug von zwei Divisionen und zwei Dritteln der Flugzeuge aus Deutschland vorsah, empfahlen die Europaspezialisten aus dem Aussenministerium angesichts des erstarkten innenpolitischen Widerstands eine Kompromisshaltung: Den Abzug einer Division und eines Drittels der Flugzeuge unter Aushandlung der von der Rostow-Gruppe vorgesehenen finanzpolitischen Kooperation. McCloy empfahl dem Präsidenten nach wie vor keine Abzüge, signalisierte aber seine Bereitschaft, den Vorschlag des Aussenministeriums in den Verhandlungen zu vertreten.

Die Rostow-Gruppe legte Johnson Ende Februar 1967 ein gemeinsames Memorandum der beiden Ministerien vor. Erneut war jedoch Francis Bator für den Präsidenten der wichtigste Berater. Für Bator waren es die Frage der Innenpolitik sowie die aussen- und deutschlandpolitischen Risiken, die es am meisten zu gewichten galt. Während er aus einer militärischen Perspektive McNamaras Ansicht teilte, eine Truppenreduktion für machbar und an sich ungefährlich hielt, empfahl er dem Präsidenten daher dennoch eine möglichst geringe Reduktion: Erstens hielt er die finanziellen Einsparungen für marginal, die mit den Abzügen zu realisieren waren. Zweitens war für ihn der Wert der finanziellen Kooperation der BRD grösser, die in den Trilateralen in der Form des Gold-Versprechens erreicht werden könnte. Und drittens war für ihn angesichts der gleichzeitig im *North Atlantic Council* laufenden Debatten über den NPT, in denen vor allem die BRD erst einige Tage zuvor Bedenken zum Ausdruck gebracht hatte, sowie der benötigten deutschen Kooperation in der Reform des Internationalen Währungssystems und den laufenden *Kennedy-Runde*-Verhandlungen klar, dass in der Truppenfrage eine für Bonn akzeptable Lösung gefunden werden musste.

Selbst aus innenpolitischer Perspektive sprach das wichtigste Argument für Bator gegen umfangreiche Abzüge, obwohl die Kritiker aus dem Senat genau solche forderten: Eine Auflösung der NATO, die Bator in letzter Konsequenz umfangreicher Abzüge fürchtete, wäre für Johnsons Wiederwahl die grössere Bedrohung gewesen als die unerfüllte Forderung des Senats nach Truppenabzügen.

Johnson hatte bereits im vergangenen Sommer auf die Empfehlungen seines Europaspezialisten gehört und die trilaterale Vorgehensweise gewählt, die ihm von Seiten des Aussenministeriums sowie Bators und Walt Rostows nahe gelegt worden war. Wenn er dieser Strategie eine Chance einräumen wollte, musste er auch weiterhin auf den Rat der Förderer dieser Strategie hören – und das tat Johnson auch. Er gewichtete die Argumente ähnlich wie Bator, mass jedoch der innenpolitischen Frage noch grössere Bedeutung bei als dieser. Nicht zuletzt weil die Verhandlungen mit der deutschen Bundesbank über das Gold-Versprechen bereits weit fortgeschritten waren, entschloss sich Johnson Ende Februar 1967 vorläufig, die Abzüge wenn möglich auf eine Division zu beschränken. Zudem hatte Kiesinger nur einen Tag zuvor eine Rede gehalten, in der er seine Unzufriedenheit über den NPT deutlich zum Ausdruck gebracht hatte. In den neuen Instruktionen an McCloy für den letzten Teil der Verhandlungen war trotzdem noch immer keine Angabe über das Ausmass möglicher Truppenabzüge zu finden. Wie Johnson in einem eindrücklichen und von für ihn typischen Allegorien geprägten Gespräch mit McCloy klar machte, musste er vor einer Festlegung in dieser Frage wissen, welche Kompromisse aus Bonn und London zu erwarten sein würden. Der innenpolitische Druck war zu gross, um sich in den Verhandlungen festzulegen, bevor die Gegenleistung bekannt war. Der Strategie der Rostow-Gruppe folgend, wollte Johnson die Truppenfrage zudem auch noch als Druckmittel in der Hand behalten. Er beauftragte McCloy, Wilson und Kiesinger über seine Lage zu informieren und klar zu machen, dass Kompromisse gefragt waren, um die Verhandlungen – und somit die Präsenz der alliierten Truppen in Europa – zu retten. Gleichzeitig ging Johnson auf Tuchfühlung mit dem Kongress, dem er konsequenter gegenüber trat als McCloy: Auf Senatseite machte Johnson – ohne Schwächen zu zeigen – klar, dass er möglichst keine Truppen abziehen wollte; McCloy schärfte er hingegen ein, dass ein gutes Verhandlungsergebnis nötig war, um diese Position auch wirklich halten zu können.

