

Systemzwang –  
Bündnisloyalität –  
Rüstungskontrollpolitik

# Die Regierung Kohl und der NATO-Doppelbeschluss

Andreas Rödder

Als der Hubschrauber des Bundeskanzlers am Samstag, dem 22. Oktober 1983, im Park des Bonner Kanzleramts abflog, bat Helmut Kohl den Piloten, wie er sich erinnert, „noch eine Schleife über Bonn zu ziehen. Dort demonstrierten an diesem Tag fast 300 000 Menschen gegen den NATO-Doppelbeschluss. Wenn Sie da sitzen, fragen Sie sich ja schon – hast du recht und alle diese unrecht?“ Nicht dass Kohl diesem Gedanken ernsthaft weitergefolgt wäre – zweifelsohne aber stellte der Vollzug des NATO-Doppelbeschlusses in seinem zweiten Teil gegen die gewaltig artikulierten innenpolitischen Widerstände eine außen- und innenpolitische Herausforderung ersten Ranges für die Regierung dar, die zu diesem Zeitpunkt seit gut einem Jahr im Amt war.

Den NATO-Doppelbeschluss hatte sie von der Regierung Schmidt geerbt, während sich weite Teile der SPD an den Stationierungsteil nicht mehr gebunden sahen. Sie glaubten zu erkennen, wie es Willy Brandt an jenem 22. Oktober im Bonner Hofgarten formulierte, „daß sie an der Nase herumgeführt worden seien, weil in Genf kein politischer Wille zu einer Einigung deutlich werde. Mächtige Leute hätten sich in den Kopf gesetzt, die Aufstellung von Pershing-Raketen sei wichtiger als der Abbau der SS-20; dazu müsse man nein sagen.“

Die Unionsparteien hingegen hatten sich seit 1979 klar für den NATO-Doppelbeschluss positioniert und Kanzler Schmidt gegen die wachsende Mehrheit seiner eigenen Partei grundsätzlich un-

terstützt. Dasselbe galt für die FDP, und dieser sicherheitspolitische Riss mitten durch das Regierungsbündnis markierte eine der beiden Hauptkonfliktlinien, an denen die sozial-liberale Koalition im Herbst 1982 zerbrach. Schmidt hatte diesen Bruch unterdessen öffentlichkeitswirksam als „Verrat“ der Freien Demokraten inszeniert, und so fanden sich die Liberalen mit der „Wende“ und vor den Neuwahlen unversehens im politischen Überlebenskampf wieder.

Zu dieser innenpolitischen Konstellation kommt als Rahmenbedingung für die Regierung Kohl/Genscher die äußere Konstellation hinzu. Das westliche Bündnis befand sich, zumal seit dem Debakel der Neutronenbombe 1977, in einer veritablen Krise. Die Bedeutung des NATO-Doppelbeschlusses reichte daher weit über militärstrategische und rüstungskontrollpolitische Sachfragen hinaus: Es ging um die Grundsatzfrage der Glaubwürdigkeit des Bündnisses – zum einen gegenüber der Sowjetunion, gegen die perzipierte Bedrohung eines neu erwachten sowjetischen Expansionismus; zum anderen aber auch nach innen: Es ging um den Zusammenhalt und die Handlungsfähigkeit der NATO. Und daher traten auch innere Inkonsistenzen des Doppelbeschlusses – zwischen der militärtechnischen Modernisierung vorhandener Arsenale, der militärstrategischen Gewährleistung des sogenannten Eskalationskontinuums und den rüstungskontrollpolitischen Zielen – hinter den politischen Schulterchluss zurück.

Als sich im Laufe des Jahres 1983 mehr und mehr abzeichnete, dass der zweite Teil des Doppelbeschlusses, die Stationierung, akut würde, befand sich die Bonner Regierung inmitten der Spannung von äußerem Bündniszwang und inneren Forderungen. Denn in der erhitzten Öffentlichkeit lehnte nicht nur die Friedensbewegung, sondern auch – so ermittelten es jedenfalls die Demoskopien – eine Mehrheit der Bevölkerung den Vollzug der Stationierung ab.

