

HELGA HAFTENDORN

DAS DOPPELTE MISSVERSTÄNDNIS

Zur Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979

In das öffentliche Bewußtsein ist der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt als Initiator des NATO-Doppelbeschlusses eingegangen; eine auslösende Funktion wird dabei seiner Alastair-Buchan-Gedenkrede vor dem IISS im Oktober 1977 in London¹ zugeschrieben. Dies ist sicherlich so zu vordergründig, eher läßt sich die These vertreten, daß die Rede Helmut Schmidts und der NATO-Doppelbeschuß eine gemeinsame politische Wurzel haben: die Sorge um die Glaubwürdigkeit der westlichen Nuklearstrategie und die Bemühungen um die Wiederherstellung derselben.

Seit dem Einstieg in das „nukleare Zeitalter“, konkret: seit der Abstützung der amerikanischen Militärstrategie auf Kernwaffen („New look“) durch die Eisenhower-Administration 1954, beruht diese – und damit die Sicherheit des Westens – auf der Zusage der Vereinigten Staaten, im Falle eines militärischen Konfliktes mit der Sowjetunion das nukleare Potential der USA zur Verteidigung Westeuropas einzusetzen; ihre Glaubwürdigkeit ist einmal abhängig vom Vorhandensein adäquater Waffensysteme, und zum anderen von der Entschlossenheit der USA, im schlimmsten Fall auch die eigene Vernichtung zu riskieren.

In der Geschichte der westlichen Allianz hat es immer wieder Zweifel an der Ernsthaftigkeit der amerikanischen Nukleargarantie gegeben. Eine derartige „Glaubwürdigkeitslücke“ tat sich Ende der fünfziger Jahre auf, als die Sowjetunion waffentechnisch so weit aufgeholt hatte, daß sie das amerikanische Kernland mit weitreichenden Nuklearwaffen zerstören konnte. Durch Maßnahmen auf vier Ebenen bemühten sich die USA, die Stabilität der Abschreckung unter den Bedingungen des „nuklearen Patts“ wiederherzustellen:

- die Ablösung der Strategie der Massiven Vergeltung durch eine solche der Flexiblen Erwidern, in der einem potentiellen Aggressor ein differenziertes Konzept abgestufter Gegenmaßnahmen angedroht wurde;
- die Entwicklung und Indienststellung von relativ unverwundbaren strategischen Systemen, mit denen die USA in der Lage waren, im Falle eines Angriffes dem Gegner einen vernichtenden Gegenschlag zuzufügen;
- die Bemühung um eine kooperative Rüstungssteuerung mit dem potentiellen Konkurrenten, die ihren Niederschlag in verschiedenen Abkommen zur gemeinsamen Rüstungsbeschränkung fand;

¹ Alastair Buchan war der erste Direktor des Institute for Strategic Studies in London, 1958–69, einer privaten, internationalen Vereinigung von Sicherheitsexperten, der auch Helmut Schmidt seit 1959 angehörte. Für den Text der Rede Helmut Schmidts siehe: Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit. Vortrag des Bundeskanzlers in London, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (künftig zit.: Bulletin), Nr. 112, 8. 11. 1977, S. 1013–1020.

– und schließlich die Beteiligung der wichtigsten Bündnispartner im Rahmen des Bündnisses an der strategischen und operativen Planung des amerikanischen Nuklearpotentials².

Keine dieser Maßnahmen erwies sich jedoch als geeignet, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Nukleargarantie auf Dauer auszuräumen, und zwar um so weniger, als beide Supermächte Anfang der siebziger Jahre daran gingen, ihr machtpolitisches Konkurrenzverhältnis in den SALT-Verträgen auf der Ebene strategischer Parität zu kodifizieren. Mit den Ostverträgen und der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war es den Europäern ihrerseits gelungen, mit der Sowjetunion und den anderen osteuropäischen Staaten einen politischen Modus vivendi über die wichtigsten europäischen Streitfragen zu erzielen. Bisher war jedoch eine Einbeziehung der europäischen Sicherheitsdimension in den bilateralen oder multilateralen Ost-West-Dialog nicht erreicht worden; bei den Verhandlungen über strategische Waffensysteme (Strategic Arms Limitation Talks = SALT) blieben sie ausgeklammert³, bei den Verhandlungen über eine Reduzierung der Landstreitkräfte in Europa (Mutual and Balanced Force Reductions = MBFR) ließen sich keine konkreten Ergebnisse absehen, und bei der KSZE waren sicherheitspolitisch relevante Fragen weitgehend ausgespart worden⁴. Zur gleichen Zeit begann jedoch die Sowjetunion, ihre auf Westeuropa gerichteten Mittelstreckensysteme zu modernisieren und die veralteten SS-4 und SS-5 durch wesentlich zielgenauere, weiterreichende und mit Dreifach-Gefechtsköpfen ausgestattete Flugkörper vom Typ SS-20 zu ersetzen. Auch wenn die NATO der sowjetischen Rüstung im gleichen Reichweitenbereich wenig Adäquates entgegensetzen konnte, stellte diese weniger eine militärische (hier konnten die USA immer auf ihre strategischen Systeme zurückgreifen) als eine politische Bedrohung Westeuropas dar, da sie der Sowjetunion ein Drohpotential in die Hand gab, mit dem sie die Westeuropäer politisch unter Druck setzen konnte, während die Vereinigten Staaten unter den Bedingungen strategischer Parität zum ohnmächtigen Zuseher verurteilt sein würden. Für die USA

² Zur Entwicklung der westlichen Nuklearstrategie vgl. Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, London 1981 (Studies in International Security: 20). Für die vorliegende Untersuchung besonders wichtig sind jedoch zwei Studien, die das „Glaubwürdigkeitsdilemma“ der amerikanischen Nukleargarantie thematisieren: David N. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington, DC, 1983 (The Brookings Institution); und J. Michael Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica, CA, 1983 (RAND Publication Series).

³ Vgl. Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 26. Mai 1972 über die Begrenzung von Antiraketensystemen sowie Interimsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken vom 26. Mai 1972 über die Begrenzung strategischer Waffensysteme, in: Arms Control and Disarmament Agency (Hrsg.), *Documents on Disarmament 1972*, Washington, DC, 1974, S. 197–207.

⁴ Für eine Darstellung der europäischen Sicherheitspolitik aus der Sicht der Bundesrepublik vgl. Helga Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1982*, Baden-Baden 1983, S. 322 ff.

und die westeuropäischen Staaten war eine ungleiche Sicherheitslage entstanden, die der Furcht vor einem „Abkoppeln“ der USA von Westeuropa Auftrieb gab⁵.

Vor diesem Hintergrund sind die Bemühungen zu sehen, die westliche Nuklearstrategie auf eine Grundlage größerer Glaubwürdigkeit zu stellen. Zweifel gab es auf beiden Seiten des Atlantiks, jedoch keine abgestimmte Vorgehensweise zwischen den USA und der Bundesrepublik, den beiden hauptbetroffenen Staaten, geschweige denn ein gemeinsames sicherheitspolitisches Konzept, in das Militärstrategie, Rüstungsentscheidungen und Verhandlungspolitik hätten integriert werden können.

In einem von manchen Positionsänderungen gekennzeichneten Prozeß, der viele Parallelen zur Vorgeschichte der Pläne für eine gemeinsame Atomstreitmacht der NATO (Multilateral Force = MLF) der sechziger Jahre aufwies, entschied sich das Bündnis schließlich im Dezember 1979 für eine „hardware-solution“, d. h. für die Stationierung neuer weitreichender nuklearer Waffensysteme in Europa, die mit einem Verhandlungsangebot an die Sowjetunion gekoppelt wurde.

I.

Das Problem der Glaubwürdigkeit und der Angemessenheit der westlichen Nuklearstrategie im allgemeinen sowie der Rolle und Bedeutung der Kernwaffen in und für Europa wird daher zur Schlüsselfrage der Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses.

Bereits Ende der sechziger Jahre hatte die Nukleare Planungsgruppe der NATO (NPG)⁶ begonnen, eine Reihe von Studien über die Rolle der taktischen Nuklearwaffen⁷ im Rahmen der NATO-Strategie der Flexiblen Erwidern zu erarbeiten. Das

⁵ Zur Sorge vor einem „Abkoppeln“ der USA vom europäischen Kontinent vgl. Andrew J. Pierre, „Läßt sich Europas Sicherheit von Amerika „abkoppeln“? In: *Europa-Archiv*, Folge 14/1973, S. 465–481. Sie richtete sich vor allem gegen die Möglichkeit eines begrenzten Krieges in Europa, die sich zu vergrößern schien, wenn sich die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes des amerikanischen strategischen Potentials verringerte.

⁶ Die nukleare Planungsgruppe der NATO wurde Mitte der sechziger Jahre eingerichtet, um insbesondere den nichtnuklearen Mitgliedern der Allianz eine Informations- und Mitsprachemöglichkeit bei den nuklearen Fragen der Allianz zu geben. Zu ihrer Vorgeschichte vgl. Dieter Mahncke, *Nukleare Mitwirkung. Die Bundesrepublik Deutschland in der atlantischen Allianz 1954–1970*, Berlin u. New York 1972; Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, a. a. O., S. 14 ff.

⁷ Ein verwirrendes Detail der Debatte über die taktischen Nuklearwaffen der Allianz sind ihre wechselnden Bezeichnungen. Ursprünglich wurden als „tactical nuclear weapons“ (TNW) alle diejenigen Systeme bezeichnet, die nicht für einen strategischen Einsatz vorgesehen waren (letztere wurden als „strategic“ oder „central nuclear systems“ bezeichnet). Anfang der siebziger Jahre wurde dann von „theater nuclear forces“ (TNF), d. h. Gefechtsfeldwaffen gesprochen, wobei zwischen Systemen kürzerer Reichweite, den eigentlichen „battlefield weapons“, und weitreichenden Systemen, „long range theater nuclear weapons“ (LRTNF), unterschieden wurde. Letztere wurden dann Anfang der achtziger Jahre mit dem Begriff der „intermediate range nuclear weapons“ (INF), oder Mittelstreckensysteme, erfaßt. Gleiche Probleme gab es mit der deutschen Übersetzung dieser Ter-

Ergebnis war ein von den Verteidigungsministern Großbritanniens und der Bundesrepublik, Dennis Healey und Gerhard Schröder, im Mai 1969 vorgelegter Bericht über einen möglichen Ersteinsatz von TNF, und zwar als Sperrwaffen (im Rahmen der Luftverteidigung oder als Landminen), auf einem erweiterten Gefechtsfeld („extended geographical area“) oder als politisches Signal („demonstrative use“). Kriterien waren politische Signalwirkung, Eskalationskontrolle, Schadensbegrenzung, Verklammerung mit dem amerikanischen Potential und gemeinsame politische Kontrolle. Da sich die Minister darüber im klaren waren, daß jeder Einsatz von Kernwaffen eine qualitative Veränderung der Kriegführung bedeutete, stand das Ziel im Vordergrund, dem Gegner die Gefahren einer militärischen Eskalation vor Augen zu führen, ihn zum Rückzug zu zwingen und auf diese Weise die Glaubwürdigkeit der Abschreckung wieder herzustellen. In überarbeiteter Form wurde der sogenannte „Healey-Schröder-Bericht“ von der NPG auf ihrer Tagung in Warrington, VA, als „Provisional Political Guidelines for the Initial Defensive Tactical Use of Nuclear Weapons by NATO“ (PPG's) verabschiedet und anschließend vom Verteidigungsplanungsausschuß der NATO gebilligt⁸.

In weiteren Studien befaßte sich die NPG u. a. im Rahmen eines deutsch-amerikanischen Arbeitspapiers mit der Analyse der vom Warschauer Pakt ausgehenden Bedrohung Westeuropas sowie mit der Abstimmung des Einsatzes von Gefechtsfeldwaffen mit einem möglichen strategischen Kernwaffeneinsatz der USA (sogenannter „Laird-Schmidt-Bericht“, Oktober 1970). Ein deutsches Anliegen war es dabei, eine „Entkoppelung“ der europäischen Potentiale von den strategischen Systemen der USA zu verhindern. Im Oktober 1970 beschloß die NPG dann auf ihrer Sitzung in Ottawa, sich mit dem Problem eines Folgeeinsatzes von TNF zu befassen, falls der symbolische Ersteinsatz nicht den gewünschten Erfolg gehabt haben sollte („follow-on use“). Diese Serie von Studien, die jeweils von drei oder vier Ländern gemeinsam erarbeitet worden waren, wurden dann in der Zeit von Mai 1971–Mai 1973 von der NPG beraten. 1972 wurde ein trilaterales Gremium (USA, Großbritannien und Bundesrepublik) beauftragt, aus diesen Studien Schlußfolgerungen zu ziehen und mit Vorarbeiten für die Ausarbeitung politischer Leitlinien für den Folgeeinsatz von Kernwaffen durch die Allianz zu beginnen. In dem 1974 vorgelegten Bericht kamen die Minister zu dem Schluß, daß ein Folgeeinsatz im wesentlichen in der Wiederho-

mini. Es fällt dabei auf, daß z. B. das Weißbuch 1975/76 einmal von Mittelstreckenwaffen und ein anderes Mal von nuklear-taktischen Potentialen spricht. Im nächsten Weißbuch 1979 werden diese Systeme dann als „Kernwaffen in und für Europa“ bezeichnet. Vgl. Bundesminister der Verteidigung (Hrsg.), Weißbuch 1975/76 u. Weißbuch 1979, Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1976 bzw. 1979.

⁸ Vgl. Kommuniqué über die Tagung der Nuklearen Planungsgruppe am 12. November 1969 in Warrington, VA, in: North Atlantic Treaty Organization (Hrsg.), Texts of Final Communiqués, 1949–1974, Brussels 1975, S. 225; ferner Kommuniqué über die Tagung des NATO Rates am 4. und 5. Dezember 1969 in Brüssel, ebenda, S. 226–228. Für die Diskussion im Rahmen der Nuklearen Planungsgruppe besonders wichtig ist die Schrift von Legge, Theater Nuclear Weapons and the Strategy of Flexible Response, a. a. O., S. 17 ff.

lung des ursprünglichen Signals, jedoch mit weiterreichenden militärischen Konsequenzen bestehen sollte. Dem Warschauer Pakt sollte klargemacht werden, daß die NATO kein „Papiertiger“ war.

Der nächste Schritt bei den Arbeiten der NPG sollte dann eine Zusammenfassung der verschiedenen Berichte und ihre Fortentwicklung zu einer umfassenden Einsatzdoktrin für die taktischen Nuklearwaffen in der Allianz sein. Diese Aufgabe wurde jedoch durch zwei Entwicklungen gestört, die zu einem Überdenken der bisherigen Argumentationsweisen in der NPG zwangen. Zum einen begannen die technischen Möglichkeiten einer Miniaturisierung von Gefechtsköpfen („mini-nukes“) bei gleichzeitiger enormer Verbesserung der Zielgenauigkeit auch konventioneller Waffen (precision guided munitions = PGM) in Europa beträchtliches Aufsehen zu erregen⁹ und die Befürchtung hervorzurufen, dadurch könnte die qualitative Differenz zwischen nuklearen und konventionellen Waffen verwischt werden. Im Sommer 1973 griff die NPG diese Fragen daher auf.

Auf ihrer Sitzung am 6. und 7. November 1973 in Den Haag beschlossen die NATO-Verteidigungsminister, die Auswirkungen der neuen Technologien auf das Potential an nuklearen Gefechtsfeldwaffen zu überprüfen. Unter amerikanischem Vorsitz sollten zwei Studien durchgeführt werden: eine unter britischer Leitung über deren militärische Implikationen (military implications of technology = MIT) und eine unter deutscher Leitung über die politischen Auswirkungen (political implications of technology = PIT). Neben der Frage, welche Auswirkungen die neuen Entwicklungen in der Waffentechnologie auf die NATO-Verteidigung haben würden, sollte auch untersucht werden, welche Entwicklungen sich sinnvoll nutzen ließen, um die Überlegenheit des Warschauer Paktes auf konventionellem und taktisch-nuklearem Gebiet auszugleichen.

Im Rahmen dieser Arbeiten der NPG informierte US-Verteidigungsminister Schlesinger die Verbündeten im Juni 1974 (auf der NPG-Sitzung in Bergen) eingehend über Stand und Zielsetzungen des amerikanischen Forschungs- und Entwicklungsprogrammes auf dem Gebiet der TNF¹⁰. In diesem Zusammenhang gab er auch Informationen über einige laufende Programme, so über die Entwicklung von PGM's, von fortgeschrittenen Marschflugkörpern (advanced cruise missiles = ACM) und von Gefechtsköpfen mit erhöhter radioaktiver Strahlung (enhanced radiation weapons = ERW), der späteren „Neutronenwaffe“, ohne daß letztere damals mit besonderer Bewegung zur Kenntnis genommen wurde. Das Interesse der Europäer richtete sich vielmehr auf die militärischen Möglichkeiten von Marschflugkörpern. Dies hatte zwei Gründe. Während die britische Regierung über die Modernisierung der alternen V-Bomber und F-111-Flugzeuge nachdachte, war das Bundesministerium der

⁹ Vgl. C. Douglas-Hume, *Miniature Nuclear Arms Developed by Pentagon für Battlefield Use*, in: *The Times* (London), 7.5. 1973; James Digby, *Precision Guided Weapons*, London 1975 (Adelphi Paper No. 118); sowie die Darstellung bei Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, a. a. O., S. 28 ff.

¹⁰ Vgl. *Kommuniqué über die Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe in Bergen vom 12. Juni 1974*, in: *Texts of Final Communiqués*, a. a. O., S. 308–309.

Verteidigung in Bonn skeptisch hinsichtlich des militärischen Nutzens der SACEUR assignierten und mit Poseidon-Raketen bestückten U-Boote. Zahlenmäßig durch das SALT-I-Abkommen begrenzt und gleichzeitig für strategische Aufgaben vorgesehen, konnten diese Boote nur begrenzt in die operative Planung der NATO einbezogen werden. Für die europäischen Verteidigungsplaner boten daher ALCM und GLCM militärische Möglichkeiten, die durch die vorhandenen Systeme nicht gegeben waren.

Die Ergebnisse der NPG-Studien über die Auswirkungen technologischer Innovation, die im November 1976 und im Juni 1977 vorgelegt wurden, waren wenig spektakulär. Sie bestätigten im wesentlichen die bisherige Skepsis hinsichtlich der Führbarkeit eines begrenzten Nuklearkrieges. Andererseits boten diese Studien zum ersten Mal die Möglichkeit, Art und Anzahl der Waffensysteme zu überprüfen, die zur Implementierung der NATO-Strategie der Flexible Response und der darauf gegründeten Einsatzplanung benötigt wurden. Damit wurde ein erster Schritt in Richtung auf eine Rationalisierung der in der Vergangenheit eher zufällig angehäuften nuklearen Waffenlager unternommen. Dabei zeigte sich ziemlich rasch, daß einige dieser Waffensysteme durchaus entbehrlich und entweder einseitig abgebaut oder in den laufenden Rüstungskontrollverhandlungen negoziabel waren. Die im Dezember 1975 bei den MBFR-Verhandlungen in Wien vom Westen vorgelegte Option III, bei der ein Abbau von 1000 nuklearen Gefechtsköpfen im Austausch gegen eine sowjetische Panzerarmee angeboten wurde, war dafür ein gutes Beispiel¹¹.

Von noch größerer Bedeutung war jedoch eine zweite Entwicklung. Im gleichen Zeitraum, als die europäischen NATO-Partner zusammen mit den USA im Begriff waren, eine NATO-Einsatzdoktrin für die TNF zu entwickeln und die Angemessenheit der dafür zur Verfügung stehenden Waffensysteme zu überprüfen, begann die amerikanische Administration, die militärische Strategie und das nukleare Potential der USA an die gewandelte internationale Situation, und das hieß vor allem: an die Bedingungen strategischer Parität zwischen den USA und der Sowjetunion anzupassen. Im Jahresbericht des Verteidigungsministeriums für das Haushaltsjahr 1975, den Verteidigungsminister James R. Schlesinger am 4. März 1974 dem Kongreß vorlegte, wurden drei Schritte angekündigt:

- Veränderungen in der Militärdoktrin, insbesondere eine größere Flexibilität beim Einsatz nuklearer Waffen;
- eine Modernisierung der vorhandenen nuklearen Waffensysteme sowie der für ihren Einsatz notwendigen Führungs-, Kontroll- und Informationssysteme (C³I);
- politische Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet der Rüstungsbeschränkung, um das strategische Gleichgewicht („strategic equivalence“) auf einer möglichst niedrigen Ebene festzuschreiben¹².

