Rechtliche und politische Rahmenbedingungen für den Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland im Verhältnis zu den Drei Mächten

Henning Riecke

1. Die Alliierten Vorbehaltsrechte - eine unbekannte Größe

" ...die volle Macht eines souveränen Staates ... ", hinter dieser vorsichtigen Formulierung verbarg sich ein kompliziertes System völkerrechtlicher Beschränkungen der Bundesrepublik Deutschland, das im Februar 1952 im Deutschlandvertrag kodifiziert und mit dessen Inkrafttreten im Mai 1955 wirksam wurde.[1] Der westliche Teilstaat hatte für sich die Rechtsnachfolge des Deutschen Reiches angetreten und mußte als Preis für seine Eingliederung in die westliche Staatengemeinschaft nicht nur die Lasten als Verlierer des Krieges tragen, sondern sich auch darum bemühen, bei seinen Nachbarn und späteren Verbündeten Ängste und Bedrohungswahrnehmungen abzubauen, die eine Folge der unheilvollen deutschen Geschichte waren. Gleichzeitig mußte die Bundesrepublik dem Fortwirken wichtiger, aus der Besatzungszeit stammender Einwirkungsrechte der ehemaligen Kriegsgegner Frankreich, Großbritannien und USA zustimmen und damit Beschränkungen ihrer Souveränität akzeptieren. Diese unterschieden sich von der Übertragung von Souveränitätsrechten, welche die Bundesrepublik im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie der Europäischen Union oder dem Atlantischen Bündnis vollzog. Sie waren vielmehr ein Überrest der Rechte der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges und bezogen ihre völkerrechtliche Legitimation aus der bedingungslosen Kapitulation der Deutschen Wehrmacht und aus dem Besatzungsrecht, gingen jedoch über dessen traditionellen Umfang weit hinaus. Die Gründe für die Aufrechterhaltung alliierter Kompetenzen waren primär politischer Natur. Sie spiegelten eine Interessenkonstellation wider, die sowohl auf das Ziel der Einhegung Deutschlands als auch auf die Eindämmung der Sowjetunion gerichtet war. Die Alliierten Vorbehaltsrechte hatten also nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine politische Dimension, die nicht immer zusammenfielen.

Die Alliierten Vorbehaltsrechte der Drei Mächte erstreckten sich auf Fragen, die Deutschland als Ganzes betrafen - also auf die Verfaßtheit, die Ressourcen und die Grenzen eines möglicherweise einmal wiedervereinigten Deutschlands. Sie betrafen die mit der Sowjetunion geteilte Verwaltung Berlins und das Recht auf die Stationierung von Truppen in Deutschland. Das wichtigste Motiv für den Rechtsvorbehalt der Drei Mächte, deutschlandpolitische Grundsatzentscheidungen treffen und notfalls mit Gewalt

---

1 Vertrag über die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Drei Mächten (Deutschlandvertrag) in: Rechtsstellung Deutschlands. Völkerrechtliche Verträge und andere rechtsgestaltende Akte. Hrsg. von Dietrich *Rauschning*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag/Beck 1989 (2.Aufl.), S. 45-49.

durchsetzen zu können, - ein Motiv, das sie bei allen Unterschieden in der konkreten Interpretation mit der Sowjetunion als der Vierten Siegermacht teilten - war ordnungspolitischer Natur. In ihren Augen galt es, eine europäische Ordnung zu schaffen, in der die Gefahr eines neuen, von Deutschland ausgehenden Krieges für immer gebannt war.[2] Diesem Zweck dienten weitere Elemente der aus dem Besatzungsrecht abgeleiteten Vorbehaltsrechte, insbesondere die militärische Präsenz in der Bundesrepublik und die Entmilitarisierung des Deutschlands. Durch die Pariser Vertragswerke von 1954 wurden die militärischen Kapazitäten der Bundesrepublik eingeschränkt und ihre Kontrolle im Rahmen der NATO und der WEU möglich gemacht. Da bei der Beendigung des Besatzungsregimes und der Aufnahme der Bundesrepublik in das westliche Verteidigungsbündnis sowohl eine Differenzierung als auch eine Hierarchisierung zwischen fortgeltendem Besatzungsrecht in der Form der Alliierten Vorbehaltsrechte und dem neu vereinbartem Vertragsrecht unterblieb, führte diese doppelte Rechtsgrundlage gelegentlich zu Interpretationskonflikten, wie z.B. 1966, anläßlich des Austritts Frankreichs aus der integrierten Verteidigungsstruktur der NATO.[3]

Zu den deutschlandpolitischen Zielen kam bald ein weiteres Motiv hinzu. Ihre Präsenz in der Bundesrepublik und Berlin ließ sich von den Drei Mächten auch als ein Instrument gegen das augenscheinliche Bestreben der Sowjetunion nutzen, ihren Hegemonialbereich nach Westen auszudehnen. Im Hinblick auf dieses Interesse waren die Mitspracherechte der Drei Mächte in Fragen, die den Status Deutschlands und die Kontrolle Berlins betrafen, ebenfalls ein Mittel zur Eindämmung der Sowjetunion.

Dieses doppelte Motiv für die Einrichtung der diskriminierenden Rechtsfigur der Vorbehaltsrechte - Kontrolle der Deutschen und Begrenzung des sowjetischen Machtbereiches - spiegelte sich wider in der Unterscheidung zwischen Rechten und Verantwortlichkeiten, welche die Alliierten Vorbehaltsrechte beinhalteten. Sie waren Ausdruck des politischen Willens ihrer Inhaber und damit ein Instrument zur Durchsetzung alliierter Ziele und Interessen in bezug auf Deutschland, ebenso wie unter ihrem Schutz die Entwicklung der Bundesrepublik zu einem gleichberechtigten und geachteten Partner im Westlichen Bündnis möglich wurde. Diese Vorbehaltsrechte blieben vierzig Jahre lang ein Menetekel für die Sorge der Sieger vor einem wiedererstarkenden Deutschland und ein Vehikel für die Auseinandersetzung mit dem neuen Gegner, der Sowjetunion. Diese Politisierung der Alliierten Vorbehaltsrechte führte dazu, daß die materiellen Rechtsinhalte immer mehr hinter den strukturellen, interessenbezogenen Einflußfaktoren auf die Außenpolitik der Bundesrepublik zurücktraten.

Die Alliierten Vorbehaltsrechte erfüllten jedoch noch andere Funktionen. Zum einen führten sie zu einer Festlegung gewisser, normativer Verhaltensregeln für die Beziehungen zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik. Zum anderen förderten sie die prozedurale Beteiligung der Bundesrepublik an den Konsultationsverfahren, in deren

---

2 Auf den den Alliierten Vorbehaltsrechten zugrundeliegenden Friedensgedanken verweist Christian *Tomuschat*, Die Alliierten Vorbehaltsrechte im Spannungsverhältnis zwischen friedenspolitischer Sanktion und nationaler Selbstbestimmung, S. 27-36 (3f.) in diesem Band.