In der Forschung richtet sich das Interesse bislang in erster Linie auf die Genese des NATO-Doppelbeschlusses, auf die Friedensbewegung und vielleicht noch auf die Endphase der Regierung Schmidt/Genscher. Der Vollzug der Stationierung findet hingegen weit weniger Aufmerksamkeit. Allgemeine Annahme ist, dass die Regierung Kohl/Genscher ganz aus Bündnissolidarität heraus handelte. Dies wird im Folgenden nicht widerlegt – und doch waren die Dinge nicht ganz so eindimensional.

### Positionen in der Kontroverse

Wenn in den Fraktionssitzungen der CDU/CSU außen- und sicherheitspolitische Themen auf der Tagesordnung standen, dann hielten sich die Wortmeldungen in engsten Grenzen. Mit mangelndem Interesse ging Argumentationsverlegenheit einher. „Unser Nachholbedarf für eine geistige Offensive ist groß und beträchtlich“, beklagte der Fraktionsvorsitzende Alfred Dregger. Zugleich scharte sich die Fraktion ganz hinter der politischen Führung, und die entscheidende außenpolitische Figur war Helmut Kohl, der 1983 gegenüber der Fraktion sichtbar von der Rolle des Oppositionsführers in die des Bundeskanzlers hineinwuchs.

Kohls Politik fußte allgemein auf einigen einfachen und klaren, zugleich konstanten politischen Grundannahmen, und so war es auch mit seinen außen- und sicherheitspolitischen Vorstellungen. Sie

fügten sich zu einer geschlossenen und kohärenten, nicht in Zweifel gezogenen Argumentation, die auf dem Selbstverständnis der westorientiert-antikommunistischen Bundesrepublik in ihrer christdemokratischen Prägung beruhte. Es sei „die zentrale Aussage der deutschen Außenpolitik“, so Kohl, „daß wir Teil des Westens sind, der westlichen Wertegemeinschaft in der Allianz der NATO und selbstverständlich in der Allianz der europäischen Gemeinschaft“.

Mit einem oft vagen, zugleich aber höchst präsenten Verständnis von „der Geschichte“ beschwor Kohl die „geschichtliche Stunde“ und ihre „historische Bedeutung“. „Was jetzt hier schiefeht, geht schief für den Rest des Jahrhunderts“, mahnte er die Unionsfraktion schon ein Jahr vor der Regierungsübernahme. „Ich habe [...], weil ich hier einen Vortrag halten will, gerade jetzt noch einmal die Vorgeschichte des Ersten Weltkrieges, betreffend Wien und den dortigen K.-u.-K.-Bereich, studiert. Wenn Sie einmal nachlesen aus den Akten, was seit 1895 dort falsch gemacht wurde, kommen Sie eben zu dem Datum: 1914. Und die Leute wollten das Beste; die wollten auch den Frieden. An ihrer subjektiven Gesinnung war überhaupt nicht zu zweifeln. Und dennoch ist aus ihrem subjektiven Fehlverhalten dann das große Desaster des Ersten Weltkrieges mit den schrecklichen Folgen [...] herausgekommen.“

Kohls außenpolitische Vorstellungen gründeten in der Erfahrung der Kriege und der Zerstörung im zwanzigsten Jahrhundert und der Mission ihrer Überwindung, vor allem in Westeuropa. „Nie wieder Krieg“, war die Raison der Bundesrepublik, für Kohl allerdings nicht mit jener pazifistischen Grundierung, wie sie in der „gebrannten“ Generation verbreitet war, sondern in der Version Adenauers: Sie setzte, gerade angesichts der atomaren Bedrohung im Ost-West-Konflikt, auf den alten Lehrsatz *si vis pacem, para*

Otto Graf Lambsdorff, Hans-Dietrich Genscher und Bundeskanzler Helmut Kohl während der Debatte über die Nachrüstung am 22. November 1983 im Bonner Bundestag.

© picture-alliance/dpa, Foto: dpa



*bellum* (wenn du den Frieden willst, dann bereite dich für den Krieg) – und auf die festestmögliche Westbindung. In der Westbindung sah Kohl, wie er in seiner ersten Regierungserklärung bekundete, nicht nur das „Fundament deutscher Außen- und Sicherheitspolitik“, sondern auch den „Kernpunkt deutscher Staatsräson“. Mehr ging nicht: Die Westbindung war für Kohl unhintergehbare Grundlage und oberster Bezugspunkt aller Außenpolitik.

