

## Aufsatz

Jéronimo L. S. Barbin\*, Torsten Konopka\*

# Militärische Zurückhaltung oder militärisches Engagement? Entstehung und Entwicklung der strategischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland bis 1990 im Lichte von Archivquellen

<https://doi.org/10.1515/sirius-2023-4002>

**Kurzfassung:** Jahrzehntlang hat die Bundesregierung den restriktiven Einsatz der Bundeswehr im Ausland unter anderem mit dem Verweis auf „verfassungsrechtliche Beschränkungen“ erklärt. Diese Argumentation bildete insbesondere während des Ost-West-Konflikts eine wesentliche Facette der bundesdeutschen strategischen Kultur, oftmals bezeichnet als „Kultur der militärischen Zurückhaltung“. Wann und wie diese verfassungsrechtliche Argumentation entstanden ist, hat die einschlägige Literatur bisher ebenso wenig untersucht wie die Frage, ob zwischen 1949 und 1990 innerhalb der Bundesregierung eine konstante und einvernehmliche Interpretation der verfassungsrechtlichen Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland bestand. Der vorliegende Beitrag möchte diese Forschungslücke schließen und greift dafür auf zeitgenössische Ministerialakten zurück. Dabei zeigt sich, dass die „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ keineswegs geradlinig und einvernehmlich entstanden ist, sondern als ein Produkt außen- und sicherheitspolitischer Entwicklungen sowie innenpolitischer Aushandlungsprozesse verstanden werden muss.

**Schlüsselwörter:** Bundesrepublik Deutschland; Bundeswehr; Auslandseinsätze; Strategische Kultur; Kultur der Zurückhaltung; Ost-West-Konflikt.

**Abstract:** For decades, the Federal Government explained the restrictive use of the Bundeswehr abroad, inter alia,

**Hinweis:** Der Beitrag basiert auf den beiden Dissertationsprojekten von Jéronimo L. S. Barbin „Von der Stabilisierung zur Aufstandsbekämpfung. Doktrineller Wandel in Deutschland und Frankreich“ und von Torsten Konopka „Deutsche Blauhelme in Afrika.“ Ganz herzlich danken möchten die Autoren Prof. Dr. Daniel Göler (Passau) und Dr. Christoph Nübel (Potsdam) für die hilfreiche Kommentierung einer frühen Version dieses Beitrags.

\***Kontakt:** Jéronimo L. S. Barbin, ZMSBw, Potsdam, E-Mail: [jeronimolouissamuelbarbin@bundeswehr.org](mailto:jeronimolouissamuelbarbin@bundeswehr.org)  
Torsten Konopka, E-Mail: [Torsten.Konopka@uni-potsdam.de](mailto:Torsten.Konopka@uni-potsdam.de)

with “constitutional restrictions”. Since the East-West Conflict, this line of argument has formed an essential facet of the German strategic culture, which is often labeled as “culture of military restraint”. However, when and how this constitutional argument emerged has not been examined by historians or political scientists. The same is true for the question of whether there was within the federal government a constant and consensual interpretation of the constitutional possibilities of using the Bundeswehr abroad between 1949 and 1990. This article aims to fill this research gap and draws on ministerial files of the time. The analysis shows that the “culture of military restraint” by no means developed in a straight line and in a consensual manner, but must be understood as a product of foreign and security policy developments as well as domestic political negotiation processes.

**Keywords:** Federal Republic of Germany; Bundeswehr; Strategic culture; East-West Conflict.

## 1 Einleitung

Im Vorfeld der Bundestagswahlen von 2021 fragten sich insbesondere internationale Partner, wie eine neue Regierung außen- und sicherheitspolitisch agieren werde. Ihre Hoffnung, Deutschland könnte bei Militäreinsätzen künftig eine aktivere Rolle spielen, dämpften einschlägige Kenner allerdings bereits frühzeitig mit Verweis auf historisch bedingte politische und verfassungsrechtliche Beschränkungen.<sup>1</sup>

Auch politische Entscheidungsträger betonten regelmäßig, dass dieser Referenzrahmen eine aktivere bzw. interventionistischere deutsche Außen- und Sicherheitspolitik verhindere.<sup>2</sup> Vorgebracht wurden solche verfassungsrecht-

<sup>1</sup> Puglierin 2021; Giegerich/Terhalle 2021.

<sup>2</sup> So hob beispielsweise jüngst Bundeskanzler Olaf Scholz in einem Interview mit dem Spiegel hervor, dass „zur Tradition unseres Landes [...]“

lichen Beschränkungen in der Vergangenheit etwa bei der Debatte über die militärische Bekämpfung von Piraten am Horn von Afrika, bei der Zulässigkeit von Geiselfreierungen im Ausland, beim möglichen Transport französischer Soldaten der unilateralen Militäroperation *Serval* nach Mali oder auch bei der Diskussion um die Lieferung von Taurus-Marschflugkörpern an die Ukraine.<sup>3</sup>

Restriktionen, die aus der deutschen Vergangenheit resultieren, nannten Regierungspolitiker Anfang der 1990er-Jahre, als es um die deutsche Beteiligung am internationalen Militäroengagement auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens ging<sup>4</sup>, oder erst jüngst im Fall Ukraine. So lehnte es die neue Bundesregierung im Vorfeld des drohenden russischen Angriffskriegs Anfang 2022 „aus historischen Gründen“ ab, die Regierung in Kiew mit Waffen zu unterstützen.<sup>5</sup>

Die politikwissenschaftliche Literatur bezeichnet einen solchen aus tradierten Normen, Werten und ethischen Grundlagen bestehenden Rahmen für den Einsatz militärischer Mittel als „strategische Kultur“. Hierbei handele es sich um ein symbolisches und sprachliches System aus Argumentationssträngen, Analogien und Metaphern, das historisch gewachsen und von spezifischen Rollenkonzeptionen sowie Vorstellungen hinsichtlich der Wirksamkeit und Legitimität militärischer Gewalt geprägt sei. Bei sicherheitspolitischen Entscheidungen würden Entscheidungsträger für die eigene Orientierung auf Elemente dieser Konzeptionen und Vorstellungen zurückgreifen und diese rekonstituieren und rekonstruieren.<sup>6</sup>

Trotz Hervorhebung der historischen Dimension finden sich in der strategischen Kulturforschung erstaunlich wenige systematische Untersuchungen zur Entstehung und Entwicklung strategischer Kulturen. Das fällt besonders auf bei Arbeiten zur deutschen strategischen Kultur,

obwohl die deutsche Außenpolitik nach der US-amerikanischen zu den meistuntersuchten Themen der Außenpolitikforschung gehört.<sup>7</sup> In der Fachliteratur besteht zwar Konsens darüber, dass Deutschland ein schwieriges Verhältnis zu Militär und militärischer Gewaltanwendung habe und dies als Kernbestandteil seiner strategischen „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ historisch bedingt sei.<sup>8</sup> Doch fehlt bislang eine kritische und quellenbasierte Nachzeichnung der Entstehung und Entwicklung der bundesdeutschen strategischen Kultur in Zeiten des Ost-West-Konflikts, zumal die einschlägigen historischen Arbeiten zum Thema von einer (bundes)deutschen strategischen Kultur ausgehen, die nach einer nicht näher untersuchten initialen Konsensfindung weitestgehend homogen und statisch geblieben sei.<sup>9</sup>

Für Kerrin Longhurst entstand die bundesdeutsche strategische Kultur bereits in den 1950er-Jahren und habe sich seitdem nicht substantiell verändert. Sie sei von einem politischen und gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der Rolle der Bundeswehr und ihrer begrenzten Einsatzmöglichkeiten im Ausland geprägt gewesen.<sup>10</sup> Laut Helga Haftendorn habe bei den bundesdeutschen Entscheidungsträgern spätestens seit 1972 „Übereinstimmung“ darin bestanden, dass „die Bundeswehr aus Verfassungsgründen nicht außerhalb des Bündnisgebietes, *out of area*, eingesetzt werden dürfe“.<sup>11</sup> Und Thomas Maulucci stellte die These auf, dass wohl „spätestens im Wahlkampfjahr 1980 ein ‚sicherheitspolitischer Konsens‘ gegen den Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes entstand [...]“.<sup>12</sup> Vielfach verweisen die Autoren diesbezüglich auf die Beschlüsse des Bundessicherheitsrats (BSR) im Jahr 1982, die aufgrund einer angeblichen verfassungsrechtlichen Beschränkung die Verwendung der Bundeswehr auf die Landes- und Bündnisverteidigung begrenzten. In diesem Narrativ einer weitgehend statischen, konsensualen und *eo ipso* entstandenen (bundes)deutschen strategischen Kultur bleiben die politischen Prozesse, die den Beschlüssen vorausgingen, jedoch meist unberücksichtigt.<sup>13</sup> Wie also entstand und entwickelte sich dieser verfassungsrechtliche Strang der strategischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland?

das Wissen um die dramatischen Konsequenzen zweier von Deutschland ausgehender Weltkriege [gehöre], das den Rahmen unserer Politik bildet“. Melanie Amann/Martin Knobbe: Bundeskanzler Scholz im Interview. „Es darf keinen Atomkrieg geben“, *Spiegel* 17 (23.4.2022), 18.

3 Ludwig Greven: Kampf gegen Piraten. Kein Fummeln am Grundgesetz, *Zeit Online*, 12.05.2009, DPA: Kritik an Jung, *Süddeutsche Zeitung*, 17.5.2010, Eric Gujer: Deutsche Peinlichkeiten, *Neue Züricher Zeitung*, 04.02.2013, Bundesregierung: Regierungspressekonferenz vom 9. Oktober 2023. Mitschrift Pressekonferenz, 09.10.2023, URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressekonferenzen/regierungspressekonferenz-vom-9-oktober-2023-2228412>.

4 Vgl. Bundestag: Plenarprotokoll 12/42 (20.09.1991), 3488; Bundestag: Plenarprotokoll 12/60 (27.11.1991), 5014; Bundestag: Plenarprotokoll 12/151 (21.04.1993), 12941 und 12947.

5 Mathias Brüggmann: Außenministerin in Kiew, *Handelsblatt*, 7.2.2022.

6 Vgl. Göler 2010, 186; Johnston 1995, 36; Maull 2011, 98–100.

7 Hellmann 2009, 262.

8 Zur deutschen strategischen Kultur siehe: Hoffmann/Longhurst 1999, 146–150; Longhurst 2004, 46; Maull 2011, 100; Jung/Daase 2013, 143.

9 Für eine erste geschichtswissenschaftliche Abhandlung über die 1960er-Jahre siehe: Troche 2000; Troche 2001.

Zu den 1970er-Jahren siehe: Maulucci 2004.

10 Longhurst 2004, 48–49.

11 Haftendorn 2001, 392.

12 Maulucci 2004, 536.

13 Vgl. Inacker 1991, 28 f; Löwe 1994, 288; Siedschlag 1995, 35.

Dieser Beitrag versucht sich in einer Antwort, indem er, gestützt auf Archivquellen der einschlägigen Bundesressorts, die Debatten und Aushandlungsprozesse zwischen der Ministerialbürokratie und den politischen Entscheidungsträgern der Bundesrepublik rund um das Thema der Verwendung der Bundeswehr im Ausland nachzeichnet. Anhand einer historisch-chronologischen Untersuchung wird dargestellt, wie bundesdeutsche politische Entscheidungsträger und Ministerialbeamte seit den 1950er-Jahren wiederholt um die Deutungshoheit der verfassungsrechtlichen Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr stritten. Von Beginn an standen sich zwei strategische Subkulturen<sup>14</sup> gegenüber: die eine plädierte für militärische Zurückhaltung der Bundesrepublik in Form einer Beschränkung auf die Landes- und Bündnisverteidigung, die andere hielt dagegen ein internationales militärisches Engagement aus Bündnissolidarität sowie friedenspolitischen Gründen für vertretbar.

In den 1980er-Jahren gelangte man zwar – wie schon in der Literatur dargelegt – tatsächlich zu einem sicherheitspolitischen Konsens, bei dem sich die Vertreter der Kultur der militärischen Zurückhaltung durchsetzen konnten. Dieser Konsens zerbrach aber bereits vor 1989 und kann somit nicht auf die deutsche Einheit oder auf das Ende des Ost-West-Konflikts zurückgeführt werden. Es gilt daher zu analysieren, aus welchen Gründen sich der Konsens bereits vor dem Ende der 1980er-Jahre wieder auflöste.