¹¹ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, a. a. O., S. 580 ff. u. S. 570; Reinhard Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und MBFR, Baden-Baden 1984, S. 139 ff. Die im Dezember 1975 in Wien vorgelegte „Option III“ (Einbeziehung von 1000 nuklearen Gefechtsköpfen als Gegenleistung für den Abzug einer kompleteten sowjetischen Panzerarmee) wurde von den westeuropäischen NATO-Partnern jedoch nur sehr zurückhaltend unterstützt.

¹² Vgl. Report of the Secretary of Defense James R. Schlesinger to the Congress on the FY 1975 Defense Budget and FY 1975-1979 Defense Program, Washington, DC, March 4, 1974, S. 4 f. u. S. 82.

Auf strategischem Gebiet ging es nicht um die Anschaffung neuer Waffensysteme, sondern vielmehr darum, den technischen Fortschritt im Bereich der Waffentechnologie zu nutzen, um die Zielgenauigkeit (bei gleichzeitiger Reduzierung des Kollateralschadens), die Eindringfähigkeit und die Überlebensfähigkeit der vorhandenen Systeme zu verbessern und damit im Falle eines militärischen Konfliktes einen flexibleren Einsatz zu ermöglichen. Die verminderte Glaubwürdigkeit eines strategischen Gegenschlages sollte dadurch aufgefangen werden, daß unterhalb der Ebene allgemeiner Abschreckung weitere Eskalationsbarrieren errichtet wurden, die die Eindämmung eines Konfliktes erlauben sollten („intra-war deterrence“). Vor allem aber sollte die konventionelle Kampfkraft erhöht werden, um bei einem regionalen Konflikt den Einsatz von Kernwaffen zu vermeiden bzw. die nukleare Schwelle möglichst hoch ansetzen zu können.

Schlesingers Absicht war es, die Bedeutung der in Europa stationierten Kernwaffen herunterzustufen¹³. Mit dem Beschluß zur Modernisierung der seit 1969 in der Bundesrepublik stationierten Pershing-Raketen und der Entscheidung für die Entwicklung von fortgeschrittenen Marschflugkörpern (ACM)¹⁴, mit dem die vorhandenen TNF „sicherer“ gemacht werden sollten, wurde jedoch gleichzeitig die waffentechnische Grundlage für den NATO-Doppelbeschluß gelegt.

Ähnlich wie Schlesinger forderte im amerikanischen Kongreß der demokratische Senator Sam Nunn, die Bedeutung taktischer Nuklearwaffen im Europa zu verringern und statt dessen die konventionelle Kampfkraft der Streitkräfte zu verstärken. In einem am 5. August 1974 eingebrachten und ein Jahr später verabschiedeten Zusatz zum Verteidigungshaushalt 1976 wurde die amerikanische Regierung aufgefordert,

¹³ Im Bericht Schlesingers heißt es dazu: „It is not clear under what conditions the United States and its allies would possess a comparative military advantage in a tactical nuclear exchange.“ Ebenda, S. 82. Die von den USA angekündigte Überprüfung sollte sich auf die in Europa dislozierten „Theater Nuclear Weapons“ (TNW) beziehen. Um zu betonen, daß diese Systeme aus europäischer Sicht nicht primär auf dem europäischen Gefechtsfeld eingesetzt, sondern die Abschreckung im regionalen Bereich verstärken sollten, vermied die Bundesregierung den Begriff „Gefechtsfeldwaffen“ und sprach statt dessen von „nuklear-taktischen“ Waffen, bzw. wenn Systeme größerer Reichweite („Long Range Theater Nuclear Forces“ = LRTNF) gemeint waren, von „euro-strategischen“ oder „kontinental-strategischen“ Systemen.

¹⁴ Im Verteidigungshaushalt 1975 wurden Mittel für die Entwicklung eines zielgenaueren Gefechtskopfes für die Pershing I (P IA) beantragt; außerdem wurde die Prüfung der technischen Möglichkeiten für die Entwicklung eines Nachfolgesystems mit vergrößerter Reichweite, der späteren P II ER (= Extended Range), angekündigt, ebenda, S. 114. Zur technischen Entwicklung dieser Rakete vgl. F. Clifton Berry, Jr., Pershing II: First Step into Theatre Nuclear Force Modernization, in: International Defense Review, Bd. 12, Nr. 8 (August 1979), S. 1303–1308. Ebenfalls wurde die Entscheidung zur späteren Produktion eines von Marine und Luftwaffe gemeinsam entwickelten und als SLCM und ALCM einsatzfähigen Marschflugkörpers angekündigt; vgl. Schlesinger Report, S. 65. Die Entwicklung der Marschflugkörper (ACM) war wesentlich innenpolitisch determiniert; ursprünglich waren sie für strategische Missionen gedacht, aus innerbürokratischen Gründen wurde der seegestützten Variante Anfang 1976 eine Funktion als Gefechtsfeldwaffe zugewiesen, vgl. Robert Art u. Stephen E. Ockenden, The Domestic Politics of Cruise Missile Development, in: Richard Betts (Hrsg.), Cruise Missiles. Technology, Strategy, Politics, Washington, DC, 1981, S. 359–413 (S. 391 f.); ferner Ron Huisken, The History of Modern Cruise Missile Programs, ebenda, S. 83–100 (S. 90 f.).

- die Gesamtzahl der in Europa stationierten nuklearen Gefechtsköpfe nicht zu erhöhen;
- ein umfassendes Konzept für den Einsatz taktischer Nuklearwaffen in Europa vorzulegen, das mit einer Betonung konventioneller Verteidigung vereinbar war;
- präzise Angaben der dazu erforderlichen Waffen und Waffensysteme zu machen; und
- darüber dem Kongreß bis zum 1. April 1975 zu berichten¹⁵.

Diesen Bericht legte Verteidigungsminister Schlesinger termingerecht im April 1975 vor. Darin legten die Vereinigten Staaten die Grundzüge ihrer Nuklearstrategie dar, jedenfalls soweit diese den NATO-Bereich betrafen. Erneut wurde dabei auf die Koppelung des strategischen Potentials der Vereinigten Staaten an die Abschreckung eines Angriffs auf Europa hingewiesen, wenn auch das Hauptgewicht auf die Abwehr einer Aggression durch direkte (konventionelle) Verteidigung gelegt wurde. Kernwaffen sollten nur dann eingesetzt werden, wenn dies unbedingt notwendig war, d. h. als Gegenmaßnahme gegen einen Angriff des Warschauer Paktes mit Kernwaffen, um einen größeren Verlust an NATO-Territorium zu vermeiden, oder bei einem Versagen der konventionellen Verteidigung. Aufgrund eingehender Untersuchungen waren die USA zu dem Schluß gekommen, daß die in Europa stationierten taktischen Nuklearstreitkräfte der USA an die veränderten Bedingungen angepaßt werden mußten, wenn sie weiterhin ein wesentliches Unterpfand der amerikanischen Verteidigungsgarantie bleiben sollten. Dazu schlug Schlesinger folgende Maßnahmen vor:

- Herstellung eines stabileren Gleichgewichtes in Europa als Ergebnis von Rüstungskontrollverhandlungen;
- Modernisierung und Erhöhung der Kampfkraft der konventionellen Streitkräfte der NATO;
- Neuordnung der taktischen Nuklearstreitkräfte der Allianz, insbesondere Verbesserung ihrer Überlebensfähigkeit, ihrer Einsatzmöglichkeiten zusammen mit konventionellen Streitkräften, ihrer Befehls- und Kontrollsysteme sowie die Verringerung von Kollateralschäden;
- Anpassung der Einsatzdoktrin für taktische Nuklearwaffeneinsätze an die geforderte Betonung konventioneller Kriegführung;
- Revision der Einsatzdoktrin für die strategischen Streitkräfte mit dem Ziel, die Abschreckung bei begrenzten Konflikten zu erhöhen¹⁶.

¹⁵ Vgl. US Congress, Senate, Policy, Troops, and the NATO Alliance. Report of Senator Sam Nunn to the Committee on Armed Services, April 2, 1974, Washington, DC, 1974; für das Nunn Amendment siehe US Congress, Senate, Hearings Before the Committee on Armed Services, FY 1976 and July-September Transition Period Authorization for Military Procurement, Research and Development, and Active Duty, Selected Reserve, and Civilian Personnel Strength, (S 920), Part 5, March 6,7,14, 1975, S.2218; vgl. ferner Jörg Baldauf, Theater Nuclear Forces in Europe, 1972-1977, Unpublished Master's Thesis, Department of Political Science, M.I.T., Cambridge, MA, 1983, S. 83.

¹⁶ Vgl. James R. Schlesinger, The Theater Nuclear Force Posture in Europe. A Report to the United States Congress, Washington, DC, April 1975. Dieser Bericht ist gekürzt abgedruckt in: Robert J. Pranger u. Roger P. Labrie (Hrsg.), Nuclear Strategy and National Security. Points of View, Washington, DC, 1977, S. 167-188.

Der Bericht Schlesingers enthielt jedoch keine Aussagen über die Art und Zahl der für ein zurückhaltendes Operationskonzept erforderlichen TNF. Die amerikanische Regierung ließ keinen Zweifel daran, daß sie ebenso wie Senator Nunn eine Reduzierung der Zahl der in Europa stationierten Waffen befürwortete und eine Modernisierung der verbleibenden Systeme für richtig hielt; sie wollte jedoch den NATO-internen Überlegungen nicht vorgreifen. Um diese voranzubringen, legte der Nachfolger Schlesingers, Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, auf der Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe am 21. und 22. Januar 1976 in Hamburg ein Papier mit Vorschlägen zur Verbesserung der Effektivität der Nuklearstreitkräfte in und für Europa vor. In diesem Papier wurde erneut besonderer Wert auf die Entwicklung von TNF mit hoher Überlebensfähigkeit, Flexibilität und militärischer Effektivität unter wirksamer politischer Kontrolle gelegt. Eine erste Diskussion der amerikanischen Vorschläge erfolgte dann auf der Sitzung der NPG am 14. und 15. Juni 1976 in Brüssel¹⁷.

Die „Schlesinger-Doktrin“, die mit der Verabschiedung einer entsprechenden verteidigungspolitischen Richtlinie (National Security Decision Memorandum No. 242 = NSDM 242) zur offiziellen Politik der USA wurde und auf der operativen Ebene Eingang in die militärische Planung fand, stellte die NATO-Partner vor eine Reihe von Problemen. Während sich ihre Überlegungen auf die Rolle der TNF in Europa konzentriert hatten, kam diesen Systemen in dem neuen amerikanischen Konzept nur eine marginale Rolle zu. Während die USA die nukleare Schwelle so hoch wie möglich ansetzen wollten, nachdem die Glaubwürdigkeit eines Eingreifens mit Nuklearwaffen in einen nichtnuklearen regionalen Konflikt nach dem Verlust der strategischen Überlegenheit gering geworden war, akzentuierten die Europäer, insbesondere die Bundesrepublik, die Bindegliedfunktion der taktischen Nuklearstreitkräfte, mit denen das strategische Potential der USA an Abschreckung und Verteidigung Westeuropas gekoppelt werden sollte¹⁸.

Vor allem aber erwartete Washington, daß die Kernwaffen in und für Europa an die Erfordernisse der Rüstungskontrolle angepaßt werden würden¹⁹. Dies wurde bei den Verhandlungen über ein zweites SALT-Abkommen deutlich. Die Nichteinbezie-

¹⁷ Für die Grundzüge des von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld vorgelegten Papiers über „Improving the Effectiveness of NATO's Theater Nuclear Forces“ vgl. Legge, Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response, a. a. O., S. 33; vgl. ferner das Communiqué über die Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe am 14. u. 15. Juni 1976 in Brüssel, in: North Atlantic Treaty Organization (Hrsg.), Texts of Final Communiqués, Volume II, 1975–1980, Brüssel o. J., S. 52 f.

¹⁸ Während es im Entwurf des amerikanischen Verteidigungsministers für den Verteidigungshaushalt 1975 hieß, die nukleare Schwelle müsse so hoch wie möglich angesetzt werden, stand im Weißbuch 1975/76 der Bundesrepublik, es sei „ein gemeinsames Interesse der Amerikaner und der Europäer, die Nuklearschwelle nicht zu senken“. Vgl. Schlesinger 1975 Report to Congress, a. a. O., S. 81; Weißbuch 1975/76, a. a. O., S. 50.

¹⁹ Auf diese Folge der amerikanischen Positionsänderung und deren Auswirkungen auf die europäische Diskussion über die Rolle der TNF hat Staatssekretär Dr. Lothar Rühl in einem Vortrag vor dem Royal Institute of International Affairs (Chatham House) am 4. Juli 1984 in London aufmerksam gemacht (private Aufzeichnung).

lung der sowjetischen Bomber vom Typ „Backfire“ in die Grundsatzvereinbarung von Wladiwostock vom November 1974 bzw. der in der Folge hergestellte verhandlungstaktische Zusammenhang zwischen Beschränkungen für den Backfire-Bomber und die auf amerikanischer Seite in Entwicklung befindlichen Marschflugkörper unterstrichen dies. Das Mißtrauen wurde noch verstärkt durch die sowjetische Forderung nach einer Nichtweitergabe-Klausel, auf die die USA jedoch nur in der abgeschwächten Form einer Nichtumgehungsklausel als Gegenleistung für die Ausklammerung der vorne dislozierten Nuklearwaffensysteme (forward based systems = FBS) eingingen. Gerade weil die Europäer in Genf nicht am Verhandlungstisch saßen, infolge der engen Verknüpfung der verschiedenen militärischen Aktionsebenen Beschränkungen auf der einen in der Regel jedoch Auswirkungen auch auf die anderen Ebenen hatten, verfolgten sie die Verhandlungen mit wachem Mißtrauen²⁰.

Mit den SALT-Vereinbarungen (ABM-Vertrag, SALT I-Interimsabkommen, Grundsatzerklärung von Wladiwostock) verfolgte Washington die Absicht, die Rüstungskonkurrenz auf strategischem Gebiet soweit zu steuern, daß für beide Seiten akzeptable Höchstgrenzen festgelegt wurden, vor allem aber der Sowjetunion die Option eines Enthauptungsschlages verwehrt wurde. Angesichts der Kritik des Kongresses an SALT I hatten die amerikanischen Unterhändler bei SALT II jedoch nur eine begrenzte Verhandlungsmarge. So fand eine von Kissinger im Januar 1976 mit den Sowjets besprochene Einbeziehung von Backfire-Bombern und Marschflugkörpern in den Plafond von SALT II nicht die erforderliche innenpolitische Unterstützung. Vor allem das Pentagon wandte sich gegen Beschränkungen von Marschflugkörpern, u. a. mit dem damals vorgeschobenen Argument, daß mit derartigen Systemen in Westeuropa ein Gegengewicht zu den sowjetischen SS-20 aufgebaut werden könnte²¹.

Im folgenden Jahr, als die Carter-Administration einen Neuanatz bei den SALT-Verhandlungen suchte, waren es vor allem die westeuropäischen NATO-Partner, die Bedenken gegen eine Beschränkung von Marschflugkörpern äußerten. Sie wollten keine Waffenoption ohne nähere Prüfung auf dem Altar der Rüstungskontrolle opfern, die für die NATO-Verteidigung von Bedeutung sein konnte. In dieser Phase stellten die laufenden Verhandlungen über Rüstungskontrolle aus europäischer Sicht eher eine zusätzliche Belastung denn eine Chance in einer durch die amerikanische Positionsänderung ohnehin schwierigen Debatte über die Rolle der TNF im Rahmen der Strategie der Flexible Response dar.

²⁰ Für eine kritische Analyse des SALT-Prozesses aus der Sicht der Bundesrepublik siehe Uwe Nerlich, Politische Symbolik der Einigung oder effektive Beschränkungen: Das Beispiel des SALT-II-Abkommens, in: Ders. unter Mitarbeit von Falk Bomsdorf, Sowjetische Macht und westliche Verhandlungspolitik im Wandel militärischer Kräfteverhältnisse, Baden-Baden 1982, S. 367–388; einen Überblick über die europäische Argumentation gibt David Yost, European Security and the SALT Process, Beverly Hills u. London 1981 (The Washington Papers No. 85).

²¹ Vgl. Strobe Talbot, Endgame. The Inside Story of SALT II, New York, San Francisco u. London 1979, S. 36 f.; ferner James A. Thomson, The LRTNF decision: evolution of US theatre nuclear policy, 1975–9, in: International Affairs, Bd. 60, Nr. 4 (Herbst 1984), S. 601–614 (hier S. 603).

II.

Im Januar 1977 zog in den Vereinigten Staaten ein neuer Präsident ins Weiße Haus ein. Präsident Carter trat sein Amt mit der Absicht an, sowohl den Rüstungskontrolldialog mit der Sowjetunion durch neue Initiativen zu intensivieren als auch auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik vor allem das NATO-Bündnis zu stärken. Mit dieser allgemeinen Zielsetzung stimmte die Bundesrepublik voll überein, wenn sie auch in Einzelfragen abweichende Auffassungen vertrat. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte der KSZE im August 1975 in Helsinki hatte Bonn verschiedene Vorschläge gemacht, um die MBFR-Verhandlungen in Wien voranzubringen. Für Bundeskanzler Schmidt stand das Ziel im Vordergrund, die mit den Ostverträgen Anfang der siebziger Jahre eingeleitete politische Entspannung durch vereinbarte Maßnahmen der Rüstungskontrolle zu ergänzen und auf eine feste sicherheitspolitische Grundlage zu stellen. Der fortgesetzte Aufwuchs der Kampfkraft des Warschauer Paktes, insbesondere die 1975 beginnende Stationierung neuer taktischer Nuklearwaffen (SS-21, SS-22, SS-23 sowie nukleare Artillerie) und die für 1976 erwartete Dislozierung von neuen, mobilen Mittelstreckenraketen vom Typ SS-20²², zwang jedoch dazu, über eine Stärkung des westlichen Verteidigungsdispositivs nachzudenken, wenn es nicht gelang, diese sowjetischen Systeme in die laufenden Rüstungskontrollverhandlungen einzubeziehen. Die vom Kanzler apostrophierte „Strategie des Gleichgewichts“²³ erforderte die Aufrechterhaltung einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit auf allen Ebenen.

Erste Weichenstellungen wurden auf zwei Konferenzen der Staats- und Regierungschefs im Mai 1977 in London („Weltwirtschaftsgipfel“, 7.–8. 5. 1977; „NATO-Gipfel“, 10.–11. 5. 1977) vorgenommen. Nachdem Präsident Carter die Industriestaaten zu einem höheren und konzentrierteren Verteidigungsbeitrag aufgerufen

²² Während bislang in den NATO-Kommuniqués in eher allgemeiner Form Sorge über die Verstärkung der Kampfkraft des Warschauer Paktes geäußert wurde, wird in dem Kommuniqué über die Tagung des Defence Planning Committee am 7. u. 8. Dezember 1976 in Brüssel explizit auf die SS-20 verwiesen. Dort heißt es: „In the nuclear field significant improvements are being made with the appearance of new nuclear weapon delivery systems equipped with multiple warheads; this includes the expected deployment of the SS-20 mobile intermediate range ballistic missiles capable of striking targets in the whole of Europe and beyond.“ *Texts of Final Communiqués*, II, a. a. O., S. 57. Die SS-20, ein Feststoff-getriebener zweistufiger Flugkörper mit einer Reichweite von 2700 nautischen Meilen, die drei, unabhängig voneinander in ihre Ziele lenkbare Gefechtsköpfe tragen kann, war eine Parallelenwicklung zu der dreistufigen Interkontinentalrakete vom Typ SS-16. Während die SS-16 unter die Begrenzungen der SALT-Abkommen fiel, war dies aufgrund ihrer kürzeren Reichweite bei der SS-20 nicht der Fall. Anstelle der ursprünglich projektierten Dislozierung von SS-16 ICBM entschied sich die sowjetische Führung daher etwa 1974/75 für die Produktion der SS-20. Vgl. Robert P. Berman und John C. Baker, *Soviet Strategic Forces. Requirements and Responses*, Washington, DC, 1982, S. 93.

²³ Vgl. Helmut Schmidt, *Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte*, Stuttgart 1969, S. 18 ff. Siehe auch dessen Akademische Festrede zum zehnjährigen Bestehen der Hochschule der Bundeswehr Hamburg, in: *Zehn Jahre Hochschule der Bundeswehr Hamburg. Reden zur akademischen Feier am 3. Oktober 1983*, Hamburg 1983, S. 34 ff.

hatte, beschloß der Nordatlantik-Rat, seine Verteidigungsminister mit der Ausarbeitung eines langfristigen Verteidigungsprogramms zu beauftragen, das die reguläre Streitkräfteplanung auf dem Gebiet der konventionellen Streitkräfte ergänzen sollte. Diesen Beschluß machte sich in der darauffolgenden Woche das Gremium der Verteidigungsminister, der Verteidigungsplanungsausschuß (Defense Planning Committee = DPC), zu eigen²⁴.