Nach starken Auftritten McCloy bei Wilson und Kiesinger, dem er die Ungehaltenheit Johnsons über die ungeschickte Wortwahl in der NPT-Rede

deutlich gemacht hatte, erreichte McCloy eine Kompromisshaltung. Am 15. März 1967 beschloss das deutsche Kabinett, die finanziellen Angebote an London zu erhöhen und die deutsche Bundesbank sowohl für das Goldversprechen, als auch für den Kauf von amerikanischen Schatzanweisungen zu autorisieren. Nachdem auch London Kompromissbereitschaft signalisiert und auf einen vollständigen Ausgleich aus Bonn verzichtet hatte, erfolgte in der trilateralen Verhandlungsrunde vom 20. und 21. März 1967 der Durchbruch. Die Vereinbarung sah vor, dass die USA eine Division Soldaten und einen Drittel ihrer Flugzeuge doppelbasierten (total 35'000 Mann) und Grossbritannien eine Brigade und zwei Luftgeschwader (total 5'000 Mann) nach Grossbritannien zurückholte. Die Truppen blieben der NATO zugeteilt und müssten im Ernstfall innert vorbestimmter Zeiten nach Europa zurückverschoben werden können. Als Gegenleistung verpflichtete sich die BRD zu Käufen ziviler und militärischer Natur sowohl in Grossbritannien als auch in den USA. Ausserdem musste die BRD das Goldversprechen eingehen und somit Kooperation im Schutz des internationalen Währungssystems garantieren. Die offen bleibende Lücke zwischen dem deutschen Angebot und der britischen Minimalforderung war Johnson bereit zu überbrücken, was ein Hinweis mehr dafür ist, dass Johnson der Vereinbarung grössten Stellenwert beimass und Sparabsichten nur eine untergeordnete Rolle spielten.

Die letzte noch zu klärende Frage der trilateralen Verhandlungen war schliesslich die Anzahl der abzuziehenden amerikanischen Flugzeuge. Bonn wünschte einen möglichst tiefen Abzug von Flugzeugen, da die BRD diesen auf Grund ihrer Fähigkeiten zu nuklearen Missionen grosse Bedeutung für das Abschreckungspotenzial der NATO beimass. In langfädigen Debatten versuchten amerikanische Militärs die deutsche Seite zu überzeugen, dass deren Befürchtungen unbegründet waren. Beim ersten Treffen Johnsons mit Kiesinger Ende April 1967 anlässlich der Beerdigung Konrad Adenauers stand daher neben dem NPT, der zu diesem Zeitpunkt erneut im *North Atlantic Council* debattiert wurde, der anstehenden Schlussphase der *Kennedy-Runde*-Verhandlungen sowie der Reform des internationalen Währungssystems die Flugzeugfrage auf der Agenda. Bator, Walt Rostow, Rusk und McCloy legten dem Präsidenten eine Kompromisshaltung in der Flugzeugfrage nahe, um Kiesingers Kooperation in den anderen Problemen sichern zu können. Nach seiner Rückkehr nach Washington entschied sich Johnson daher gegen den Willen seines Verteidigungsministers McNamara, während die letzte Verhandlungsrunde der Trilateralen bereits in vollem Gange war, die Anzahl der abzuziehenden Flugzeuge auf 96 zu reduzieren.

Gegenüber Kiesinger und dem deutschen Verhandlungsführer Duckwitz wurde anschliessend geschickt betont, dies sei ein persönlicher Gefallen des Präsidenten gewesen. Bator, Walt Rostow und Johnson konnten sich nach den erfolgreich abgeschlossenen trilateralen Verhandlungen klar sein: Kiesinger war ihnen einen Gegengefallen schuldig.

Am 28. April 1967 unterzeichneten die drei Verhandlungsführer den Schlussbericht der trilateralen Verhandlungen. Das Verhandlungsergebnis war ein grosser Erfolg für die Administration Johnson. Sie hatte es geschafft, die im Sommer 1966 drohenden Truppenabzüge im grossen Ausmass zu vermeiden und die Truppenstärken in Deutschland trotz innenpolitischen Widerstands langfristig zu stabilisieren. Zudem konnte Johnson Kiesingers Kooperation in der Währungsfrage sichern. Das Ergebnis war auch für Deutschland und Grossbritannien akzeptabel: Die BRD konnte amerikanische Truppenabzüge im grossen Ausmass verhindern, während Grossbritannien seine Zahlungsbilanzausgaben für die Truppen am Rhein fast vollständig zu decken vermochte. Vor allem aber schaffte es Johnson, das Vertrauen Bonns in Washington nachhaltig zu stärken und die festgefahrenen Positionen Bonns und Londons einander anzunähern. Alle drei Staatschefs waren mit abnehmender innenpolitischer Unterstützung für die NATO-Verpflichtungen konfrontiert, schafften es aber dennoch, gleichzeitig auf die innenpolitischen Bedingungen Rücksicht zu nehmen und die notwendigen aussenpolitischen Konzessionen einzugehen.