Durch die historische Analyse kann auch der Frage nachgegangen werden, ob die verfassungsrechtlichen Beschränkungen nur vorgeschoben und das „Feigenblatt“ für einen fehlenden politischen Willen waren, um die Bundeswehr nicht im Ausland einzusetzen, wie es der ehemalige Generalinspekteur Klaus Naumann bezeichnete.<sup>15</sup>

Die Abhandlung erfolgt in vier Abschnitten. Im ersten wird skizziert, wie die verfassungsrechtlich-politischen Einsatzmöglichkeiten bundesdeutscher Streitkräfte ab Gründung der Bundesrepublik 1949 bis Ende der 1960er-Jahre interpretiert wurden. In jenem Zeitraum wandelte sich die Bundesrepublik von einem besetzten und entmilitarisierten „Feindstaat“ zu einem teilsouveränen und wehrfähigen Verbündeten der „westlichen“ Alliierten. Mit den Plänen einer Bewaffnung der Bundesrepublik kam jedoch schon Anfang der 1950er-Jahre das Thema der außenpolitischen Einsatzmöglichkeiten bundesdeutscher Soldaten auf, zumal internationale Anfragen nach Beteiligungen der Bundeswehr an internationalen Militärmissionen der Bundesregierung diese Frage mehrfach aufdrängten. Zu den Entsendemög-

lichkeiten der Bundeswehr ins Ausland brachten Entscheidungsträger damals widersprüchliche politische und schließlich auch rechtliche Argumente vor.

Wie der zweite Abschnitt zeigt, stellte sich die Frage der Entsendung der Bundeswehr ins Ausland mit Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen neu, nicht zuletzt weil 1968 eine folgenreiche Verfassungsreform beschlossen worden war. Unter dem Eindruck der veränderten Rahmenbedingungen wurden 1973/74 erstmals grundsätzlich und ressortübergreifend die Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland sowie die einschlägigen verfassungsrechtlichen Begrifflichkeiten erörtert.

Der dritte Teil geht auf die inter- und intraministerielle Debatte ein, die Anfang der 1980er-Jahre erstmals zu einem Konsens der beteiligten Ministerien bezüglich Auslandseinsätzen und somit auch zu einer verteidigungspolitischen Rollenkonzeption führte, die mit den Beschlüssen des Bundessicherheitsrats von 1982 ihre Formalisierung fand. Dieser Konsens hatte jedoch – wie im abschließenden vierten Abschnitt ausgeführt – nur bis Ende der 1980er-Jahre Bestand, als sich Befürworter einer interventionistischen Verteidigungspolitik für eine Ausweitung der Entsendemöglichkeiten aussprachen.

## 2 Die Verwendung der Bundeswehr im Ausland in den 1950er- und 1960er-Jahren

Die Urfassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 gab der Bundesrepublik Deutschland aufgrund ihrer Entmilitarisierung nach dem verschuldeten und verlorenen Zweiten Weltkrieg keine militärische Handlungsfreiheit. Sie sah die Aufstellung von Streitkräften ebenso wenig vor wie die eigenständige militärische Verteidigung, geschweige denn militärische Auslandseinsätze bundesdeutscher Streitkräfte. Allerdings gingen Artikel dieser frühen Fassung des Grundgesetzes bereits auf militärische Gewaltanwendung ein, so etwa auf das Recht auf Kriegsdienstverweigerung (Artikel 4), das Angriffskriegsverbot (Artikel 26) oder auch die Möglichkeit, sich einem System kollektiver Sicherheit anzuschließen (Artikel 24).<sup>16</sup>

Im Zuge der geplanten Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) samt Bewaffnung der Bundesrepublik debattierten die Bundestagsparteien erstmals Anfang der 1950er-Jahre über eine verfassungsrecht-

<sup>14</sup> Zum Konzept der strategischen Subkulturen siehe: Bloomfield 2012. <sup>15</sup> Naumann 2007, 478.

<sup>16</sup> Vgl. BMJ, Hrsg. (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, *Bundesgesetzblatt* 1 (23.5.1949), 1 und 4.

liche Verankerung bundesdeutscher Streitkräfte und ihre Verwendungsmöglichkeiten. Neben grundsätzlich divergierenden Vorstellungen zur Wehrhoheit der Bundesrepublik, die insbesondere von Sozialdemokraten angezweifelt wurde und zum Einreichen einer Feststellungsklage beim Bundesverfassungsgericht führte, kam die Frage auf, ob bei einer Verlegung bundesdeutscher Soldaten ins außereuropäische Ausland eine parlamentarische Zustimmung notwendig sei. Diese Frage sollte für den Fall einer effektiven Aufstellung deutscher Kontingente durch eine Ergänzung des Grundgesetzes geklärt werden, so die Mitglieder des Sonderausschusses des Bundestags zur Mitberatung des EVG-Vertrags. Das Ergänzungsgesetz vom Februar 1954 schwieg sich dazu in Erwartung des finalen Votums der französischen Nationalversammlung zur EVG noch aus und stellte lediglich die Vereinbarkeit von EVG-Vertrag und Grundgesetz fest. Doch mit Scheitern der Verteidigungsgemeinschaft infolge der französischen Ablehnung wurde die Frage der Verwendungsmöglichkeiten zukünftiger bundesdeutscher Streitkräfte zumindest verfassungsrechtlich zunächst nicht weiter erörtert.<sup>17</sup>

Größere Souveränität in ihrem außen- und verteidigungspolitischen Handeln erhielt die Bundesrepublik mit Aufhebung des Besatzungsstatuts von 1954. Die Alliierte Hohe Kommission wurde aufgelöst und aus den einstigen „westlichen“ Besatzungsmächten wurden durch Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO Verbündete. Es folgten die Gründung der Bundeswehr im November 1955 und im März 1956 die Aufnahme einer Wehrverfassung ins Grundgesetz. Während der neu aufgenommene Art. 87a<sup>18</sup> GG den Verteidigungsauftrag der Streitkräfte unterstrich und hiermit an den bereits seit 1949 bestehenden Art. 26 GG anknüpfte, sollte der ebenfalls neu ergänzte Art. 143<sup>19</sup> GG den Einsatz der Bundeswehr im Innern verhindern. Mithilfe beider Artikel sollte offenbar die militärische Handlungsfreiheit der Bundesrepublik nach außen wie innen begrenzt und der Auftrag der Bundeswehr auf Landes- und Bündnisverteidigung beschränkt werden.

<sup>17</sup> Vgl. Volkmann 2006, 1–45, 95–103, 923–924; MGFA 1990, 372–385, 432–444.

<sup>18</sup> Der Wortlaut des Artikels 87a von 1956 lautet: „Die zahlenmäßige Stärke der vom Bunde zur Verteidigung aufgestellten Streitkräfte und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.“ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste 2009, 17.

<sup>19</sup> Der Wortlaut des Artikels 143 von 1956 zum Einsatz der Streitkräfte im inneren Notstand lautet: „Die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstandes in Anspruch zu nehmen, können nur durch Gesetz geregelt werden, das die Erfordernisse des Artikels 79 erfüllt.“ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste 2009, 18–19.

Art. 87a GG war ein wichtiges Signal an die Verbündeten – insbesondere an Frankreich –, die im Zuge der Aufstellung der Bundeswehr eine Wiedergeburt des deutschen „Militarismus“ fürchteten. Aus diesem Grund war auch international festgelegt worden, dass die neuen bundesdeutschen Streitkräfte nur der (kollektiven) Verteidigung im Bündnis dienen sollten.<sup>20</sup> Zugleich richtete sich die in Art. 87a GG festgeschriebene Verfassungsnorm an die damalige bundesdeutsche Bevölkerung, die eine „Wiederbewaffnung“ – genau genommen die erstmalige Bewaffnung der Bundesrepublik – angesichts der nur wenige Jahre zurückliegenden Kriegserfahrungen mehrheitlich ablehnte. Demoskopische Erhebungen, die Bundeskanzler Konrad Adenauer (CDU) ab 1950 parallel zur Debatte um einen bundesdeutschen Wehrbeitrag in Auftrag gegeben hatte, ergaben eine massive Ablehnung des Vorhabens von über 70 Prozent der Befragten.<sup>21</sup>

Art. 143 GG adressierte dagegen insbesondere die Befürchtungen der Sozialdemokraten vor einer Verwendung der Streitkräfte im Innern. Der Artikel schrieb vor, dass „die Voraussetzungen, unter denen es zulässig wird, die Streitkräfte im Falle eines inneren Notstands in Anspruch zu nehmen, [...] durch ein Gesetz geregelt werden“ müssten.<sup>22</sup> In Ermangelung eines solchen Gesetzes verhinderte er damit zunächst eine derartige Verwendung. Doch handelte es sich bei Art. 143 GG nicht um eine prinzipielle Verbotsnorm oder dauerhafte Sperrklausel, sondern lediglich um eine Übergangslösung. Da mit ihm der Verfassungsauftrag verbunden war, die Verwendung der Bundeswehr bei innerem Notstand gesetzgeberisch zu regeln, zeichnete er eine solche Verwendung in gewisser Weise vor.

Verfassungsrechtlich war unmittelbar nach Aufstellung der Bundeswehr also einzig der Angriffskrieg durch Art. 26 GG verboten sowie ihr Einsatz im Innern durch Art. 143 GG (noch) nicht erlaubt. Art. 87a GG enthielt zwar bereits den Hinweis, dass die vom Bund aufgestellten Kräfte einen Verteidigungsauftrag hatten. Doch handelte es sich dabei nicht um jenes Ausdrücklichkeitsgebot, das mit Verabschiedung der Notstandsverfassung von 1968 Wesensmerkmal des Art. 87a GG werden und später die Grundlage für die restriktive Lesart der Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr bilden sollte.<sup>23</sup> In der Aus-

<sup>20</sup> Vgl. Auswärtiges Amt (1954): Die Schlußakte der Londoner Neunmächtekonferenz vom 3. Oktober 1954, *Europa Archiv*, 9 (20), 6981.

<sup>21</sup> Meier-Dörnberg 1990, 614.

<sup>22</sup> BMJ, Hrsg. (1956): Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 21. März 1956, *Bundesgesetzblatt* 11 (21.3.1956), 113.

<sup>23</sup> Mit dem Siebzehnten Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes von 1968 wurde in Absatz 1 des Artikels 87a der grundsätzliche Auftrag der Bundeswehr präzisiert und in Absatz 2 ein Ausdrücklichkeitsgebot hin-

legung der 1950er-Jahre galt weder Art. 26 GG noch Art. 87a GG als generelles grundgesetzliches Verbot der Entsendung bundesdeutscher Streitkräfte ins Ausland. 1959 erschien es deshalb zulässig, Bundeswehrsoldaten zur Erdbebenhilfe nach Marokko zu senden.<sup>24</sup> Diese und auch folgende ähnliche Auslandsverwendungen galten nicht als militärische Einsätze im Sinn des Grundgesetzes; der verfassungsrechtliche Begriff des Einsatzes existierte ohnehin erst ab 1968 mit Verabschiedung der Notstandsgesetze. Unternehmungen wie in Marokko wurden als humanitäre Hilfeleistungen im Rahmen eines Katastropheneinsatzes gewertet und nicht vom Verteidigungsministerium, sondern vom Auswärtigen Amt koordiniert.<sup>25</sup> Bis 1990 leistete die Bundeswehr in über 100 Fällen Hilfs- und Unterstützungsleistungen im Ausland,<sup>26</sup> die innenpolitisch und verfassungsrechtlich weitestgehend unstrittig waren, weil die Soldaten weder Waffen trugen noch exekutive Aufgaben durchsetzen sollten.