Die Minister konnten dabei auf Überlegungen zurückgreifen, die bereits im Herbst des vorangegangenen Jahres im Rahmen der NATO diskutiert²⁵, jedoch bisher nicht in konkrete Vorhaben umgesetzt worden waren. Zur Ausarbeitung eines entsprechenden langfristigen Verteidigungsprogrammes (Long-Term-Defense-Programm = LTDP) setzten sie neun Arbeitsgruppen ein und beauftragten diese, konkrete Vorschläge für Verbesserungen auf den verschiedensten Bereichen vorzulegen. Eine zehnte Arbeitsgruppe, die der Nuklearen Planungsgruppe unterstellt wurde, sollte die ebenfalls bereits begonnene Überprüfung der taktischen Nuklearstreitkräfte fortführen. Ein neues Element war die Aufforderung an die Mitgliedsländer, ihre Ausgaben für Verteidigungszwecke jährlich um real 3% oder mehr zu erhöhen – soweit dies ihre wirtschaftliche Lage zuließ²⁶. Dieses langfristige Verteidigungsprogramm wurde dann auf der Grundlage der von diesen Gruppen ausgearbeiteten Vorlagen auf einer weiteren Konferenz der Staats- und Regierungschefs am 30. und 31. Mai 1978 in Washington verabschiedet²⁷.

²⁴ Vgl. das Kommuniqué über die Tagung des NATO-Rats am 10. und 11. Mai 1977 in London, in: Texts of Final Communiqués, II, a. a. O., S. 65–67; Kommuniqué des Verteidigungsplanungsausschusses und Ministerweisung („Ministerial Guidance“) vom 18. 5. 1977, ebenda, S. 68–74. Sicherheitsfragen wurden auf dem Weltwirtschaftsgipfel zwar angesprochen, fanden jedoch auf französischen Wunsch keinen Eingang in die gemeinsame Erklärung.

²⁵ Vgl. Kommuniqué über die Tagung des Verteidigungsplanungsausschusses am 7. und 8. Dezember 1976 in Brüssel, ebenda, S. 56–59. Auf amerikanischer Seite waren entsprechende Überlegungen vor allem von dem ehemaligen Botschafter der USA in der Türkei und damaligen Berater von U. S. Verteidigungsminister Harold Brown, Robert W. Komer, angestellt worden. In diesem Zusammenhang spielten drei von diesem 1976/77 verfaßte RAND-Berichte eine Rolle, die im April als „Komer Report“ publik wurden. Die wichtigsten Punkte sind in dem folgenden Beitrag enthalten: Robert W. Komer, Ten Suggestions for Rationalizing NATO, in: *Survival*, Bd. XIX, Nr. 2 (März/April 1977), S. 67–72. Für die Argumentation der USA auf dem NATO-Gipfel in London siehe auch die Rede von Präsident Carter am 10. Mai 1977 auf demselben, abgedruckt in: *Survival*, Bd. XIX, Nr. 4 (Juli/August 1977), S. 175–177.

²⁶ Vgl. Ministerweisung vom 18. 5. 1977, in: Texts of Final Communiqués, II, S. 74. Zur Vorgeschichte und Problematik der sogen. „3%-Lösung“ vgl. auch Foreign Policy Research Institute, *The Three Per Cent Solution and the Future of NATO*, Philadelphia, PA, 1981.

²⁷ Vgl. das Kommuniqué über die Sitzung des NATO-Rates am 30. und 31. Mai 1978 in Washington, in: Texts of Final Communiqués, II, S. 90–95; ferner Weißbuch 1979, S. 128 f. Dieses Programm sah im einzelnen folgende zehn Verstärkungsprogramme für die Bündnisstreitkräfte vor:

- Bereitschaftsstand der Streitkräfte;
- Verstärkungstreitkräfte;
- Reservistenmobilisierung;
- Seestreitkräfte;
- Luftverteidigung;

Wenig internationale Aufmerksamkeit fand damals eine Passage in der Rede von Bundeskanzler Schmidt am 10. Mai 1977 vor dem Nordatlantik-Rat. Nach seiner Auffassung führten die SALT-Vereinbarungen zu einer Stabilisierung der strategischen Parität zwischen den USA und der Sowjetunion, die die strategischen Waffen zunehmend zu einer „weapon of last resort“ werden ließ. Dadurch gewannen die konventionellen Streitkräfte in Europa an Bedeutung und machten es erforderlich, auch dort ein konventionelles Gleichgewicht herbeizuführen. Dies könnte entweder durch verstärkte eigene Leistungen oder durch beiderseitige Reduzierungen auf einen gemeinsamen Plafond geschehen. Schmidt sprach sich in diesem Zusammenhang für verstärkte gemeinsame Anstrengungen bei den MBFR-Verhandlungen aus²⁸. Der Bundeskanzler nahm mit diesen Ausführungen Überlegungen vorweg, die dann fünf Monate später in seiner Alastair-Buchan-Gedenkrede weltweite Aufmerksamkeit fanden.

Die Bundesrepublik und die europäischen Verbündeten der USA begrüßten zwar die Initiative der Carter-Administration, zu weitreichenden Vereinbarungen mit der Sowjetunion auf dem Gebiet der strategischen Offensivwaffen zu kommen, sie beobachteten jedoch mit Besorgnis die amerikanische Tendenz, sowjetische Zugeständnisse mit Entgegenkommen bei Systemen im nicht-strategischen Bereich zu honorieren. Im März 1977 scheiterte jedoch der Versuch der neuen Regierung in Washington, Moskau für drastische Reduzierungen bei den Offensivsystemen zu gewinnen, es blieb im wesentlichen bei den in Wladiwostock getroffenen Vereinbarungen. Ebenso wie die Behandlung des sowjetischen Backfire-Bombers lag damit auch die Frage einer Beschränkung von fortgeschrittenen und insbesondere weitreichenden Marschflugkörpern wieder auf dem Verhandlungstisch. Washington war nunmehr bereit, Beschränkungen für Marschflugkörper zu akzeptieren (zwar nicht im Vertrag selbst, sondern nur in einem in seiner Laufzeit auf drei Jahre begrenzten Protokoll), ohne daß das Problem der SS-20 angesprochen oder vertragliche Begrenzungen des Backfire-Bombers vorgesehen wurden. Die Europäer kritisierten an dieser Regelung vor allem, daß die von den sowjetischen Systemen mittlerer Reichweite ausgehende Bedrohung Westeuropas völlig außer Betracht blieb. Außerdem mißtrauten sie der zeitlichen Begrenzung von Marschflugkörperrestriktionen und fürchteten, daß langfristige europäische Verteidigungsoptionen behindert würden.

- Führungssysteme und Fernmeldewesen;
- elektronische Kampfführung;
- Rationalisierung und Standardisierung;
- Logistik;
- Modernisierung der nuklearen Kräfte in und für Europa.

Zu den Motiven und Zielen des LTDP vgl. auch Robert W. Komer, Das langfristige Verteidigungsprogramm der NATO: Ursprünge und Ziele, in: *NATO Brief*, Nr. 3, 1978, S. 9–12.

²⁸ Vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Schmidt am 10. Mai 1977 vor dem NATO-Rat in London, abgedruckt in: *Bulletin*, Nr. 51, 13. 5. 1977, S. 467–470. In dieser Fassung heißt es, daß SALT II die Parität auf der Ebene der strategischen Waffen stabilisieren werde (S. 469). Dadurch wachse die Bedeutung der anderen Systeme. Im gleichfalls offiziellen englischen Text lautet die entsprechende Passage: „The SALT process may lead to a *paralyzation* of the Soviet and American central strategic forces ...“ Vgl. *Survival*, Bd. XIX, Nr. 4 (Juli / August 1977), S. 177.

Die Frage der Marschflugkörper führte im Laufe des Jahres 1977 als Folge der zunehmenden Bedrohung durch sowjetische SS-20-Raketen als auch durch politische Ungeschicklichkeiten von seiten der amerikanischen Administration zu einer Belastung der europäisch-amerikanischen Beziehungen. Aus europäischer Sicht machte die wachsende sowjetische Bedrohung die Suche nach Nachfolgesystemen für die alternde Flotte an bemannten Bombern dringlich. Die Aufstockung der SACEUR zur Verfügung stehenden F-111 um ein Geschwader und der Poseidon SLBM auf 400 Gefechtsköpfe reichte zumal deshalb nicht aus, weil diese Systeme politisch zwar vorhanden, aber operativ nicht voll verfügbar waren. Aus ähnlichen Gründen lehnte der britische Verteidigungsminister Fred Mulley auch einen Vorschlag von US-Verteidigungsminister Harold Brown ab, künftig auf landgestützte Abschreckungsstreitkräfte in Europa zu verzichten und diese stattdessen auf See zu dislozieren. Aus vielerlei Gründen boten sich Marschflugkörper als ein geeignetes europäisches System an, insbesondere wenn sie mit präzisionsgelenkten Gefechtsköpfen ausgestattet wurden²⁹.

1977 war jedoch in den USA noch keine Entscheidung zugunsten einer spezifischen ACM-Konfiguration, geschweige denn überhaupt eine Entscheidung für die Produktion von Marschflugkörpern getroffen worden. Am wahrscheinlichsten schien eine militärische Nutzung von luftgestützten Marschflugkörpern (air launched cruise missiles = ALCM), um die Eindringtiefe der bemannten Flugzeuge zu vergrößern, und zwar vor allem dann, wenn sich die Carter-Administration dafür entschied, auf die Produktion des B-1-Bombers zu verzichten. Dieser Möglichkeit trugen die amerikanischen SALT-Vorschläge Rechnung, indem die Reichweitenbegrenzung für die ALCM mit 2500 km weit bemessen wurde, während die USA meinten, auf die Produktion von see- und landgestützten Systemen mit größerer Reichweite als 600 km verzichten zu können. Dies waren aber gerade diejenigen Systeme, die für die Europäer in Frage kamen.

In dieser Situation beschloß die Regierung Carter, die Verbündeten umfassend, und wie sie meinte, unvoreingenommen über die Vor- und Nachteile von Marschflugkörpern zu informieren. Nach längerem internen bürokratischen Gerangel zwischen dem Außen- und dem Verteidigungsministerium über die Gewichtung politischer und militärischer Aspekte bei der vorgesehenen Unterrichtung reiste Leslie Gelb, der Leiter der Abteilung für politisch-militärische Fragen im State Department

²⁹ Zu den Befürwortern einer Marschflugkörper-Option gehörten damals der britische Verteidigungsminister Fred Mulley, der ein Nachfolgesystem für die alternden britischen V-Bomber und Polaris-Unterseeboote suchte, sowie sein deutscher Kollege Georg Leber, der in einem Interview am Rande der NATO-Tagung im Dezember 1977 in Brüssel sagte, Marschflugkörper könnten ein Instrument kompensatorischer Gegenrüstung der NATO zum Ausgleich der sowjetischen Überlegenheit im Bereich der „kontinentalen“ Kernwaffensysteme sein; vgl. Lothar Ruehl, Der Beschluß der NATO zur Einführung nuklearer Mittelstreckenwaffen, in: *Europa-Archiv*, Folge 4/1980, S. 99–110 (S. 102); vgl. ferner Richard Burt, The SS-20 and the Strategic Balance, in: *The World Today*, Bd. 33, Nr. 2 (Februar 1977), S. 43–51; ders., The Scope and Limits of SALT, in: *Foreign Affairs*, Bd. 56, Nr. 4 (Juli 1978), S. 751–770.

(Political-Military Affairs = PM), mit einer Delegation beider Ressorts nach Brüssel, um dort die Verbündeten im NATO-Rat zu unterrichten. Da einerseits die Amerikaner ihre eigene Position noch nicht festgelegt hatten, andererseits inneradministrative Probleme klare Aussagen verhinderten, war das Ergebnis dieser Unterrichtung eher größere Verwirrung denn Aufklärung. Die Europäer vermuteten, Washington wolle ihnen eine militärische Nutzung von Marschflugkörpern ausreden, um seinerseits die SALT-Verhandlungen nicht zu gefährden³⁰. In der Sache vertrat die Carter-Administration weiterhin die Auffassung, daß die SS-20 keine neue Bedrohung darstellte, der nicht mit den vorhandenen Potentialen adäquat begegnet werden könnte³¹.

Weitere Irritationen in den europäisch-amerikanischen Beziehungen gab es im Sommer 1977 in Hülle und Fülle. Die Bemühungen der Carter-Administration, die Weiterverbreitung von Kernwaffen durch eine Beschränkung des nuklearen Brennstoffkreislaufes zu verhindern, kollidierten mit deutschen und französischen Interessen, ihre nationalen Kernkraftindustrien durch umfangreiche Export- und Kooperationsprogramme mit Ländern der Dritten Welt auf eine breitere wirtschaftliche Grundlage zu stellen³². Presseberichte über eine interministerielle Studie zur amerikanischen Verteidigungspolitik (Presidential Review Memorandum No. 10 = PRM 10), die den Eindruck vermittelten, im Falle eines konventionellen Angriffs des Warschauer Paktes in Mitteleuropa sei ein Rückzug der NATO-Streitkräfte auf die Linie Weser-Lech vorgesehen, sorgten für Unruhe insbesondere in der Bundesrepublik, die im Konfliktfall die Preisgabe eines Drittels ihres Territoriums fürchten mußte. Verteidigungsminister Brown beeilte sich zwar zu versichern, daß die Vereinigten Staaten nicht beabsichtigten, vom gemeinsamen NATO-Konzept der Vorverteidigung abzugehen, konnte aber nicht alle Bedenken zerstreuen. Die Bundesregierung in Bonn bemühte sich zwar öffentlich, mögliche Differenzen herunterzuspielen, war jedoch verärgert über das, was sie als leichtfertige Washingtoner Gedankenspiele ansah³³. Schließlich belastete ein sensationell aufgemachter Artikel von Walter Pincus in der *Washington Post* über die Einführung von „Neutronenwaffen“ die europäisch-amerikanischen Beziehungen. Durch ihn wurde eine bündnisinterne Diskussion hochgespielt, die seit etwa einem Jahr in der NPG im Gange war und in der eine mögliche Dislozierung von Sprengsätzen mit erhöhter radioaktiver Strahlung und geringem Kollateralschaden im Bündnis (d. h. primär in der Bundesrepublik) geprüft wurde³⁴.

³⁰ Vgl. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 211; ferner Art/Ockenden, *The Domestic Politics of Cruise Missile Development*, a. a. O.

³¹ Vgl. *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, Report prepared for the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, U. S. House of Representatives, 96th Congress, Washington, D. C., 31. 12. 1980, S. 19.

³² Zu den deutsch-amerikanischen Meinungsverschiedenheiten in der Nuklearpolitik vgl. Karl Kaiser, *Auf der Suche nach einer Welt-Nuklearordnung. Zum Hintergrund deutsch-amerikanischer Divergenzen*, in: *Europa-Archiv*, Folge 6/1978, S. 153–172.

³³ Vgl. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 213 f.

³⁴ Vgl. Walter Pincus, *Neutron Killer Warhead Buried in ERDA Budget*, in: *The Washington Post*, 4. bzw. 6. Juni 1977; S. T. Cohen, *The Neutron Bomb: Political, Technological and Military Issues*, Cambridge, MA, u. Washington, DC, 1978; Sherri L. Wassermann, *The Neutron Bomb Controversy*

Diese Irritationen ebenso wie das moralische Pathos der Carter Administration (insbesondere in der Menschenrechtsfrage) addierten sich in Westeuropa zum Bild einer wenig berechenbaren Administration, die insbesondere in der Sicherheitspolitik den eigenen Zielen Vorrang gab vor der Rücksichtnahme auf die Verbündeten. Einem flinkzüngigen Politiker wie Helmut Schmidt fiel es schwer, sein Mißfallen über die, aus seiner Sicht, unberechenbare Politik der amerikanischen Administration zu verbergen.

Vor diesem Hintergrund sicherheitspolitischer Unsicherheiten ebenso wie Irritationen im europäisch-amerikanischen Verhältnis ist sowohl die Rede, die der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt am 28. Oktober 1977 vor dem International Institute for Strategic Studies in London hielt, als auch die Aufmerksamkeit zu verstehen, die dieser Rede weltweit zuteil wurde.

Im sicherheitspolitischen Teil der Rede – weite Passagen waren der Wirtschaftspolitik gewidmet – ging Schmidt der Frage nach, welche Auswirkungen das durch SALT festgeschriebene nuklearstrategische Gleichgewicht zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten auf die westliche Sicherheitspolitik habe. Da sich durch SALT die strategischen Nuklearpotentiale beider Weltmächte neutralisierten, wüchse in Europa die Bedeutung der Disparitäten zwischen Ost und West auf nuklear-taktischem und konventionellem Gebiet. In seinen Schlußfolgerungen ging er dann in einem wichtigen Punkt über seine Ausführungen vom Mai 1977 hinaus: er forderte nicht nur Anstrengungen zur Herbeiführung eines konventionellen Gleichgewichtes – vor allem durch neue Verhandlungsinitiativen bei MBFR³⁵ –, sondern auch Parität bei den taktisch-nuklearen Waffensystemen in Europa. Fall es nicht gelänge, die hier bestehenden Ungleichgewichte auf dem Wege der Rüstungskontrolle abzubauen, müßte die Allianz bereit sein, die für die Strategie der Flexiblen Erwidmung erforderlichen und geeigneten Mittel bereitzustellen³⁶.

sy. A Study in Alliance Politics, New York 1983; David Whitman, *The Press and the Neutron Bomb*, Mskr., Harvard College 1983.

³⁵ Die Ausführlichkeit des MBFR betreffenden Teils der Rede und seine ungekürzte Wiedergabe im regierungsamtlichen *Bulletin* hatten bündnisinterne und innenpolitische Gründe. Schmidt wollte die internen Überlegungen über neue Initiativen bei den ins Stocken geratenen MBFR-Verhandlungen beschleunigen. Innenpolitisch bedeuteten sie eine öffentliche Parteinahme für die Vorschläge des Verteidigungsministeriums gegenüber der wesentlich zurückhaltenderen Position des Auswärtigen Amtes.

³⁶ Vgl. Schmidt, *Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit*, a. a. O., S. 1014 ff. Die Rede inkorporierte bewußt Passagen der Ausführungen Schmidts vom 10. 5. 1977 vor dem NATO-Rat. Für den sicherheitspolitischen Teil der Rede hatten der Leiter Planungsstab im Bundesministerium der Verteidigung, Dr. Walther Stützle, und der Leiter der Politischen Abteilung im Bundeskanzleramt, Jürgen Ruhfus, Entwürfe geliefert. Den Hauptteil seiner Rede, der aus der „Schreibstube“ des Kanzleramtes stammte, widmete Schmidt jedoch den ökonomischen Dimensionen von Sicherheit: einem funktionstüchtigen Weltwirtschaftssystem, der Sicherstellung der Rohstoff- und Energieversorgung sowie der Entwicklung ausgewogener und stabiler Wirtschaftsbeziehungen mit den planwirtschaftlichen Ländern des Ostens. Seine ursprüngliche Absicht, 30 Jahre nach Verkündung des Marshall-Planes einige grundlegende Aussagen zum Zusammenhang von wirtschaftlicher Stabilität und militärischer Sicherheit zu machen, konnte Schmidt nicht verwirkli-

Schmidt wollte seine Rede zum damaligen Zeitpunkt aber keinesfalls als Forderung nach neuen Waffensystemen verstanden wissen. Ihn trieb vielmehr die Sorge um, daß die von den Weltmächten USA und Sowjetunion angestrebte strategische Rüstungsbeschränkung auf Kosten der Europäer gehen und ihre Sicherheitsinteressen beeinträchtigen könnte. Er fürchtete, gleichsam zwischen der Ebene der strategischen Waffen, die im Rahmen von SALT II beschränkt werden sollten (zusammen mit Beschränkungen von Marschflugkörpern im Protokoll), und der konventionellen Ebene, über die im Rahmen von MBFR (ebenfalls unter Einbeziehung einiger westlicher TNF in der im Dezember vorgelegten „Option III“) verhandelt wurde, würde eine „Grauzone“ entstehen, die nicht in den Rüstungskontrolldialog einbezogen war und auf der die Sowjetunion durch einseitige Aufrüstungsmaßnahmen das auf den anderen Ebenen hergestellte Gleichgewicht „aushebeln“ bzw. politisch operationalisieren konnte. Sein Ziel war die Einbeziehung der weitreichenden taktisch-nuklearen Systeme beider Seiten in das SALT II-Abkommen – wenn nicht in den Vertragstext, dann in die Prinzipienklärung, in der Verhandlungsziele für SALT III skizziert wurden. Schmidt konnte sich dabei auf ein „Grauzonen-Papier“ stützen, das ihm im Frühjahr 1977 der Leiter Planungsstab im BMVg, Dr. Walther Stützle, ausgearbeitet hatte³⁷.