Mit den trilateralen Verhandlungen verwirklichten Walt Rostow und insbesondere Francis Bator eine seit längerem überlegte Strategie, mit der die anstehenden europapolitischen Probleme angegangen werden sollten. Bereits ein Jahr zuvor waren Rostow und Bator im Aussenministerium an der Ausarbeitung dieser Strategie beteiligt gewesen. Die trilateralen Verhandlungen waren der zweite und grösste Schritt der trilateralen Strategie zur erneuten politischen Annäherung und Bestätigung der Allianzverpflichtungen, mit der auf den bereits im Voraus erwarteten Austritt Frankreichs aus der NATO-Kommandostruktur reagiert werden sollte. Die Trilateralen waren keine aus den speziellen Umständen des Sommers 1966 entstandene, kurzfristig erdachte Aktion Johnsons, als welche sie in der Literatur bisher dargestellt wurden. Vielmehr bezog die Administration – nachdem Walt Rostow und Francis Bator als direkte Berater Johnsons ins Weisse Haus eingezogen waren – im Frühling und Sommer 1966 ihre europapolitische Position, was bei der Ausarbeitung der trilateralen Strategie ein Jahr zuvor als unverzichtbare Voraussetzung für eine aktive Politik eingeschätzt worden war. Erst im

Sommer 1966 entschied sich Johnson in der Frage der Nonproliferation und somit auch in derjenigen der nuklearen Mitsprache in der Allianz und machte dadurch den Weg für die Umsetzung der trilateralen Strategie frei. Zuvor war eine Bereinigung der europapolitischen Verhältnisse unmöglich.

Wie es der in der vorliegenden Arbeit erstmals untersuchte und erst kürzlich deklassifizierte Ferguson-Bericht in seinem Vorschlag trilateraler Verhandlungen als Strategie zur Lösung der Beziehungskrise zu Europa im Juni 1965 vorgeschlagen hatte, sahen Bator, Walt Rostow und Johnson im Sommer 1966 die britische Finanzkrise als Anlass für den Beginn der trilateralen Gespräche. Die USA nutzten die trilateralen Verhandlungen, um mit London und Bonn eine gemeinsame Position in der Strategiefrage, in der Bestimmung der Bedrohungslage und in der Truppenplanung auszuarbeiten – allesamt Fragen, die in den vergangenen Jahren innerhalb der NATO nicht hatten geklärt werden können. Ausgeklammert aus den Verhandlungen wurden lediglich die nukleare Frage sowie diejenige einer politischen Aufgabe für die Allianz. Die von Johnson bereits entschiedene nukleare Frage wurde stattdessen direkt mit der UdSSR und ab Anfang 1967 auch vermehrt innerhalb des *North Atlantic Council* und der NPG debattiert, während die politische Neuausrichtung der Allianz in Form des Harmel-Berichts vollzogen werden sollte. Johnson, Bator und Walt Rostow hofften bereits im Vorfeld der Verhandlungen, dass diese zu einer erneuten politischen Annäherung und Neuverpflichtung der drei Alliierten führen würden.

Die bereits im Ferguson-Bericht vorgestellte, unter den Europaspezialisten des Aussenministeriums verbreitete und ab dem Sommer 1966 vom Weissen Haus umgesetzte Strategie ging auf: Die Resultate der trilateralen Verhandlungen bildeten eine konkrete Basis, auf der die NATO anschliessend ihre Strategiedebatte lösen und ihren Truppenplan für die nächsten fünf Jahre verabschieden konnte. Am NATO-Ministertreffen vom Dezember 1967 wurden das neue Strategiepapier MC 14/3 und der erste Truppenplan nach dem neuen Planungsprozedere verabschiedet. Die *Agreed Minute on Strategy and Forces* war das erste Dokument, in dem sich die drei wichtigsten Alliierten grundsätzlich auf das Konzept der Flexiblen Erwidern festgelegt hatten. Es diente als Grundlage bei der Ausarbeitung der Ministerweisung im Mai 1967, auf deren Basis schliesslich MC 14/3 entworfen wurde. Die trilateralen Verhandlungen hatten gar eine weiter reichende Wirkung: Das deutsche Goldversprechen stützte den Dollar lange genug, so dass die USA mit ebenfalls in den Trilateralen gewonnener deutscher Hilfe die Verabschiedung einer neuen Währungsreserve – der *Special Drawing Rights* – durchsetzen