Doch auch bewaffnete Verwendungen im Ausland schienen trotz der beschränkten Souveränität der Bundesrepublik nicht grundsätzlich ausgeschlossen. In den 1960er-Jahren erreichten die Bundesregierung mehrfach Anfragen, die Bundeswehr an militärischen, über Hilfs- und Unterstützungsleistungen hinausgehenden Maßnahmen im Ausland zu beteiligen. Eine erstmalige Auseinandersetzung mit diesem Problem setzte im Januar 1964 ein, als Briten und US-Amerikaner eine NATO-Friedenstruppe zur Entschärfung des gewalttätigen Konflikts auf Zypern entsenden wollten. Die Planungen sahen eine Streitmacht von 10.000 Soldaten aus NATO-Ländern unter Führung Großbritanniens zur Sicherung von Ruhe und Ordnung auf der Insel vor. Auch die Bundeswehr sollte sich daran mit 1.200 Soldaten beteiligen.<sup>27</sup>

Infolge einer britischen Anfrage vom 30. Januar 1964 befasste sich am gleichen Tag der Bundesverteidigungs-

rat – 1969 in Bundessicherheitsrat (BSR) umbenannt – mit der möglichen Entsendung der Bundeswehr.<sup>28</sup> Dort sprach sich insbesondere der damalige Generalinspekteur und ehemalige Fallschirmjäger der Wehrmacht, Heinrich Trettner, gegen eine Beteiligung der Bundeswehr aus. Aufgrund seiner „kretischen Erfahrungen“ während des Zweiten Weltkriegs fürchtete er sowohl die „Grausamkeit der griechischen Bevölkerung“ als auch um das innere Gefüge der Bundeswehr, sollte diese dort in Kämpfe mit der Bevölkerung verwickelt werden.<sup>29</sup> Dennoch stimmte das Bundeskabinett laut Aufzeichnungen des CDU-Staatssekretärs im Auswärtigen Amt (AA) Karl Carstens am 31. Januar einer Beteiligung grundsätzlich zu, machte eine endgültige Entscheidung aber von der Reaktion der zyprischen Regierung abhängig.<sup>30</sup> In den Folgetagen wurde das Thema innerhalb der Regierung noch mehrfach besprochen: zunächst am 2. Februar von Teilen der Bundesregierung im Bundeskanzleramt und am 3. Februar auf einer Sondersitzung des Bundeskabinetts, gefolgt von einer weiteren Besprechung mit Vertretern der Bundestagsparteien. Über beide Treffen hatte man strengstes Stillschweigen vereinbart.<sup>31</sup>

Auf der Sondersitzung des Kabinetts vom 3. Februar äußerte die Leitung des BMVg erstmals rechtliche Bedenken hinsichtlich einer Beteiligung der Bundeswehr an der Zypern-Mission. Insbesondere Generalinspekteur Trettner hob anscheinend fehlende grundgesetzliche und strafrechtliche Regelungen für den möglichen Kampf gegen Partisanen hervor.<sup>32</sup> Dennoch votierte Bundesminister der Verteidigung Kai-Uwe von Hassel für einen Einsatz der Bundeswehr.<sup>33</sup> Auch bei der Folgebesprechung mit den Bundestagsabgeordneten fielen bei einem Großteil der damaligen Entscheidungsträger rechtliche sowie historische Argumente gegen eine Entsendung der Bundeswehr nach Zypern nicht ins Gewicht. Sowohl Karl Carstens in Vertretung des Außenministers als auch die anwesenden SPD-Abgeord-

sichtlich der Verwendung der Bundeswehr eingefügt: „Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. [...] Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.“ Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste 2009, 37.

<sup>24</sup> Vgl. Merziger 2018.

<sup>25</sup> Vgl. PA AA, B 130 VS-REG, Bd. 5137A, Schreiben FÜ B III 1 im BMVg an das AA und BMI, Betr.: Richtlinien für den Einsatz der Bundeswehr in Katastrophenfällen (09.12.1960), hier Anlage, 5.

<sup>26</sup> Vgl. die Auflistung in Chiari/Pahl 2010, 297–301.

<sup>27</sup> Vgl. Dokument 34. Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens (31.01.1964), in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1964, 168–170; Dokument 37. Runderlaß des Staatssekretärs Carstens (02.02.1964), in: AAPD 1964, 180 f; Sondersitzung (03.02.1964), in: Weber 2007, 119–120; 48. Sitzung (06.02.1964), in: Hölscher 2004, 910–911. Siehe auch: Brenner 2017, 95–99.

<sup>28</sup> Brenner 2017, 97.

<sup>29</sup> Dokument 34. Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens (31.01.1964), in: AAPD 1964, 169 [Fn 7].

<sup>30</sup> Dokument 34. Aufzeichnung des Staatssekretärs Carstens (31.01.1964), in: AAPD 1964, 170 [Fn 10]; Dokument 37. Runderlaß des Staatssekretärs Carstens (02.02.1964), in: AAPD 1964, 180 [Fn 3]; 108. Kabinettsitzung (31.01.1964), in: Weber 2007, 117; 48. Sitzung (06.02.1964), in: Hölscher 2004, 1023; 59. Sitzung (01.07.1964), in: Hölscher 2004, 1219.

<sup>31</sup> Dokument 37. Runderlaß des Staatssekretärs Carstens (02.2.1964), in: AAPD 1964, 180, [Fn 3]; 48. Sitzung (06.02.1964), in: Hölscher 2004, 1023; Sondersitzung (03.02.1964), in: Weber 2007, 119–120; BPA: Bulletin Nr. 23 (05.02.1964), 194; Troche 2000, 187–190

<sup>32</sup> In jenen Dokumenten, die den Autoren vorliegen, wurde nicht überliefert, welche grundgesetzlichen Regelungen hierbei genau angesprochen wurden.

<sup>33</sup> Troche 2000, 187–190; 59. Sitzung (01.07.1964), in: Hölscher 2004, 1222.



Verteidigungsminister Kai Uwe von Hassel (1963–1966)  
und Außenminister Gerhard Schröder (1961–1966)

neten hoben den Primat des politischen Willens gegenüber der Gesetzeslage hervor und argumentierten, die Bundesrepublik dürfe sich aus Bündnisgründen nicht vor einer NATO-Aktion auf Zypern verschließen. Die Zeit, in der sich bundesdeutsche Soldaten an solchen Aktionen nicht beteiligen sollten, sei vorbei, so der Vizepräsident des Deutschen Bundestags und stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzender Carlo Schmid. Sie wussten Bundeskanzler Ludwig Erhard (CDU) auf ihrer Seite, entgegen der Bedenken im BMVg und trotz Ablehnung des CSU-Vorsitzenden Franz-Josef Strauß und der FDP-Abgeordneten, die keine Verpflichtung für ein deutsches Eingreifen sahen. Die Bundesregierung beschloss daher die Entsendung einer Delegation von Bundeswehr-offizieren nach London zur Besprechung der technischen Einzelheiten.<sup>34</sup>

Zu einer Beteiligung der Bundeswehr an der Zypern-Mission kam es letztlich aber nicht: Der zyprische Präsident, Erzbischof Makarios III, lehnte den britischen NATO-Plan am 5. Februar 1964 ab.<sup>35</sup> Die spätere VN-Mission UNFICYP<sup>36</sup> unterstützte die Bundesregierung als Nichtmitglied der Weltgemeinschaft nur mit jährlichen Zahlungen von zunächst 500.000 US-Dollar.<sup>37</sup> Festzuhalten ist jedoch, dass die Bundesregierung Anfang Februar 1964 gewillt war, sich aus bündnispolitischen Überlegungen mit Soldaten der Bundeswehr an einem NATO-Militäreinsatz im Ausland bzw. außerhalb des NATO-Gebiets zu beteiligen, und dies trotz Bedenken der militärischen Führung sowie einiger

politischer Entscheidungsträger, die aus rechtlichen bzw. politischen Gründen eine personelle Beteiligung ablehnten.

Infolge der vom BMVg angemeldeten Vorbehalte beschloss das Bundeskabinett allerdings eine grundsätzliche rechtliche Prüfung, „um gegebenenfalls für ähnliche Fälle vorbereitet zu sein“, so der damalige Stellvertreter des Bundeskanzlers und Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen Erich Mende (FDP).<sup>38</sup> Obwohl noch kein Mitglied der Vereinten Nationen, war wegen der Aufrufe der US-Präsidenten John F. Kennedy im September und seines Nachfolgers Lyndon B. Johnson im Dezember 1963 zur Abstellung nationaler Kontingente für VN-Operationen damit zu rechnen, dass auch die Bundesrepublik weitere Anfragen zur Beteiligung an Militäroperationen im Ausland erreichen könnten. Die Botschaft der Bundesrepublik in Washington schlug im Mai 1964 daher die Aufstellung eines bundesdeutschen Kontingents bestehend aus Einheiten von Bundeswehr oder Bundesgrenzschutz (BGS) für VN-Missionen vor. Angesichts der unklaren bzw. ungeklärten Rechtslage für solche Verwendungen, insbesondere vor dem Hintergrund einer fehlenden VN-Mitgliedschaft, unterstrich die Botschaft aber, dass gegebenenfalls zunächst entsprechende politische, militärische und rechtliche Voraussetzungen zu schaffen seien.<sup>39</sup>

Die bei der Zypern-Mission der NATO an den Tag gelegte Bereitschaft der Bundesregierung, sich an einer Militäroperation im Ausland zu beteiligen und dafür über bestehende rechtliche Regelungen hinwegzusehen oder gar neue zu schaffen, wurde wenige Monate später erneut auf die Probe gestellt, als die USA eine Entsendung von Einheiten der Bundeswehr nach Vietnam forderten. Im Mai 1964 hatte US-Verteidigungsminister Robert McNamara gegenüber dem Bundesminister der Verteidigung von Hassel sowie gegenüber Bundeskanzler Erhard mit Nachdruck den Wunsch geäußert, Bonn möge Bundeswehr-Sanitäter nach Südvietnam entsenden. Dem stimmten sowohl von Hassel als auch Außenminister Schröder zunächst grundsätzlich zu. Das BMVg beauftragte sogar einen General, erste Sondierungsgespräche mit US-amerikanischen Militärvertretern für die Entsendung eines Lazarettschiffes mit rund 120 Sanitätssoldaten, Ärzten und Krankenschwestern aufzunehmen.<sup>40</sup>

Doch in den Folgewochen wurden erste Zweifel – außen- und innenpolitischer, nicht aber rechtlicher Natur – an einer Entsendung von Bundeswehrangehörigen nach

<sup>34</sup> Troche 2000, 187–190; AAPD 1964, 180.

<sup>35</sup> Vgl. 109. Kabinettsitzung (05.02.1964), in: Weber 2007, 121–122 [Fn 2].

<sup>36</sup> United Nations Peacekeeping Force in Cyprus.

<sup>37</sup> Vgl. Dokument 123. Bundeskanzler Erhard an Präsident Johnson (08.05.1964), in: AAPD 1964, 515 [Fn 6]. Siehe auch 115. Kabinettsitzung (18.03.1964), in: Weber 2007, 203–204.

<sup>38</sup> 109. Kabinettsitzung (05.02.1964), in: Weber 2007, 122.

<sup>39</sup> Vgl. Dokument 142. Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse Wiek (28.05.1964), in: AAPD 1964, 582–585.

<sup>40</sup> Troche 2001, 290; Dokument 129. Vermerk des Staatssekretärs Carstens (14.05.1964), in: AAPD 1964, 540.