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

Rahmen sich die Drei und die Bundesrepublik mit der Behandlung von Fragen befaßten, die Deutschland als Ganzes und Berlin betrafen, allmählich jedoch auch noch eine Vielzahl anderer Fragen der Ost-West-Beziehungen einschlossen. Dies führte zu einer paradoxen Entwicklung: Die Bundesrepublik stand zwar unter der Aufsicht der Drei Mächte und war ein Staat mit eingeschränkter Souveränität. Dennoch entwickelte sie sich zu einem wirtschaftlich potenten Partner und gleichberechtigten Mitglied in der Atlantischen Allianz und gewann große politische Einflußmöglichkeiten. In der Tat erwuchsen der Bundesregierung diese Handlungsoptionen nicht trotz, sondern gerade wegen der Existenz der Alliierten Vorbehaltsrechte. Dieser scheinbare Widerspruch in den Alliierten Vorbehaltsrechten soll in diesem Kapitel aufgelöst werden.

Die Arbeiten in diesem Band folgten drei übergreifenden Fragestellungen:

1. Auf welche Sachgebiete bezogen sich die Alliierten Vorbehaltsrechte? Wie wurden sie instrumentalisiert? Wie wirkten sie auf die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland? Welche Interessenkonflikte entstanden dadurch im Verhältnis zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik?
2. Wie trug ein zur Ausübung der Alliierten Vorbehaltsrechte und damit zur Kontrolle der Bundesrepublik Deutschland geschaffenes Instrumentarium dazu bei, daß der Bundesrepublik im Westlichen Bündnis zusammen mit den Drei Mächten eine hervorgehobene Rolle zuwachsen konnte?
3. Beruhten die beobachteten Einschränkungen und Erweiterungen des außenpolitischen Handlungsspielraumes der Bundesrepublik auf den Alliierten Vorbehaltsrechten oder auf strukturellen Faktoren, wie z. B. ihrer sicherheitspolitischen Abhängigkeit von der westlichen Führungsmacht, den USA?

Die Alliierten Vorbehaltsrechte übten weder in allen Gegenstandsbereichen westdeutscher Außenpolitik die gleichen Funktionen aus noch unterlagen sie ähnlichen Wirkungsmechanismen. Auch in der Entwicklung über Zeit ergaben sich unterschiedliche Parameter für ihre Instrumentalisierbarkeit. Das Heranwachsen der Bundesrepublik zu einem wirtschaftlich potenten, aber zivil ausgerichteten Verbündeten eröffneten ihr neue Möglichkeiten, durch die eine Einflußnahme der Drei Mächte mittels der Vorbehaltsrechte schwieriger wurde. Ebenso ließ unter dem Einfluß der Deeskalation des Ost-West-Konfliktes die Bedeutung der Alliierten Vorbehaltsrechte für das Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten nach.

In diesem Kapitel werden zunächst die Wirkung der Vorbehaltsrechte auf den verschiedenen Politikfeldern aufgezeigt und der Versuch einer Periodisierung der westdeutschen Außenpolitik unternommen, wobei als Unterscheidungsmerkmal der Zugewinn an Handlungsspielraum in dem von den Alliierten Vorbehaltsrechten besonders betroffenen Politikfeld der Ost- und Deutschlandpolitik dient. Sodann werden die materiellen, instrumentellen, normativen und prozeduralen Funktionen dieser Rechte skizziert. Der Schlußteil wird sich damit beschäftigen, wie die Bundesrepublik und die Drei Mächte nach dem Erlöschen der Alliierten Vorbehaltsrechte im Zuge der deutschen Vereinigung versucht haben, den Fortbestand der mittels dieser Rechtsfigur geschaffenen Strukturen zu sichern und sie weiterhin zur gemeinsamen Abstimmung ihrer Interessen zu nutzen.

2. *Die Wirkung und Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte auf den verschiedenen Politikfeldern*

Der Deutschlandvertrag enthielt Aussagen darüber, welche ihrer Besatzungsrechte die Drei Mächte als Vorbehaltsrechte beibehalten wollten und welche durch Vertragsrecht überlagert würden. Vorbehalten wurde die Mitsprache in Fragen, die Gesamtdeutschland und Berlin betrafen. Der Bereich der Deutschlandpolitik - einschließlich der Frage einer Wiedervereinigung - fiel also vollständig in ihre Kompetenz, ebenso alle Fragen, welche die Verwaltung und den Status Berlins betrafen. Das Vorbehaltsrecht zur Stationierung von Truppen in Deutschland wurde durch Vertragsrecht ergänzt bzw. überlagert durch die Verbindung von Deutschlandvertrag und NATO-Beitritt. Die Stationierung alliierter Truppen auf dem Boden der Bundesrepublik wurde nicht in Form einer Besatzung weitergeführt, sondern auf die rechtliche Grundlage der NATO-Verträge (einschließlich des Truppenstatuts und seiner Zusatzabkommen) gestellt. Die rechtliche Situation der Bundesrepublik im Atlantischen Bündnis wurde aber von der Fortgeltung der Vorbehaltsrechte mitgeprägt. Auch auf Politikfeldern, die nach 1955 nicht mehr in die Kompetenz der Drei Mächte fielen, so die Rüstungspolitik und der Osthandel, beeinflußten sie die Handlungsoptionen der Bundesrepublik und kanalisierten ihre Politik.

2.1. Die Alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost- und Deutschlandpolitik

Die Ost- und Deutschlandpolitik war aus zwei Gründen besonders von der Existenz der Alliierten Vorbehaltsrechte betroffen. Die deutsche Teilung und ihre exponierte Lage an der Demarkationslinie zwischen NATO und Warschauer Pakt prägten die außenpolitischen Interessen der Bundesrepublik. Wiedervereinigung und konfliktfreie Beziehungen zu den östlichen Nachbarn waren ihre prioritären Ziele. Die Politik gegenüber der DDR und den Ostblockstaaten betraf aber mit der Vereinigungsproblematik, dem Alleinvertretungsanspruch und den bis 1970 offenen Grenzfragen den Kernbereich der Vorbehaltsrechte. Die Drei Mächte zogen ihrerseits aus der Kontrolle über Deutschland als Ganzes und der fortgesetzten Viermächte-Verwaltung Berlins machtpolitische Vorteile - bezogen auf die Machtverteilung zwischen den ehemaligen Weltkriegsgegnern in Europa und auf den Ost-West-Konflikt insgesamt. Divergenzen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten ergaben sich daraus, daß die verschiedenen Bundesregierungen bis Ende der sechziger Jahre kein Interesse am Erhalt des Status quo hatten, da dadurch die Teilung zementiert und die DDR aufgewertet worden wäre, während die Politik der Drei Mächte auf eben dessen Akzeptanz hinauslief. Als sich mit dem Beginn der Entspannungsperiode ein Wandel hin zu Formen kooperativer Konfliktbearbeitung zwischen beiden Bündnisse einstellte, lief daher die Bundesrepublik angesichts ihres Beharrens auf den deutschlandpolitischen Positionen der fünfziger Jahre Gefahr, sich innerhalb des Westens zu isolieren. Als jedoch die Sozialliberale Koalition 1969 an eine Neudefinition ihres Verhältnisses zur DDR und zu den osteuropäischen Staaten ging, sahen die Drei Mächte wiederum ihre Rechte tangiert und waren entsprechend bemüht,

ihren vorbehaltsrechtlichen Status aufrechtzuerhalten. Die Ost- und Deutschlandpolitik war daher in jeder Phase ein sensibler Bereich in den deutsch-alliierten Beziehungen.