Und die Westbindung stand auch ganz im Zentrum von Kohls Haltung in der

Frage des NATO-Doppelbeschlusses. „Steht ihr, oder steht ihr nicht?“, würden die Bundesdeutschen gefragt, so Kohl, und das war auch für ihn die entscheidende Frage. Inkohärenzen des Doppelbeschlusses wurden nicht reflektiert; oberstes politisches Motiv für die Stationierung war Bündnisloyalität – als interessengeleitete Realpolitik in der bipolaren Welt auf den politisch-normativen Grundlagen der Westbindung –, verbunden mit dem Kalkül militärischen Gleichgewichts. Rüstungskontrollpolitik war demgegenüber für Kohl und für die

Union von nachrangigem Interesse – wie überhaupt weiter reichende konzeptionelle Perspektiven und Szenarien des Wandels.

Hier lag der Unterschied zur FDP. Sie stellte den Außenminister, und sein Verbleib beziehungsweise seine Rückkehr ins Auswärtige Amt im Herbst 1982 indizierte außenpolitische Kontinuität. Da die Liberalen allerdings nach dem Regierungswechsel vollauf mit dem politischen Überleben beschäftigt waren, verschoben sich die Gewichte zunächst zugunsten der Union beziehungsweise Kohls. Unterdessen präsentierte sich die FDP als die alleinige Kraft der Kontinuität und der Verbindung von beiden Teilen des Doppelbeschlusses in der Tradition des Harmel-Berichts: Die FDP habe, so Genscher im November 1983, als einzige Fraktion „die ‚Kontinuität‘ ihrer Sicherheitspolitik nicht geändert“ – „während CDU/CSU gegen Entspannungspolitik waren und von uns dorthin geführt wurden, hat die SPD die Linie der Verteidigungspolitik verlassen. Die gleichwertigen Elemente von Entspannungspolitik/Rüstungskontrolle einerseits und Abschreckungs-/Verteidigungsfähigkeit andererseits kommen auch im Doppelbeschluss zum Ausdruck, gegen dessen Abrüstungsteil Strauß noch heute ist und aus dessen Nachrüstungsteil die SPD nunmehr ausgestiegen ist.“

Was für die Union und Kohl die Westbindung und das westliche Bündnis, das war für die FDP die entspannungspolitisch motivierte Rüstungskontrolle: ein eigener Wert der Außen- und Sicherheitspolitik, Ziel und nicht nur Mittel. Da auch in der nach dem Regierungswechsel verbliebenen FDP die Einsicht herrschte, dass die Sowjetunion nur durch glaubwürdig vermittelte Konsequenz zu Verhandlungslösungen zu bewegen sei, nahmen auch die Liberalen die Stationierung hin – allerdings stets in der Hoffnung auf eine Revision. Ebenso hofften sie, dass

die Abschreckung – deren Logik sie realpolitisch akzeptierten – „nicht die letzte Antwort sein“ würde, sondern „abgelöst werden könne“ – so abermals Genscher –, wenn ein entsprechendes „System des Vertrauens errichtet sei. In diese Richtung müssen wir unsere Außenpolitik fortentwickeln.“

Um eine kurze Zwischenbilanz zu ziehen: Die Koalitionsparteien und ihre führenden Personen Kohl und Genscher – Strauß spielte hier eine nachgeordnete Rolle – teilten gerade unter dem äußeren Zwang der Bündnisanforderungen die auf den Vollzug der Stationierung zu drängten wesentlichen Grundhaltungen, die sich politisch in der Entscheidung für die Stationierung beziehungsweise für die Beibehaltung des Doppelbeschlusses in seinem zweiten Teil manifestierten:

- Glaubwürdigkeit und Konsequenz gegenüber der Sowjetunion als politische Notwendigkeit, mithin die Unausweichlichkeit der Stationierung,
- „Berechenbarkeit“ und „Verlässlichkeit“, wie es immer wieder hieß, auch gegenüber dem westlichen Bündnis
- und statt der illusorisch gewordenen doppelten Null-Lösung die Formel „Frieden schaffen mit immer weniger Waffen“.