Vietnam geäußert, weshalb mit Washington auch die Möglichkeit einer zivilen Alternative erörtert wurde. Sowohl Bundeskanzleramt als auch AA befürchteten eine mögliche Verwicklung in Kampfhandlungen oder gar, insbesondere mit Blick auf China, eine Belastung der Ost-West-Beziehungen, was sich negativ auf die Lösung der Deutschen Frage auswirken könnte. Kanzler Erhard habe sogar seinen politischen Sturz gefürchtet, sollte er deutsche Soldaten nach Vietnam senden.<sup>41</sup> In der Tat warnten Bundestagsabgeordnete die Bundesregierung vor „politisch sehr schwerwiegenden Konsequenzen [...], wenn Deutsche in Uniform – und seien es auch nur die Uniformen von Sanitätspersonal der Bundeswehr – in Südostasien in die Konflikte eingreifen würden“.<sup>42</sup> Bundeskanzler Erhard hatte deshalb im Rahmen seiner Gespräche zur Außenpolitik der Union in seinem Tegernseer Haus mit dem Vorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion Rainer Barzel, mit CSU-Chef Franz Josef Strauß sowie Außenminister Gerhard Schröder Mitte Mai 1964 grundsätzlich entschieden, keine Bundeswehrangehörigen nach Vietnam zu entsenden. Als Alternative wurden ein ziviles Lazarettsschiff des Deutschen Roten Kreuzes sowie eine Aufstockung der finanziellen Hilfe für Saigon angeboten.<sup>43</sup>

Doch der Verweis auf innen- und außenpolitische Schwierigkeiten ließ die Forderungen der USA nach einer militärischen Beteiligung der Bundesrepublik nicht verstummen, zumal die USA ihre Militärintervention im August 1964 auf Nordvietnam ausgeweitet hatten.<sup>44</sup> Beim Besuch von Bundeskanzler Erhard im Dezember 1964 in Washington verstärkte US-Präsident Lyndon Johnson den Druck und verlangte die Entsendung von 200 Sanitätern und 1.000 Pionieren der Bundeswehr nach Vietnam. Um sich Johnsons Forderungen zu entziehen, gewannen generelle rechtliche Bedenken gegenüber einer Entsendung bundesdeutscher Soldaten ins Ausland – die man bereits bei der möglichen NATO-Mission auf Zypern angeführt, damals aber noch beiseitegeschoben hatte – aus politischen Überlegungen an Bedeutung.<sup>45</sup> Überzeugen konnten Erhards politische und

rechtliche Einwände den unnachgiebigen US-Präsidenten offenbar nicht, sodass Erhard mit den Worten abschloss: „Perhaps it could be done on a voluntary basis – it can perhaps be undertaken – I think something can be done.“<sup>46</sup>

Auf der Kabinettsitzung vom 22. Dezember 1965 wurden die Forderungen der USA erneut besprochen. Bundeskanzler Erhard und Außenminister Schröder waren dafür, Sanitäts- und Pioniersoldaten nach Vietnam zu schicken, fanden sich wegen der Bewaffnung und des Kombattantenstatus aber in der Minderheit. Während Vizekanzler Erich Mende (FDP) immerhin der Entsendung von Sanitätern zustimmte, kam für Verteidigungsminister von Hassel lediglich die Bereitstellung von Transportmaschinen der Bundeswehr – allerdings ohne Piloten – in Frage. Am 12. Januar 1966 schließlich beschloss das Kabinett die bereits 1964 erwogene Entsendung des Hospitalschiffs Helgoland nach Südvietnam.<sup>47</sup>

Mit Verweis auf Erhards Zusagen während seines Besuchs bei Johnson forderte Washington aber weiterhin eine Vietnam-Beteiligung der Bundeswehr. Die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Washington bat das AA im Januar 1966 deshalb „um eine ausführliche Sprachregelung zu den rechtlichen und politischen Gründen, die unserer Auffassung nach eine Entsendung deutscher militärischer Einheiten nach Vietnam unmöglich machen.“<sup>48</sup>

In einem geheimen Drahtbericht vom 28. Januar 1966, der auch Staatssekretär Carstens und Bundesaußenminister Schröder vorgelegt wurde, fasste das Referat II A 7 des AA – zuständig für „NATO, WEU und Verteidigung“ – für die Botschaft in Washington zunächst die entsprechenden politischen Gründe zusammen. Demnach befürchtete das AA, ein bundesdeutsches militärisches Engagement könnte die gegen das Ansehen der Bundesrepublik in der Welt gerichtete Hetzkampagne des kommunistischen Lagers verstärken. Diese hatte aus ministerieller Sicht bereits zu Misstrauen in der sogenannten Dritten Welt und bei den Verbündeten geführt. Zudem könnte die These der USA, Berlin werde in Vietnam verteidigt, auf Seiten der Sowjetunion in die für die Bundesrepublik bedrohlichen Idee uminterpretiert werden, Vietnam werde in Berlin verteidigt.<sup>49</sup>

<sup>41</sup> Vgl. Troche 2001, 402.

<sup>42</sup> BT-PlPr. 1/126 (26.05.1964), 6140.

<sup>43</sup> Vgl. Troche 2001, 291–298; Schollwer 1994, 204 [Fn. 21]; Weber 2007, 303.

<sup>44</sup> Im August 1964 erreichte die Bundesregierung die Anfrage der USA, sich mit einem Bataillon an einer Streitmacht zur Verteidigung der kongolesischen Regierung gegenüber vorrückenden Rebellen zu beteiligen. Diese Anfrage wies AA-Staatssekretär Carstens ebenfalls mit Verweis auf die grundsätzlichen Schwierigkeiten, deutsche Soldaten außerhalb des NATO-Territoriums einzusetzen, zurück. Vgl. Dokument 232. Staatssekretär Carstens an Bundesminister Westrick (14.08.1964), in: AAPD 1964, 968–970.

<sup>45</sup> Vgl. Dokument 461. Gespräch des Bundesministers Schröder mit dem amerikanischen Außenminister Rusk in Paris (15.12.1965), in:

AAPD 1965, 1899–1900; Dokument 469. Gespräch des Bundeskanzlers Erhard mit Präsident Johnson in Washington (20.12.1965), in: AAPD 1965, 1940–1942; Troche 2001, 388–396.

<sup>46</sup> Miller 1999, 349.

<sup>47</sup> Vgl. Weber 2008, 456–460; Weber 2009, 70; Troche 2001, 396–398; Schollwer, 303; Der Spiegel: Lazarett-Dampfer. Schiff ohne Frauen, Der Spiegel 4 (16.1.1966), 16–17.

<sup>48</sup> Dokument 2. Botschafter Knappstein, Washington, an das Auswärtige Amt (11.01.1966), in: AAPD 1966, 8; Troche 2001, 406.

<sup>49</sup> Vgl. Dokument 24. Ministerialdirektor Krapf an Botschafter Knappstein, Washington (28.01.1966), in: AAPD 1966, 111–113.



Bundeskanzler Ludwig Erhard (1964–1966)

Die Hoffnung der Bundesregierung, angesichts der schwierigen Situation des geteilten Landes auf Verständnis zu stoßen, erfüllte sich nicht. Nur wenige Wochen später forderten US-Senatoren, dortige Publizisten sowie US-Verteidigungsminister Robert McNamara in einer Anhörung des US-Senats erneut eine bundesdeutsche militärische Beteiligung am Vietnamkrieg. Der bundesdeutsche Botschafter in Washington Karl Heinrich Knappstein bat daher abermals um die noch ausstehende rechtliche Bewertung.<sup>50</sup> Das U.S. State Department hatte ihm offenbar inoffiziell geraten, die deutsche Argumentation juristisch zu untermauern, da auch künftig mit weiteren US-Anfragen zu rechnen sei.<sup>51</sup>

Erst Mitte April – also rund vier Monate nach ihrer Anfrage – erreichte die Botschaft schließlich das Ergebnis einer ersten Rechtsprüfung des AA.<sup>52</sup> Obgleich sich „erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken“ hinsichtlich der Entsendung von Einheiten der Bundeswehr nach Vietnam ergeben hätten, legten die Referenten der Zentrale in Bonn den Diplomaten in Washington nahe, sich gegenüber den US-Dienststellen und der US-Öffentlichkeit auf die bekannten politischen Argumente zu beschränken. Hauptproblem bei der rechtlichen Argumentation sei zum einen das Fehlen „konkreter, zitierbarer Verfassungsnormen“ mit entsprechendem Wortlaut. Die rein defensive Ausrichtung der Bundeswehr, die einer solchen Entsendung entgegen-

stünde, lasse sich lediglich aus dem Geist der Art. 26 und 87a GG sowie aus Paragraph 7 des Soldatengesetzes ableiten, weniger aus eindeutigen Bestimmungen. Der grundgesetzliche Verteidigungsauftrag der Bundeswehr sei zwar mit einer Beteiligung am Vietnamkrieg nicht vereinbar, da die Kampfhandlungen der Vietcong-Rebellen und der nordvietnamesischen Verbände völkerrechtlich weder einen Angriff auf die Bundesrepublik noch gegen ihre Verbündeten darstellten, doch könnten diese Argumente Laien ohne Kenntnisse des deutschen Verfassungsrechts bzw. der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes nicht überzeugen. Zum anderen stünden diesen staatsrechtlichen Argumenten jene des Washingtoner Vertrags entgegen. Durch die Unterstellung der Bundeswehr unter NATO-Kommando, so das Schreiben von Ministerialdirektor Luitpold Werz, könnten mit einer Genehmigung des NATO-Rats die unterstellten deutschen Verbände jederzeit für eine überseeische Verwendung freigegeben werden.<sup>53</sup>

Diese Auseinandersetzung um die Entsendung von Bundeswehrsoldaten, zunächst nach Zypern und später nach Vietnam, spiegelt die Uneindeutigkeit bzw. die unterschiedlichen Deutungsmöglichkeiten der damaligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Der gleiche Verfassungstext konnte sowohl eine interventionistische als auch eine zurückhaltende Verteidigungspolitik begründen. Speziell in der Auseinandersetzung um die Entsendung der Bundeswehr nach Vietnam sieht der Historiker Alexander Troche die Geburtsstunde jener „politischen Doktrin“ bundesdeutscher Außenpolitik, nach der ein internationaler militärischer Einsatz der Bundeswehr mit Verweis auf verfassungsrechtliche Beschränkungen als nicht rechtmäßig erklärt wurde, obgleich diese restriktive Lesart des Grundgesetzes damals noch keinen Konsens darstellte. Denn während man bei der Zypern-Mission der NATO die Gesetzeslage dem politischen Willen unterordnete und sogar rechtliche Anpassungen ins Spiel brachte, um künftige Entsendungen zu ermöglichen, wurde im Fall Vietnam versucht, den rechtlichen Rahmen so zu deuten, dass eine militärische Beteiligung an der Seite der USA unmöglich erschien. Diese „Bonner Doktrin der militärischen Enthaltensamkeit“, die laut Troche fast 30 Jahre Bestand gehabt und auch Anwendung bei Beteiligungen im NATO- und VN-Rahmen gefunden habe, sei deshalb mehr ein politisches als ein rechtliches Konstrukt gewesen. Dies habe, so Troche, das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1994 indirekt bestätigt, als es internationale militärische Einsätze der Bundeswehr

<sup>50</sup> Vgl. Dokument 43. Botschafter Knappstein, Washington, an Staatssekretär Carstens (21.02.1966, in: AAPD 1966, 204–206.

<sup>51</sup> Vgl. Troche 2001, 409–410.

<sup>52</sup> Die vom AA für die Beteiligung an der NATO-Zypern-Mission angefertigten Memoranden hatten sich als nicht ausreichend erwiesen, da es sich bei einer Beteiligung am Vietnamkrieg weder um eine NATO- noch um eine VN-Mission handelte und man im Gegensatz zur ersten Mission einen Grund für die Nichtbeteiligung an der Militäraktion benötigte. Siehe: Troche 2001, 407.

<sup>53</sup> Vgl. Dokument 115. Ministerialdirektor Werz an die Botschaft in Washington (18.04.1966), in: AAPD 1966, 506–510.



im VN- oder NATO-Rahmen auch ohne Grundgesetzänderung für rechtmäßig erklärte.<sup>54</sup>

Da Troches Untersuchungszeitraum 1966 endet, veräußert er es allerdings – wie andere Autoren auch –, zwei wichtige Punkte zu behandeln: Zum einen die Verfassungsreform von 1968, die gemeinsam mit der wenige Jahre später erfolgten Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen die rechtlichen sowie politischen Rahmenbedingungen und somit die Interpretationsmöglichkeiten des Grundgesetzes noch einmal deutlich veränderte. Und zum anderen die Ressortabstimmungen über die Interpretation des Grundgesetzes hinsichtlich der Entsendemöglichkeiten der Bundeswehr ins Ausland, die erst Anfang der 1970er-Jahre eingeleitet wurden. Die Interpretation des AA von 1966 war nämlich weder grundsätzlicher Natur – sie betraf nur das Vietnam-Szenario und ging nicht auf andere Fallbeispiele ein – noch war sie ressortübergreifend abgestimmt worden. Die Betrachtung dieser beiden Punkte zeigt, dass die strategische Kultur der militärischen Zurückhaltung bis Anfang der 1980er-Jahre keineswegs gefestigt war.