konnten. Die Idee, den Dollar mit dem Verzicht anderer Nationalbanken auf den Kauf von Gold in den USA zu stützen, war bereits 1966 aufgekommen. In den Trilateralen konnten die USA schliesslich Deutschland, die Nation mit den grössten Dollarreserven, zu dieser Haltung verpflichten. Im Anschluss an die trilateralen Verhandlungen setzte Johnson auf Bators Rat hin erneut McCloy ein, um Kiesinger definitiv von den *Special Drawing Rights* und der Haltung gegen Frankreich zu überzeugen.

Mit der in den Trilateralen zugesicherten finanzpolitischen Kooperation positionierte sich Deutschland auch im Buhlen zwischen Washington und Paris um politische Zusammenarbeit mit Bonn, das nach dem Austritt Frankreichs aus der NATO-Kommandostruktur zu seinem Höhepunkt gelangt war: Die BRD bekannte sich in den Trilateralen zur Allianz und gegen de Gaulle, obwohl erst wenige Monate davor in Bonn eine Regierung an die Macht gekommen war, die den aussenpolitischen Fokus explizit eher auf Frankreich richten wollte. Ausserdem half der in den Trilateralen von Johnson demonstrierte Kooperationswille, Kiesinger am nächsten Treffen zwischen Johnson und Kiesinger im August 1967 nachsichtiger bezüglich des NPT zu stimmen. Zudem schaffte es die Administration Johnson, wie in den Trilateralen unter der Federführung Bators und Eugene Rostows, die *Kennedy-Runde* zwei Wochen nach den Trilateralen erfolgreich abzuschliessen. Die Entscheidungen Johnsons in der Schlussphase der trilateralen Verhandlungen, insbesondere in der Flugzeugfrage, waren konkret durch die Erwartung motiviert, Kiesinger damit für diese Probleme zu einer kompromissbereiten Haltung zu bewegen. Die trilateralen Verhandlungen ermöglichten auch den Briten, ihre militärische Präsenz in Westeuropa aufrecht zu erhalten. Im Verlauf der Verhandlungen deutete sich Wilsons Entscheid für einen mittelfristigen Abzug der britischen Truppen östlich des Suezkanals und für eine Konzentration der aussenpolitischen Prioritäten auf Europa an. Der wichtigste Schritt für eine erfolgreiche Neuausrichtung der atlantischen Allianz war gemacht: Die drei grössten verbleibenden Alliierten hatten einander und den übrigen NATO-Staaten erneutes Engagement und Kompromissbereitschaft signalisiert.

Die drei Staaten einigten sich auf einen Kompromiss, der den Weg für die Lösung der transatlantischen Beziehungskrise ebnete. Johnson hatte es geschafft, die Probleme wirtschaftspolitischer, militärisch-strategischer, sowie aussen- und innenpolitischer Natur unter einen Hut zu bringen und die drei Staaten zu einer Bekräftigung ihrer NATO-Verpflichtungen zu bewegen. Erst *nach* dem erfolgreichen Ende der trilateralen Verhandlungen konnten

nicht nur viele der anstehenden NATO-Fragen geklärt, sondern auch die Verhandlungen über eine Reform des Internationalen Währungssystems und diejenigen über einen neuen internationalen Handelsvertrag, die *Kennedy-Runde*, dank der in den Trilateralen gewonnenen Kooperationsbereitschaft der BRD erfolgreich abgeschlossen werden. Die Trilateralen bereinigten die noch im Sommer 1966 stark gefährdeten amerikanisch-deutschen Beziehungen – erst danach war es möglich, Deutschland für die restlichen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Anliegen zu gewinnen.

Die in dieser Studie vorgenommene, umfassende Untersuchung der trilateralen Verhandlungen aus wirtschafts-, allianz-, innen- und militärpolitischer Perspektive und insbesondere erstmals unter Einbezug der Überlegung durchgeführte Analyse, ob die Trilateralen eine langfristige Strategie waren, kommt daher zum folgenden Fazit: Mit keiner anderen europa- und allianzpolitischen Frage befasste sich Johnson auf dem Höhepunkt der NATO-Krise 1966/67 mehr als mit den trilateralen Verhandlungen. Die trilateralen Verhandlungen waren *die* Umsetzung der US-Strategie zur Bereinigung der europapolitischen Probleme, die sich in den letzten Jahren angestaut hatten und nach dem Austritt Frankreichs aus der NATO-Kommandostruktur dringend gelöst werden mussten. Sie waren der engagierteste, wichtigste und weitreichendste Schritt der Administration Johnson in ihrer gesamten Europapolitik und verdienen daher einen viel höheren Stellenwert als sie bisher in der Geschichtsschreibung von Johnsons Europapolitik erhalten haben.