Auf diesen gemeinsamen Grundlagen waren jedoch zugleich unterschiedliche Positionierungen sichtbar: der Primat der Bündnisloyalität und des Gleichgewichts klarer Ost-West-Dichotomie aufseiten der Union, aufseiten der FDP hingegen die weniger scharf dichotomische Verbindung von Westbindung *und* Entspannung, Gleichgewicht *und* Rüstungskontrollpolitik. Unter dem konkreten Entscheidungsdruck, dem allfälligen Bündniszwang und angesichts der Opposition von Stationierungsgegnern wurde das gemeinsame Handeln der Regierungsfractionen 1983 durch diese Differenzen nicht beeinträchtigt. Angelegt aber waren die Spannungen, die sich

dann in den späteren Achtzigerjahren entluden: im Zusammenhang des INF-Abkommens und der SNF-Kontroverse, angesichts des amerikanischen „Genscherismus“-Vorwurfs und schließlich im Rahmen der Wiedervereinigung.

## Die Haltung zur Friedensbewegung

Treibende Kraft der erhitzten Debatten über die Stationierung, die sich 1983 immer deutlicher abzeichnete, war die Friedensbewegung, der namentlich die Union vielfach verständnis- und vor allem hilflos begegnete. Ein Abgeordneter berichtete vom Evangelischen Kirchentag: „Das Schlimme, [...] das wir aufarbeiten müssen, ist die Tatsache, daß man unseren Argumenten und unserer Politik schlechthin [...] einfach keinen Glauben schenkt!“

Andererseits war die Union im Besitz von Macht und – gerade durch die vorgezogenen Bundestagswahlen vom 6. März 1983 – Mandat. Daran machte gerade Kohl auch keinerlei Abstriche. Er sah Union und Bundesrepublik durch die Friedensbewegung herausgefordert, entwickelte bei aller Anspannung und bei allem Raisonement im Hubschrauber aber auch eine gewisse Gelassenheit – zeitgenössisch übrigens mehr als in seinen Erinnerungen: „Wenn die Leute partout auf der Straße sitzen wollen – dann lassen wir sie sitzen“ – so Kohl im September 1983 im Vorfeld der großen Aktionen der Friedensbewegung. „Es wird aus vielen Anlässen Verkehr umgeleitet, dann kann man den Verkehr auch um Leute herumleiten, die da sitzen wollen. Die Jahreszeit ist ja vielleicht so, daß das Sitzen dann nicht mehr ganz so komfortabel ist.“

Eine andere Rolle spielte der Fraktionsvorsitzende Alfred Dregger, aber es war nicht nur eine Frage der Rolle, sondern auch des allgemeinen Politik- und Gesellschaftsverständnisses. Die Friedensbewegung sei „im Ergebnis eine

„Unterwerfungs-Bewegung“, durchsetzt von „Drahtziehern“ und „Helfershelfern“ Moskaus – so beschrieb Dregger die in der Tat erhebliche materielle Förderung aus dem Osten in paramilitärischer Diktion, jedenfalls in einem spürbar patriarchalisch-autoritären Tonfall. Selbst in dem Versuch des Verständnisses für die „Mitläufer“ – „desinformierte junge, sympathische Menschen“, die aus „Bedürfnis nach idealistischer Emotion“ auf die Straße gingen – wird das Unverständnis für das andere umso deutlicher sichtbar.

Das galt für die Union, zumal für die Kriegsgeneration wie Dregger, ebenso wie für die skeptische Generation wie Kohl, war aber auch in der nach dem Regierungswechsel verbliebenen FDP verbreitet: Auch dort war von „Merkmale psychologischen Terrors“ und von Elementen die Rede, „die an das Vorgehen der Nationalsozialisten erinnern“. Zwischen Regierung und Friedensbewegung lag in der Tat ein tiefer und lange Zeit unüberbrückbarer, nicht nur sicherheitspolitischer, sondern auch gesellschaftlicher Graben.

## Entscheidungen und Folgen

Ihren Höhepunkt erreichten die Friedensbewegung und die gesellschaftlich-politischen Spannungen mit der sogenannten „Aktionswoche“ Ende Oktober 1983, der vier Wochen später die zweitägige Debatte im Bundestag folgte. Sie wurde durch Abstimmungen über verschiedene Anträge beschlossen. Der Antrag der Regierungsfaktionen bestätigte den NATO-Doppelbeschluss und wurde mit 286 gegen 225 Stimmen angenommen. Ihre Bedeutung sei nur mit der Entscheidung zum NATO-Beitritt und zur Wiederbewaffnung 1955 zu vergleichen, schwor Dregger die Union ein. Phänomenologisch ähnelte das Prozedere mehr noch den Notstandsgesetzen von 1968: Auch hier setzte die Entscheidung des Bundestages den Schlusspunkt, nach dem

die Protestbewegung ohne ihr *issue* verblieb.