Vor allem aber ging es Schmidt darum, die Aufmerksamkeit des Westens auf die Tatsache zu lenken, daß dieser gegenwärtig über kein strategisches Gesamtkonzept verfügte. In den USA war der Kissinger-Schlesinger-Ansatz zugunsten der Priorität einer SALT-Vereinbarung mit der Sowjetunion aufgegeben worden; in der Bundesrepublik scheiterte der Versuch, militärische Planung und Verhandlungsoptionen übergreifenden sicherheitspolitischen Zielsetzungen unterzuordnen, an den Interessengegensätzen zwischen Verteidigungsministerium und Auswärtigem Amt. Dies erschwerte es der Bundesregierung in der Folge, die durch die Rede des Bundeskanzlers geweckten Erwartungen mit konkreten Vorschlägen zu substantiieren.

Am stärksten war die Wirkung der Rede Schmidts in den Vereinigten Staaten. Seine Kritik an der amerikanischen SALT-Position wurde durchaus ernst genommen, auch wenn sich die amerikanische Regierung seit etwa Mitte 1977 bemüht hatte, die NATO-Verbündeten intensiver und ausführlicher als zuvor über die Verhandlungen zu informieren. Schmidts Aussage, daß das Prinzip der Parität für alle Waffenarten gelten mußte, wurde vor allem vor dem Hintergrund der wachsenden Bedrohung durch die sowjetischen SS-20 einerseits und der NATO-internen Debatte über eine Modernisierung der taktisch-nuklearen Waffensysteme in Europa andererseits gesehen. Ohne daß dieser Begriff von Schmidt benutzt worden war (aber ihm zugeschrie-

chen. In den Wochen unmittelbar zuvor war der Kanzler durch die Schleyer- und „Landshtut“-Entführungen völlig absorbiert. Er konnte nur noch Akzente setzen. Den Text der veröffentlichten Fassung (die nach der vom IISS angefertigten Tonbandaufzeichnung angefertigt wurde) hat er jedoch eigenhändig mit grünem Filzstift redigiert.

³⁷ Die Darstellung der Mouvée Schmidts und der innerhalb der Bundesregierung angestellten Überlegungen stützt sich auf Interviews, die die Verfasserin 1984 mit Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt, Dr. Walther Stützle und weiteren seiner damaligen Berater führen konnte.

ben wurde), bereicherte nun ein neues Konzept die sicherheitspolitische Diskussion: jenes des „eurostrategischen Gleichgewichts“³⁸.

Unter dem Eindruck der Debatte über die Marschflugkörper und der insbesondere von der Bundesregierung vorgebrachten Forderung, die Dislozierung weitreichender GLCM und SLCM nicht durch verhandlungstaktische Arrangements zu beschränken, kam Washington allmählich zu der Überzeugung, daß den europäischen Befürchtungen wahrscheinlich nur mit der Stationierung neuer weitreichender Nuklearwaffen durch die NATO begegnet werden könnte. Dies änderte jedoch zunächst nichts an der Grundauffassung, die Außenminister Vance auch bei den SALT-Hearings des Senates vertrat, daß die vorhandenen Systeme der USA zur Abschreckung eines Angriffs und zur Verteidigung Europas ausreichten. Außerdem hatte für die amerikanische Administration weiterhin der Abschluß eines SALT-II-Abkommens Vorrang³⁹.

Auf diese Weise wurde jedoch der Grundstock für spätere Mißverständnisse gelegt. Den politisch begründeten Besorgnissen der Europäer, die sich primär gegen die amerikanische Verhandlungsstrategie bei SALT richteten, glaubten die USA vor allem militärisch, mit der Einführung neuer Waffensysteme, begegnen zu sollen. Nach dem Fiasco in der Frage der Neutronenwaffen, als Präsident Carter die Vertagung einer Produktionsentscheidung in dem Moment ankündigte (7. April 1978), als sich die Westeuropäer unter gewissen Bedingungen bereit erklärt hatten, einer Dislozierung zuzustimmen⁴⁰, wuchs der Glaube an die Notwendigkeit einer derartigen Lösung. Nach dem Offensichtlichwerden amerikanischer Führungsschwäche schien eine Demonstration der Entschlossenheit und der Stärke von seiten Washingtons erforderlich.

³⁸ So schreibt der damalige amerikanische Außenminister Cyrus Vance in seinen Memoiren: „Chancellor Helmut Schmidt, whom I regard as an outstanding statesman and for whom I have the greatest respect, delivered a speech in London emphasizing the German conviction that parity in intercontinental strategic weapons and the prospect of further strategic limitations in SALT II without any constraints on the SS-20 would have a negative effect on what he called the „Eurostrategic“ balance of nuclear forces. We had hoped to conduct a study of NATO nuclear requirements in the 1970's and beyond out of the limelight, free from the pressures generated by intense public interest and scrutiny. After the Schmidt speech this was no longer possible.“ Cyrus Vance, *Hard Choices. Critical Years in America's Foreign Policy*, New York 1983, S. 67.

³⁹ Vgl. Raymond L. Garthoff, *The NATO Decision on Theater Nuclear Forces*, in: *Political Science Quarterly*, Bd. 98, Nr. 2 (Sommer 1983), S. 197–214 (hier S. 200 f.); ferner Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 215 ff.

⁴⁰ Vgl. Wassermann, *The Neutron Bomb Controversy*, a. a. O., S. 124 f.; Whitman, *The Press and the Neutron Bomb*, a. a. O., S. 101 ff.; Zur Reaktion in der Bundesrepublik vgl. ferner Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Die Neutronenwaffe. Zusammenstellung von offiziellen Erklärungen*, Bonn 1979, S. 58 ff.

III.

Das langfristige Verteidigungsprogramm der NATO sollte aus amerikanischer Sicht vor allem die konventionelle Verteidigungsbereitschaft der Allianz erhöhen; aus europäischer Sicht war es eher ein Element transatlantischer Lastenteilung, ein Signal, daß auch die Europäer zu größeren eigenen Verteidigungsleistungen bereit waren. Die Arbeitsgruppe 10, die sich mit einer Überprüfung der taktischen Nuklearwaffen befassen sollte und deshalb der Nuklearen Planungsgruppe unterstellt worden war, war eingesetzt worden, um Befürchtungen der Europäer entgegenzuwirken, die USA beabsichtigten eine „Entkoppelung“ der konventionellen von der nuklearen Dimension.

Angesichts der Irritationen im Sommer 1977 gewann dieser Aspekt weiter an Bedeutung. Auf der Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe der NATO am 11. und 12. Oktober 1977 in Bari schlug US-Verteidigungsminister Harold Brown vor, die Arbeiten der „Task Force 10“ dadurch hervorzuheben, daß sie auf „hoher Ebene“ tagen sollte, d. h. ihre Mitglieder sollten sich aus hochrangigen Vertretern der nationalen Verteidigungsministerien (daher der Name: High Level Group = HLG), und nicht aus Mitgliedern der verschiedenen Stäbe und Delegationen in Brüssel rekrutieren. Die NPG hatte zwar schon zuvor öfter Expertengruppen mit nationalen Vertretern eingesetzt; die Delegation von Abteilungsleitern in eine derartige Gruppe war jedoch ungewöhnlich und unterstrich ihren Rang. Den Vorsitz der HLG hatte der Staatssekretär für Internationale Sicherheitspolitik (Assistant Secretary for International Security Affairs = ISA) im amerikanischen Verteidigungsministerium, David E. McGiffert, inne, die Bundesrepublik wurde in der Regel durch den Leiter der Abteilung Militärpolitik im Führungsstab Streitkräfte, Brigadegeneral Peter Tandeci, vertreten. In der Intention eine Geste an die Adresse der Europäer und ein Versuch, die Bemühungen um eine Verstärkung der konventionellen Streitkräfte nicht durch langwierige Nukleardiskussionen zu behindern, entwickelte die HLG eine zunehmende Eigendynamik, die bald nicht mehr viel mit den Arbeiten zum Long Term Defense Program zu tun hatte⁴¹.

Auf ihren ersten Sitzungen befaßte sich die High Level Group mit einer Bestandsaufnahme des gesamten Spektrums der Kernwaffen in und für Europa, und mit der Frage möglicher Modernisierungen des NATO-Potentials an nuklearen Gefechtsfeldwaffen. Damit führte sie die Diskussion weiter, die in der NPG 1976 im Zusammenhang mit der von Verteidigungsminister Rumsfeld vorgelegten TNF-Studie begonnen worden war. Außerdem machte sie sich ein vom Internationalen Militärischen Stab der NATO erarbeitetes Papier zu eigen, in dem einige bereits initiierte oder ge-

⁴¹ Hinzu kamen inneradministrative Gesichtspunkte, z. B. McGiffert eine konkrete Aufgabe zu geben. Vgl. auch Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, a. a. O., S. 34; *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, a. a. O., S. 19f.; Thomson, *The LRTNF decision*, a. a. O., S. 605f. Die folgende Darstellung der Arbeiten der HLG stützt sich weitgehend auf diese drei Publikationen, ergänzt durch eigene Recherchen in Bonn, London und Washington.

plante Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung des vorhandenen Kernwaffenpotentials aufgelistet wurden. Dieses Papier, das von Teilnehmern als „cosmetic exercise“ beschrieben wurde, diente als Zwischenbericht für den Washingtoner NATO-Gipfel, auf dem das gesamte Long Term Defense Program offiziell verabschiedet wurde.

Ab Februar 1978 konzentrierte sich die High Level Group jedoch auf die langfristige Modernisierung der weitreichenden taktischen Nuklearstreitkräfte der Allianz. Die Initiative ging dabei im wesentlichen von Großbritannien aus, dessen Vertreter in der HLG, Michael Quinlan (stellv. Unterstaatssekretär für Politische Fragen im Verteidigungsministerium), den Meinungsbildungsprozeß in diesem Gremium nachhaltig beeinflusste. Als Diskussionsgrundlage diente ein von McGiffert im Februar 1978 vorgelegtes Papier, in dem folgende vier Alternativen zur Diskussion gestellt wurden:

- Verzicht auf jegliche Modernisierung;
- Aufbau eines erst zu nehmenden Potentials an nuklearen Gefechtsfeldwaffen;
- begrenzte Modernisierung des Potentials an taktischen Kernwaffen großer Reichweite;
- Entwicklung eines nuklearen Potentials in Europa, das geeignet wäre, im Rahmen eines begrenzten nuklearen Krieges Schläge gegen militärische und zivile Ziele in der Sowjetunion zu führen.

Ein erstes Meinungsbild zeigte, daß nur die dritte Option konsensfähig war. Angesichts des Aufwuchses an sowjetischen SS-20-Raketen schien die erste Option nicht adäquat, zumal die Europäer sicherstellen wollten, daß im Rahmen von SALT-II die Möglichkeit einer Einführung von Marschflugkörpern nicht wegverhandelt würde. Die zweite Option wurde fallengelassen, da die Europäer kein Interesse am Aufbau eines erst zu nehmenden Potentials an nuklearen Gefechtsfeldwaffen hatten, deren Einsatz unermessliche Schäden auf ihrem Grund und Boden anrichten und ihrer Bevölkerung große Verluste zufügen würde. Die vierte Option beinhaltete schließlich die Gefahr einer Entkoppelung des strategischen Potentials der USA von demjenigen zur Verteidigung Europas. Die dritte Option wurde deshalb gewählt, weil mit ihr die Verbindung der strategischen Systeme der USA mit den taktisch-nuklearen Kernwaffen und den konventionellen Streitkräften der Allianz sichtbar gestärkt und eine deutliche Antwort auf die Dislozierung der SS-20 gegeben werden konnte. Gleichzeitig war die Art der Gegenmaßnahme jedoch begrenzt, um den Fortgang des Entscheidungsprozesses möglichst nicht zu belasten⁴².

Innerhalb weniger Wochen bildete sich in der High Level Group ein weitgehender Konsens darüber heraus, daß die beabsichtigte Modernisierung der weitreichenden Nuklearwaffen der Allianz (Long Range Theater Nuclear Forces = LRTNF) folgenden Kriterien genügen sollte:

- Die Modernisierung der LRTNF sollte keine drastische Abkehr von der bisherigen Praxis darstellen; weder sollten die Rolle und Funktion der Kernwaffen in und für

⁴² Vgl. Schwartz, NATO's Nuclear Dilemmas, a. a. O., S. 218; Walter Pincus, Birth of A Euromissile: Arms Decision Stirred Storm Around NATO, in: *The Washington Post*, 18.11. 1984; R. Jeffrey Smith, Missile Deployments Roil Europe, in: *Science*, 27. 1. 1984, S. 371–376 (S. 374f.).

- Europa noch ihre Anzahl verändert werden. Die Entscheidung fiel deshalb zugunsten eines „evolutionary upward adjustment“ aus;
- der Aufbau eines militärischen Gegengewichtes zu den sowjetischen SS-20-Raketen war nicht beabsichtigt; jedoch sollte eine unter Abschreckungsgesichtspunkten glaubwürdige Gegendrohung aufgebaut werden. Deshalb sollten Systeme ausgewählt werden, mit denen Ziele auf sowjetischem Territorium von Westeuropa aus bedroht werden könnten;
 - um die Glaubwürdigkeit der nuklearen Gegendrohung zu stärken, sollten die Systeme möglichst sichtbar sein. Darum wurde landgestützten LRTNF der Vorzug vor see- oder luftgestützten Systemen gegeben;
 - gleichzeitig sollte ihre Überlebensfähigkeit im Falle eines Erstangriffes möglichst groß sein; eine hohe Eindringfähigkeit und Zielgenauigkeit war ebenfalls erwünscht;
 - aus diesen, z. T. gegenläufigen Gründen (so widersprach die politische Forderung nach Sichtbarkeit dem militärischen Kriterium der größtmöglichen Überlebensfähigkeit) wurde einem Waffenmix der Vorzug vor einer Festlegung auf ein einziges System gegeben⁴³.

Offen blieb zunächst, welche Systeme modernisiert bzw. neu disloziert werden sollten. Zu diesem Zweck prüfte die High Level Group unter militärischen, politischen und finanziellen Gesichtspunkten die verschiedenen waffentechnischen Optionen. Relativ bald begann sich dabei die Auffassung durchzusetzen, daß es mit einer Modernisierung der vorhandenen Systeme allein nicht getan sein würde, jedenfalls nicht unter den von der HLG entwickelten Kriterien. Gleichzeitig begannen die Vertreter Bonns darauf zu drängen, daß die Stationierung nicht ausschließlich in der Bundesrepublik erfolgen dürfe. Sie verwiesen dabei auf die restriktiven Kriterien, welche die Bundesregierung für eine mögliche Dislozierung von Neutronenwaffen festgelegt und die Bundeskanzler Schmidt am 13. April 1978 im Deutschen Bundestag verkündet hatte⁴⁴. Außerdem deuteten sie an, daß die Bundesrepublik unter gewissen

⁴³ Vgl. The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces, a. a. O., S. 20.

⁴⁴ Vgl. die Erklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt am 13. April 1978 im Deutschen Bundestag, in: Deutscher Bundestag, Verhandlungen, VIII. Sitzungsperiode, 83. Sitzung (im folgenden zitiert als DBT/VIII/83), 13. 4. 1978, S. 6499–6504. Die drei Grundsätze der Bundesregierung waren:

- Bekräftigung der Verpflichtungen aus dem Nichtverbreitungsvertrag: Als Nichtkernwaffenstaat könne sich die Bundesrepublik an Entscheidungen über die Produktion von Nuklearwaffen nicht beteiligen, diese müßten eine souveräne Entscheidung der USA bleiben;
- Zusammenhang von Verteidigung und Entspannung: Nutzung der sich bietenden Möglichkeiten für Fortschritte bei Rüstungskontrollverhandlungen nach einer etwaigen Produktionsentscheidung;
- Keine Sonderrolle der Bundesrepublik: Die Bundesregierung werde die Lagerung von ER-Waffen auf dem Territorium der Bundesrepublik nur zulassen, wenn im Bündnis ein gemeinsamer Beschluß über ihre Einführung zustande komme, wenn die Dislozierung nicht allein auf deutschem Territorium erfolge, und wenn nicht innerhalb von zwei Jahren die westliche Seite deshalb auf eine Dislozierung verzichte, weil inzwischen entsprechende Verhandlungsergebnisse in Rüstungskontrollverhandlungen erzielt worden seien.

Voraussetzungen zwar Stationierungsland („host nation“) sein könnte, aber nicht daran denke, unter einem Zwei-Schlüssel-System auch Besitzer („user nation“) von LRTNF zu werden – im Unterschied zu Systemen kürzerer Reichweite (wie z. B. der Pershing IA, die seit 1969 bei Einheiten der Bundeswehr stationiert war). Drei Gesichtspunkte waren hier von Bedeutung:

- die Rolle der Bundesrepublik als Nichtkernwaffenstaat;
- die Selbstbeschränkung, zu der Bonn angesichts der Vorbehalte der USA gegen eine extensive Nutzung des Brennstoffkreislaufes für zivile Zwecke gedrängt wurde;
- die Sorge, eine deutsche Hand am Abzugshebel von Waffensystemen, mit denen sowjetisches Territorium erreicht werden konnte, würde in Moskau als provokativ empfunden und könnte die Ostpolitik der Bundesrepublik unnötig belasten;
- und schließlich die höheren Kosten, die auf die Bundesrepublik als möglicher Eigentümer von derartigen Systemen entfallen würden.

Obwohl die Verhandlungsführung durch McGiffert wesentlich zu den raschen Fortschritten der Arbeiten in der High Level Group beitrug, war im Frühjahr 1978 keineswegs sichergestellt, daß alle beteiligten Regierungen den eingeschlagenen Kurs voll mittrugen. Dies galt für die Bundesrepublik, aber auch für die Vereinigten Staaten. Als in Washington nähere Einzelheiten über den im Februar 1978 erzielten Konsens in der HLG bekannt wurden, verlegte sich das National Security Council (NSC) erst einmal aufs Bremsen, um sicherzustellen, daß innerhalb der amerikanischen Administration eine einheitliche Auffassung bestand, ehe die USA in der High Level Group irgendwelche Verpflichtungen eingingen. Dies geschah auf die Weise, daß das NSC einen eigenen Mann (James A. Thomson) in die amerikanische Delegation entsandte. Auch im State Department gab es zahlreiche Vorbehalte gegen eine mögliche Dislozierung von neuen LRTNF. Priorität hatte hier der Abschluß eines SALT-Abkommens. Alles sollte vermieden werden, das diese Verhandlungen bedrohen könnte. Wenn eine Stationierung allerdings den Europäern über ihre Befürchtungen hinsichtlich von SALT-II hinweghelfen würde, dann würde sich das State Department eher mit einer solchen Entwicklung anfreunden können. Aber auch die militärischen Experten waren sich zum damaligen Zeitpunkt keineswegs darüber einig, ob eine Dislozierung neuer LRTNF angesichts der vorhandenen strategischen Optionen sinnvoll sein und ob die in Frage kommenden Systeme und die Art ihrer Stationierung wirklich militärisch stabilisierend wirken würden⁴⁵.

Zunächst machte die Diskussion in der High Level Group raschere Fortschritte als diejenigen in den einzelnen Hauptstädten. Nach dem Ärger mit der Neutronenwaffe setzte sich in den USA jedoch die Auffassung durch, daß Washington nicht noch einmal in eine Situation kommen dürfte, in der seine Führungsfähigkeit in Zweifel gezogen werden konnte. Nach internen Vorbereitungen im NSC im Mai 1978 gab Präsident Carter im Juni 1978 eine inneradministrative Studie (PRM 38) zur Frage der

⁴⁵ Zur inneradministrativen Diskussion in Washington vgl. Schwartz, NATO's Nuclear Dilemmas, a. a. O., S. 219 ff.