### 3 Die Notstandsgesetzgebung und der Beitritt zu den Vereinten Nationen als Wegpunkte des bundesdeutschen militärischen Engagements im Ausland

Eine Verbindung zwischen dem Wunsch der politischen Entscheidungsträger nach einer rechtlichen Argumentation zur Ablehnung der US-amerikanischen Forderung nach einer Beteiligung der Bundeswehr am Vietnamkrieg und der Umformulierung einzelner Grundgesetzartikel durch die Verfassungsreform von 1968 ist vorstellbar, nach derzeitigem Forschungsstand aber nicht nachzuweisen.<sup>55</sup> Durch die Neufassung des Art. 87a erhielt das Grundgesetz im Zuge dieser Reform allerdings jene „konkreten, zitierbaren Verfassungsnormen“, nach denen das AA 1966 gesucht hatte. Der umformulierte Grundgesetzartikel unterstrich

die defensive Ausrichtung der Bundeswehr insbesondere durch das sogenannte „Ausdrücklichkeitsgebot“. Demnach durften die Streitkräfte „außer zur Verteidigung [...] nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich“ zuließ.<sup>56</sup>

Dennoch bot auch der neue Verfassungstext Raum für eine interventionistische Lesart. Art. 87a GG legte die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr durch den Verweis auf hypothetische Stellen im Grundgesetz nämlich weder konkret noch erschöpfend dar. Zudem erzeugten die verwendeten Begrifflichkeiten „Verteidigung“, „Einsatz“ und „ausdrücklich“ Interpretationsspielräume und verfassungsrechtliche Unsicherheiten, mit entsprechenden weitreichenden politischen Konsequenzen für potenzielle Auslandseinsätze der Bundeswehr. Dieses Problem stellte sich insbesondere ab 1973, als die Bundesrepublik den Vereinten Nationen beitrug. Als vollwertiges Mitglied der Weltgemeinschaft musste sich die Bundesregierung gegenüber neuen VN-Missionen politisch positionieren und erklären, ob und in welchem Maße sie gegebenenfalls die Bundeswehr an diesen beteiligen wollte, sollte und konnte.

Im Gegensatz zu den Prüfungen der 1960er-Jahre, die unter dem Eindruck einer punktuellen Beteiligung an einer konkreten militärischen Operation eingeleitet worden waren, galt es aufgrund des VN-Beitritts nun erstmals, die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr durch die Schaffung eines ressortübergreifenden Verständnisses des Einsatz- und Verteidigungsbegriffs grundsätzlich zu erörtern, zumal es den Begriff Einsatz verfassungsrechtlich vor 1968 gar nicht gab. Die zuständigen Ressorts waren neben dem (bei Maßnahmen wie der Verwendung der Bundeswehr im inter- bzw. multinationalen Rahmen federführenden) AA und dem BMVg (das über die Bundeswehr Material und Personal bereitstellte) auch das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium der Justiz (BMJ), die als Verfassungsressorts die Rechtmäßigkeit solcher Maßnahmen zu prüfen hatten. Die letztgenannten Ressorts hatten in den politischen Diskussionen der Vorjahre keine Rolle gespielt.

Bei der ressortübergreifenden Prüfung des Art. 87a galt es, insbesondere den Geltungsbereich des „Ausdrücklichkeitsgebots“ bzw. die Frage zu klären, ob sich dieses Gebot nur auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern oder auch auf Einsätze außerhalb des bundesdeutschen Hoheitsgebiets bezog. Zum anderen stellte sich die Frage, ob der Art. 24 Abs. 2 GG – der den Beitritt der Bundesrepublik zu einem System kollektiver Sicherheit ermöglichte – dem

<sup>54</sup> Vgl. Troche 2001, 412; Bundesverfassungsgericht (1994): BVerfGE 90, 286 – Out-of-area-Einsätze (12.7.1994), 286; <https://www.servat.unibe.ch/tools/DfrInfo?Command=ShowPrintVersion&Name=bv090286>.

<sup>55</sup> In seiner Abhandlung zur Entstehung der Notstandsgesetzgebung auf Grundlagen von Akten des Bundesministeriums des Innern hat Martin Diebel zumindest keine solche Verbindung hergestellt, zumal die 1968 verabschiedete Notstandsgesetzgebung primär auf den Einsatz der Bundeswehr im Innern abzielte. Siehe: Diebel 2019.

<sup>56</sup> bpb (2009): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 51.

Ausdrücklichkeitsgebot des Art. 87a Abs. 2 GG entsprach und somit eine Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland darstellte.<sup>57</sup>

Diese Themen wurden im Sommer 1973<sup>58</sup> akut, als das AA und die anderen Ressorts Leitlinien für die künftige VN-Politik erarbeiteten. Als „zweitgrößtes Welthandelsland“ sei die Bundesrepublik von nahezu jedem Konflikt betroffen, so die Annahme der Diplomaten. Es sei „ein vitales Interesse [...], wo immer dies möglich ist, zur unmittelbaren Friedenssicherung [...] beizutragen.“ Ferner läge es in ihrem „unmittelbare[n] Interesse [...], die Anstrengungen der Weltorganisation auf dem Gebiet direkter Friedenssicherung [...] mit Nachdruck zu unterstützen.“<sup>59</sup> Neben außenpolitischen Überlegungen galten somit auch ökonomische Interessen als Motiv einer bundesdeutschen Unterstützung von VN-Missionen. Den Leitlinien fehlten allerdings konkrete Zusagen über Art und Umfang eines möglichen Engagements. Die Ressorts hatten es vor dem Beitritt zur Weltgemeinschaft zeitlich nicht geschafft, das Engagement der Bundeswehr im VN-Rahmen abschließend zu klären.<sup>60</sup> Nach Vorstellung des AA sollte sich die Bundes-

republik vorrangig im diplomatisch-zivilen Bereich und hier vor allem bei der Abrüstung und Rüstungskontrolle engagieren. Lediglich bei „akuten Konflikten“ werde die Bundesregierung „im Einzelfall sorgfältig prüfen müssen, ob eine Beteiligung an Maßnahmen der VN möglich und zweckmäßig“ sei. Geldleistungen wie im Fall von Zypern seien allerdings „vorzuziehen.“<sup>61</sup>

Tendenzen für ein stärkeres Engagement zeichneten sich jedoch bereits ab. Das zum Jahreswechsel 1973/74 erschienene Weißbuch des BMVg kündigte an, dass die Bundesregierung „ihre Verpflichtungen aus der Charta der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung und Kriegsverhütung erfüllen und, wenn Umstände es notwendig machen, die Vereinten Nationen bei friedenssichernden Aufgaben unterstützen“ werde.<sup>62</sup> Hierauf hatten sich Verteidigungsminister Georg Leber (SPD) und Außenminister Walter Scheel (FDP) in der Kabinettsitzung vom 12. September 1973 grundsätzlich geeinigt.<sup>63</sup>

Schon einen Monat später kam es zum ersten bundesdeutschen VN-Engagement. Nach dem erneuten Ausbruch des Nahost-Konflikts im Oktober 1973 transportierte die Luftwaffe 422 senegalesische und 502 ghanaische Soldaten sowie 463 Tonnen Material<sup>64</sup> für die VN-Mission UNEF II<sup>65</sup> nach Kairo.<sup>66</sup> Zu einer personellen Beteiligung kam es aus politischen Gründen dagegen nicht. Wie aus einem informellen Gespräch zwischen Mitarbeitern des BMVg, der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in New York und Angehörigen der Vereinten Nationen hervorging, galt eine solche Mitwirkung als „nicht zweckmäßig und nicht empfehlenswert“, da die Bundesressorts eine parallele Betei-

<sup>57</sup> Vgl. Ipsen 1969, 18–19; Klein 1974.

<sup>58</sup> Laut Helga Haftendorn habe der damalige Leiter des Referats „Allgemeines Völkerrecht“ des AA, Carl-August Fleischhauer, bereits 1972 im Vorfeld der Aufnahme der Bundesrepublik in die Vereinten Nationen Gutachten zu den sicherheitspolitischen und verfassungsrechtlichen Implikationen einer bevorstehenden VN-Mitgliedschaft erstellt. Fleischhauer habe es für absehbar gehalten, dass aufgrund des damals praktizierten Völkergewohnheitsrecht, Krisen und Konflikte weltweit mittels sogenannter Peacekeeping-Operationen einzudämmen und zu entschärfen, entsprechende Anfragen an die Bundesrepublik gerichtet würden. Von einer Beteiligung von Bundeswehrsoldaten an diesen Missionen habe er jedoch aus zwei Gründen abgeraten. Zum einen habe die Gefahr bestanden, dass sich die Bundesrepublik und die DDR mit ihren jeweiligen Streitkräften bei einem solchen Einsatz gegenüberstünden. Zum anderen waren Einsätze der Bundeswehr im VN-Rahmen nach seiner Lesart der Grundgesetzartikel 24 und 87a verfassungsrechtlich nicht zulässig. Dieses Gutachten ist der einschlägigen Forschung sowie dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes jedoch nicht bekannt. Für die vorliegende Arbeit kann es daher nicht herangezogen werden, auch wenn Helga Haftendorn in einer E-Mail vom 06.04.2020 an die Autoren erläuterte, dass sie sich diesbezüglich auf vertrauliche Gespräche berufen habe, die sie zuvor mit Carl-August Fleischhauer in Bonn geführt hatte. Keines der seit 1973 erstellten und für diese Arbeit ausgewerteten Ministerialdokumente nimmt jedoch Bezug auf ein Gutachten von 1972. Dies könnte allenfalls daran liegen, dass das Gutachten als VS-Vertraulich oder höher eingestuft und bis heute nicht herabgestuft wurde. Vgl. Haftendorn 2001, 392 bzw. 500 [Fn 20].

<sup>59</sup> BArch, B 136/6397\_2, Schreiben Referat 230 im AA an den Chef des Bundeskanzleramts, Betr.: VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland (15.08.1973), Anlage, 3–4.

<sup>60</sup> BArch, BW 2/5340, Schreiben Leiter Planungsstab an StAL FÜ S III, Betr.: VN-Politik der BRD, hier: Beiträge der Bundeswehr (16.10.1973), 1.

<sup>61</sup> BArch, B 136/6397\_2, Schreiben Referat 230 im AA an den Chef des Bundeskanzleramts, Betr.: VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland (15.08.1973), hier Anlage, 6.

<sup>62</sup> BT-Drs. 7/1505 (08.01.1974), 5 und 47–48.

<sup>63</sup> 31. Kabinettsitzung (12.09.1973), in: Hollmann 2018, 335–336; PA AA, B 30, ZA, Bd. 113945, Vorlage Referat 230 an den Abteilungsleiter 2, Betr.: Leitlinien unserer VN-Politik; hier: Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen der VN zur Friedenssicherung (21.9.1973).

<sup>64</sup> Vgl. BArch, BW 1/183850, Vorlage FÜ S III 5 an die Leitung, Betr.: United Nations Emergency Force; hier: Unterstützung des gegenwärtigen Nahost-Einsatzes (09.01.1973); PA AA, B 30, ZA, Bd. 113988, FÜ S III 5, Vortrag am 16. Jan. 1974, 0830 Uhr bei der FÜ S-Lage über den Beitrag der Bundeswehr bei friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen (14.01.1974), 4–5.

<sup>65</sup> United Nations Emergency Force II.

<sup>66</sup> BArch, BW 1/183850, FÜ L III 3, Vortragsnotiz für InspLw, Betr.: UNEF-Einsatz der Luftwaffe in Afrika (UNEF = United Nations Emergency Force), Januar 1974; PA AA, B 30, ZA, Bd. 113988, Kopie Erfahrungsbericht Lufttransportkommando an Referat FÜ L III 3 im BMVg, Betr.: Lufttransporteinsatz für UNEF (04.02.1974).

ligung der DDR befürchteten.<sup>67</sup> Auch wenn sich das Verhältnis beider deutschen Staaten verbessert hatte, galt ein solches Szenario in manchen Kreisen weiterhin als kritisch. Aus bundesdeutscher Sicht hätte dies zur zusätzlichen internationalen Aufwertung der DDR geführt, die Aussicht auf eine deutsche Einheit verschlechtert und vor allem bei der oppositionellen CDU/CSU für Kritik gesorgt.<sup>68</sup> Zudem fürchtete man, die international aufgewertete Führung der DDR könnte ihre Hemmungen gegenüber unilateralen Militärmaßnahmen im Ausland verlieren.<sup>69</sup> Beides lag nicht im bundesdeutschen Interesse, weshalb es zu keiner eigenen UNEF-II-Truppengestellung kam.