Bezogen auf die erste Forschungsfrage ist festzustellen, daß der Einsatz der Alliierten Vorbehaltsrechte durch die Drei Mächte in der Ost- und Deutschlandpolitik keineswegs in Form von konkreten Vorgaben und einer Aufsicht über die Aktivitäten der Bundesrepublik geschah. Es fanden vielmehr regelmäßige Konsultationen zwischen den Drei Mächten und Bonn zu allen Fragen statt, welche die gemeinsamen deutschlandpolitischen Handlungsfelder betrafen, und hier kam es auch zu alltäglichen Konflikten. Im Rahmen der außenpolitischen Koordinierung nutzten die Drei Mächte ihre Einwirkungsrechte, um die Wirkung der Bonner Politik in der deutschen Frage und hinsichtlich Berlins auf das Ost-West-Verhältnis zu kanalisieren.[4] So nutzten die Drei Mächte ihre Rechte und Verantwortlichkeiten, um die Bundesrepublik zu einer Ost- und Deutschlandpolitik zu bewegen, die ihren eigenen Vorstellungen über die Gestaltung der Ost-West-Beziehungen nicht entgegenstand. Bedeutsam war in diesem Zusammenhang die Instrumentalisierung der Bonner Vierergruppe durch die Drei Mächte von 1969 bis 1971 als ein Konsultationsorgan zur Flankierung der Bonner Ostpolitik.[5] Im Frühjahr 1990 machten dagegen die USA und Frankreich der Bundesrepublik ihren beschränkten Handlungsspielraum bei der Anerkennung der polnischen Westgrenze deutlich.[6]

Die Bundesrepublik hatte zwei Möglichkeiten, die Alliierten Vorbehaltsrechte für ihre Ost- und Deutschlandpolitik zu instrumentalisieren. Sie konnte zum einen versuchen, die Drei Mächte unter Berufung auf ihre in Art. 7 Deutschlandvertrag verbriefte Unterstützung der Wiedervereinigung und ihre Verantwortung für die Sicherheit Berlins zu einer Politik zu bewegen, die Bonn den Rücken stärkte. Dies gelang z.B., als die Drei Mächte 1957 dem Drängen der Bundesrepublik nachgaben und sie an einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Genfer Außenministerkonferenz beteiligten.[7] 1969 gewann die Bundesregierung die Zustimmung der Alliierten für die Verknüpfung ihrer Gewaltverzichtspolitik gegenüber Moskau mit Berlin-Verhandlungen der Vier Mächte. Gleichzeitig konnten auf die Weise aber auch die USA, Großbritannien und Frankreich die Dynamik der Bonner Ostpolitik unter Kontrolle halten. Nach Abschluß des Viermächte-Abkommens erhielt die Bundesregierung ihrerseits die Rückendeckung der Drei Mächte für ihr Anliegen, mit Bundesbehörden in Berlin präsent zu sein, sie wurde von ihnen aber im Gegenzug zu einer moderaten Inanspruchnahme dieses Rechtes gedrängt.[8] Die Grenzen für die Instrumentalisierbarkeit der Alliierten Verantwortlichkeiten wurden

---

4 Vgl. Hannfried *von Hindenburg*, Die Einhegung deutscher Macht. Die Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte in der Ost-und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1990, S. 81-124 in diesem Band.

5 Vgl. Helga *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte: Politikkoordinierung zwischen den Drei Mächten und der Bundesrepublik Deutschland, S. 37- 80 (61-69) in diesem Band.

6 Vgl. von *Hindenburg*, Die Einhegung deutscher Macht. S. 122f.

7 Vgl. *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 42

8 Vgl. *von Hindenburg*, Die Einhegung deutscher Macht, S. 86f. und S. 94; und *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 70f.

durch die weltpolitischen Interessen der Drei Mächte gesetzt. Dies war beispielsweise der Fall, als die Bundesrepublik versuchte, den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag mit deutschlandpolitischen Konzessionen der Sowjetunion zu erkaufen, dafür aber keine Unterstützung von der amerikanischen Regierung bekam.[9]

Zum anderen konnte die Bundesregierung die Verantwortung der Drei Mächte dahingehend nutzen, im Einzelfall nicht selbst die Verhandlungsführung übernehmen zu müssen, sondern sich hinter dem Rücken der Drei Mächte verstecken zu können. Dies hatte erstens den Vorteil, daß die Drei Mächte und nicht die schwächere Bundesrepublik als Verhandlungspartner der Sowjetunion auftraten, und zweitens, daß eine Teilnahme der DDR an den Verhandlungen und damit deren Aufwertung vermieden wurde, die bei einer Beteiligung Bonns unvermeidlich gewesen wäre. Derartige Überlegungen veranlaßten die Bundesrepublik dazu, bei den Genfer Viermächte-Verhandlungen über Deutschland einen Platz in der zweiten Reihe zu akzeptieren.[10] Diese Taktik, ihre 'Großen Brüder' vorzuschieben, war für Bonn aber nur so lange attraktiv, wie die Bundesrepublik erstens noch kein ebenbürtiger Verhandlungspartner der Sowjetunion war, und sie zweitens die DDR nicht als gleichberechtigten Staat anerkannt hatte. Nachdem sich die Bundesrepublik zu einem wirtschaftlich starken Staat entwickelt hatte, der gleichberechtigte und kooperative Beziehungen mit allen Vier Mächten pflegte, und nachdem sie einen Modus vivendi mit der DDR gefunden hatte, ließ sie sich jedoch nicht weiterhin die Federführung in der Deutschlandpolitik von den Drei Mächten aus der Hand nehmen. Dies zeigte sich sowohl im November 1989 bei der Verkündung des 10-Punkte-Programms zur deutschen Frage durch Bundeskanzler Helmut Kohl, mit dem dieser auf die Entwicklungen in der DDR reagierte, als auch in der Empörung der Bundesregierung über das Kontrollratstreffen vom Dezember 1989 in Berlin.[11]

Gerade im Hinblick auf derartige Spannungen ist es interessant, sich unsere zweite Frage ins Gedächtnis zu rufen. Die Bundesrepublik mochte zwar mit ihrer Politik gegenüber der DDR und den anderen Staaten des Warschauer Paktes auf Grenzen ihres außenpolitischen Handlungsspielraumes stoßen, die durch die Alliierten Vorbehaltsrechte bedingt waren. Aber diese Beschränkungen standen dem wirtschaftlichen und politischen Erstarken der Bundesrepublik nicht im Weg, sondern waren Teil eines Systems von Interaktionen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten, das diese Entwicklung erst ermöglichte. Hierfür gab es zwei Gründe. Zum einen kompensierte die Bundesrepublik durch die deutschlandpolitische Unterstützung der Drei Mächte und die Sicherheitsgarantien der NATO den immensen Machtvorteil der Sowjetunion ihr gegenüber. Grundlage hierfür waren die verschiedenen Verhaltensregeln, die sich zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten und im Rahmen der NATO herausgebildet hatten. Diese Regeln konnten die Drei Mächte (und die anderen Verbündeten) nicht fallen lassen, ohne wichtige Machtpositionen in Europa aufzugeben. Die Vorbehaltsrechte waren damit ein kodifizierter Bezugspunkt für die Erwartungssicherheit der

---

9 Vgl. Henning *Riecke*, Die Bundesrepublik als Nichtkernwaffenstaat. Der Einfluß der Alliierten Vorbehaltsrechte auf den Bonner Kernwaffenverzicht, S. 187-226 (208f.) in diesem Band.