Bibliographie

I. Quellen

Archivquellen:

a) *Lyndon Baines Johnson Library, Austin, Texas (LBJL)*

National Security Files (NSF):

Agency File: NATO.
Country Files (CF): Europe;
Germany;
United Kingdom.

Files of Robert W. Komer.
Files of Edward Fried.
Files of Walt Whitman Rostow.
Files of Spurgeon Keeny.

Head of State Correspondence File: Germany;
UK.

International Meetings and Travel File.

Memos to the President: Walt Whitman Rostow.

Name File: Bator Memos;
 Rostow Memos;
 Fried Memos;
 Klein Memos;
 Mansfield Memos;
 Komer Memos.

National Security Council Histories (NSCH):
Trilateral Negotiations and NATO, 1966–67 (TTNAN).
National Security Council Meetings.
Special Head of State Correspondence: Germany;
 NATO;
 UK.

Speech File

Subject File: Balance of Payments;
 McCloy Talks (NATO);
 Reduction of Forces in Europe;
 Trilateral Negotiations;
 Non-Proliferation Treaty.

Administrative Histories: Department of State;
 United States Information Agency.

White House Confidential File

Office Files of the White House Aides

Statements of Lyndon B. Johnson

Personal Papers: Papers of George W. Ball;
Papers of Francis M. Bator (PoFMB).

White House Press Office File

Oral History Interviews

b) National Archives and Records Administration II, College Park, Maryland (NARA II)

Record Group 59; General Records of the Department of State (RG59):

Subject Numeric Indexed Central Files: Europe;
Europe, West;
Germany, West;
Political and Defense.

Lot Files (Records of Organizational Units, 1756–1992):

Agenda for the Secretary's Luncheon Meetings with the President;
Bureau of European Affairs, Director for Germany (EUR/GER), Records
Relating to the Federal Republic of Germany, 1954–67;
Deputy Asst Sec for Politico-Military Affairs, Office of Operations, Subject Files, 1962–1966;
President's Evening Reading Reports, 01/1964–12/1974;
Weekly Focus Reports, 10/1966–10/1971;
Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject and Country Files 1965–1969.

c) *Amherst College Library, Amherst, Massachusetts (ACL)*

John J. McCloy Papers 1897–1989.

d) *Online-Archive*

Parallel History Project of NATO and the Warsaw Pact: Lifting the Veil on Cosmic: Declassified U.S. and British Documents on NATO Military Planning and Threat Assessments of the Warsaw Pact. http://www.isn.ethz.ch/php/collections/coll_7.htm [Stand: 11.09.2005].

Oral History

Interview mit Walt Whitman Rostow am 19. August 2002, LBJL, Austin, Texas.

Interview zwischen Francis M. Bator und Thomas Alan Schwartz (Professor, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee) im November 2003.

Editionen

Kiesinger, Kurt Georg. *Die Grosse Koalition 1966–1969: Reden und Erklärungen des Bundeskanzlers*. Hg. Von Dieter Oberndörfer. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 1979.

Johnson, Lyndon B. *Public Papers of the Presidents of the United States, 1964–1968*, edited by Federal Register National Archives. Washington D.C., Government Printing Office, 1965–1970.

US Department of State (Hg.). *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Vol. XIII Western Europe Region*. Washington D.C., Government Printing Office, 1999 (FRUS).

Medien

Artikel grösserer amerikanischer und deutscher Zeitungen und Zeitschriften v.a. aus: LBJL, Office Files of the White House Aides; ACL, John J. McCloy Papers.