Allerdings zweifelte man im Verteidigungsministerium bereits zu diesem Zeitpunkt, ob eine VN-Beteiligung der Bundeswehr unter den neuen verfassungsrechtlichen Bestimmungen überhaupt zulässig sei.<sup>70</sup> Für das mit Fragen des Verfassungsrechts betraute Referat des BMVg (VR II 2) hatte Art. 87a Abs. 2 GG den Einsatz der Bundeswehr „abschließend“ beschränkt.<sup>71</sup> Zwar konnte sich die Bundesrepublik nach Art. 24 Abs. 2 GG einem System der gegenseitigen kollektiven Sicherheit anschließen, doch sei auch dieser durch den 1968 nachträglich ins Grundgesetz aufgenommenen Art. 87a Abs. 2 GG begrenzt worden. Zulässig seien daher nur Beteiligungen, bei denen es sich „nicht um einen Einsatz der Streitkräfte im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG“ handelte, „die Streitkräfte also nicht im Rahmen – auch nicht erlaubter – Kriegshandlungen und im Rahmen der vollziehenden Gewalt im Innern eingesetzt“ würden. Erlaubt seien also nur Entsendungen von Soldaten als Beobachter, der Transport von anderen VN-Kontingenten oder „rein technische Hilfs- und Unterstützungsleistungen.“<sup>72</sup> Bei solchen Maßnahmen rechnete die Rechtsabteilung des BMVg nicht mit dem Einsatz von Waffengewalt. Da die Be-

teiligung der Bundeswehr an VN-Missionen aber „von allgemeiner außen- aber auch innenpolitischer Bedeutung“ sei, regte sie an, ressortübergreifend über eine klarstellende Verfassungsänderung nachzudenken.<sup>73</sup>

Federführend für Maßnahmen im Ausland – auch potenzielle militärische – war jedoch das AA, nicht das BMVg. Im Rahmen der weiteren Ausgestaltung der bundesdeutschen VN-Politik schlossen sich im Januar 1974 allerdings auch die Juristen des Rechtsreferats 501 im AA der Rechtsauslegung des BMVg an. Sie kamen ebenfalls zum Ergebnis, dass „eine Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Maßnahmen der VN ungeachtet Art. 87 a Abs. 2 GG grundsätzlich nicht unzulässig ist, sofern es nicht um einen ‚Einsatz‘ der Streitkräfte geht, d. h. um militärische Operationen unter Waffenanwendung (oder doch jedenfalls unter Bewaffnung mit der Möglichkeit des Waffeneinsatzes).“<sup>74</sup>

In beiden Ressorts drehte sich die Frage nach einer Beteiligung der Bundeswehr an VN-Missionen also von Beginn an um die Definitionen der 1968 neu im Grundgesetz hervorgehobenen Begriffe ‚Einsatz‘, ausgerichtet an der Anwendung von Zwang durch die Verwendung von Waffen, und ‚Verteidigung‘. Verteidigung, die Primäraufgabe der Bundeswehr, ließ sich eng (nur als Abwehr von Angriffen auf das Gebiet der Bundesrepublik und seiner NATO-Verbündeten) verstehen oder weit (unter Einschluss der Beteiligung in einem Bündnis kollektiver Sicherheit zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens) auslegen. Wie das BMVg schloss das AA die Verwendung der Bundeswehr im Ausland ohne Grundgesetzänderung immer dann aus, wenn der Einsatz von Waffen möglich war. Der bereits vom BMVg als mögliche Einsatzgrundlage verworfene Art. 24 Abs. 2 GG war auch für das AA ohne Bedeutung, da Art. 87a eine „abschließende und ausschließliche Regelung“ sei.<sup>75</sup>

Um das Thema Rechtmäßigkeit weiter zu erörtern, erbat das AA Stellungnahmen der beiden Verfassungsressorts BMI und BMJ. Im Oktober 1974 kamen die Juristen des von Minister Werner Maihofer (FDP) geführten BMI zum gleichen Schluss wie diejenigen des BMVg und des AA. Auch sie waren der Auffassung, dass die Beteiligung an VN-Missionen nicht ausdrücklich im Grundgesetz verankert sei und „die Streitkräfte nach Art. 87a Abs. 2 GG grundsätzlich auch nur ‚zur Verteidigung‘ eingesetzt werden“ dürften.<sup>76</sup>

67 BArch, BW 1/183850, Vermerk FÜ S III 5, Betr.: Friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen, hier: Mögliche Beiträge der Bundeswehr (23.11.1973), 2.

68 Siehe zu diesem Gedankengang BArch, BW 1/160929, Kopie Schreiben des MdB Alois Mertens an James S. Sutterlin, Stellvertretender Leiter der Politischen Abteilung des Generalsekretariats der Vereinten Nationen (01.08.1979), 5–7.

69 Vgl. BArch, B 136/30611, Schreiben Arbeitsstab Deutschlandpolitik an den GL 23, Betr.: Bundeswehr-Kontingent für UNO-Friedenstruppen; hier: Stellungnahme von MdB Alois Mertens (04.09.1979); BArch, B 136/30611, Vorlage Gruppe 23 an den Bundeskanzler, Betr.: Schreiben des MdB Mertens zur Beteiligung von Bw-Soldaten an VN-Friedenstruppen; hier: Vorlage des Antwortentwurfs (13.09.1979), 5.

70 PA AA, B 30, ZA, Bd. 113945, Schreiben Referat VR II 3 an das AA, Betr.: Unsere VN-Politik nach dem Beitritt (17.07.1973), 2.

71 BArch, BW 2/5340, Schreiben VR II 2 an FÜ S III 5, Betr.: VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland; hier: Beiträge der Bundeswehr (15.11.1973), 1.

72 Ebd., 2–3.

73 Ebd., 4.

74 PA AA, B 30, ZA, Bd. 113972, Schreiben Referat 501 an Referat 230, Betr.: VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland; hier: Beiträge der Bundeswehr (29.01.1974), 1.

75 Ebd., 1.

76 PA AA, B 30, ZA, Bd. 113972, Schreiben Referat V I 4 im BMI an das AA, BKAmT, BMJ, BMVg, Betr.: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung

„Verfassungsrechtlich sicherer“ sei daher die Annahme, dass der Artikel nicht nur den Einsatz der Bundeswehr im Innern, sondern auch im Ausland begrenze.

Auch die Juristen des Innenministeriums orientierten sich beim Einsatzbegriff an der Anwendung militärischer Gewalt und folgerten, dass „eine Beteiligung der Bundeswehr an Einsätzen im Ausland dann als verfassungsrechtlich zulässig angesehen werden kann, wenn [...] ein Waffeneinsatz nicht vorausgesetzt wird und auch nicht als wahrscheinlich erwartet werden kann.“<sup>77</sup>

Das BMI stand einer bundesdeutschen Beteiligung an VN-Missionen somit ebenfalls nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber; erkannte jedoch verfassungsrechtliche Grenzen hinsichtlich der Anwendung von Waffengewalt. Als möglich galten ihm deshalb lediglich nicht-bewaffnete Verwendungen wie „humanitäre Hilfsaktionen“, „Beobachtertätigkeiten“ und die „Aufrechterhaltung öffentlicher Dienste.“ Alles, was „auf die Anwendung von Waffengewalt“ hinauslaufe, sei dagegen „mit einem nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Risiko behaftet“<sup>78</sup>, vor allem weil – wie bereits von den beiden anderen Ressorts festgestellt – Art. 24 Abs. 2 GG nicht als rechtliche Grundlage erachtet wurde. Der Beitritt der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen habe keine „Beschränkung von Hoheitsrechten“ bewirkt. Auch seien die bisherigen VN-Missionen keine Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN Charta gewesen, weswegen Art. 24 GG nicht zum Tragen komme.<sup>79</sup> Sollte es der politischen Zielsetzung entsprechen, könne eine solche Beteiligung, wie vom Innenminister unterstützt, nur durch eine Grundgesetzänderung ermöglicht werden, so die Juristen des BMI.<sup>80</sup>

Auf Arbeitsebene vertraten die Juristen von BMVg, AA und BMI 1974 somit die Auffassung, eine bundesdeutsche militärische VN-Beteiligung sei unter den gegebenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ausgeschlossen, falls Anwendung militärischer Gewalt zu erwarten war. Zudem sahen alle drei Ministerien in einer klarstellenden Grundgesetzänderung eine mögliche Lösung für eine substanziellere Beteiligung an VN-Missionen, wenn das politisch erwünscht wäre.

Nach langwieriger interner Meinungsfindung bezog schließlich auch das SPD-geführte BMJ im Juli 1975 Stellung. Seine Lesart der Begriffe „Einsatz“ und „Verteidigung“ unterschied sich von jener der anderen Ressorts. Das BMJ

ging vom Friedensgebot im Grundgesetz aus und definierte dessen Auftrag als Verteidigung völkerrechtlicher Normen und des globalen Friedens. Wie die anderen Ressorts bezeichnete es Art. 24. Abs. 2 GG als unerheblich. VN-Missionen seien keine Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta und zählten nicht zum System kollektiver Sicherheit.<sup>81</sup> Während in diesem Punkt Einigkeit zwischen den Ressorts herrschte, vertrat das BMJ in Bezug auf Art. 87a Abs. 2 GG eine unterschiedliche Position. Laut BMJ bezog sich dieser Grundgesetzartikel aufgrund seines Wortlauts und seiner Entstehungsgeschichte nur auf die Verwendung der Streitkräfte im Innern, nicht aber auch auf Einsätze der Bundeswehr im Ausland.<sup>82</sup> Für Auslandseinsätze sei eher von Bedeutung, dass „sich das Grundgesetz [...] zur Zulässigkeit einer aktiven Mitwirkung des Bundes an der Wahrung des Friedens in der Welt bekennt.“ Das BMJ richtete den Begriff „Einsatz“ daher nicht am (potenziellen) Gebrauch von Waffengewalt aus wie das BMVg, AA und BMI, sondern ausschließlich an der Zielsetzung der Entsendung, nämlich der Verteidigung des Friedens. Da das Grundgesetz die Bedeutung des Weltfriedens betone, resümierte das BMJ:

„Die Aussage des Grundgesetzes zu den Aufgaben der Streitkräfte einerseits und seines Bekenntnisses zum Friedensprinzip sowie seiner positiven Entscheidung für die aktive Mitarbeit an der Verwirklichung dieses Prinzips andererseits führt zu dem Ergebnis, daß eine Beteiligung von Streitkräften der Bundesrepublik an den Operationen der VN verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig ist, soweit diese Operationen der Verwirklichung des Friedensprinzips dienen.“<sup>83</sup>

Demzufolge sei selbst die Beteiligung an Maßnahmen zur Aufstandsbekämpfung oder Beendigung eines Bürgerkriegs mit militärischen Mitteln möglich, sofern die Maßnahmen dem Frieden in der Welt dienen und unter Ägide der Vereinten Nationen erfolgen.<sup>84</sup>

Allerdings knüpfte das BMJ die Teilnahme an solchen Missionen an Auflagen: Zunächst müssten alle Konfliktparteien der Entsendung zustimmen. Ferner müsste diese unter Oberbefehl der Vereinten Nationen erfolgen. Zudem dürften nur freiwillige Soldaten und keine Wehrpflichtigen an solchen Missionen teilnehmen, „weil die Wehrpflicht nur auf die eigene Verteidigung [...] ausgerichtet“ sei. Zu größter Verwunderung sorgte bei den anderen Ressorts aber die Bedingung, dass jede Entsendung einen „einstim-

der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN (30.10.1974), 2.