10 Vgl. *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S.43

11 Vgl. von *Hindenburg*, Die Einhegung deutscher Macht, S. 104

Bundesrepublik gegenüber ihren Schutzmächten. Zum anderen wurde Bonn in die deutschlandpolitische Entscheidungsfindung der Drei Mächte einbezogen, ohne jedoch einen Anspruch auf volle Gleichberechtigung zu haben. Auf diese Weise bildeten sich Mitwirkungsmuster heraus, die in zunehmenden Maße eine deutsche Mitsprache auch bei solchen Fragen gestatteten, die nicht direkt mit Deutschland und Berlin zu tun hatten.

Eine klare Trennung zwischen strukturellen und vorbehaltsrechtlichen Einflußfaktoren ist auf dem Gebiet der Ost- und Deutschlandpolitik jedoch nicht möglich. Die Einbindung der Drei Mächte in Fragen, die Deutschland als Ganzes betrafen, lag im deutschen wie im alliierten Interesse, sie fand ihren politischen Ausdruck in den Alliierten Vorbehaltsrechten, hatte aber in ihnen nicht ihre Ursache. Die Verstrickung der Drei in die Geschicke des geteilten Deutschland rührte aus der bipolaren Konfrontation der beiden Blöcke her, die sich an der deutsch-deutschen Grenze wie tektonische Platten aneinander rieben und Beben verursachten. Die Alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten waren nicht nur ein Ergebnis des Kalten Krieges - dann hätten sie sein Ende überleben können -, sondern sie waren ein fundamentaler Bestandteil des Ost-West-Konfliktes. Ihre Instrumentalisierung durch die Drei Mächte und durch die Bundesrepublik wurde den jeweiligen politischen Interessen untergeordnet, die sich aus dieser Konfrontation ergaben. Handlungsleitend waren also nicht die Rechte, sondern die Ziele und Interessen der Beteiligten im Ost-West-Konflikt.

In diesem Zusammenhang ist es ein Manko, daß der vorliegende Band keinen Beitrag über den Einfluß des Berlin-Problems auf die deutsche Außenpolitik enthält. Die Instrumentalisierbarkeit der geteilten Verantwortung der ehemaligen Siegermächte des Zweiten Weltkrieges für die Stadt an der Spree prägte ihre Beziehungen zur Bundesrepublik in allen betrachteten Politikfeldern. Die Verantwortung der Drei Mächte für Berlin-West und ihre Schutzgarantien für die Stadt wurden von ihnen mehrfach als Hebel benutzt, um den Handlungsspielraum der Bundesrepublik einzuschränken. Die Instrumentalisierung Berlins wird in diesem Band an zwei Fällen untersucht. So nutzten die Drei Mächte 1970 ihre Berlin-Verhandlungen mit der Sowjetunion, um Einfluß auf die Ostpolitik der Sozialliberalen Koalition zu nehmen. 1982 bemühten sich die USA, wenn auch ohne Erfolg, ein Erdgas-Röhren-Geschäft europäischer Firmen mit der Sowjetunion über den Berlin-Hebel zu verhindern.[12] Die Instrumentalisierung der Berlin-Frage war aber nur solange möglich, wie Berlin ein echter Konfliktgegenstand war. Nach der Einigung auf einen Modus vivendi über den Status und den Zugang zu der Stadt reduzierte sich die Möglichkeit alliierter Einflußnahme.

2.2. Ausländische Truppen in Deutschland

Die doppelte Rechtsgrundlage der Stationierung alliierter Truppen - das Vorbehaltsrecht zur Stationierung von Truppen in *Deutschland* und das durch die NATO-

12 Vgl. Markus *Engels*/Petra *Schwartz*, Alliierte Restriktionen für die Außenwirtschaftspolitk der Bundesrepublik Deutschland. Das Röhrenembargo von 1962/63 und das Erdgas-Röhrengeschäft von 1982, S. 227-242 (235-240) in diesem Band.

Mitgliedschaft begründete Recht zur Stationierung in der *Bundesrepublik* - führte zu einer Auseinandersetzung zwischen Wissenschaftlern ebenso wie zwischen den Regierungen in Bonn und Paris über die Vorrangigkeit einer der beiden Rechtsgrundlagen. Wurde das Stationierungsrecht in Deutschland durch das vertragliche Recht, Truppen in der Bundesrepublik stationieren zu können, ersetzt oder nur überlagert?[13] Politisch relevant wurde dieser Streit nur einmal, und zwar als 1966 nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der militärischen Kommandostruktur der NATO die Frage geklärt werden mußte, aufgrund welcher Rechtsgrundlage seine Truppen in Deutschland stationiert bleiben könnten.[14] Paris geriet mit seiner Auslegung, daß sein originäres Stationierungsrecht in Deutschland nach dem Erlöschen der vertragsrechtlichen Verpflichtungen wieder wirksam würde, mit der Bundesrepublik in Konflikt, die dem widersprach und eine Neuverhandlung der Rechtsgrundlage verlangte. Frankreich konnte in diesem Fall sein vorbehaltsrechtliches Stationierungsrecht anschaulich unter Beweis stellen. Es setzte sich mit seiner Rechtsauffassung im wesentlichen durch, indem es sein Recht, die Truppen *nicht* zu stationieren, als Hebel gegenüber der Bundesrepublik einsetzte. Vor die Wahl gestellt, einen französischen Truppenabzug zu riskieren oder sich mit ihrer Rechtsposition durchzusetzen, lenkte die Bundesregierung in der Rechtsfrage ein.

Die Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte in der Stationierungsfrage war, abgesehen von dem Konflikt mit Frankreich, aber gering. Stationierungsfragen wurden meist ohne Bezugnahme auf die Rechte der Drei Mächte geklärt. Dies war deshalb möglich, weil die Einflußmöglichkeiten der Akteure in der Regel auch ohne expliziten Rechtsbezug ausreichten, um ihre Ziele zu verwirklichen, wie z.B. bei den Offset-Verhandlungen zwischen Bonn, London und Washington. In den achtziger Jahren wurde eine Instrumentalisierung der Vorbehaltsrechte auch deshalb problematisch, weil dadurch die Bundesrepublik als ein wirtschaftlich ebenso wie militärisch potenter Partner diskriminiert und damit der Zusammenhalt des Bündnisses gefährdet worden wäre. Dessen Kohäsion war den Drei Mächten in der Regel wichtiger als vorbehaltsrechtliche Positionen. Als in der Bundesrepublik 1988 nach den Flugzeugabstürzen von Ramstein und Remscheid eine innenpolitische Souveränitätsdebatte entbrannte und die Bundesregierung unter ihrem Eindruck das den Verbündeten nach dem NATO-Truppenstatut zustehende Recht auf militärische Tiefflüge einschränkte, verzichteten die USA darauf, auf der Ausübung desselben zu bestehen.[15] Die Position der Bundesrepublik wurde in der Folge durch den Verzicht der Drei Mächte auf eine Inanspruchnahme der Vorbehaltsrechte weiter gefestigt.

Rechtliche Streitfragen wurde also im Alltag politisch entschieden: Bis auf den Sonderfall der französischen Truppen in Westdeutschland war das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung in Deutschland wenig relevant. In der politischen Praxis war es

---

13 Vgl. Sebastian *Fries*, Zwischen Sicherheit und Souveränität. Amerikanische Truppenstationierung und außenpolitischer Handlungsspielraum der Bundesrepublik Deutschland 125-158 (127-130) in diesem Band.