II. Darstellungen, Memoiren und Zeitschriftenartikel

- Andrew, John A. *Lyndon Johnson and the Great Society*. Chicago, I.R. Dee, 1998.
- Arenth, Joachim. Die Bewährungsprobe der Special Relationship: Washington und Bonn (1961–1969). In: *Deutschland und die USA im 20. Jahrhundert: Geschichte der politischen Beziehungen*. Hg. v. Klaus Larres und Torsten Oppelland. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997, S. 151–177.
- Bator, Francis M. *Lyndon Johnson and Foreign Policy: The Case of Western Europe and the Soviet Union*. In: Aaron Lobel (Hg.). *Presidential Judgment: Foreign Policy Decision Making in the White House*. Harvard, Hollis Publishing Company, 2001. S. 41–78.
- Bird, Kai. *The Chairman: John J. McCloy, the Making of the American Establishment*. New York, Simon and Schuster, 1992.
- Blasius, Rainer A. In heikler Mission: Die Botschafter der Bundesrepublik Deutschland in Washington 1955–1968. In: Detlef Junker (Hg.). *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968)*. Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 249–259.
- Bobbitt, Philip, Lawrence Freedman und Gregory F. Treverton (Hgg.). *US Nuclear Strategy: A Reader*. Basingstoke/Hampshire, Macmillan, 1989.
- Brady, Steven J. Der amerikanische Kongress und Deutschland. In: Detlef Junker (Hg.). *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968)*. Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 213–224.
- Brown, Suzanne. United States Ambassador George Crews McGhee and the Vietnam Crisis: American Involvement in South Vietnam and United States – West German Relations. In: *Maryland Historian* 24(2), 1993. S. 32–44.
- Brown-Fleming, Suzanne. Persönlichkeiten und Politik: Die Botschafter der USA in Bonn 1955–1968. In: Detlef Junker (Hg.). *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968)*. Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 236–248.

- Costigliola, Frank. Lyndon B. Johnson, Germany, and «the End of the Cold War». In: Warren I. Cohen und Nancy Bernkopf Tucker (Hgg.). *Lyndon Johnson Confronts the World: American Foreign Policy, 1963–1968*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994. S. 173–210.
- Duckwitz, Georg Ferdinand. Truppenstationierung und Devisenausgleich. In: *Aussenpolitik: Zeitschrift für internationale Fragen*, 8/67, 18. Jg., August 1967. S. 471–475.
- Duffield, John S. International Regimes and Alliance Behaviour: Explaining NATO Conventional Force Levels. In: *International Organization*, 46/4, Herbst 1992. S. 819–855.
- Ders. The Evolution of NATO's Strategy of Flexible Response: A Reinterpretation. In: *Security Studies*, 1/1, Frühling 1991. S. 132–156.
- Eichengreen, Barry. *Vom Goldstandard zum EURO: Die Geschichte des internationalen Währungssystems*. Berlin, Verlag Klaus Wagenbach, 2000.
- Fischer, Erika J. und Heinz-D. Fischer. *John J. McCloy: An American Architect of Postwar Germany: Profiles of a Trans-atlantic Leader and Communicator*. Frankfurt am Main / Bern, Lang Verlag, 1994.
- Freedman, Lawrence D. *The Evolution of Nuclear Strategy (Studies in International Security: 20)*. London und Basingstoke, St. Martin's Press, 1981.
- Haftendorn, Helga. *NATO and the Nuclear Revolution: a Crisis of Credibility, 1966–1967*. Nuclear History Program. Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Dies. *Kerwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67*. Nuclear History Program (Internationale Politik und Sicherheit, Band 30/4). Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994.
- Dies. *Historische Entwicklung, politische Motive und rechtliche Grundlagen [of the US military presence]*. In: Dieter Mahncke (Hg.). *Amerikaner in Deutschland: Grundlagen und Bedingungen der transatlantischen Sicherheit*. Bonn, Bouvier, 1991.
- Dies. *Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967*. In: *Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte*, 40. Jg., Heft 2, 1992, S. 169–221.

- Dies. Deutsche Aussenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung: 1945–2000. Stuttgart/München, Deutsche Verlags-Anstalt, 2001.
- Dies. Lastenteilung im Atlantischen Bündnis: Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa. In: Europa-Archiv, 40/16, 1985, S. 497–506.
- Dies. Sicherheit und Entspannung: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982. 2., revidierte Auflage. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1986.
- Dies. Lastenteilung im Atlantischen Bündnis: Die Zukunft der amerikanischen militärischen Präsenz in Europa. In: Europa-Archiv, 40/16, 1985. S. 497–506.
- Harder, Hans-Joachim (Hg.). Von Truman bis Harmel: Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration. München, Oldenbourg, 2000.
- Hildebrand, Klaus. Von Erhard zur Grossen Koalition: 1963–1969. Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1984.
- Hoppe, Christoph. Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959–1966. Nuclear History Program (Internationale Politik und Sicherheit, Band 30/2). Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.
- Isaacson, Walter. The Wise Men: Six Friends and the World They Made: Acheson, Bohlen, Harriman, Kennan, Lovett, McCloy. New York, Simon & Schuster, 1986.
- Johnson, Lyndon Baines. The Vantage Point: Perspectives of the Presidency 1963–1969. New York, Holt Reinhart and Winston, 1971.
- Kaufmann, William W. Planning Conventional Forces, 1950–1980. (Studies in defense policy). Washington D.C., Brookings Institution, 1982.
- Kugler, Richard L. The Great Strategy Debate: NATO's Evolution in the 1960's. RAND, Nr. N-3252-FF/RC. Santa Monica (California), 1991.
- Legge, Michael J. Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response. RAND Report R-2964-FF. Santa Monica 1983.