In den Regierungsfractionen machte sich spürbare Erleichterung breit. Ein Jahr später bilanzierte Kohl vor der Fraktion, die Entscheidung für die Stationierung habe „unsere Reputation überall in Ost und West gestärkt“ und die internationale Position der Bundesrepublik gefestigt.

War dies die Bilanz? Oder hatten, wie manche zeithistorischen Einschätzungen besagen, die Auseinandersetzungen um den NATO-Doppelbeschluss den sicherheitspolitischen Konsens über die Legitimität und die Strategie der Abschreckung in Deutschland letztlich zerstört?

Ob der Kraftakt von 1983 wiederholbar gewesen wäre, ist natürlich eine spekulative Frage, die nichtsdestoweniger als kontrafaktische Überlegung hilfreich ist. Zunächst ist als Ergebnis festzuhalten, dass die Kontroverse um die Stationierung – als größte außenpolitische Kontroverse nach der Wiederbewaffnung und höchstens noch der Ostpolitik – den bündnispolitischen Ernstfall und mithin einen signifikanten Testfall darstellte. Dass der Zwang zur Anpassung über inneren Protest obsiegte – in diesem wie übrigens auch in den beiden anderen Fällen –, deutet auf eine strukturelle Substanz und nicht auf eine Ausnahme hin.

Ähnlich ging es ja auch weiter: mit SDI und mit dem INF-Abkommen, das im Grunde ebenjenes Zustand wiederherstellte, den Helmut Schmidt 1977 beklagt und zum Ausgangspunkt für den NATO-Doppelbeschluss gemacht hatte – nur war das Abkommen von 1987 angesichts der neuen Entspannung unter Gorbatschow nicht so umstritten. In der Substanz aber blieb der Bundesrepublik auch hier nur Anpassung.

Zugleich soll die Aussage vom Vorrang des Systemzwangs aber keine statische Systemtheorie ausdrücken, vielmehr ist zugleich der historisch-empirische

Sinn für die Wandelbarkeit von Verhältnissen ins Spiel zu bringen. Die Bundesrepublik und die Regierung Kohl/Genescher hatten durch den Kraftakt der Stationierung in der Tat an Gewicht im Bündnis gewonnen, wie sich an zwei weiteren und ebenfalls signifikanten Fällen zeigt.

Im Streit um die atomaren Kurzstreckenraketen 1988/89 widersetzte die Bundesrepublik sich erstmals dem Automatismus nuklearer Logik, als nur die Raketen mit einer innerdeutschen Reichweite modernisiert werden sollten. Die Kontroverse ging schließlich auch um die Position der Bundesrepublik im Bündnis, die sich eben nicht mehr einfach anpassen wollte. Der Konflikt kam nicht mehr zum Austrag, weil die Entscheidung im Mai 1989 vertagt wurde und wenige Monate später alles anders kam als gedacht – der zweite Fall: die Wiedervereinigung. Dazu nur eine Beobachtung: In den westlichen Debatten, in denen es bekanntlich nicht ohne erhebliche Widerstände gegen die deutsche Vereinigungspolitik abging, wies Kohl immer wieder auf die Bonner Bündnistreue von 1983 hin – und trieb mit sanftem, aber deutlichem Nachdruck die Dividende der Bündnisloyalität ein, die mithin ihren Anteil am Ergebnis von 1990 hatte.

Eine letzte Bemerkung: Was sich in Deutschland nach 1983 auf gesellschaftlich-politischer Ebene auflöste, war vielleicht weniger der Konsens über die Sicherheitspolitik als vielmehr das Interesse an Außenpolitik. Trotz der Proteste gegen die beiden Golfkriege verschwand die Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend aus der öffentlichen Debatte der Bundesrepublik. Waren zu Beginn der Achtzigerjahre die einen dafür und die anderen dagegen gewesen, so weiß heute, in freilich viel unübersichtlicher gewordenen Zeiten, kaum jemand, was die Deutschen überhaupt wollen sollen.