14 Vgl. *Sauder*, Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik, S. 163-177.

15 Vgl. *Fries*, Zwischen Sicherheit und Souveränität, S. 151-153.

durch Vertragsrecht ersetzt worden und zwar, weil alle Beteiligten ein überragendes Interesse an einem stabilen Bündnis unter Mitwirkung der Bundesrepublik hatten.

2.3. Die Rüstungspolitik der Bundesrepublik

Die Rüstungsbeschränkungen, die in den Verhandlungen über ihren EVG- bzw. NATO- und WEU-Beitritt für die Bundesrepublik vorgesehen wurden, standen in einem doppelten Zusammenhang mit ihrem Status als besiegtes Land. Zum einen waren sie auf der Grundlage der harten industriepolitischen Auflagen aus dem Besatzungsrecht entstanden, die sie ersetzen sollten. Zum anderen aber erfüllten sie das Entmilitarisierungsziel, das die Vier Mächte noch während des Krieges für Deutschland aufgestellt hatten und das weiterhin Gültigkeit besaß.[16] Die Kontrolle der westdeutschen Rüstung stand also in Kontinuität zu dem Besatzungsrecht und bildete eine logische Einheit mit den anderen Souveränitätsbeschränkungen beim Beitritt der Bundesrepublik zum westlichen Bündnis. Außerdem stand die Rüstungskontrolle stets auch auf den Tagesordnungen der Viermächte-Konferenzen über die Deutsche Frage. Da sie aber ohne Erfolg blieben, führte dies jedoch nicht zu weitergehenden Beschränkungen der Bundesrepublik. Die Erfüllung der Auflagen im WEU-Vertrag hinsichtlich der Stärke der Bundeswehr, der Produktion verschiedener Waffengattungen sowie von ABC-Waffen wurde allerdings durch die Bündnisse regelmäßig überprüft.

Der ABC-Waffenverzicht Deutschlands hatte die höchste Priorität in der Interessenhierarchie der Drei Mächte. Frankreich sah in seinem nuklearen Vorsprung gegenüber der Bundesrepublik ein Gegengewicht gegen dessen wirtschaftliche Macht. Die USA erkannten Mitte der sechziger Jahre, daß eine nukleare Mitwirkung der Bundesrepublik im Bündnis zu erheblichen Belastungen des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses führen würde. Da sich die USA unter dem Druck des Vietnam-Krieges keine Verschlechterung der Beziehungen zu Moskau leisten konnten, wirkten sie auf die Bundesrepublik ein, um sie zu veranlassen, - nicht ohne Inkaufnahme von Spannungen in den amerikanisch-deutschen Beziehungen - den von den Regierungen in Washington, London und Moskau ausgehandelten Nichtverbreitungsvertrag zu unterschreiben. Die neue Regelung des nuklearen Status der Bundesrepublik erfolgte damit im Rahmen eines internationalen Vertrages und nicht auf vorbehaltsrechtlicher Grundlage.[17] Dreimächte-Gremien waren daran nur am Rande beteiligt. Obwohl die WEU durch die Koppelung des Beitritts der Bundesrepublik zur NATO und zur WEU mit einem ABC-Herstellungsverzicht 1954 gewissermaßen die 'Schirmherrschaft' über diesen übernommen hatte, wirkte sie nicht an seiner vertraglichen Ausgestaltung mit.

Im Rahmen der Verhandlungen über die internationalen Aspekte der deutschen Vereinigung standen erneut Rüstungsbeschränkungen zur Debatte - eine Obergrenze für die deutschen Streitkräfte in Höhe von 370.000 Mann und die Bekräftigung des ABC-

---

16 Vgl. Mitteilung der Dreimächtekonferenz von Berlin (Potsdamer Protokoll), 2.8.1945, Politische und Wirtschaftliche Grundsätze, deren man sich bei der Behandlung Deutschlands in der Anfangsperiode der Kontrolle bedienen muß, in: *Rauschning*, Rechtsstellung Deutschlands, S. 24.

17 Vgl. *Riecke*, Die Bundesrepublik als Nichtkernwaffenstaat, S. 206-215.

Waffenverzichtes. Wieder spielten die Entscheidungsprozesse in NATO und WEU nur eine untergeordnete Rolle, obwohl die Schutzgarantie des Atlantischen Bündnisses nach wie vor die wichtigste Voraussetzung für den deutschen ABC-Verzicht ist. Dagegen nahmen die Vier Mächte mittels ihrer Vorbehaltsrechte an den Verhandlungen über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland und über die deutschen Rüstungsbeschränkungen aktiv teil. Die Alliierten Vorbehaltsrechte waren also dann für die Rüstungspolitik der Bundesrepublik von Bedeutung, wenn der politische und rechtliche Status Deutschlands zusammen mit Rüstungsauflagen behandelt wurde und Junktims zwischen der Regelung von Rüstungs- und deutschlandpolitischen Fragen bestanden.

2.4. Der Osthandel

Der Außenhandel der Bundesrepublik mit den Staaten des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) war von der jeweiligen 'Großwetterlage' zwischen den Blökken abhängig. In ihrer Rolle als Führungsmacht des westlichen Bündnisses wiesen die USA des öfteren auf den Widerspruch hin, der zwischen der gemeinsamen Politik zur Abwehr einer sowjetischen Bedrohung auf der einen und den kooperativen Handelsbeziehungen verschiedener europäischer Staaten mit den RGW-Ländern auf der anderen Seite bestand - durch letztere würden die strategischen Kapazitäten der Sowjetunion gestärkt. Mit dieser Begründung suchten die USA z. B. 1962/63 das Erdgas-Röhrengeschäft der Bundesrepublik mit der UdSSR zu verhindern. Da der von den USA initiierte Bündnisdruck genügte, war ein direkter Bezug auf die Vorbehaltsrechte nicht nötig. Washington konnte allerdings auch versuchen, die Schutzverantwortung für Berlin ins Spiel zu bringen, um seine Position gegenüber der Bundesrepublik zu untermauern. Dann handelten die USA als Vorbehaltsmacht. Dies geschah z. B. in den achtziger Jahren, als die USA das Erdgas-Röhrengeschäft deutscher und europäischer Firmen mit der Sowjetunion mit dem Argument zu blockieren suchten, daß dadurch die wirtschaftliche Bestandsgrundlage Berlins in die Hände des Gegners gelegt werde.[18] Der wichtigste Grund für den Mißerfolg dieses Vorstoßes lag darin, daß der Berlin-Hebel nach dem Viermächte-Abkommen von 1971 an Wirkung verloren hatte. Ein weiterer Grund war, daß die Bundesrepublik den Handel mit dem RGW nicht mehr nur allein, sondern gemeinsam mit anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) durchführte und damit zur Bildung von Koalitionen in der Lage war. Diese Faktoren relativierten die Instrumentalisierbarkeit der Alliierten Vorbehaltsrechte, so daß der Versuch Washingtons, das Erdgas-Röhren-Geschäft unter Berufung auf die gefährdete Situation Berlins zu verhindern, zu Konzessionen Bonns auf anderem Gebiet, aber nicht zur Aufgabe des Geschäftes führte. Die Möglichkeit zur Instrumentalisierung der Vorbehaltsrechte, um den Außenhandel der Bundesrepublik zu beeinflussen, war nach Abschluß der Ostverträge und dem Abflauen der Ost-West-Spannungen wesentlich reduziert worden.