Möglichkeiten weitreichender nuklearer Gefechtsfeldwaffen in Auftrag⁴⁶. In dieser sollten die Auswirkungen einer Dislozierung von neuen LRTNF auf das militärische Kräfteverhältnis zwischen NATO und Warschauer Pakt untersucht und die Implikationen für künftige Rüstungskontrollverhandlungen geprüft werden. Im einzelnen erhielt das State Department (PM) den Auftrag, einen historisch fundierten Problemüberblick zu geben. Das Verteidigungsministerium sollte, koordiniert von McGiffert und dem ISA, die militärische Begründung für eine mögliche LRTNF-Stationierung und dafür geeignete Waffensysteme geben. Der Geheimdienst (Central Intelligence Agency = CIA) sollte die sich abzeichnende Bedrohung durch sowjetische LRTNF und ihre Rückwirkungen auf eine ebensolche Dislozierung seitens der NATO bewerten. Die Abrüstungsbehörde (Arms Control and Disarmament Agency = ACDA) würde die Auswirkungen auf das Problem der Rüstungskontrolle untersuchen und mögliche Optionen für ihre Einbeziehung in Rüstungskontrollverhandlungen erarbeiten. Das NSC schließlich war verantwortlich für die Koordinierung dieser Arbeiten und für die Ausarbeitung einer Beschlußvorlage für den Hauptausschuß des NSC, das Special Coordinating Committee (SCC), dem der Präsident, der Verteidigungs- und der Außenminister, der Direktor des CIA und der Sicherheitsberater des Präsidenten angehörten.

Im Juni und Juli 1978 wurden die einzelnen Teilstudien erstellt, im August dann der Gesamtbericht vom NSC fertiggestellt. Darin wurden der amerikanischen Regierung zwei Optionen angeboten: Sie hatte entweder die Möglichkeit, den von der High Level Group der NATO eingeschlagenen Kurs eines „evolutionary upward adjustment“ zu unterstützen und der Allianz die dafür benötigten Waffensysteme zur Verfügung zu stellen; oder sie konnte versuchen, die Frage neuer taktisch-nuklearer Waffensysteme durch eine politische Lösung zu entaktualisieren, indem die USA SACEUR weitere strategische Streitkräfte assignierten. Auf Empfehlung des NSC sprach sich das SCC für die erste Alternative aus. Für die Dislozierung europäischer LRTNF sprachen sowohl politische als auch militärische Gründe, so z. B. die Befürchtungen der Europäer über die Entstehung einer „Grauzone“ zwischen den strategischen Systemen und der konventionellen Verteidigung, die Sorge vor einer „Entkoppelung“ des amerikanischen Potentials vom europäischen Kontinent, die Möglichkeit einer politischen „Antwort“ auf die sowjetischen SS-20 und die Vergrößerung der militärischen Optionen des Bündnisses für begrenzte Nuklearschläge im Sinne einer Eskalationskontrolle. Außerdem würden Verhandlungen über eine Beschränkung der sowjetischen SS-20 und Backfire-Bomber voraussichtlich nur dann Erfolg haben, wenn die NATO ihrerseits Entschlossenheit zur Modernisierung ihres LRTNF-Potentials demonstrierte. Aus diesen Gründen sollten die Vereinigten Staaten die Arbeit der High Level Group und den von dieser eingeschlagenen Kurs unterstützen⁴⁷.

⁴⁶ Zu PRM-38, „Long-Range Theater Nuclear Capabilities and Arms Control“, vgl. Garthoff, *The NATO Decision on Theater Nuclear Forces*, a. a. O., S. 202; Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 224 f.

⁴⁷ Vgl. ebenda; ferner Thomson, *The LRNTF decision*, a. a. O., S. 606 f.

Vor der abschließenden Beratung der amerikanischen Stellungnahme in der High Level Group reiste der Sicherheitsberater Präsident Carters, Zbigniew Brzezinski, Anfang Oktober nach Bonn, London und Paris, um die westeuropäischen Verbündeten über die LRTNF-Probleme zu konsultieren. Brzezinski nahm dabei aus Europa den Eindruck mit, daß die NATO-Partner über die Grauzonen-Problematik äußerst besorgt waren, sich jedoch noch keine feste Meinung hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Begegnung gebildet hatten⁴⁸. Sein Bericht impliziert ferner, daß bei seinen Gesprächen mit den europäischen Regierungschefs diese die politischen Aspekte akzentuierten, während die amerikanische Administration sich zugunsten einer militärischen Lösung entschieden hatte. Auf dieser Reise entstand ferner der Gedanke eines Vierer-Gipfels, der den Staats- und Regierungschefs die Möglichkeit geben sollte, die angesprochenen politisch-strategischen Fragen im kleinen Kreis auf höchster Ebene informell zu erörtern.

Nach der Beratung des Abschlußberichtes zu PRM-38 im National Security Council wies das SCC den Verteidigungsminister an, eine Unterlage über die zur Verfügung stehenden militärischen Optionen auszuarbeiten, die dann im Oktober 1978 der High Level Group vorgelegt und in den darauffolgenden Monaten von dieser beraten wurde. Unter Berücksichtigung der vom NSC und von der HLG gemachten Vorgaben boten sich fünf Waffensysteme an:

- eine modernisierte Version der Pershing-Rakete, die in zwei Typen seit 1961 bzw. 1969 bei den US-Streitkräften in Deutschland und bei der Bundeswehr im Einsatz war. Ihre Modernisierung war bereits im Gang, und zwar einmal als Pershing-II mit einer Reichweite von ca. 400–800 km (ähnlich wie die P-IA der Bundeswehr), als auch – seit 1977 – als Pershing II ER (= Extended Range) mit einer vergrößerten Reichweite von 1800 km⁴⁹. Beide Versionen würden mit wesentlich verbesserten Steuerungssystemen ausgestattet sein und damit eine höhere Treffgenauigkeit haben;
- eine mobile Mittelstreckenrakete (MRBM), deren Entwicklung von der amerikanischen Luftwaffe geplant war (Projekt „Long Bow“). Mit einer Reichweite von etwa 2700 km würde sie den für die Minuteman-III-Rakete entwickelten Sprengkopf tragen. Die Entwicklungsarbeiten waren jedoch noch nicht soweit gediehen,

⁴⁸ Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977–1981*, New York 1983, S. 294. Er faßte seine Eindrücke dort wie folgt zusammen: „What was striking in all three places was the degree to which the gray areas issue (TNF) is likely to become a major problem in alliance relationships in the 1980's. Europeans are worried; yet they are not quite sure what ought to be done about it and are likely to shrink away from any concrete solution. This is why it is so important to prepare them for the problem and yet not confront them with a ready-made solution. The more we can talk to them about it at the highest level, the better.“

⁴⁹ Im Februar 1978 hatten die USA die Verbündeten auf einem Treffen der HLG in Los Alamos über die Entwicklung einer P-II (ER) mit vergrößerter Reichweite (ca. 2400 km) informiert, die alternativ zu GLCM für eine Stationierung in Europa in Betracht gezogen werden konnte. Bei den deutschen Teilnehmern löste diese Information gemischte Gefühle aus: Interesse bei den Militärs, Sorgen bei den Politikern hinsichtlich der Auswirkungen der Stationierung eines Waffensystems, mit dem Ziele in der westlichen Sowjetunion angegriffen werden konnten.

daß eine Indienstellung Anfang der achtziger Jahre in Aussicht genommen werden konnte;

- Landgestützte Marschflugkörper (GLCM), die eine Alternativversion zu dem von der amerikanischen Marine entwickelten Tomahawk-Flugkörper darstellten. Der Vorzug dieses Flugkörpers bestand in der größeren Mobilität der Abschußvorrichtungen bei gleichzeitig hoher Zielgenauigkeit im Tiefflug;
- Seegestützte Marschflugkörper (SLCM), die von der amerikanischen Marine in verschiedenen Versionen entwickelt wurden, darunter auch ein für den Einsatz gegen Landziele geeigneter Typ. Gegen diese Option sprachen jedoch die von der HLG gewünschte Sichtbarkeit sowie die hohen Kosten geeigneter Trägersysteme; und schließlich
- Jagdbomber vom Typ FB-111 H, eine Fortentwicklung der von den strategischen Luftstreitkräften der USA geflogenen Maschinen vom Typ F-111 mit etwas vergrößerter Reichweite und Nutzlast. Da SACEUR bereits einige in Großbritannien stationierte Staffeln von F-111-Flugzeugen unterstellt waren, würde der politische Gewinn vermutlich im Vergleich zu den anderen Systemen gering sein⁵⁰.

Zwischen November 1978 und Februar 1979 begann sich in der HLG eine Mehrheit für die Dislozierung von Pershing II-ER und GLCMs abzuzeichnen. Auf der Sitzung in Colorado Springs schlug Quinlan, unterstützt von McGiffert, ein Mix von landgestützten Systemen mit der Begründung vor, daß diese eine größere politische Wirkung und damit einen höheren Abschreckungseffekt hätten. Seegestützte Flugkörper wären den strategischen Poseidon-Raketen zu ähnlich und würden eine Differenzierung zwischen strategischem und Gefechtsfeldwaffeneinsatz schwierig machen. Kurz wurde auch eine Flotte von Überwasserschiffen erörtert, die aufgrund der Erfahrungen mit den Plänen für eine multilaterale Atomstreitmacht der NATO in den sechziger Jahren (MLF)⁵¹ wenig Interesse fanden. Einige europäische Länder, darunter die Bundesrepublik, die Niederlande und Belgien, drangen jedoch darauf, daß zunächst auch die Option seegestützter Marschflugkörper – neben bodengestützten Versionen – weiter in der Diskussion blieb.

Im April 1979 legte die High Level Group der NPG auf ihrer Tagung in Florida ihre Empfehlungen vor. Sie lauteten wie folgt:

- die NATO sollte aus politischen und militärischen Gründen ihre LRTNF im Sinne eines „evolutionary upward adjustment“ modernisieren;
- die Überlegungen zur Modernisierung müßten die Möglichkeiten zur Rüstungskontrolle voll berücksichtigen;

⁵⁰ Vgl. *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, a. a. O., S. 20 ff.; Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 226. In dem Bericht des Kongresses fehlt ein Hinweis auf die FB-111 Option, die jedoch zumindest in der inneramerikanischen Diskussion eine gewisse Rolle spielte.

⁵¹ Zur MLF siehe jetzt auch das auf die historische Parallelität abhebende Kapitel bei Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 82 ff.; ferner die klassischen Darstellungen von Mahncke, *Nukleare Mitwirkung*, und Catherine McArdle Kelleher, *Germany and the Politics of Nuclear Weapons*, New York u. London 1975.

- die Dislozierung sollte primär bodengestützte Marschflugkörper und Raketen vom Typ Pershing II-ER umfassen. (Auf deutschen Wunsch wurde der Vorbehalt angebracht, daß sich die Allianz eine seegestützte Option jedoch weiterhin offenhalten würde. Wegen der späteren Verfügbarkeit wurde auf die „Long Bow“ verzichtet. Außerdem könnte diese als neues Mittelstreckenraketen-system auf die Sowjetunion provokativ wirken, während die P-II als modernisierte Version bereits eingesetzter Flugkörper ausgegeben werden konnte);
- die Zahl der zur Stationierung vorgesehenen Systeme sollte zwischen 200 und 600 liegen⁵², d. h. sie sollte einerseits politisch signifikant sein, aber andererseits keine begrenzte Kriegführungsoption bieten und damit einer „Entkoppelung“ der Potentiale entgegenwirken;
- die Dislozierung sollte von so vielen NATO-Mitgliedern wie möglich getragen werden, insbesondere sollte die Bundesrepublik nicht das einzige kontinentale Stationierungsland in Westeuropa sein – eine Situation, die die Bundesregierung unter allen Umständen vermeiden wollte;
- und schließlich wurde ein Stationierungsbeschluß für die NATO-Tagung im Dezember 1979 in Aussicht genommen, um einerseits noch Details desselben ausarbeiten und diesen vor allem politisch absichern zu können, und um andererseits den Beschluß im folgenden Jahr nicht zum Gegenstand von Wahlkampfauseinandersetzungen in der Bundesrepublik und in den USA werden zu lassen⁵³.

Damit lagen die Kernpunkte des Nachrüstungsbeschlusses vom Dezember 1979 auf dem Tisch; sie trugen deutlich die Handschrift der USA. Washington glaubte auf diese Weise die europäischen Besorgnisse über die Glaubwürdigkeit der nuklearen Garantie aufgefangen zu haben. Die eher undeutlichen Befürchtungen der Partner waren zunächst in der High Level Group gebündelt und dann mit den Arbeiten zu PRM-38 eine konkrete Antwort entwickelt worden. Bemerkenswert war dabei vor allem, daß die Initiative für eine „hardware-Lösung“ gerade von der amerikanischen Regierung ausging, die bislang die Auffassung vertreten hatte, daß die bestehenden Waffensysteme durchaus ausreichten, um das Kontinuum der Abschreckung auch gegenüber der neuen Bedrohung durch sowjetische SS-20 glaubwürdig aufrechterhalten zu können.

Während Helmut Schmidt in seinen beiden Reden von 1977 noch in alternativen

⁵² Von militärischer Seite war eine wesentlich höhere Zahl von Systemen gefordert worden; u. a. hatten die Joint Chiefs of Staff den Vorschlag gemacht, 500 MRBM mit insgesamt 1500 Mehrfachgefechtssköpfen, also ein echtes militärisches Gegenstück zur sowjetischen SS-20 zu dislozieren; SACEUR General Rogers hatte eine Zahl von 1500–2000 Gefechtssköpfen als Voraussetzung für die Abdeckung aller militärisch relevanten Ziele im Gebiet des Warschauer Paktes bezeichnet, vgl. Garthoff, *The NATO Decision on Theater Nuclear Weapons*, a. a. O.; Pincus, *Birth of a Euromissile*, a. a. O.; NATO-Chef: Wir wollen mit Moskau verhandeln, aber dazu müssen wir stark sein, in: *Die Welt*, 6. 12. 1979.

⁵³ Vgl. das Kommuniké über die Tagung der Nuklearen Planungsgruppe am 24. und 25. April 1979 in Florida, in: *Texts of Final Communiqués*, II, S. 106–107; *The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces*, a. a. O., S. 23; Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 227.

Kategorien von Abrüstung und Nachrüstung gedacht – und dabei der Einbeziehung der Mittelstreckensysteme in Rüstungskontrollverhandlungen das Wort geredet – hatte, schloß das Mandat von PRM-38 zwar Rüstung und Abrüstung gleichzeitig ein, doch wurde in dem amerikanischen Konzept der Rüstungskontrolloption politisch ein relativ geringer Stellenwert beigemessen. Das anvisierte Rüstungspaket wurde primär unter politisch-militärischen Gesichtspunkten geschnürt, obwohl ursprünglich für die amerikanische Administration das Ziel im Vordergrund gestanden hatte, auf neue Waffensysteme zu verzichten, um die SALT-Verhandlungen nicht zu gefährden. Jetzt, nach dem Abschluß dieser Verhandlungen, sollte die Entscheidung für neue LRTNF in Europa die Ratifizierung des SALT-Vertrages in den USA erleichtern und den innenpolitischen Kritikern Wind aus den Segeln nehmen. Nicht mehr nur als „europäische Beruhigungspille“ gedacht, sollte mit der Einführung neuer taktischer Nuklearwaffen amerikanischer Führungswille demonstriert werden. Mit der gemeinsamen Rüstungsentscheidung wollten die USA die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der geltenden NATO-Strategie beseitigen und auf diese Weise das westliche Bündnis reaktivieren. Noch aber mußten die westeuropäischen Partner für das Projekt gewonnen werden, wollte Washington nicht ein ähnliches Fiasko wie bei der Neutronenwaffe riskieren.

IV.

Aber entsprachen die wesentlich von den Vereinigten Staaten ausgearbeiteten Vorschläge den europäischen Vorstellungen, und ließen sich damit die Befürchtungen der Verbündeten entkräften? Ihre Hauptsorge war ja nicht, daß die Sowjetunion Westeuropa unter dem Schuttschirm der SS-20 militärisch überfallen (und dabei die USA sozusagen auf Abstand halten) würde, sondern daß mit den SS-20 Moskau ein politisches Drohpotential zuwuchs, wenn sich als Folge der SALT-Verträge die strategischen Potentiale beider Supermächte neutralisierten.

Die Bundesregierung zog daraus drei Folgerungen: Zunächst sollten den Europäern größere Mitsprachemöglichkeiten bei den SALT-Verhandlungen eingeräumt werden – eine Forderung übrigens, die von Washington durchaus anerkannt wurde⁵⁴. Der Wunsch nach Mitwirkung galt besonders für SALT-III, weil dann auch die Nuklearsysteme in und für Europa auf der Tagesordnung standen. Damit verband sich eine zweite Forderung. Bei SALT-III würde es vor allem darauf ankommen, das sowjetische Potential an eurostrategischen Waffen in den Rüstungskontrolldialog einzubeziehen. Gerade die Einseitigkeit der Beschränkungen bei SALT-II war es ja gewesen, die die europäische Kritik herausgefordert hatte. Im einzelnen liefen die

⁵⁴ Auf der NATO-Tagung im Dezember 1977 hatte US-Außenminister Vance Möglichkeiten einer direkten Mitwirkung der wichtigsten westeuropäischen Verbündeten an künftigen LRTNF-Rüstungskontrollverhandlungen bzw. die Schaffung eines neuen Konsultationsgremiums für diesen Zweck zur Diskussion gestellt, vgl. Garthoff, *The NATO Decision on Theater Nuclear Weapons*, a. a. O., S. 201.

Bonner Vorstellungen darauf hinaus, bei SALT-III einen Gesamtplafond für die Mittelstreckensysteme zu vereinbaren, innerhalb dessen beide Seiten die Freiheit zum Mix haben würden. Und schließlich sollte alles vermieden werden, das als eine politisch-militärische „Abkoppelung“ Westeuropas von dem strategischen Potential der USA interpretiert werden konnte⁵⁵.

Diese Überlegungen bestimmten auch die Reaktion auf die amerikanischen Vorschläge zur Modernisierung der Mittelstreckenpotentiale der NATO. In der Bundesrepublik waren die Arbeiten der HLG seit deren Beginn im Herbst 1977 regelmäßig im Bundessicherheitsrat erörtert worden. Diese Sitzungen wurden jeweils durch Ressortbesprechungen und Abstimmungen zwischen den einzelnen Häusern auf Staatssekretärebene vorbereitet⁵⁶. Dabei kam es häufig zu Konflikten zwischen den Ministern Apel und Genscher, d. h. zwischen dem Bundesminister der Verteidigung und dem Bundesaußenminister. Das Auswärtige Amt hatte sich frühzeitig die amerikanischen Vorschläge für eine LRTNF-Modernisierung zu eigen gemacht, während der Kanzler, darin unterstützt vom Verteidigungsminister, Vorbehalte hatte und Alternativen diskutiert sehen wollte. Es gibt Hinweise darauf, daß die Verhandlungsoption im Bundessicherheitsrat zunächst vom BMVg ins Gespräch gebracht und dann von diesem mit dem größeren Nachdruck vertreten wurde, während sich – nach den Aussagen eines Teilnehmers an dieser Runde – „der Außenminister zum Gralshüter von MC 14/3 machte“. Damit war eine paradoxe Situation entstanden: das Auswärtige Amt argumentierte militärisch und setzte sich mit dem Argument der Wiederherstellung der Eskalationskontrolle für eine Nachrüstung ein, während der Verteidigungsminister politisch argumentierte und eine mögliche NATO-Entscheidung im Gesamtkontext der Ost-West-Beziehungen sehen wollte. Im Grunde wurden dabei die unterschiedlichen außenpolitischen Prioritäten von SPD und FDP innerhalb der Regierungskoalition deutlich.

Innerhalb der Bundesregierung setzte sich die Auffassung durch, daß die „Grauzonen-Problematik“ – und damit auch die Pläne für eine Modernisierung der taktischen Nuklearwaffen der Allianz – primär unter politischen Gesichtspunkten bewertet werden mußten. Vorrang hatte die Wiederherstellung des Kräftegleichgewichtes in Europa; es mußte sichergestellt werden, daß der Westen nicht durch die Sowjetunion erpreßbar würde. Dies sollte durch eine Stationierung weitreichender nuklearer Mittelstreckensysteme verhindert werden; zudem entsprach eine solche auch den in der Nuklearen Planungsgruppe angestellten Überlegungen. Allerdings würde es weder um die Herstellung eines quantitativen Gleichgewichts noch um die Entwicklung einer Gegenschlagfähigkeit gegen die sowjetischen SS-20 gehen. Es war vielmehr aus

⁵⁵ So der Tenor der Antwort der Bundesregierung am 16. Februar 1979 auf Große Anfragen der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD und FDP im Deutschen Bundestag, Drucksache VIII/2587.