- McGhee, George. *At the Creation of a New Germany: From Adenauer to Brandt: An Ambassador's Account*. (Foreword by John J. McCloy). New Haven, Yale University Press, 1989.
- NATO (Hg.). *The North Atlantic Treaty Organisation: Facts and Figures*. (Eleventh edition, fully revised). Brüssel, NATO Information Service, 1989.
- Neustadt, Richard E. *Report to JFK: The Skybolt Crisis in Perspective*. Ithaca, N.Y., Cornell Univ. Press, 1999.
- O'Hara, Glen. *The Limits of US Power: Transatlantic Financial Diplomacy under the Johnson and Wilson Administrations, October 1964–November 1968*. In: *Contemporary European History*, Vol. 12/3, August 2003 (Cambridge University Press), S. 257–278.
- Osterheld, Horst. *Aussenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard, 1963–1966: Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt*. *Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte*, Band 23. Düsseldorf, Droste, 1992.
- Rosenbach, Harald. *Der Preis der Freiheit: Die deutsch-amerikanischen Verhandlungen über den Devisenausgleich (1961–1967)*. In: *Vierteljahrsheft für Zeitgeschichte*, 46/4, 1998. S. 709–746.
- Rudy, T. Michael. *Grenzen der Solidarität: Die Bundesrepublik, die USA und der Krieg in Vietnam*. In: Detlef Junker (Hg.). *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band II: 1968–1990)*. Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 200–210.
- Schake, Kori N. *NATO-Strategie und deutsch-amerikanisches Verhältnis*. In: Detlef Junker (Hg.). *Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968)*. Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 363–374.
- Schertz, Adrian W. *Die Deutschlandpolitik Kennedys und Johnsons: Unterschiedliche Ansätze innerhalb der amerikanischen Regierung*. *Dissertationen zur neueren Geschichte* 23. Köln et al., Böhlau, 1992.
- Schmückle, Gerd. *«Big Lift» und Krisen-Streitmacht: Neue Tendenzen und Möglichkeiten in der westlichen Verteidigungsplanung*. In: *Europa-Archiv*, 22/8, 1967. S. 279–286.

- Schwartz, Thomas Alan. NATO, Europe, and the Johnson Administration: Alliance Politics, Political Economy, and the Beginning of Détente, 1963–1969. (NATO Research Fellowships Program). <http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/schwartz.pdf>. (Stand: 3.3.2002).
- Ders. Lyndon Johnson and Europe: In the Shadow of Vietnam. Cambridge / London, Harvard University Press, 2003.
- Stromseth, Jane E. The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s. New York/Basingstoke, Macmillan Press, 1988.
- Thiel, Elke. Dollar-Dominanz, Lastenteilung und amerikanische Truppenpräsenz in Europa: Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen. (Diss. Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Univ. Regensburg). Internationale Politik und Sicherheit, Nr. 6. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1979.
- Dies. Truppenstationierung und Devisenausgleich: Vor Verhandlungen über ein neues deutsch-amerikanisches Offset-Abkommen. In: Europa-Archiv, 24/7, 1969. S. 221–228.
- Dies. Devisenausgleich und Lastenteilung im Atlantischen Bündnis. In: Europa-Archiv, 26/10, 1971. S. 353–362.
- Dies. Dollarkrise und Bündnispolitik. In: Europa-Archiv, 28/11, 1973, S. 373–381.
- Thoss, Bruno. Kollektive Verteidigung und ökonomische Sicherheit: Die Verteidigungsplanung der NATO zwischen militärischen Erfordernissen und finanziellen Begrenzungen 1949–1967. In: Hans-Joachim Harder (Hg.). Von Truman bis Harmel: Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration. München, Oldenbourg Verlag, 2000. S. 19–37.
- Treverton, Gregory F. The 'Dollar Drain' and American Forces in Germany: Managing the Political Economics of Alliance. Athens/Ohio, Ohio University Press, 1978.
- Väisse, Maurice, Pierre Mélandri und Frédéric Bozo (Hgg.). La France et l'OTAN: 1949–1996. Centre d'Études d'Histoire de la Défense (Ministère de la Défense). Paris, Éditions Complexe, 1996.