---

18 Vgl. Engels/Schwartz, Alliierte Restriktionen für die Außenwirtschaftspolitik.

3. *Die Wirkung der Alliierten Vorbehaltsrechte im Wandel der Zeit*

Die Wirkung der alliierten Vorbehaltsrechte im Vergleich zu strukturellen Einflußfaktoren war um so größer, je stärker in den einzelnen Verhandlungssituationen ost- und deutschlandpolitische Fragen direkt betroffen waren oder je leichter diese mit den jeweiligen Konfliktpunkten in Verbindung gebracht werden konnten, die ja nicht immer deutschlandpolitischer Natur waren. Der Asymmetrie auf den einzelnen Politikfeldern in bezug auf die unterschiedliche Instrumentalisierbarkeit der Vorbehaltsrechte standen allerdings Veränderungen über Zeit gegenüber. Eine Annahme zu Beginn des Bandes lautete, daß die Alliierten Vorbehaltsrechte über die Jahre hinweg an Wirkung eingebüßt haben, weil die Bundesrepublik in den vier Jahrzehnten ihres Bestehens von einem Mündel der Siegermächte zu einem prosperierenden Staat und wichtigen Verbündeten geworden war. Dennoch bestanden sie fort, auch wenn sie aufgrund des gesunkenen Konfliktpotentials der deutschen Teilung nach der Normalisierung der Beziehungen nach 1970, im Zuge der Ost-West-Entspannung, nicht mehr sehr ins Gewicht fielen. Spätestens 1989 wurde klar, daß sich die Drei Mächte ihre Mitspracherechte nicht vorbehalten hatten, um ein schwaches und geteiltes Deutschland auf seinen Platz zu verweisen, sondern um über die Ressourcen und Möglichkeiten eines potentiell mächtigen Deutschland mitentscheiden zu können.

Bei den Veränderungen, die die Bedeutung der Alliierten Vorbehaltsrechte über Zeit durchlief, lassen sich sechs Phasen identifizieren, in denen sich die Vorbehaltsrechte jeweils unterschiedlich auf die westdeutsche Außenpolitik auswirkten. Das Kriterium für die Zäsuren und die daraus folgende Periodisierung sind die Handlungsspielräume, welche die Bundesrepublik in dem von den Alliierten Vorbehaltsrechten am meisten betroffenen Politikfeld gewann - der Ost- und Deutschlandpolitik.[19]

- Phase des *Protektorats (1949* - 1955)
  In den ersten fünf Jahren nach Gründung der Bundesrepublik übten die Drei Mächte ein kombiniertes Kontroll- und Schutzregime aus. Die Bundesrepublik befand sich nicht nur im Wiederaufbau, sondern sie stand auch noch unter Besatzungsrecht. Durch die einschneidenden Beschränkungen ihrer Souveränität und die alliierte Kontrolle weiter Bereiche ihrer Politik wollten die Drei Mächte das Entstehen eines neuen Militarismus und Revanchismus verhindern. Die gleichzeitig von ihnen übernommene Schutzverantwortung war eine Antwort auf die machtpolitischen Aspirationen der Sowjetunion, die als echte Bedrohung des jungen westdeutschen Staates wahrgenommen wurden. Die Bundesrepublik hatte daher keine Chance, gegenüber der UdSSR ihre Vereinigungsansprüche durchzusetzen. Für alle Bereiche ihrer Außen- und Sicherheitspolitik benötigte sie die Unterstützung der Drei Mächte und konnte sich nur darum bemühen, durch enge Kooperation mit ihnen allmählich den Status eines annähernd gleichberechtigten Staates wiederzugewinnen. In diese Phase fielen auch die Verhandlungen über die Erlangung der Souveränität durch Integrati-

19 Die folgende Periodisierung beruht weitgehend auf Ausführungen von Hans-Peter Schwarz auf dem Kolloquium der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 8.7.1995.

on in die EVG bzw. die NATO und die WEU. Ehe dieser Prozeß nicht abgeschlossen war, konnte die Bundesrepublik kaum erwarten, als gleichberechtigter Partner behandelt zu werden.

- Phase der *begrenzten Mitsprache* (1955 - 1963)
  Seit 1955 war die Bundesrepublik Mitglied des westlichen Verteidigungsbündnisses. Dadurch verbesserte sich zwar ihre Position gegenüber der Sowjetunion, ebenso wie sich ihr Handlungsspielraum in der Deutschlandpolitik vergrößerte. Angesichts der sich verfestigenden Teilung und ihrer exponierten Lage an der Trennlinie zwischen den beiden Bündnissen war sie aber weiterhin in hohem Maße vom politischen und militärischen Engagement der Drei Mächte abhängig. Aufgrund der der unterschiedlichen ostpolitischen Prioritäten der Bundesrepublik und Frankreichs einerseits und der beiden angelsächsischen Verbündeten andererseits führte dies während der zweiten Berlin-Krise wiederholt zu nachhaltigen Spannungen. Bonn wurde aber von den Drei Mächten in die innerwestlichen Konsultationen zur Abstimmung der Positionen in der Deutschlandpolitik einbezogen. Aus diesen gingen regelmäßige Viererkonsultationen hervor.[20] Die fortschreitende Integration von EG und NATO fiel ebenfalls in diese Phase. In der NATO wurde unter deutscher Beteiligung an dem Konzept einer kollektiven Nuklearstreitmacht (MLF) gearbeitet, und innerhalb der Europäischen Gemeinschaften wurden Pläne für eine politische Union diskutiert. Diese Entwicklungen waren aber nicht geeignet, der Bundesrepublik neue deutschlandpolitische Handlungsoptionen zu eröffnen.

- Phase der *Juniorpartnerschaft* (1963 - 1969)
  Trotz ihres wachsenden politischen Gewichtes geriet die Bundesrepublik mit ihrer Deutschlandpolitik zunächst in die Isolation. Mit der Hallstein-Doktrin und ihrer Politik der Nichtanerkennung der DDR hatte sie sich auf Rechtspositionen festgelegt, die von den Drei Mächten und den anderen Verbündeten immer weniger mitgetragen wurden. Diese plädierten zunehmend für eine auf Konfliktvermeidung gerichtete Entspannung in den Ost-West-Beziehungen. Als die Bundesrepublik für ihre deutschlandpolitischen Initiativen immer weniger Unterstützung von seiten der Drei Mächte fand, schwenkte sie schrittweise auf eine neue ostpolitische Linie ein, die (nach zwei Regierungswechseln) in die 'neue' Ostpolitik der Sozialliberalen Koalition mündete. Die Bundesrepublik entwickelte sich in dieser Phase zu einem wichtigen NATO-Verbündeten und EG-Partner, der sich bemühte, die politischen Nachteile und Abhängigkeiten, die sich aus der deutschen Teilung ergaben, durch eine aktive Politik innerhalb des westlichen Bündnisses zu relativieren.