77 Ebd., 5.

78 Ebd., 6.

79 Ebd., 8.

80 Ebd., 9.

81 Ebd., 2–3.

82 Ebd., 3–6.

83 Ebd., 7.

84 Vgl. Ebd., 8.

migen Beschluß des Sicherheitsrates“ erfordere.<sup>85</sup> Die einstimmige Verabschiedung von VN-Resolutionen entsprach bis dahin weder der Praxis noch stand zu diesem Zeitpunkt für alle Staaten – vor allem nicht für die USA – die uneingeschränkte Entscheidungsbefugnis des VNSR bei VN-Missionen fest.<sup>86</sup>

Die anderen Ressorts bewerteten die Vorlage des BMJ auch aufgrund dieser Auflagen skeptisch. Das BMI hielt die Ausführungen des BMJ für nicht überzeugend, zumal es sich daran orientierte, dass die Mehrheit der bundesdeutschen Rechtswissenschaftler die Rechtmäßigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr zurückwies.<sup>87</sup> Für das BMVg wären „mit einer solchen Auslegung [...] einem Einsatz von Bundeswehreinheiten außerhalb des Bundesgebietes überhaupt keine Grenzen mehr gezogen. Ein Ergebnis, das mit Sicherheit nicht mehr dem Geist unserer Verfassung entsprechen kann.“<sup>88</sup> Das BMVg hatte jedoch nicht nur rechtliche Bedenken. Da es – zusätzlich zur Verteidigung der Bundesrepublik – bei praktisch jeder VN-Maßnahme Material und Personal bereitstellen musste, betrachtete es eine Beteiligung an VN-Missionen als Abweichung vom Hauptauftrag, der Verteidigung der Bundesrepublik, und damit als zusätzliche Belastung knapper Ressourcen.<sup>89</sup> Insbesondere für die Militärpolitiker war eine mögliche militärische VN-Beteiligung daher immer mit der Frage verbunden, „ob und in welchem Umfang der militärische Auftrag der Bundeswehr beeinträchtigt“ würde.<sup>90</sup> Eigene Interessen an einer militärischen Beteiligung an VN-Missionen bestanden im Verteidigungsressort – zumindest zu jener Zeit – kaum, weshalb es nicht für eine stärkere Beteiligung eintrat.

Unter dem Eindruck dieser ressortübergreifenden Erörterung legte das AA – der Mindermeinung des BMJ zum Trotz – den Begriff „Einsatz“ ab Oktober 1975 restriktiv



Außenminister Genscher und sein US-Kollege Henry Kissinger bei einem Fußballspiel 1974

als „jede Verwendung der Bundeswehr als Waffenträger“ aus.<sup>91</sup> Eine militärische Beteiligung im VN-Rahmen galt somit nur als möglich, wenn sie der Verteidigung diene, wobei der Begriff „Verteidigung“ im Verständnis des AA keinen Einsatz zur Wahrung des Weltfriedens umfasste.<sup>92</sup> Selbst die Entsendung von lediglich mit Handfeuerwaffen zum Selbstschutz ausgerüsteten Beobachtern, die verfassungsrechtlich zulässig schien, wurde aus innen- und außenpolitischen Erwägungen untersagt. Weil auch Beobachter in Kämpfe verwickelt und gezwungen werden könnten, von ihrer Waffe Gebrauch zu machen, sei davon auszugehen, dass „jedes militärische oder polizeiliche Auftreten im Ausland als inopportun“ gelte.<sup>93</sup> Das seit 1974 von Vizekanzler Hans-Dietrich Genscher (FDP) geführte AA war aus Sorge vor den politischen Folgen einer militärischen Konfrontation im Begriff, praktisch jede Beteiligung von im Ausland stationiertem, uniformiertem Personal zu untersagen. Ab Mitte der 1970er-Jahre war der Bundesrepublik im VN-Rahmen daher nur begrenzte logistische Hilfe erlaubt, weil bei dieser der dauerhafte räumliche Bezug zum Konfliktgebiet fehlte und die von den meisten Ministerien politisch als bedenklich erachtete Anwendung von Gewalt ausgeschlossen schien.<sup>94</sup>

Im Juli 1976 wurde auch Außenminister Genscher über den Vorgang unterrichtet und über den „weniger restriktiven Standpunkt“ des BMJ informiert. Empfehlungen zur seit 1973 auf Arbeitsebene angesprochenen Idee einer Grundgesetzänderung erhielt er allerdings nicht, da die in-

85 Ebd., 8–9. Siehe auch die Anmerkungen auf dem gleichen Dokument in BArch, B 106/80859.

86 Siehe zur Diskussion um die Befugnisse der verschiedenen VN-Organen beispielhaft PA AA, B 30, ZA, Bd. 113972, Schriftbericht des Beobachters bei den Vereinten Nationen an Referat 230 im AA, Betr.: Arbeitsgruppe des Sonderausschusses für friedenserhaltende Operationen (25.04.1973). Vgl. auch: Frowein 1973, 63–65.

87 Vgl. PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Schreiben BMI V I 4 an das AA, Betr.: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland an Friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (18.09.1975), 4.

88 PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Schreiben Fü S III 5 im BMVg an Referat 230 im AA, Betr.: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland an Friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (25.08.1975), 2.

89 Vgl. BT-Drs. 7/4554 (08.01.1976), 48.

90 PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Entwurf Schreiben Fü S III 5 im BMVg an Referat 230 im AA, Betr.: Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen, hier: Beteiligung der Bundeswehr, Januar 1976, 5.

91 PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Vermerk Referat 230, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (06.10.1975), 1.

92 Ebd., 2.

93 Ebd., 4.

94 Ebd., 5.

terministerielle Diskussion als noch nicht abgeschlossen galt.<sup>95</sup> Geprüft wurde nun, wie eine Unterstützung von VN-Missionen aussehen könnte, ob Soldaten dazu befohlen werden konnten und wer die Maßnahmen finanzieren sollte.<sup>96</sup>

Letzteres führte Anfang 1978 zu Diskussionen, als es – nach dem Lufttransport für die UNEF II fünf Jahre zuvor – zur zweiten bundesdeutschen Unterstützung für eine VN-Mission kam. Für die VN-Mission UNIFIL<sup>97</sup> im Libanon transportierte die Luftwaffe 247 norwegische Soldaten und deren Fahrzeuge sowie über 400 Tonnen Material für das nepalesische Kontingent nach Tel Aviv.<sup>98</sup> Offen geblieben war, wer die Kosten der Unterstützung zu tragen habe; im vorliegenden Fall rund zehn Mio. D-Mark, auf denen das BMVg zunächst sitzen geblieben war. Zur nächsten Ressortbesprechung am 20. April 1978 wurde daher auch das Finanzministerium (BMF) geladen.<sup>99</sup> Bei diesem Termin gab das BMVg zu verstehen, dass es VN-Maßnahmen nur noch unterstützen werde, wenn das federführende AA seine Kosten übernehme. Eine Finanzierung aus dem Verteidigungshaushalt könne die der Verteidigung dienende Kampfkraft der Bundeswehr mindern. Ohnehin kämen künftig daher „im beschränkten Rahmen nur Transportleistungen und Ausbildungshilfe“ infrage, da das BMVg VN-Maßnahmen angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen den Blöcken stärker denn je als Belastung wahrnahm.<sup>100</sup>

Eine mögliche verfassungsrechtliche Klarstellung hinsichtlich einer größeren Beteiligung wurde bei der Ressortbesprechung im April 1978 zwar auch erörtert. Aufgrund der Uneinigkeit zwischen den Ressorts – wer sollte dieses Verfahren anstoßen, war es überhaupt politisch opportun bzw. rechtlich notwendig – wurde das Thema in

diesem Rahmen zunächst nicht weiterverfolgt,<sup>101</sup> doch im AA weiterhin intern untersucht. In einer Vorlage an den Außenminister gelangte der für NATO und Verteidigung zuständige Unterabteilungsleiter 20, Ministerialdirigent Franz Pfeffer, im Mai 1978 zunächst zu dem Schluss, dass die „Verwendung von Bundeswehr-Einheiten außerhalb des NATO-Territoriums [...] aus ostpolitischen Gründen wahrscheinlich schädlich, aus westpolitischen Gründen immer noch sehr prekär“ sei. „Selbst bei Einsatz unter der Flagge der Vereinten Nationen würden historische Traumata gegen uns wiederbelebt“, so seine Befürchtung.<sup>102</sup> Pfeffer resümierte, dass die „durch das Grundgesetz uns auferlegte Enthaltensamkeit [...] auf Dauer vorteilhaft gegen indirekte oder direkte militärische Aktionen der DDR kontrastieren“ werde.<sup>103</sup> Auch aufgrund der zu erwartenden innenpolitischen Diskussionen, die den – so wahrgenommenen – sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsens der Parteien belasten könnten, riet er von einer Grundgesetzänderung ab.<sup>104</sup>

Tatsächlich hätte sich für eine solche Verfassungsänderung wohl auch keine politische Mehrheit gefunden. Im damaligen Dreiparteiensystem – bestehend aus den Regierungsparteien SPD und FDP mit 224 bzw. 40 Sitzen sowie dem oppositionellen Parteienbündnis CDU/CSU mit 253 Abgeordneten<sup>105</sup> – hätten alle im Bundestag vertretenen Parteien zustimmen müssen. Offenbar lehnte der damalige Oppositionsführer im Bundestag, der CDU-Vorsitzende Helmut Kohl, die Beteiligung bundesdeutscher Soldaten an VN-Missionen aber ab. Bei einem Treffen

95 PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Vorlage Unterabteilung 23 an den Außenminister, Betr.: Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Operationen der VN (19.07.1976), 2.

96 Vgl. PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Vermerk Referat 230, Betr.: Ressortbesprechung vom 20.4.1978 über Grundsatzfragen deutscher Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der VN, ohne Datum.

97 United Nations Interim Force in Lebanon.

98 BArch, BW 1/184368, Nebenabdruck Schreiben Fü L III 3 an VR III 2, Betr.: Friedenssichernde Maßnahmen – Deutsche Unterstützung für UNIFIL (United Nations Interim Forces) und humanitäre Hilfe für den Libanon (22.05.1978), hier Anlage.

99 PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Durchschlag Schnellbrief Referat 230 im AA an das BKAm, BMVg, BMF, BMI, BMJ, Betr.: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN (14.04.1978).

100 Vgl. PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Vermerk Referat 230, Betr.: Ressortbesprechung vom 20.4.1978 über Grundsatzfragen deutscher Beteiligung an friedenserhaltenden Operationen der VN, ohne Datum.

101 BArch, B 106/80859, Vermerk Referat V I 4, Betr.: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN (21.04.1978), 2; BArch, B 141/401638, Vorlage Referat IV B 5 an den Justizminister, Betr.: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (03.05.1978), 3; PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Schreiben BMJ an Referat 230 im AA, Betr.: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, hier: Ressortbesprechung vom 20. April 1978 (01.06.1978), 2.

102 PA AA, B 14, ZA, Bd. 120130, Vorlage Abteilung 2 an den Außenminister, Betr.: Eventueller Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Friedenstruppen der Vereinten Nationen bei der bewaffneten Unterstützung befreundeter Regierungen und bei der bewaffneten Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland (28.05.1978), 1. Bereits veröffentlicht in: Dokument 163. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Pfeffer (28.05.1978), in: AAPD 1978, 804.

103 PA AA, B 14, ZA, Bd. 120130, Vorlage Abteilung 2 an den Außenminister (28.05.1978), 2; AAPD 1978, 804.

104 PA AA, B 14, ZA, Bd. 120130, Vorlage Abteilung 2 an den Außenminister (28.05.1978), 2; AAPD 1978, 804–805.

105 Vgl. Bundeswahlleiter (1976): Wahl zum 8. Deutschen Bundestag am 3. Oktober 1976 (*Endgültiges Wahlergebnis*), URL: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/1976.html> (Stand: 24.03.2023).

mit VN-Generalsekretär Kurt Waldheim Ende Juni 1978 soll er nur Bereitschaft zu Transport und Materialbereitstellung signalisiert haben.<sup>106</sup> Ein Großteil der CDU/CSU hatte 1973 aus deutschlandpolitischen Gründen bereits gegen den VN-Beitritt gestimmt, weil damit eine parallele Aufnahme und somit die internationale Anerkennung der DDR verbunden war.<sup>107</sup> Nun bekundete sie kein Interesse an einem militärischen VN-Engagement.<sup>108</sup> Verständlicherweise setzte daher keines der Bundesressorts die innenpolitisch nicht zwingende Frage auf seine politische Agenda.