- Von Sweringen, Bryan T. Sicherheitsstruktur im Wandel: Die amerikanischen Streitkräfte in Deutschland 1945–2000. In: Detlef Junker (Hg.). Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968). Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 337–349.
- Wenger, Andreas. Crisis and Opportunity: NATO's Transformation and the Multilateralization of Detente, 1966–1968. In: *Journal of Cold War Studies*, Volume 6, Number 1, Winter 2004, S. 22–74.
- Williams, Phil. *The Senate and US Troops in Europe*. New York, St. Martin's Press, 1985.
- Zilian, Frederick Jr. Gleichgewicht und Militärtechnologie in Europa. In: Detlef Junker (Hg.). Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1990: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968). Stuttgart/München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 350–362.
- Zimmermann, Hubert. *Money and Security: Troops and Monetary Policy in Germany's Relations to the United States and the United Kingdom*. New York, Cambridge University Press, 2001.
- Ders. ...they've got to put something in the family pot!: The Burden Sharing Problem in German-American Relations, 1960–1967. In: *German History* 14/3, 1996. S. 325–346.
- Ders. The Sour Fruits of Victory: Sterling and Security in Anglo-American Relations during the 1950s and 1960s. In: *Contemporary European History*, Vol. 9, 2. Juli 2000. S. 225–244.
- Ders. Der Konflikt um die Kosten des Kalten Krieges: Besatzungskosten, Truppenstationierung und Lastenteilung. In: Detlef Junker (Hg.). Die USA und Deutschland im Zeitalter des Kalten Krieges 1945–1968: Ein Handbuch (Band I: 1945–1968). München, Deutsche Verlagsanstalt, 2001. S. 514–523.
- Ders. Why They Did Not Go Home: The GIs and the Battle about their Presence in the 1960s and 1970s. In: Detlef Junker (Hg.). *GIs in Germany: The Social, Military and Political History of the American Military Presence, 1945–2000*. Cambridge, in Vorbereitung.
- Ders. Western Europe and the American Challenge: Conflict and Cooperation in Technology and Monetary Policy, 1965–1973. In: *Journal of European Integration History*, 2/2000, Vol. 6. S. 85–110.

Lieferbare Bände aus der Reihe «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung»:

- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: *Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy* (1987)
- Nr. 4 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung* (1987)
- Nr. 5 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung* (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: *La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire* (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: *Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa* (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: *Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung* (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988* (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: *John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle* (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: *Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus* (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989* (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates* (1990)

- Nr. 15 Jacques Hürlimann; Kurt R. Spillmann: Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990 (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: Die Strategie der «Flexible Response» und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz (1991)
- Nr. 18 Christof Buri; Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy (1991)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hg.): Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991 (1992)
- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann; Mauro Mantovani (Hg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)

- Nr. 32 Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)
Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel; Otto Pick; Stefan Sarvas; Andreas Schaer; Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)

- Nr. 45 Kurt R. Spillmann; Hans Künzi (Hg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)
- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachtanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger; Christoph Breitenmoser; Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Münger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood; Shahram Chubin; Pál Dunay; Jozef Goldblat; Martin Schütz; Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger; Stephan Libiszewski; Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)

- Nr. 56 Andreas Wenger; Jeremi Suri: *The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74* (2000)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun; Patrick Lehmann: *Die Schweiz und die Welt: Ausen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000* (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: *Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact* (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: *Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel «Ex-Jugoslawien»* (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001* (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations* (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: *«Making the Difference between Mutual Destruction and Survival». Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960* (2001)
- Nr. 63 Daniel Trachsler: *Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952* (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: *Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment* (2002). Unveränderter Nachdruck (2004)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): *Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002* (2002)
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: *Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Adress, ETH Zürich, 3. Juli 2002* (2002)
- Nr. 67 Doron Zimmermann: *The Transformation of Terrorism. The «New Terrorism,» Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception* (2003)

- Nr. 68 Tina Kempin: Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998–2002 (2003)
- Nr. 69 Marco Zanoli: Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939 (2003)
- Nr. 70 Doron Zimmermann: Tangled Skein or Gordian Knot? Iran and Syria as State Supporters of Political Violence Movements in Lebanon and in the Palestinian Territories (2004)
- Nr. 71 Alexandre Lambert: OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit. Zur Rolle der Streitkräfte in Demokratischen Gesellschaften (2004)
- Nr. 72 Xiaoyuan Liu; Vojtech Mastny (eds.): China and Eastern Europe 1960s–1980s: Proceedings of an International Symposium: Reviving the History of Chinese–East European Relations from the 1960s to the 1980s, Beijing, 24–26 March 2004 (2004)
- Nr. 73 Thomas Fischer: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg (2004)
- Nr. 74 Michael Guery: Biologischer Terrorismus in Bezug auf die Schweiz. Unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher Aspekte (2004)
- Nr. 75 Reto Wollenmann: Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag. Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag 1958–1969 (2004)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung» ist einsehbar im Internet unter www.css.ethz.ch.

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 044/632 40 25, Fax: 044/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter <http://www.css.ethz.ch/publications/>