- Phase der *aktiven Rolle bei der Relativierung des Sicherheitsdefizits* (1969 - 1979)
  Mit der Anpassung an die Entspannungspolitik ihrer Verbündeten gelang es der Bundesrepublik, eine vergleichsweise selbständige Deutschlandpolitik zu führen, zumindest dann, wenn durch sie die Alliierten Vorbehaltsrechte nicht in Frage gestellt wurden. Zunächst wurde eine Respektierung des Nachkriegs-Status quo in Europa vereinbart, eine völkerrechtliche Anerkennung jedoch vermieden. Dieser Prozeß

20 Vgl. *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 44-61.

wurde von den Drei Mächten, sehr im Interesse Bonns, mit den Viermächte-Verhandlungen über den Status von und den Zugang nach Berlin verknüpft. Nachdem der bilaterale Normalisierungsprozeß angelaufen war, wurde der Entspannungsdialog zwischen den Blöcken (KSZE, MBFR, SALT) unter aktiver Mitwirkung der Bundesrepublik multilateral weitergeführt. Das Ergebnis dieser beiden Prozesse war eine erhebliche Verbesserung des Sicherheitsumfeldes der Bundesrepublik. Trotz fortdauernder Konflikte mit der Sowjetunion über die Interpretation des Viermächte-Abkommens über Berlin nahmen die deutschlandpolitischen Spannungen ab und mit ihnen die Abhängigkeit der Bundesrepublik von den Drei Mächten ebenso wie die Instrumentalisierbarkeit der Vorbehaltsrechte.

- Phase der *gleichberechtigten Mitsprache* (1979-1989)
  Am Beginn dieser Phase standen neue Belastungen der Ost-West-Beziehungen, so daß man von einen 'Zweiten Kalten Krieg' sprechen konnte. Ausgehend von der sowjetischen Invasion in Afghanistan und der Verhängung des Kriegsrechtes in Polen verschärfte sich die Konfrontation zwischen den Supermächten wieder. Obwohl die Bundesregierung die harte Linie der Reagan-Administration gegenüber der UdSSR nicht teilte, wurde sie von den Drei Mächten als gleichberechtigter Verbündeter behandelt. Da sie nach der Anerkennung der deutschen Zweistaatlichkeit in der Ost- und Deutschlandpolitik die Rückendeckung der Drei Mächte nicht mehr im gleichen Maße wie in den fünfziger und sechziger Jahren benötigte, konnte sie relativ eigenständig ihr Verhältnis zur DDR und den osteuropäischen Staaten definieren. Auf diese Weise relativierte sich auch die Bedeutung der Vorbehaltsrechte. Durch ihr eigenes Gewicht und Koalitionsbildungen in der EG konnte die Bundesrepublik die verbleibenden Einwirkungsmöglichkeiten der Drei Mächte einschränken.

- Phase der *geteilten Führung auf dem Weg zur deutschen Einheit* (1989-1990)
  Die Einbeziehung der Vier Mächte in die Vereinigungsdiplomatie nach dem Fall der Mauer von 1989 ergab sich zwingend durch die Alliierten Vorbehaltsrechte. Auch wenn die Deutschen im Jahre 1990 das Selbstbestimmungsrecht der Völker für sich in Anspruch nehmen konnten, so war dies kein Grund für die Siegermächte des 45 Jahre zuvor beendeten Krieges, ihre Mitspracherechte aufzugeben. Letztlich war es jedoch den kooperativen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten zu danken, daß Bonn im Vereinigungsprozeß und den diesen begleitenden Verhandlungen die meisten seiner Ziele durchsetzen und sogar für die entscheidenden Gespräche mit der UdSSR die Federführung übernehmen konnte. Die prozeduralen Zwänge, die aus der Ausübung der Vorbehaltsrechte seitens der Drei Mächte entstanden, erweiterten den Handlungsspielraum der Bundesrepublik aus zwei Gründen. Zum einen wurde durch die Internationalisierung der heiklen Frage einer deutschen Vereinigung der Verhandlungsprozeß und das Verhandlungsergebnis gegen deutsche ebenso wie gegen alliierte Alleingänge abgesichert. Zum anderen sorgten die Vorbehaltsrechte dafür, daß sich die Internationalisierung nur auf die in diesem Prozeß mächtigsten Staaten - die Vier Mächte und die Bundesrepublik - bezog. Nur sie konnten über die Vereinigung entscheiden, und nicht alle ehemaligen Kriegsgegner oder europäischen Nachbarn Deutschlands. Selbst Polen wurde nur zu Konsulta-

tionen zugelassen. Es gibt aber einige Beispiele dafür, daß die Vier Mächte ihre Vorbehaltsrechte und den 2+4-Rahmen nutzten, um ihre Interessen gegenüber einem vereinten Deutschland zu wahren: Die USA setzten die fortdauernde NATO-Mitgliedschaft Deutschlands durch, die Sowjetunion erhielt hohe Kompensationsleistungen und die Bundesrepublik wurde zu einer endgültigen Festlegung der deutsch-polnischen Grenze gedrängt.

4. *Die Funktionen der Alliierten Vorbehaltsrechte*

Aus den Aussagen über die Bedeutung der Vorbehaltsrechte in unterschiedlichen Politikfeldern und aus der oben vorgenommene Periodisierung lassen sich nun Aussagen über die Instrumentalisierbarkeit der Alliierten Vorbehaltsrechte und ihr Verhältnis zu den strukturellen Determinanten deutscher Außenpolitik aufstellen. Dabei ist es sinnvoll, zwischen ihrer *materiellen* und *instrumentellen* Bedeutung sowie ihrer *normativen* und *prozeduralen* Funktion zu unterscheiden.

Die *materielle* Bedeutung der Alliierten Vorbehaltsrechte ergab sich aus dem Wortlaut des Deutschlandvertrages sowie aus den über die Beendigung des Besatzungsregimes fortgeltenden Viermächte-Vereinbarungen, wie z.B. über die gemeinsame Verwaltung Berlins. Ihre Wirkungsweise folgte aus ihrer Anwendung und Auslegung seitens der Drei Mächte in Abhängigkeit von ihren jeweiligen politischen Zielen und Interessen. Die Instrumentalisierung der Alliierten Vorbehaltsrechte konnte daher sowohl über ihren materiellen Gehalt hinausgehen wie dieser auch durch den Verzicht auf ihre Anwendung relativiert werden konnte.

Die Kontrolle der Bundesrepublik erfolgte zum einen durch die vorbehaltenen Rechte der Drei Mächte bezüglich Deutschland als Ganzes und Berlin und über die damit verbundene Schutzgarantie, und zum anderen durch die Integration der Bundesrepublik in die kollektiven Entscheidungsstrukturen der NATO, die ihr bei ihrem Beitritt auferlegten Beschränkungen und die Stationierung alliierter Truppen auf westdeutschem Territorium. Nur im ersten Fall handelte es sich um *materielles* Recht. Das Vorbehaltsrecht zur Truppenstationierung in Deutschland war durch das Vertragsrecht über die Stationierung von Streitkräften in der Bundesrepublik in einer Weise überlagert worden, die dieses Vorbehaltsrecht von einer Ausnahme abgesehen - die Stellung der französischen Truppen nach dem Ausscheiden Frankreichs aus der NATO-Integration - politisch irrelevant werden ließ. Die Rüstungsbeschränkungen der Bundesrepublik erfolgten ohne Rückgriff auf Vorbehaltsrechte in Form von multilateralen Verträgen, durch die eine Diskriminierung der Bundesrepublik vermieden werden konnte.