⁵⁶ Der Bundessicherheitsrat ist ein Ausschuß des Bundeskabinetts, dem unter Vorsitz des Bundeskanzlers die Bundesminister des Auswärtigen, des Innern, der Verteidigung (gleichzeitig Beauftragter Vorsitzender), für Wirtschaft und Finanzen angehören. An den Sitzungen nehmen der Generalinspekteur der Bundeswehr und, seit Anfang 1978, der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung sowie die Staatssekretäre der wichtigsten vertretenen Ressorts teil.

politischen wie aus militärischen Gründen wichtig, daß die enge Koppelung mit dem strategischen Potential der USA nicht nur gewahrt, sondern weiter verstärkt wurde. Schließlich durfte nicht aus den Augen verloren werden, daß die Herstellung eines Gleichgewichtes nicht nur durch eine eigene Aufrüstung, sondern auch durch eine Reduzierung der sowjetischen Mittelstreckensysteme möglich war. Deshalb mußte deren Einbeziehung in SALT III aktiv verfolgt werden.

Um einen ähnlichen Fehlschlag wie bei der Neutronenwaffe zu verhindern, regte Bundeskanzler Schmidt an, über den gesamten Komplex auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu sprechen. Dieser Vorschlag, den er Sicherheitsberater Brzezinski bei dessen Besuch in Bonn Anfang Oktober 1978 gemacht hatte, traf sich mit gleichgerichteten Interessen der Administration in Washington. Es sollte sichergestellt werden, daß frühzeitig sowohl der Präsident in den Entscheidungsprozeß einbezogen wurde und sich dessen Ergebnis zu eigen machte, als auch die Unterstützung der wichtigsten europäischen Verbündeten gewährleistet war⁵⁷.

Auf Einladung des französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing trafen sich am 5. und 6. Januar 1979 auf der Antillen-Insel Guadeloupe die vier Staats- und Regierungschefs der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik zur gemeinsamen Diskussion der anstehenden sicherheitspolitischen Probleme. US-Präsident Carter erläuterte dabei die amerikanische Position bei SALT; er betonte jedoch gleichzeitig, daß der Westen auch eine gemeinsame Antwort auf die wachsende Bedrohung durch sowjetische SS-20-Raketen finden mußte, und setzte sich für einen gemeinsamen Beschluß über die Stationierung von neuen LRTNF in Westeuropa ein. Obwohl direkt angesprochen, da Carter in ihm den Initiator der „Grauzonen“-Diskussion sah, hielt sich Schmidt zunächst mit einer Stellungnahme zurück. Der britische Premierminister Callahan schloß die Notwendigkeit neuer Waffensysteme nicht aus, wollte die Sowjetunion jedoch erst zu Verhandlungen über Rüstungsreduzierungen im Mittelstreckenbereich einladen. Staatspräsident Giscard d'Estaing soll es gewesen sein, der den Verhandlungsansatz unterstützt, gleichzeitig aber vorgeschlagen hatte, um dem Verhandlungsangebot den nötigen Nachdruck zu geben, sollte Moskau gleichzeitig gesagt werden, daß zusätzliche amerikanische Waffen aufgestellt würden, falls die Verhandlungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums ergebnislos blieben. Dem Rezept „zuerst verhandeln, dann stationieren“ schloß sich Schmidt dann an. Er machte gleichzeitig jedoch darauf aufmerksam, daß für den Fall einer Stationierung die Bundesrepublik nicht das einzige Land sein könnte, das derartige Waffen aufstellte. Das Gipfelgespräch endete ohne einen konkreten Beschluß; während Präsident Carter als Voraussetzung für Gespräche mit Moskau eine definitive Zusage der Bundesrepublik wünschte, LRTNF zu dislozieren, wollte Schmidt erst die politischen Voraussetzungen für einen derartigen Stationierungsbeschluß geklärt sehen. Die Gipfelteilnehmer vereinbarten daher, daß die noch offenen

⁵⁷ Zum Zustandekommen des Vierer-Gipfels in Guadeloupe vgl. Brzezinski, *Power and Principle*, a. a. O., S. 294; zu den inneramerikanischen Motiven vgl. Schwartz, *NATO's Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 227 ff.

Fragen in weiteren Gesprächen behandelt werden sollten, zu denen Präsident Carter einen hohen Beamten nach Westeuropa schicken würde⁵⁸.

Anfang Februar reiste der Stellvertreter Brzezinski im National Security Council, David Aaron, zu den in Guadeloupe anvisierten Gesprächen in die europäischen Hauptstädte. Sein Auftrag war es, die Unterstützung der wichtigsten europäischen Verbündeten für die Stationierung von weitreichenden taktischen Nuklearwaffen in Westeuropa zu gewinnen. Die Bundesregierung machte jedoch klar, daß sie dazu nur unter der Bedingung bereit war, daß die Bundesrepublik nicht das einzige Stationierungsland wäre und daß gleichzeitig die Mittelstreckensysteme zum Gegenstand von Rüstungskontrollverhandlungen gemacht würden. Noch deutlicher als die Gipfelgespräche zeigte die Aaron-Mission, daß Bonn (unterstützt von der britischen Regierung in London) und Washington unterschiedliche Prioritäten hatten. Zunächst hielten die USA jedoch an der Priorität einer Dislozierungsentscheidung fest, die sie als Voraussetzung für sinnvolle Rüstungskontrollverhandlungen betrachteten. Um für eine derartige Entscheidung eine breitere Basis zu schaffen, d. h. um das von Schmidt aufgestellte Kriterium der Nicht-Singularität zu erfüllen, besuchte Aaron bei einer zweiten Westeuropa-Reise im März 1979 außer Bonn und London auch Amsterdam, Brüssel und Rom. Dabei stellte sich heraus, daß aufgrund innenpolitischer Bedenken und unsicherer Mehrheitsverhältnisse eine holländische und belgische Zustimmung fraglich war (Dänemark und Norwegen würden sich an einer Dislozierung angesichts ihrer traditionell nicht-nuklearen Politik nicht beteiligen), während die italienische Regierung unter Ministerpräsident Cossiga, zur Überraschung vieler Beobachter, sich den Vorschlag rasch zu eigen machte. Sicher geschah dies auch, um zu verhindern, daß Italien – ein regelmäßiger Teilnehmer an den Weltwirtschaftsgipfeln – noch einmal bei einer Einladung zu einem Sicherheitsgipfel (wie in Guadeloupe) übergangen wurde⁵⁹.

Anfang Mai wandte sich Präsident Carter noch einmal brieflich an die Verbündeten und forderte sie auf, vor der NATO-Tagung in Den Haag ihre Haltung zu den amerikanischen Vorschlägen festzulegen. Nach eingehenden Beratungen sowohl im Bundessicherheitsrat als auch mit führenden Politikern der Koalitionsparteien beschloß die Bundesregierung, sich für eine Modernisierung der eurostrategischen Waffensysteme der NATO auszusprechen. In Übereinstimmung mit den Grundsät-

⁵⁸ Die Gespräche auf dem Gipfel beschränkten sich nicht auf die „Nachrüstung“, sondern bestanden in einer tour d’horizon aller anstehenden sicherheitspolitischen Probleme. Vgl. Kurt Becker, Die Vier im Dickicht. Vom Gipfel auf Guadeloupe, in: *Die Zeit*, 12. 1. 1979. Für Berichte aus der Sicht einiger der Teilnehmer an dem Gipfelgespräch vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Helmut Schmidt im Juli 1982 vor kalifornischen Journalisten, zit. bei Hartmut Soell, Sich barfuß in die Tür der Weltpolitik klemmen? Genese und Bedeutung des NATO-Doppelbeschlusses für die SPD, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. 11. 1983, S. 10; ähnlich auch Schmidt in einem Gespräch mit der Verfasserin am 16. 3. 1984 in Hamburg; ferner Jimmy Carter, *Keeping Faith. Memoirs of a President*, Toronto u. New York 1982, S. 234 ff.; Brzezinski, *Power and Principle*, a. a. O., S. 295.

⁵⁹ Zu den Missionen Aarons vgl. Schwartz, *NATO’s Nuclear Dilemmas*, a. a. O., S. 228 ff. Zum ebenfalls der bilateralen Abstimmung dienenden Besuch von Verteidigungsminister Apel im Februar 1979 in Washington vgl. Lothar Ruehl, Keine Raketen ohne Verhandlungen, in: *Die Zeit*, 2. 3. 1979.

zen des Harmel-Berichts von 1967, nach denen die Sicherheitspolitik des westlichen Bündnisses auf einer Kombination von Verteidigungs- und Entspannungspolitik beruhte, wies sie jedoch darauf hin, daß die „Nachrüstung“ von darauf bezogenen Vorschlägen für eine Rüstungsverminderung begleitet sein mußte. In seiner Antwort an Präsident Carter erläuterte Bundeskanzler Schmidt die Kriterien, von denen die Bundesrepublik ihre Beteiligung an einem Stationierungsbeschluß abhängig machen würde:

- die NATO müßte über die Dislozierung neuer weitreichender Systeme (LRTNF) gemeinsam und einstimmig, d.h. ohne Gegenstimmen und Stimmenthaltungen, befinden;
- eine Dislozierung dürfte nicht ausschließlich in der Bundesrepublik Deutschland erfolgen, an ihr müßte mindestens noch ein anderes westeuropäisches nichtnukleares Land beteiligt sein (Grundsatz der Nicht-Singularität);
- die Bundesrepublik als nichtnukleares Land könnte in nuklearen Fragen nicht selbst tätig werden; bei grundlegenden nuklearen Entscheidungen müßten daher die Vereinigten Staaten die Führung übernehmen;
- aus den gleichen Gründen strebte die Bundesrepublik keine Verfügungsgewalt über Systeme an, mit denen Ziele auf sowjetischem Territorium abgedeckt werden könnten. Die P-II sollten daher ausschließlich bei US-Einheiten stationiert werden. Ein Zwei-Schlüssel-System wie für die bei Einheiten der Bundeswehr stationierten P-I würde es daher nicht geben⁶⁰.

Die HLG arbeitete Empfehlungen für den Inhalt eines Stationierungsbeschlusses aus, der dann der Nuklearen Planungsgruppe auf ihrer Sitzung im April in Homestead in Florida vorgelegt wurde. Nachdem zwischen der Bundesrepublik, Großbritannien und den USA eine grundsätzliche Übereinstimmung über parallele Vorschläge zur Rüstungsbeschränkung erzielt worden war, setzte der Ständige NATO-Rat (North Atlantic Council=NAC) auf seiner Sitzung am 6. April 1979 auf Vorschlag des Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung, Botschafter Friedrich Ruth, eine Sonderarbeitsgruppe der NATO (Special Group=SG) zur Erstellung eines Rüstungskontroll-Angebotes ein. Die Sonderarbeitsgruppe nahm unter dem Vorsitz des Leiters von PM im US-State Department, Leslie Gelb (und nach seinem Rücktritt im Juli d. J. unter dessen Nachfolger, Reginald Bartholomew), am 18. April 1979 die Arbeit auf. Ihr gehörten hohe Beamte der Außenministerien der NATO-Staaten an (aus der Bundesrepublik der Abrüstungsbeauftragte); ihre Verzahnung mit der HLG wurde im Mandat dieser Gruppe ebenso wie in der Zusammensetzung der Delegationen (der die HLG-Mitglieder als Stellvertreter angehörten) deutlich gemacht. Damit wurde signalisiert, daß das Bündnis parallele Beschlüsse über LRTNF-Dislozierung und über Rüstungskontrolle anstrebte; indem jedoch die Arbeiten der HLG als Bezugspunkt für die Arbeiten der SG dienten, wurde zugleich der Vorrang des Stationierungsbeschlusses deutlich gemacht.

Im weiteren Verlauf ihrer Arbeiten entwickelte die SG folgende Grundsätze für Verhandlungen über LRTNF:

⁶⁰ Vgl. The Modernization of NATO's Long-Range Theater Nuclear Forces, a. a. O., S. 26 f., sowie eigene Recherchen der Verfasserin.

- Verhandlungen über LRTNF sollten eine Modernisierung dieser Systeme ergänzen, aber nicht ersetzen. Damit wurde die von der HLG konstatierte Notwendigkeit einer qualitativen Korrektur nach oben („evolutionary upward adjustment“) der taktischen Nuklearstreitkräfte des Bündnisses anerkannt, und zwar unabhängig vom Ausgang möglicher Rüstungskontrollverhandlungen. Vielmehr wurde ein Modernisierungsbeschluß sowie die Entschlossenheit, diesen auch zu verwirklichen, als Voraussetzungen für einen Verhandlungserfolg angesehen. Mit der Festlegung auf bestimmte Termine wollten die NATO-Staaten verhindern, daß ihre Verteidigungsplanung vom Verhandlungswillen der anderen Seite abhängig wurde. Auch wurde es für wenig wahrscheinlich gehalten, daß sich die sowjetische Bedrohung im Mittelstreckenbereich ganz eliminieren lassen würde; ein gewisser Bedarf an neuen Systemen blieb also bestehen, doch sollten bei erfolgreichen Verhandlungen die Zahlen nach unten korrigiert werden.
- Verhandlungen über LRTNF sollten im Rahmen von SALT-III geführt werden. Damit sollte auch auf dem Rüstungskontrollsektor eine Verbindung zu den strategischen Potentialen herausgestellt werden, LRTNF an diese auch verhandlungspolitisch „angekoppelt“ werden.
- An den Verhandlungen über SALT-III und LRTNF, die von den USA und der Sowjetunion bilateral geführt würden, sollten die Verbündeten in geeigneter Weise über regelmäßige, enge Konsultationen beteiligt werden.
- Verhandlungen über LRTNF und MBFR sollten aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.
- Das Ziel der Verhandlungen sollte die Vereinbarung einer Parität von LRTNF auf beiden Seiten sein. Der Westen konnte jedoch mit seiner eigenen Rüstung unterhalb der festgelegten Obergrenzen bleiben. Eine „Null-Lösung“ wurde nicht angestrebt. Verhandlungsziel war vielmehr eine Korrektur nach unten der für nötig erachteten LRTNF („downward adjustment“).
- Reduzierungen oder Beschränkungen von LRTNF sollten angemessen verifizierbar sein⁶¹.

Bei den Verhandlungen selbst sollte schrittweise und selektiv vorgegangen werden; in einem ersten Anlauf sollten eine Begrenzung der sowjetischen SS-20 und ein Rückzug der veralteten SS-4- und SS-5-Systeme angestrebt werden. Das Ziel waren gleiche Obergrenzen für landgestützte LRTNF auf beiden Seiten, wobei als Zählheit die Gefechtsköpfe (SS-20 = 3; P II = 1; GLCM = 1) zugrunde gelegt wurden. Flugzeuge sollten in der ersten Phase ausgeklammert, ihre Begrenzung auf eine spätere Phase verschoben werden. Alle Begrenzungen würden weltweit gelten, jedoch sollten regionale Höchstgrenzen für diejenigen Systeme vereinbart werden, die das NATO-Gebiet erreichen konnten. Dieser Verhandlungsansatz war insofern plausibel, als er sich auf die jeweils beiden Seiten am bedrohlichsten erscheinenden Elemente im Mittelstreckenbereich konzentrierte; seine fundamentale Schwäche war jedoch, daß er

⁶¹ Zur Arbeit der Special Group und den von ihr entwickelten Verhandlungsgrundsätzen vgl. ebenda, S. 29 ff.

neue „Grauzonen“ schaffte: auf dem Gebiet von Flugkörpern kürzerer Reichweite (z. B. SS-21 und SS-22 im Warschauer Pakt, Pershing IA bzw. II der NATO), bei luft- und seegestützten Systemen, bei Drittstaaten-Potentialen. Und schließlich blieb offen, ob ein derartiger Vorschlag verhandelbar sein würde.

Ebenfalls im Sommer 1979 erarbeitete die HLG einen konkreten Dislozierungsvorschlag. Danach sollten bei US-Einheiten in der Bundesrepublik 108 Flugkörper vom Typ P-II ER eingesetzt werden; darüber hinaus sollten 24 GLCM-Systeme mit insgesamt 96 Flugkörpern auf dem Gebiet der Bundesrepublik, 40 Systeme (160 Flugkörper) in Großbritannien, 28 Systeme (112 Flugkörper) in Italien, 12 Systeme (48 Flugkörper) in Belgien sowie ebenfalls 12 Systeme (48 Flugkörper) in den Niederlanden ab Herbst 1983 aufgestellt werden. Dieses Mix war primär unter Praktikabilitäts Gesichtspunkten gewählt worden. Die Zahl der Pershing entsprach der auch bisher bei US-Einheiten eingesetzten Systeme vom Typ Pershing I (für die bei Einheiten in der Bundeswehr stationierten P IA wurde eine Modernisierung durch P II mit kürzerer Reichweite in Aussicht genommen); die Zahl der GLCM-Systeme wurde so bemessen, daß das vorgesehene Limit von 600 Flugkörpern maximal ausgeschöpft, aber nicht überschritten wurde. Dem Vertreter der Bundesrepublik in der HLG gelang es dabei, eine Herabsetzung der Zahl der für die Bundesrepublik vorgesehenen GLCM sowie eine zeitlich versetzte Stationierung zu erreichen. Der Vorschlag für die inhaltliche Ausfüllung des Mixes ging auf eine Initiative Brzezinskis im NSC zurück, der die Zahl der zu dislozierenden Systeme innerhalb des vom Bündnis vorgegebenen politischen Rahmens von 200–600 Flugkörpern möglichst hoch angesetzt wissen wollte, da er fürchtete, die Europäer würden diese Zahl noch herunterhandeln⁶².

Die Art der Festlegung des Mixes unterstrich erneut den Abstimmungsprozeß im Bündnis. Zunächst wurde ein Vorschlag in den USA entwickelt, wobei eine Initiative in der Regel im NSC oder im DOD/ISA ihren Ausgang nahm. Sie wurde dann innerhalb der amerikanischen Administration abgestimmt und schließlich im SCC formal abgesegnet. Erst wenn dieser Vorgang abgeschlossen war, brachte Washington seine Vorschläge offiziell in die NATO-Gremien ein, in wichtigen Fragen allerdings nicht, ohne zuvor in den wichtigsten Bündnishauptstädten den Grad der Akzeptanz sondiert zu haben. Diesen Zweck hatten z. B. die verschiedenen Westeuropa-Reisen David Aarons im Jahr 1979. Die Ergebnisse der Beratungen in der High Level Group und in der Special Group wurden daher in jeder Phase mit dem Entscheidungsprozeß in Washington rückgekoppelt. Ähnliche Prozesse liefen natürlich auch in und zwischen den europäischen Hauptstädten ab. In Bonn wurde der Verhandlungsstand regelmäßig im Bundessicherheitsrat diskutiert. Besondere Bedeutung kam seiner Sitzung am 13. Juni 1979 zu, in der sich die Bundesregierung auf den Doppelbeschluß festlegte, d. h. entschied, daß ein Stationierungsbeschluß nur gleichzeitig mit einem Verhandlungsangebot („*un actu*“) getroffen werden könnte.

Einer der Teilnehmer an diesen Beratungen hat die Rolle der USA mit der Funktion einer Dame im Schachspiel verglichen: ihr kommt die Initiative zu, aber sie kann

⁶² Vgl. Brzezinski, *Power and Principle*, a. a. O., S. 308.

nicht ohne Deckung durch andere Figuren, insbesondere die beiden Türme operieren. „Türme“ waren in diesem Zusammenhang die Bundesrepublik und Großbritannien, die bei den Vorarbeiten zum NATO-Doppelbeschluß eng miteinander kooperierten. In der HLG verzichtete die Bundesrepublik weitgehend auf eigene Initiativen, unterstützte jedoch im wesentlichen die britische Position. Dies entsprach ihrem Selbstverständnis als nichtnukleare Macht, daß nukleare Produktions- und Stationierungsentscheidungen primär von den Nuklearmächten getroffen werden müßten. Bei der Entwicklung einer Rüstungskontrollposition spielte die Bundesrepublik 1979 jedoch einen erheblich aktiveren Part: hier übernahm sie die Rolle des „Läufers“, der innerhalb des von der HLG und den Interessen der USA abgesteckten Rahmens das Spiel mitgestaltete.