Die Drei Mächte nutzten ihre materiellen Vorbehaltsrechte primär *instrumentell*, um die Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesrepublik mit ihren eigenen Vorstellungen in Einklang zu bringen. Im Gegenzug dazu versuchte die Bundesrepublik, die Schutzverantwortung für Berlin und die geteilte Verpflichtung für die Vereinigung gemäß ihren Interessen zu instrumentalisieren. Allerdings ließen sich die Vorbehaltsrechte nur dort

einsetzen, wo die Ost- und Deutschlandpolitik direkt betroffen war oder es um die Bedrohung von Berlin ging. In anderen Politikfeldern konnte nur auf sie Bezug genommen werden, wenn sich eine Verbindung zur deutschen Frage und Berlin herstellen ließ.

Die Drei Mächte hielten ihre Position gegenüber der Sowjetunion vor allem dadurch, indem sie sicherstellten, daß die Bundesrepublik nicht in den Einzugsbereich des sowjetischen Hegemonialbereiches geriet. Dies geschah zum einen durch Einbindung der Bundesrepublik in die NATO und durch ihre Einbeziehung in die militärische Planung an der Demarkationslinie zwischen den beiden Bündnissen, und zum anderen, indem die Drei Mächte ihre Hoheitsgewalt über Berlin aufrechterhielten. Dies zeigt, daß sich die Vorbehaltsrechte in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin sowie die sich aus ihnen ergebende Schutzgarantie unter den Bedingungen des Kalten Krieges auch zur Eindämmung der Sowjetunion instrumentalisieren ließen.

Da die Alliierten Vorbehaltsrechte ein Bündel von Rechten und Verpflichtungen darstellten, die als Normen bezeichnet werden können; ist ihre *normative* Funktion ebenfalls von Interesse. In den internationalen Beziehungen liefern Normen staatlichen Akteuren Anleitung und Bezugspunkte für richtiges oder falsches Verhalten und sorgen für Erwartungssicherheit. Diese können zur Reduzierung von Unsicherheit ebenso wie zum Abbau von Bedrohungsperzeptionen beitragen. Die Alliierten Vorbehaltsrechte stellten damit Bezugspunkte für die Entscheidung zur Verfügung, wann die Politik der Bundesrepublik das Terrain verließ, auf dem sich sie ohne Einspruch der Drei Mächte bewegen konnte. Dies ermöglichte es ihr, ihre Politik gegenüber der DDR und der Sowjetunion mittelfristig planen, da die Unterstützung der Drei Mächte für die Wiedervereinigung wenn nicht sicher, so doch zumindest verbrieft war. Diese normative Stabilisierung der deutschen Frage war eine Funktion der Vorbehaltsrechte, die getrennt von den jeweiligen Interessenkonstellationen betrachtet werden sollte.

Die *prozedurale* Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte, d. h. die Notwendigkeit und Übereinkunft zur regelmäßigen Konsultation, sorgte dafür, daß die Drei Mächte und die Bundesrepublik sich regelmäßig mit den Deutschland als Ganzes und Berlin betreffenden Fragen befaßten. Später wurden im Rahmen dieser Abstimmungen auch darüber hinausgehende Fragen behandelt. Diese Prozeduren fügten die Drei Mächte und die Bundesrepublik in eine Konsultationsroutine ein, die einseitiges und gegen die Interessen der Partner gerichtetes Handeln erschwerte. Bonn wurde dabei zu einem Zeitpunkt in diese Abstimmungsprozesse mit einbezogen, als es ihr politisches Gewicht noch nicht gerechtfertigt hätte. Die Bonner Diplomaten bekamen so früh die Gelegenheit, im Kreis der ehemaligen westlichen Kriegsgegner an der Gestaltung der Ost-West-Beziehungen mitzuwirken. Außerdem wurden, wenn grundlegende Entscheidungen über den gefährlichsten Spannungsherd Europas anstanden oder Krisen gemeistert werden mußten, die wichtigsten Staaten in eine gemeinsame Verantwortung gezwungen und der Konflikt um die deutsche Teilung internationalisiert.

5. *Ausblick*

Trotz ihrer Defizite an staatlicher Souveränität wuchs die Bundesrepublik zu einem wichtigen Mitglied des westlichen Bündnissystems heran. Daß sie diese Position einnehmen konnte, lag vor allem an ihrer Aufnahme in die westliche Staatengemeinschaft und dem Nutzen, den sie aus den NATO-Schutzgarantien ziehen konnte. Hinzu kamen die Verpflichtung der Drei Mächte für Berlin und ihre prinzipielle Unterstützung der Bonner Deutschlandpolitik. Ebenfalls sollte die formende Wirkung nicht unterschätzt werden, welche die Alliierten Vorbehaltsrechte durch ihre normative und prozedurale Funktion auf die gemeinsame Politik der Drei Mächte und der Bundesrepublik ausgeübt haben. Vor allem in diesen beiden Funktionen lag die identifizierbare Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die deutsche Außenpolitik in Abgrenzung zum Einfluß struktureller Faktoren. Die Alliierten Vorbehaltsrechte waren untrennbar mit der Ost-West-Konfrontation verbunden und endeten mit ihr. Damit ist ihr normativer Bezugsrahmen ebenso wie die Konsultationsroutine zwischen den vier Staaten weggefallen. Die Frage stellt sich daher, wie künftig dafür Vorsorge getroffen wird, daß die Bundesrepublik ihre wachsende Macht verantwortlich einsetzen kann und ihre Nachbarn sich nicht bedroht fühlen.

Hinsichtlich ihrer normativen Wirkung wäre auf die Einbindung der deutschen Politik in die multilateralen Integrationsstrukturen von NATO und EU/WEU zu verweisen. Diese Organisationen haben von Anfang an dem Ziel gedient, die Bundesrepublik einzuhegen und den Frieden durch wirtschaftliche Vernetzung und sicherheitspolitische Kooperation zu sichern. Die Konsultationen der Drei Mächte und der Bundesrepublik haben allerdings mit dem Erlöschen der Alliierten Vorbehaltsrechte nicht aufgehört und werden - wenn auch mit reduzierter Intensität und geringer Sichtbarkeit - in den „Quad"-Konsultationen fortgeführt.[21] Diese sind im Rahmen der Bosnien-Kontaktgruppe sogar zu einer Ad hoc-Fünferkooperation mit Rußland erweitert worden.[22] Interessant ist, daß die Hinzuziehung von russischen Diplomaten ebenso wie einst die Einbeziehung von Vertretern der Bundesrepublik in die Konsultationen der Drei Mächte damit begründet wurde, daß es gelte, den ehemaligen Gegner zur Kooperation zu erziehen. Sollte die Zusammenarbeit im Kreise der Kontaktgruppe auch nach dem Konflikt in Bosnien Vorbild für regelmäßige Fünferkonsultationen sein, so hätte die prozedurale Funktion der Alliierten Vorbehaltsrechte exemplarischen Charakter für die künftige Zusammenarbeit zwischen den wichtigsten europäischen oder nach Europa hinein wirkenden Staaten.

---

21 Vgl. *Haftendorn*, Das institutionelle Instrumentarium der Alliierten Vorbehaltsrechte, S. 80.

22 Vgl. den ersten Hinweis auf die „Kontaktgruppe" Ende April 1994, Bernhard *(H)eim(r)ich* Ein weiteres Forum zur Diskussion über den Balkankrieg, in : Frankurter Allgemeine Zeitung, 27.4.1994; sowie die Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, Boris Jelzin, 1.4.1994 über ein Gipfeltreffen zu Bosnien-Herzegowina, in: Europa-Archiv, Folge 21/1994, S. D626.