Ende September 1979 waren die Arbeiten der HLG und der SG soweit gediehen, daß beide den Entwurf eines Abschlußberichtes verabschieden konnten. Am 28. September 1979 trafen die HLG und die SG zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um über die Abstimmung beider Berichte aufeinander und die Ausarbeitung einer gemeinsamen Beschlußvorlage zu beraten. Dies erfolgte – wie schon bei früheren Vorlagen – wiederum in parallelen Konsultationen in den NATO-Gremien und in Washington. Auf der Grundlage beider Berichte erarbeitete der Vorsitzende der HLG (McGiffert) den Entwurf einer gemeinsamen Beschlußvorlage für die NATO-Gremien. Dieser Entwurf wurde am 13. und am 14. November 1979 in der HLG und in der SG diskutiert; er war ebenfalls dem Ständigen NATO-Rat am 6. 11. zugeleitet worden und wurde von diesem am 28. November 1979 gebilligt. Noch ehe diese Berichte an den Ständigen NATO-Rat weitergeleitet wurden, waren sie in intensiven interministeriellen Gesprächen in den Hauptstädten beraten worden. Außerdem wurde in Washington ein „US Rational Paper“ erarbeitet, in dem eine ausführliche Begründung für die NATO-Beschlüsse gegeben wurde. Ebenfalls reisten die drei Hauptverantwortlichen für die Washingtoner LRTNF-Politik („our ABM-Team“: Aaron, NSC; Bartholomew, State/PM; und McGiffert, DOD) im Herbst 1979 mehrfach nach Europa – ebenso wie hohe Beamte der europäischen Regierungen nach Washington – um einen gemeinsamen Konsens im Bündnis zu erreichen⁶³. Dabei ging es vor allem darum, die verschiedenen Teile der Beschlußvorlage für die NATO noch enger aufeinander abzustimmen, die noch zögernden NATO-Mitglieder (vor allem Dänemark, Belgien und die Niederlande) zur Zustimmung zu den für Dezember geplanten Beschlüssen zu gewinnen und schließlich eine gemeinsame Antwort auf die Vorschläge Generalsekretär Breschnjews vom 6. Oktober 1979 in Ost-Berlin für neue Schritte zur Rüstungsreduzierung⁶⁴ zu entwickeln.

⁶³ Vgl. die Darstellung bei Garthoff, *The NATO Decision on Theater Nuclear Forces*, a. a. O., S. 206 f. Vgl. ferner das Communiqué über die Sitzung der Nuklearen Planungsgruppe am 13. und 14. November 1979 in Den Haag, in: *Texts of Final Communiqués*, II, a. a. O., S. 116–117; sowie *Modernization and Arms Control for Long-Range Theater Nuclear Forces (US Rationale Paper)*, Washington, 16. Oktober 1979.

⁶⁴ Vgl. die Rede von Generalsekretär Leonid Breschnjew auf einer Festveranstaltung in Ost-Berlin zum 30. Jahrestag der DDR am 6. Oktober 1979, in: *Europa-Archiv*, Folge 21/1979, S. D 556–560.

Mit Vorschlägen für weitere konkrete Schritte der Rüstungskontrolle – über das Angebot beiderseitiger LRTNF-Beschränkungen hinaus – bemühte sich die Bundesregierung, dem Verhandlungsteil des Doppelbeschlusses zusätzliches Gewicht zu geben. Damit sollten vor allem diejenigen beruhigt werden, die von den NATO-Beschlüssen eine Belastung der Ost-West-Beziehungen befürchteten. Vor allem sollten die stagnierenden MBFR-Verhandlungen einen neuen Impuls erhalten. Dafür schlug sie ein Interims-Abkommen für eine erste Phase amerikanischer und sowjetischer Truppenabzüge vor, das ergänzt werden sollte durch Absichtserklärungen für weitere Reduzierungen in der zweiten Phase sowie durch begleitende Maßnahmen zur Verifikation und Vertrauensbildung⁶⁵. Als eine Art „Gegenleistung“ für die sowjetische Ankündigung begründet, einseitig 20 000 Mann und 1000 Panzer aus der DDR abziehen, wollte die NATO außerdem den einseitigen Abzug von 1000 nuklearen Gefechtsköpfen aus Westeuropa beschließen. Allerdings wurde damit auch die 1975 vorgelegte „dritte Option“ bei MBFR liquidiert, die durch die Einbeziehung der Pershing in das Modernisierungsprogramm in der alten Form nicht mehr haltbar war. Das neue Konzept des Westens sah eine materielle Trennung zwischen Verhandlungen über strategische und taktisch-nukleare Systeme sowie konventionelle Streitkräfte vor, die jedoch konzeptionell eng miteinander verzahnt blieben.

Die Beschlüsse der Allianz symbolisierten ihre Absicht, mit Nachdruck weiterhin eine Politik der Verteidigungsfähigkeit und der Verhandlungsbereitschaft zu führen. Im einzelnen beschlossen die Außen- und Verteidigungsminister der NATO auf einer zu diesem Zweck einberufenen Sondersitzung am 12. Dezember sowie auf der regulären Herbsttagung der NATO am 13. und 14. Dezember 1979 ein Programm zur substantiellen Modernisierung und Verstärkung der weitreichenden Nuklearsysteme der Allianz. Sie machten darüber hinaus Vorschläge für Verhandlungen zwischen den USA und der Sowjetunion über Begrenzungen der LRTNF, kündigten den einseitigen Abzug von 1000 nuklearen Gefechtsköpfen aus Westeuropa an und unterbreiteten neue Initiativen, um die MBFR-Verhandlungen und den KSZE-Prozeß wieder flottzumachen⁶⁶. Dieser gemeinsame Beschluß der am integrierten Verteidigungsprogramm der NATO teilnehmenden Länder (d. h. ohne Frankreich) war zustande gekommen, nachdem Dänemark seinen Vorschlag, eine Beschlußfassung angesichts der von der Sowjetunion angebotenen Verhandlungsbereitschaft um sechs Monate zurückzustellen, zurückgezogen hatte. Dabei war es dann nur ein kleiner Schönheitsfehler, daß Belgien und die Niederlande Vorbehalte geltend machten und sich die endgültige Entscheidung über eine Stationierung der auf ihrem Gebiet vorgesehenen Systeme für einen späteren Zeitpunkt vorbehielten. Das war innenpolitisch bedingt;

⁶⁵ Vgl. Haftendorn, *Sicherheit und Entspannung*, a. a. O., S. 598 ff.; ferner An der sowjetischen Verhandlungsbereitschaft zweifle ich nicht. Der politische Lagebericht von Bundeskanzler Helmut Schmidt vor der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, in: *Frankfurter Rundschau*, 16. 11. 1979.

⁶⁶ Vgl. die Kommuniqués der Sondersitzung der Außen- und Verteidigungsminister der NATO am 12. Dezember 1979 in Brüssel sowie der Ministertagung des Nordatlantikrates am 13. und 14. Dezember 1979 in Brüssel, in: *Bulletin*, 18. 12. 1979, S. 1409–1414 (ebenfalls in: *Texts of Final Communiqués*, II, S. 121–129).

außerdem fühlten sich beide durch die Bonner Forderung nach Nicht-Singularität zusätzlich unter Druck gesetzt. Insbesondere von den Vereinigten Staaten, deren führende Persönlichkeiten sich mit Nachdruck für den Modernisierungsbeschluß eingesetzt hatten (und Breschnjews Verhandlungsvorschläge vom 6. Oktober als Störmanöver abqualifiziert hatten⁶⁷), wurden die NATO-Beschlüsse als Sieg der Entschlossenheit der Allianz – und als Ausweis der eigenen Führungsfähigkeit gefeiert⁶⁸. In der Tat wäre der Dislozierungsteil des NATO-Beschlusses nicht ohne die amerikanischen Initiativen und den von Washington ausgeübten Druck zustande gekommen, ebenso wie freilich der spezifische *Doppelbeschluß*, d. h. die Ergänzung der Modernisierung durch neue Angebote zur Rüstungsbegrenzung, deutlich die Handschrift der Bundesregierung trug.

V.

Zwei Gründe waren es, die die Bundesregierung veranlaßten, den Verhandlungsteil des NATO-Doppelbeschlusses zu betonen. Vorrangig ging es ihr darum, die zwei Säulen ihrer Sicherheitspolitik, Verteidigungsfähigkeit sowie Entspannungsbereitschaft, und damit den gesamtstrategischen Ansatz intakt zu erhalten. Allerdings waren seit der Rede Helmut Schmidts vom Oktober 1977 verschiedene Entwicklungen eingetreten, die Bonn zwar veranlaßten, diese doppelte Akzentuierung auch weiterhin mit Nachdruck zu betreiben, die ihre Realisierung jedoch schwieriger machten. Zum einen wurde deutlich, daß die Ost-West-Entspannung in ein rauheres Fahrwasser geraten war. Nur mit großer Mühe war es den beiden Weltmächten gelungen, im Juli 1979 ein SALT II-Abkommen zu vereinbaren und zu unterzeichnen, gegen dessen Ratifizierung durch den amerikanischen Senat sich in den USA jedoch bereits die Entspannungsgegner formierten⁶⁹. Eine Enttäuschung für Bonn war ferner, daß die sowjetische Führung ihre Streitkräfte konsequent ausbaute und keinerlei Zurückhaltung beim Aufbau ihres SS-20-Potentials zeigte, obwohl bei dem Besuch von Generalsekretär Breschnjew im Mai 1978 in Bonn sich beide Seiten verpflichtet hatten, dem Grundsatz unverminderter Sicherheit Rechnung zu tragen und sich um die Herstellung stabilerer Beziehungen zu bemühen⁷⁰.

⁶⁷ Vgl. die Ausführungen von U. S. Präsident Jimmy Carter auf einer Pressekonferenz am 9. Oktober 1979, in: *Wireless Bulletin from Washington*, 10. 10. 1979; Auszüge in: *Europa-Archiv*, Folge 21/1979, S. D 560–561.

⁶⁸ Vgl. Carter, *Keeping Faith*, a. a. O., S. 535; Brzezinski, *Power and Principle*, a. a. O., S. 308 f. Diese Führungsfähigkeit war im Herbst 1979 durch die Episode mit der sowjetischen Brigade auf Kuba und angesichts der Geiselnahme im Iran häufig innenpolitisch infrage gestellt worden.

⁶⁹ Zum SALT-II-Abkommen vgl. Wiener Abkommen vom 18. Juni 1979 über die Begrenzung strategischer offensiver Waffen, mit allen dazugehörigen Dokumenten, in: *Europa-Archiv*, Folge 15/1979, S. D 368–394; zum politischen Hintergrund vgl. Talbot, *Endgame*, a. a. O.

⁷⁰ Vgl. *Kommuniqué über den Besuch von Generalsekretär Leonid Breschnjew in der Bundesrepublik Deutschland vom 6. Mai 1978*, in: *Auswärtiges Amt (Hrsg.), Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1983⁶, S. 79–80.

Aus Bonner Sicht sollte daher mit einem gemeinsamen Beschluß des Bündnisses zur Modernisierung seiner nuklearen Mittelstreckenwaffen, bei jedoch unverminderter Verhandlungsbereitschaft, der anderen Seite signalisiert werden, daß es die NATO mit der Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes ernst meinte. In seinem Bericht über die Gespräche in Guadeloupe vor der SPD-Fraktion am 6. Februar 1979 begründete der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt die geplante Nachrüstung außerdem damit, daß der Westen angesichts der Parität zwischen Ost und West auf der Ebene der strategischen Nuklearwaffen ein gewisses Gegengewicht gegen die sowjetische Überlegenheit im Mittelstreckenbereich schaffen müßte. Gleichzeitig forderte er jedoch auch, daß diese Systeme bei den Verhandlungen über eine dritte SALT-Vereinbarung durch entsprechende Rüstungskontrollmaßnahmen wieder eingefangen werden müßten⁷¹.

Außerdem hatte das Debakel mit der Neutronenwaffe den begrenzten Handlungsspielraum der Bundesregierung in nuklearen Fragen enthüllt, und zwar nicht nur nach außen, durch den Zwang zur Anpassung an die sicherheitspolitischen Positionen Washingtons und durch den Veto-Anspruch der Sowjetunion, sondern auch nach innen, angesichts der Ängste in der Bevölkerung und des Widerstandes in der SPD⁷². Diesen galt es also in Rechnung zu stellen, wenn eine ähnliche Emotionalisierung der Diskussion verhindert werden sollte. Vor allem aber sah sich die Bundesregierung vor die Aufgabe gestellt, selbst eine einheitliche Position zu den in ihren Grundzügen sich bereits nach dem Gipfel in Guadeloupe abzeichnenden Beschlüssen der Allianz zu entwickeln und diese dann innenpolitisch konsensfähig zu machen.

Erste Weichenstellungen erfolgten in der Sitzung des Bundessicherheitsrates am 20. Januar und der des Bundeskabinetts am 31. Januar 1979. Letzteres tagte unter Hinzuziehung von Experten der Koalitionsfraktionen zur besseren Geheimhaltung auf der Hardthöhe. Für die bevorstehenden Verhandlungen im Bündnis ebenso wie für die weitere innenpolitische Diskussion verständigte sich die Bundesregierung auf folgende Leitsätze:

- Das Bündnis brauche ein umfassendes sicherheitspolitisches Konzept, das alle für die Erhaltung des Rüstungsgleichgewichtes wesentlichen militärischen Elemente erfasse und gleichzeitig entsprechende verhandlungspolitische Optionen entwickle;
- diese Planung müsse von der gesamten Allianz getragen werden. Das gelte besonders auch für die Einführung neuer Waffensysteme zum Ausgleich der sowjetischen Überlegenheit in bestimmten Rüstungsbereichen, z. B. bei strategischen Raketen mit kontinentalen Reichweiten in der sogenannten „Grauzone“;
- die Entscheidung über die Entwicklung der Produktion neuer Kernwaffen müsse vom amerikanischen Präsidenten getroffen werden, der allein über ihren Einsatz bestimmen könne;

⁷¹ Vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Schmidt am 6. 2. 1979, Niederschrift der SPD-Fraktion; ferner Soell, *Sich barfuß in die Tür der Weltpolitik klemmen?* A. a. O.

⁷² Vgl. Josef Joffe, *Von der Nachrüstung zur Nullrüstung. Die Geschichte des „Doppelbeschlusses“: Innenpolitik war wichtiger als Militärstrategie*, in: *Die Zeit*, 27. 11. 1981, S. 17–19.

- der Bundesrepublik dürfe keine Sonderrolle im Hinblick auf eine mögliche Stationierung neuer Systeme noch eine Mitentscheidung über ihre Produktion zugemutet werden;
- parallel zu möglichen Rüstungsoptionen sollten sich Amerikaner und Sowjets mit Unterstützung der Europäer darum bemühen, die sowjetische Überlegenheit bei den Mittelstreckensystemen abzubauen. Ebenfalls müßten die MBFR-Verhandlungen forciert und die dort bereits erzielten Fortschritte in konkrete Ergebnisse umgesetzt werden⁷³.

Diese Feststellungen sind vor dem Hintergrund einer regen innenpolitischen Debatte zu sehen, in der die Bundesregierung nach zwei Seiten hin argumentieren mußte: gegenüber der CDU/CSU-Opposition, für die die von den USA gewünschte Nachrüstung Priorität hatte, und gegenüber Teilen der SPD, die unter Führung des Fraktionsvorsitzenden im Bundestag, Herbert Wehner, und ihres ostpolitischen Experten, Egon Bahr, für einen Vorrang von Abrüstungsverhandlungen plädierten.

So hatte der Verteidigungsexperte der Opposition, Manfred Wörner, Mitte Januar 1979 in Washington davor gewarnt, zu früh mit der Sowjetunion über die sogenannten „Grauzonen“-Waffen zu verhandeln, ehe nicht der NATO genügend eigene Mittelstreckensysteme zur Verfügung ständen. Dies hatte Wehner zu einer scharfen Kritik in der „Neuen Gesellschaft“ provoziert. Es entspreche nicht der realen Lage der Bundesrepublik, für neue Waffensysteme zu argumentieren, statt die Kräfte des Bündnisses in die Waagschale von Rüstungsbegrenzung und Rüstungsabbau zu bringen. Diese Auseinandersetzung artete zu einem regelrechten „Interview-Krieg“ aus, in dem Wehner u. a. das sowjetische Militärpotential als „defensiv“ bezeichnete und der Vorsitzende der CDU/CSU-Landesgruppe im Bundestag, Friedrich Zimmermann, sich zu der Behauptung verstieg, Wehner sei ein „Sicherheitsrisiko“ für den Westen⁷⁴.

Die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition über den sicherheitspolitischen Kurs der Bundesrepublik fand ihre Fortsetzung im Deutschen Bundestag, der am 8. und 9. März 1979 über Große Anfragen der drei Bundestagsfraktionen zur Friedenssicherung und die Antwort der Bundesregierung auf diese debattierte. Die Kritik der Opposition richtete sich in dieser Debatte vor allem dagegen, daß die politische Entspannung zwischen Ost und West keine militärische Entsprechung seitens der Sowjetunion gefunden habe und die Bundesregierung zu zögerlich wäre, um zusammen mit den USA und den anderen Mitgliedern des

⁷³ Vgl. Sicherheitspolitische Klausur des Kabinetts im Verteidigungsministerium, in: *Generalanzeiger für Bonn und Umgegend*, 1.2. 1979; Abrüstung: Gefühl im Herz, in: *Der Spiegel*, Nr. 6, 1979, S. 23 f.

⁷⁴ Vgl. Herbert Wehner, Deutsche Politik auf dem Prüfstand, in: *Die Neue Gesellschaft*, H. 2 (Februar 1979), S. 92-94; Manfred Wörner, Moskaus Überlegenheit muß abgebaut werden. Jede westliche Vorleistung in der Abrüstungspolitik gegenüber der Sowjetunion bedroht die eigene Sicherheit, in: *Die Zeit*, 16. 2. 1979; Regierung distanziert sich von Wehner, in: *Süddeutsche Zeitung*, 6. 2. 1979; Abrüstung: Großer Knies, in: *Der Spiegel*, Nr. 5, 1979, S. 36 f.; Kurt Becker, Reden ist besser als rüsten. Der Hausstreit zwischen Schmidt und Wehner, in: *Die Zeit*, 9. 2. 1979.

Bündnisses entschlossene Schritte zu tun, um das militärische Gleichgewicht wiederherzustellen⁷⁵.

Die Bundestagsdebatte war jedoch nur noch eine Art Nachhutgefecht. Bereits Ende Januar hatte die CDU/CSU der Regierung ihre Unterstützung für die NATO-Beschlüsse signalisiert. Wenn sie, wie der Abgeordnete Weiskirch in einer Kleinen Anfrage am 23. 1. 1979, Zweifel äußerte, ob denn die SPD diese Beschlüsse mittrage, war dies als eine Stützung der Position des Bundeskanzlers zu verstehen. Dieser und Außenminister Genscher hatten sich nach dem Gipfel in Guadeloupe und nachdem erste Klärungen im Bundessicherheitsrat erfolgt waren, eine rasche Information der Oppositionsführung angelegen sein lassen. Die laufende Unterrichtung aller drei Fraktionen wurde in der Folgezeit fortgesetzt. Auch der Auswärtige Ausschuß, der Verteidigungsausschuß und der Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle wurden regelmäßig durch den Außenminister, den Verteidigungsminister und durch hohe Beamte beider Ressorts informiert. All dies trug zu einer Versachlichung der Debatte bei. Die CDU/CSU verzichtete in den folgenden Monaten weitgehend auf jede Polemik. Sie bemühte sich vielmehr, die Frage der NATO-Nachrüstung zwischen Regierung und Opposition unkontrovers zu halten und entsprechende Beschlüsse innenpolitisch zu erleichtern.

Doch würde die SPD bereit sein, den Doppelbeschluß, insbesondere die beabsichtigte Stationierung von weitreichenden taktischen Nuklearwaffen auf deutschem Boden, mitzutragen? Unmittelbar nachdem Ende Januar 1979 die Umriss der Nachrüstungsentscheidung an die Presse gelangt waren, bemühte sich Bundeskanzler Schmidt, Partei und Fraktion der SPD auf den Doppelbeschluß einzustimmen. In der bereits erwähnten Fraktionssitzung am 6. Februar 1979 betonte er die beiden Elemente einer derartigen Entscheidung, Nachrüstung und Verhandlungsangebot, und verwies darauf, daß die Bundesrepublik nicht die dritte Weltmacht sei, vielmehr in ihren Entscheidungen gebunden sei: als Nichtkernwaffenstaat, als Bündnismitglied und als geteiltes Land⁷⁶.

Im Laufe des Jahres 1979 bemühte der Bundeskanzler noch mehrfach das Gremium der Fraktion, um für eine Unterstützung der NATO-Beschlüsse zu werben. Hinzu kamen Einzelgespräche mit dem Fraktionsvorsitzenden, Herbert Wehner, und dem Parteivorsitzenden, Willy Brandt, die durch das gespannte Verhältnis zwischen dem Führungstrio der SPD nicht gerade erleichtert wurden. Die eigentliche Entscheidung fiel jedoch auf einer Sitzung führender SPD-Politiker aus Regierung, Fraktion und Partei am 19. Mai 1979 im Kanzleramt. Nach dem Bericht Soells soll in dieser

⁷⁵ Vgl. die Ausführungen des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Helmut Kohl, sowie des sicherheitspolitischen und des außenpolitischen Sprechers der CDU/CSU, Manfred Wörner und Alois Mertes, in der Bundestagsdebatte am 8. und 9. März 1979, in: DBT/VIII/141 und DBT/VIII/142, S. 11 148–11 149, 11 196–11 205 u. S. 11 253–11 261; ferner Kurt Becker, Mehr Ratlosigkeit als Zuversicht. Die Raketendebatte in Bonn hat die Grenzen der Manövrierfreiheit deutlich gemacht, in: *Die Zeit*, 16. 3. 1979. Zum Koalitionsstreit im Vorfeld dieser Debatte vgl. „Der Kanzler war richtig beleidigt“, in: *Der Spiegel*, Nr. 8, 1979, S. 21 ff.

⁷⁶ Vgl. u. a. Soell, Sich barfuß in die Tür der Weltpolitik klemmen? A. a. O.

Sitzung Herbert Wehner vor allem an seiner Pfeife gesogen und Willy Brandt sich zum Nichtfachmann erklärt haben – nachdem Schmidt im Vorfeld der Sitzung beide bereits auf seine Position verpflichtet hatte. Ehmke, Bahr und Pawelczyk bestanden darauf, daß die Bundesregierung ihre Zustimmung zu einer Modernisierungsent-scheidung von einer dieser vorzuschaltenden mehrjährigen Verhandlungsrunde abhängig machen müßte – diese Auffassung hatte Schmidt bereits in Guadeloupe und bei den Besuchen David Aarons vertreten⁷⁷.

Aber würde der zeitgleich mit der NATO-Entscheidung geplante Parteitag der SPD in Berlin Stolper- oder Trittstein sein? Der vorangegangene Parteitag der SPD in Hamburg 1977 hatte den Parteivorstand aufgefordert, ein politisches Konzept für eine Politik der Rüstungsbeschränkung und Abrüstung zu entwickeln. Zu diesem Zweck hatte der Parteivorstand im Sommer 1978 seinen Abrüstungsexperten, Alfons Pawelczyk, beauftragt, zusammen mit einer Expertenkommission entsprechende Vorstellungen zu entwickeln, die gleichzeitig als Handreichung für eine „Abrüstungs-plattform“ im Wahlkampf 1980 dienen sollten. Diese Kommission, der zwölf Experten angehörten – keineswegs nur SPD-Parteimitglieder! –, erarbeitete bis zum Februar 1979 das Gerüst eines Konzeptpapiers, das als Ausgangspunkt für den Leitantrag des Parteivorstandes zur Sicherheitspolitik auf dem Berliner Parteitag diene. In diesem Papier wurde rüstungskontrollpolitischen Lösungen der Vorrang eingeräumt. In einer Sitzung des Parteivorstandes der SPD am 9. September 1979 wurde diese Vorlage um die Aussage erweitert, daß für den Fall eines Scheiterns von Verhandlungen die erforderlichen verteidigungspolitischen Optionen ergriffen werden müßten. Taktische Gründe bestimmten den Parteivorstand dazu, diesen Passus als Nr. 28 in den Abschnitt über „Forderungen der SPD zur Rüstungsbegrenzung, Rüstungsverminderung und kooperativer Rüstungssteuerung“ einzufügen und nicht, wie es aus sachlichen Gründen angebracht gewesen wäre, auf den NATO-Doppelbeschluß im Rahmen der Ausführungen zur Sicherheitspolitik zu verweisen⁷⁸.

⁷⁷ Wörtlich sagte Schmidt: „Wir müssen erstens vermeiden, daß die Welt den Eindruck bekommt, als ob der Nicht-Nuklearwaffen-Staat Bundesrepublik Deutschland de facto die politischen Entscheidungen, die auf dem nuklearen Felde zu treffen sind, präjudiziert, am liebsten sie selber treffen möchte. Ich möchte zweitens vermeiden, daß wir in eine Situation gebracht werden, wo es so aussieht, als ob wir daran dächten, uns zwischen den Interessen unseres eigenen Bündnisses und anderen Interessen zu entscheiden. Ich füge drittens hinzu: Wir müssen dergleichen auch aus innenpolitischen Gründen vermeiden.“ Ausführungen von Bundeskanzler Schmidt am 6.2. 1979 vor der SPD-Fraktion, a. a. O.

⁷⁸ Vgl. den Leitantrag des Parteivorstandes zum Thema „Sicherheitspolitik im Rahmen der Friedenspolitik“. In der vom Parteitag verabschiedeten Fassung hieß es: „Den Disparitäten bei den nuklearen Mittelstreckenpotentialen muß durch eine Kombination von verteidigungspolitischen und rüstungssteuerungspolitischen Maßnahmen begegnet werden. Dies bedeutet – rüstungskontrollpolitischen Regelungen den politischen Vorrang zu geben, um Instabilitäten auf diesem Wege abzubauen; – gleichzeitig die notwendigen verteidigungspolitischen Optionen festzulegen, damit diese im Falle eines Scheiterns rüstungskontrollpolitischer Bemühungen wirksam werden können.“ Von der Antragskommission und über verschiedene Initiativanträge wurde dem noch hinzugefügt, daß es dabei keine Automatismen geben dürfe und daß eine „Null-Lösung“ Verhandlungsziel sein müsse. Vgl. SPD Parteitag Berlin 79. 3.–7. Dezember 1979, Anträge, S. 19–29; Unkorrigiertes Protokoll 4.

Es gibt eine ganze Reihe von Anzeichen dafür, daß große Teile der SPD nur widerwillig die ihnen vom Kanzler verordnete sicherheitspolitische Medizin schluckten. Um diese zu versüßen, bemühte sich Helmut Schmidt in zahlreichen Reden und Interviews, die Rüstungskontrollaspekte des Doppelbeschlusses hervorzuheben. So erklärte er am 4. Juli 1979 vor dem Bundestag, konkrete Maßnahmen zur Nachrüstung könnten um so begrenzter gehalten werden, wie es gelänge, eine wirkungsvolle beiderseitige Begrenzung der eurostrategischen Systeme in Ost und West durch Rüstungskontrollvereinbarungen zu erreichen. An anderer Stelle sagte Schmidt, im Idealfall könnte dabei sogar herauskommen, daß auf westlicher Seite nicht nachgerüstet werden müßte. Ungewöhnlich war auch, daß der Kanzler eine Rede vor der SPD-Fraktion am 13. November 1979 dazu benutzte, um die von der Bundesregierung initiierten MBFR-Vorschläge zu erläutern und die Absicht der NATO zu verkünden, einseitig nukleare Gefechtsköpfe aus Westeuropa abzuziehen⁷⁹. Der Bundeskanzler konnte allerdings nicht vermeiden, daß diese Akzentuierung der Rüstungskontrollaspekte von kritischen Beobachtern in den USA als Zeichen der Schwäche und der Unentschlossenheit interpretiert wurden⁸⁰, während diese für ihn ein wesentliches Element seiner Strategie zur innenpolitischen Absicherung der NATO-Entscheidungen waren.

Diese Politik war kurzfristig durchaus erfolgreich, wie der Verlauf des SPD-Parteitag Anfang Dezember 1979 in Berlin und die Verabschiedung des Leitantes des Parteivorstandes „Sicherheitspolitik im Rahmen der Friedenspolitik“ mit großer Mehrheit zeigten⁸¹. Bereits am 10. Oktober hatte das Kabinett in Anwesenheit der Fraktionsvorsitzenden von SPD und FDP, Wehner und Mischnik, am 17. Oktober hatten der Auswärtige Ausschuß und der Verteidigungsausschuß des Bundestages in einer gemeinsamen Sitzung die Haltung der Bundesregierung zum NATO-Doppelbeschluß gebilligt. Am 14. Dezember 1979 unterrichtete dann Bundesaußenminister Genscher den Bundestag in einer Regierungserklärung über die Brüsseler Beschlüsse. Er erhielt dabei die Unterstützung von Sprechern aller Parteien, deren Redner je nach politischer Couleur diese als Reaktion auf die wachsende politische und militärische Bedrohung durch die sowjetische Aufrüstung (Wörner, CDU), als Ansatz und Verpflichtung zu neuen Verhandlungen über eine Rüstungsbeschränkung (Pawelczyk, SPD), und als Herausforderung zur Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Sicherheitspolitik (Möllemann, FDP) interpretierten⁸². Langfristig ergab sich jedoch die

und 5.

⁷⁹ Vgl. die Ausführungen von Bundeskanzler Schmidt am 4. Juli 1979 im Deutschen Bundestag, in: DBT/VIII/167, S. 13 317–13 328 (S. 13 318), und am 15. November 1979 vor der SPD-Fraktion, in: *Informationen der Sozialdemokratischen Bundestagsfraktion*, Nr. 1140, 15. 11. 1979 (Tagesdienst).

⁸⁰ Vgl. z. B. John Vinocur, Bonn Plays Whip Against Cookie, in: *International Herald Tribune*, 23. 10. 1979.

⁸¹ Vgl. die Debatte auf dem Berliner Parteitag der SPD, Parteitag Berlin 79, a. a. O.; ferner Karl Feldmeyer, Schmidts taktischer Erfolg mit der Nachrüstung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7. 12. 1979.

⁸² Vgl. die durch Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher am 14. Dezember 1979 vor dem Deutschen Bundestag abgegebene Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der NATO-

Frage, ob mit der Verkoppelung von Nachrüstungsankündigung und Abrüstungsangebot nicht nur der Sowjetunion eine propagandistische Einwirkungsmöglichkeit gegeben⁸³, sondern auch der Keim für neue Konflikte im deutsch-amerikanischen Verhältnis gelegt worden war, da die – von der Bundesrepublik präferierte – Nichtnachrüstung vom Verhandlungswillen und vom Verhandlungsgeschick beider Seiten abhängig gemacht wurde.

VI.

Im nachhinein wird deutlich, daß dem NATO-Doppelbeschluß ein doppeltes Mißverständnis zugrunde lag. Es hatte seine Ursache in den wechselnden und gegenläufigen Motiven der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik, mit denen beide diesen Beschluß befürworteten, und legte den Keim für neue Meinungsverschiedenheiten in den deutsch-amerikanischen Beziehungen.

Das eine Mißverständnis betrifft die Frage nach dem Initiator der NATO-Nachrüstung. Während Schmidt mit seiner Rede vor dem IISS im Oktober 1977 auf die Bedeutung eines militärischen Gleichgewichtes auf allen Ebenen der ost-westlichen Rüstungskonkurrenz (mit einer im nachhinein unüberlegt erscheinenden Akzentuierung der eurostrategischen Ebene) aufmerksam machen und eine Einbeziehung auch der sowjetischen SS-20 in den Rüstungskontrolldialog fordern wollte, wurde diese Rede in Washington vor dem Hintergrund der in der NATO und im eigenen Land anhaltenden Diskussion über Rolle und Stellenwert der taktischen Nuklearwaffen als Forderung nach eben solchen Systemen in und für Europa interpretiert. Diesem vermuteten Wunsch begegnete die amerikanische Administration zunächst mit großer Zurückhaltung, da sie weder die laufenden SALT-Verhandlungen noch den Vorrang des langfristigen Verteidigungsprogramms der NATO (LTDP) gefährden wollte. Erst als beide Ziele erreicht zu sein schienen und als die Arbeiten in der High Level Group eine beträchtliche Eigendynamik entwickelt hatten, vor allem aber unter dem Eindruck der negativen Auswirkungen der Entscheidung Präsident Carters zum Aufschub einer Produktion von Neutronenwaffen, kam die amerikanische Administration im Spätsommer 1978 zu der Auffassung, daß mit einer Dislozierung von weitreichenden taktischen Nuklearwaffensystemen in Westeuropa im Gewand einer „Modernisierung“ der vorhandenen Potentiale sowohl die weiterhin bestehende „Glaubwürdigkeitslücke“ auf europäischer Ebene gefüllt als auch dem militärischen Interesse, die Kontinuität des nuklearen Abschreckungsspektrums intakt zu halten, optimal Rechnung getragen werden könnte. Dabei zeigte sich jedoch, daß diese Vorschläge von den Europäern keineswegs enthusiastisch aufgenommen wurden, diese

Tagungen in Brüssel, sowie die Aussprache darüber, in: Verhandlungen des Deutschen Bundestages, VIII/194, S. 15465–15477.

⁸³ Die Rede Generalsekretär Breschnjews in Ostberlin am 6. Oktober 1979 und seine Vorschläge für neue Rüstungskontrollinitiativen hatten natürlich auch die Funktion, in der innenpolitischen Diskussion der Bundesrepublik denjenigen den Rücken zu stärken, die Vorbehalte gegen eine „Nachrüstung“ hatten und die dafür eintraten, die Disparitäten im militärischen Kräftegleichgewicht zunächst auf dem Wege der Rüstungskontrolle abzubauen.

vielmehr eine Reihe von lästigen Bedingungen daran knüpften und mit großem diplomatischem Geschick und Nachdruck für einen entsprechenden Beschluß erst gewonnen werden mußten. Das wichtigste Zugeständnis war in diesem Zusammenhang die verhandlungstaktische Bindung der Nachrüstungsentscheidung an ein komplexes Verhandlungsangebot an die Sowjetunion.

Das zweite Mißverständnis betrifft die Motive und die Begründung des Doppelbeschlusses. Zunächst als Beruhigungsspiel für die Europäer gedacht, erhielt die Entscheidung zur Modernisierung der LRTNF aus der Sicht der USA bald eine zwingend erscheinende militärische Rationalität. Im Vordergrund stand dabei die Notwendigkeit, auf westlicher Seite ein den sowjetischen SS-20 entsprechendes Potential zur Eskalationskontrolle zu erwerben, mit dem ein vorzeitiges „Heraufstufen“ eines Konfliktes auf die strategische Ebene vermieden werden konnte. Die europäischen Verbündeten hatten die „Nachrüstung“ jedoch gerade deshalb unterstützt, weil sie die Ankoppelung Westeuropas an das strategische Potential der USA in Abschreckung und Verteidigung politisch deutlicher machen wollten. Nur dies war der Grund, daß sie der Stationierung von verwundbaren, aber sichtbaren Mittelstreckensystemen auf ihrem Territorium – anstelle einer Dislozierung auf See – zugestimmt hatten. Unter dieser unterschiedlichen Begründung litt die Glaubwürdigkeit der nuklearen Garantie mehr, als sie durch den Doppelbeschluß verstärkt wurde. Dies zeigte die im Zusammenhang mit den NATO-Beschlüssen erneut einsetzende Debatte über die Adäquanz der Strategie der Flexiblen Erwidern und der dem Westen zu ihrer Implementierung zur Verfügung stehenden militärischen Mittel sowie die Diskussion von strategischen Alternativen⁸⁴. Für die Westeuropäer war es eine prekäre Realität, daß die Ankoppelung am glaubwürdigsten durch die sowjetische Drohung erfolgte, einen Einsatz amerikanischer LRTNF mit Schlägen gegen das amerikanische Territorium zu vergelten.

Ähnliche Interessenunterschiede gab es auch in der Rüstungskontrollpolitik. Während diese aus amerikanischer Sicht die innenpolitische Akzeptanz des Modernisierungsbeschlusses erhöhen sollte (ebenso wie letzterer in der inneramerikanischen Diskussion die Ratifizierung von SALT II gegen die Kritik von konservativer Seite erleichtern sollte), kam dieser in der Politik der Bundesrepublik ein zentraler Stellenwert zu. Ebenso wie sie das westliche Bündnis glaubwürdig und intakt erhalten wollte, wollte die Bundesregierung nicht das mit der Ostpolitik der siebziger Jahre Erreichte gefährden. Der Doppelbeschluß sollte sich daher einordnen in die Bemühungen um militärische Stabilisierung und Entspannung in Europa. Dazu war es jedoch erforderlich, auch die Mittelstreckensysteme in den Rüstungskontrollprozeß einzubeziehen. In der Vorrangigkeit des Planungsprozesses der HLG und des Modernisierungsbeschlusses wurden allerdings die destabilisierenden Wirkungen einer Stationierung von Pershing-II-Raketen mit ihrer kurzen Warnzeit in der Bundesre-

⁸⁴ Den Auftakt dazu bildete eine Rede des früheren amerikanischen Außenministers Henry Kissinger am 1. September 1979 in Brüssel, in der er die amerikanische nukleare Garantie – und damit die Wirksamkeit der Abschreckung – angesichts der Verschiebungen in den strategischen Kräfteverhältnissen zwischen den USA und der Sowjetunion grundsätzlich in Zweifel zog; vgl. den Text der Rede Kissingers in: *Europa-Archiv*, Folge 22/1979, S. D 589–598.

publik übersehen. Als Signal und Anreiz zu Verhandlungen gedacht, führte der Beschluß daher zu einer nachhaltigen Verschlechterung in den Ost-West-Beziehungen. Dazu trug auch bei, daß unmittelbar nach den NATO-Beschlüssen als Folge der sowjetischen Intervention in Afghanistan – auch aufgrund innenpolitischer Entwicklungen in den USA – SALT-II aus dem Ratifizierungsprozeß genommen wurde. Damit fehlte die wichtigste Voraussetzung für Verhandlungen über SALT-III. Nur sehr mühsam gelang es in den nächsten zwei Jahren, erneut einen Verhandlungsprozeß in Gang zu bringen, in dem nun in getrennten Verhandlungsgremien versucht wurde, ein Abkommen über die strategischen Offensivwaffen auszuhandeln (START als Ersatz für SALT) sowie eine Beschränkung der LRTNF (nun INF genannt) zu erreichen⁸⁵. Schon zeitlich wurden damit die Bemühungen um ein Verhandlungsergebnis von der Implementierung des Nachrüstungsbeschlusses abgehängt.

Dieses Auseinanderfallen von Nachrüstung und Rüstungskontrolle – das vermutlich auch ohne Afghanistan und den Wechsel an der Spitze der amerikanischen Regierung aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen, denen beide Prozesse unterlagen, erfolgt sein würde – belastete dann die deutsch-amerikanischen Beziehungen. Beide Seiten tendierten dazu, der jeweils anderen Seite zu unterstellen, daß sie es nicht ernst genug mit den gemeinsam gefaßten Beschlüssen nehme: die amerikanische Kritik zweifelte an der Entschlossenheit der Bundesrepublik (insbesondere der Regierung Schmidt⁸⁶ und der SPD), den Nachrüstungsbeschluß auch zu implementieren, während den USA in der Bundesrepublik mangelnder Verhandlungswille vorgeworfen wurde. Dieser Konflikt über den Vorrang von Rüstung oder Abrüstung, wenn auch aus anderen Gründen und in anderen Konfigurationen, setzte sich in der innenpolitischen Auseinandersetzung in beiden Ländern fort. Erst allmählich, nach der Stationierung der ersten Waffensysteme und neuen Akzenten in der westlichen Rüstungs- wie Rüstungskontrollpolitik, trat eine Entaktualisierung des Doppelbeschlusses und der durch ihn hervorgerufenen Spannungen in den atlantischen Beziehungen ein.

Etliche Jahre nach den NATO-Beschlüssen ist daher mit einer gewissen Resignation festzustellen, daß der NATO-Doppelbeschluß zwar als eine Großtat konzertierter Bündnisdiplomatie betrachtet werden muß, seine Ergebnisse jedoch wenig dazu beigetragen haben, die Glaubwürdigkeit der nuklearen Strategie dauerhaft zu erhöhen.

⁸⁵ Zu dem Verlauf der START- und der INF-Verhandlungen vgl. als offizielle Darstellungen: NATO (Hrsg.), *Intermediate-Range Nuclear Forces (INF). Progress Report To Ministers by the Special Consultative Group*, 8. Dezember 1983; Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis 1984 an den Deutschen Bundestag, Drucksache X/1650, 22.6. 1984; ferner die Darstellung von Strobe Talbot, *Deadly Gambits. The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control*, New York 1984.

⁸⁶ U.a. um diesen Zweifeln entgegenzutreten, zitierte Schmidt in den Jahren 1980–82 mehrfach seine Londoner Rede von 1977 und erklärte, daß er es gewesen sei, der ein Gegenstück zu den sowjetischen SS-20 gefordert habe. Ab Herbst 1982, zuerst in einem Gespräch mit kalifornischen Journalisten, begann Schmidt dann darauf hinzuweisen, daß er nicht nach neuen Raketen gerufen habe, sondern vielmehr eine Einbeziehung der „Grauzonen“-Problematik in die SALT-Verhandlungen gefordert habe.