Bundeskanzler Helmut Schmidt  
(1974–1982)

Das lag damals auch im Interesse von Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD). Offenbar auf Bitten des Außenministers<sup>109</sup> griff er am 12. September 1978 unter dem Eindruck der anstehenden VN-Mission UNTAG<sup>110</sup> in der ehemaligen deutschen Kolonie Namibia, an der sich das AA sichtbar beteiligen wollte, erstmals selbst in die interministerielle Debatte ein. Im Gespräch mit dem Außen-, dem Innen- und dem Justizminister hielt das BKAm fest, dass das Grundgesetz nicht per se jeden Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereichs verbiete. Diese Darstellung akzeptierte Genscher nicht widerspruchlos<sup>111</sup>,

<sup>106</sup> PA AA, B 30, ZA, Bd. 120948, Schriftbericht des Generalkonsulats der Bundesrepublik an das AA, Referat 011, Betr.: New York-Aufenthalt des CDU-Vorsitzenden Dr. Helmut Kohl und Delegation in New York vom 25.–27.6.1978 (11.07.1978), 2.

<sup>107</sup> Vgl. BT-PIPr. 7/30 (10.05.1973), 1543–1626; BT-PIPr. 7/31 (11.05.1973), 1633–1655.

<sup>108</sup> Vgl. BT-Drs. 8/1613 (10.03.1978).

<sup>109</sup> PA AA, B 1, ZA, Bd. 178772, Vermerk Ministerbüro (19.06.1978).

<sup>110</sup> United Nations Transition Assistance Group.

<sup>111</sup> Auch das BMVg, das vermutlich aus Termingründen nicht am Treffen beteiligt war, wollte dem Ergebnisvermerk nicht ohne eigene Darstellung zustimmen. BArch, B 136/17611, Vermerk Chef BK, Betr.: Beteiligung der Bundeswehr an Operationen im Ausland; hier: Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit (14.09.1978).

zumal er gegenüber VNGS Kurt Waldheim bereits im Sommer 1978 rechtliche Bedenken gegen eine Beteiligung der Bundeswehr an der UNTAG geäußert hatte.<sup>112</sup> Derzeit bestünde allerdings kein Interesse, die grundgesetzliche Einsatzmöglichkeit der Bundeswehr öffentlich zu machen, so der Vermerk des BKAmts weiter.<sup>113</sup> Angesichts der beginnenden Nachrüstungsdebatte wollte Helmut Schmidt mit einer solchen Doppeldeutigkeit offensichtlich keine weitere öffentliche Diskussion heraufbeschwören, sich für die Zukunft aber alle Handlungsfelder offenhalten.<sup>114</sup>

Weil Südafrika die Entsendung der VN-Mission UNTAG um rund zehn Jahre verzögerte, gab es zunächst kein offizielles Ersuchen der Vereinten Nationen um personelle bundesdeutsche Unterstützung. Ein Präzedenzfall blieb aus. Entgegen der Linie des BKAmts, die grundgesetzlichen Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr nicht öffentlich zu thematisieren, äußerte sich Staatsministerin im AA Hildegard Hamm-Brücher im Oktober 1978 dennoch auf eine Anfrage des SPD-Abgeordneten Ulrich Dübber über eine Aussage des Außenministers hin zu diesem Thema. Im Bundestag vertrat sie die – nicht ressortübergreifende – Position, das Grundgesetz enthalte keine Bestimmung, die eine militärische Beteiligung an VN-Missionen gemäß Art. 87a Abs. 2 GG ausdrücklich zulasse.<sup>115</sup> Die restriktive Lesart des Art. 87a und der eng gefasste Verteidigungsbegriff waren ausgesprochen und blieben bis 1994 Kern der Argumentation des AA.<sup>116</sup> Die Minderheitenmeinung des BMJ wurde

<sup>112</sup> UNA: S-0904-0074-11-00001, Notes on a meeting in Salzburg on 21 July at 6.30 p.m., ohne Datum, 1–2; PA AA, B 34, ZA, Bd. 125264, Entwurf Vermerk Referat 230, Betr.: Gespräch des Herrn Bundesministers mit GS Waldheim in Salzburg am 21.7.1978 (24.07.1978), 2–3; PA AA, B 30, ZA, Bd. 120942, Drahterlass Referat 230 im AA an die Ständige Vertretung in New York, Nr. 690 (24.07.1978), 3. Bereits veröffentlicht in: Dokument 228. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Gorenflös, in: AAPD 1978, 1146.

<sup>113</sup> BArch, B 136/17611, Vermerk Chef des Bundeskanzleramts, Betr.: Beteiligung der Bundeswehr an Operationen im Ausland; hier: Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit (12.09.1978).

<sup>114</sup> Vgl. BArch, B 136/17611, Vorlage Referat 213 an den Chef des Bundeskanzleramts, Betr.: Beteiligung der Bundeswehr an Operationen im Ausland (08.09.1978), 1. Vgl. auch BArch, B 136/30611, Vorlage Gruppe 23 an den Bundeskanzler, Betr.: Schreiben des MdB Mertens zur Beteiligung von Bw-Soldaten an VN-Friedenstruppen; hier: Vorlage des Antwortentwurfs (13.09.1979). Auf dieser wies Bundeskanzler Schmidt an, das Thema zurzeit nicht weiter innerhalb der Bundesregierung zu behandeln.

<sup>115</sup> BT-Drs. 8/2115 (11.10.1978), 6.

<sup>116</sup> In der Folge wurde in öffentlichen Beiträgen auf die „bekanntesten verfassungsrechtlichen Gründe“ verwiesen, aus denen sich die Bundesregierung nicht an VN-Missionen beteiligen könne. Vgl. Wechmar 1979, 117.

der Öffentlichkeit wohl zur Wahrung des Koalitionsfriedens lange Zeit verschwiegen.<sup>117</sup>

## 4 Die Beschlüsse des Bundessicherheitsrats und der Konsens der Regierung (1982–1987)

Das Aufkommen neuer internationaler Konflikte zum Ende der 1970er-Jahre sowie der Amtsantritt von US-Präsident Ronald Reagan im Januar 1981 bedeuteten das Ende der internationalen Entspannungspolitik. Exemplarisch dafür standen die Entwicklung und Stationierung neuer sowjetischer nuklearer Mittelstreckenraketen in Europa, die Islamische Revolution im Iran sowie der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan. Angesichts möglicher militärischer Aggressionen, die außerhalb des NATO-Gebiets die vitalen Interessen der Mitgliedstaaten bedrohten, wurden in den USA sogenannte *Out-of-area*-Konzepte entwickelt.<sup>118</sup> In diesen forderten die USA ein verstärktes, über das NATO-Vertragsgebiet hinausgehendes internationales militärisches Engagement der Bündnispartner, sodass sich auch für die Bundesregierung die Frage von Auslandseinsätzen der Bundeswehr mit neuer Dringlichkeit stellte.

Konkret wurden diese Überlegungen im Zuge des Ersten Golfkriegs zwischen Iran und Irak (1980–1988). Zur Offenhaltung der wirtschaftlich bedeutenden Straße von Hormuz und zur Sicherstellung der weltweiten Erdölversorgung wünschten die USA den Einsatz von Marinestreitkräften ihrer Verbündeten und traten mit entsprechenden Forderungen auch an die Bundesregierung heran. Im Unterschied zur Debatte der 1970er-Jahre war dieses Mal keine Beteiligung im VN-Rahmen, sondern im Rahmen der NATO geplant. Infolge einer Kabinettsbesprechung am 8. Oktober 1980 bat Bundeskanzler Schmidt um eine generelle Prüfung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr.<sup>119</sup> Damit machte man sich erstmals auf Abteilungsleiterebene an eine ressortübergreifende Prüfung. Wegen seiner außenpolitischen Bedeutung wurde das Thema federführend vom Auswärtige Amt in Person des Juristen Carl-August Fleischhauer, Leiter der Rechts-

abteilung, unter Zuarbeit von BMI, BMVg, BMJ sowie BKAmT untersucht.

Laut der dem Bundeskanzler vorgelegten, auf den 6. April 1981 datierten Unterrichtung bestand zwischen den vier beteiligten Ressorts Übereinstimmung darin, dass ein Auslandseinsatz im Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Bundesrepublik, im Fall der kollektiven Verteidigung der NATO und im Rahmen der Beistandspflicht als WEU-Mitglied zulässig sei, nicht aber der Einsatz der Bundeswehr zur Wahrung wirtschaftlicher Interessen.

Unterschiedlich bewertet wurden jedoch weiterhin die Beteiligung der Bundeswehr an VN-Missionen sowie die Rettung deutscher Staatsangehöriger durch das Militär. Noch immer vertrat das BMJ die Minderheitenmeinung, das Friedensgebot des Grundgesetzes erlaube eine Beteiligung der Bundeswehr an VN-Missionen. Zusammen mit dem BMI war es darüber hinaus, anders als AA und BMVg, der Ansicht, dass die verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern einen bewaffneten Einsatz der Bundeswehr zur Rettung deutscher Staatsangehöriger im Ausland zulasse.<sup>120</sup>

Zunächst blieben diese Erkenntnisse ohne Konsequenz. Doch während einer Kabinettsitzung im Mai sowie im Juli 1982 wies Bundeskanzler Schmidt seine Minister unter dem Eindruck des NATO-Gipfels im Juni 1982 (bei dem unter anderem die Frage des Einsatzes von Streitkräften außerhalb des NATO-Gebiets erörtert wurde) an, eine bundesdeutsche Position zu erarbeiten<sup>121</sup> und die Beteiligung der Bundeswehr „an friedenserhaltenden Maßnahmen“ – ob nur im VN-Rahmen oder allgemein, blieb offen – im BSR zu behandeln.<sup>122</sup>

Der im August 1982 ausgebrochene Libanonkrieg erzeugte weiteren Handlungsbedarf.<sup>123</sup> Das dortige unilaterale militärische Engagement der NATO-Verbündeten USA, Großbritannien, Frankreich und Italien offenbarte nicht nur die Schwäche der Vereinten Nationen beim Konfliktmanagement, sondern auch den durch Ronald Reagans neue, aggressivere US-Außenpolitik ausgelösten Verständniswandel in der NATO hin zu militärischen Ad-hoc-Operationen außerhalb des Bündnisgebiets. Vor dem Hintergrund der gespannten Lage im Ost-West-Konflikt

<sup>117</sup> Vgl. BT-Drs. 11/5068 (11.08.1989), 7. Siehe auch BT-Drs. 11/5102 (25.08.1989), 4; BT-Drs. 11/6130 (15.12.1989), 1.

<sup>118</sup> Zur sogenannten „Out-of-area-Problematik“ siehe: Dokument 150. Drahterlaß des Ministerialdirigenten Schauer (20.05.1983), in: AAPD 1983, 787–791.

<sup>119</sup> Vgl. Dokument 100. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fleischhauer (06.04.1981), in: AAPD 1981, 547 [Fn 4].

<sup>120</sup> Vgl. Dokument 100. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fleischhauer (06.04.1981), in: AAPD 1981, 547–554.

<sup>121</sup> 76. Kabinettsitzung (12.05.1982), URL: [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1982k/kap1\\_1/kap2\\_20/index.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1982k/kap1_1/kap2_20/index.html) (Stand: 24.03.2023).

<sup>122</sup> 85. Kabinettsitzung (14.07.1982), URL: [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1982k/kap1\\_1/kap2\\_31/para3\\_3.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1982k/kap1_1/kap2_31/para3_3.html) (Stand: 24.03.2023).

<sup>123</sup> Weinberger 1983; Zimble 1984; Varady 2017; Scianna 2019.



erschien es dem BKAmT opportun, eine politisch bindende Entscheidung gegen den Einsatz der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung zu fällen.<sup>124</sup> Für einen solchen Entschluss bot sich insbesondere der BSR an, da er dort geheim und somit losgelöst von der innenpolitischen Debatte erfolgen sowie später einfacher widerrufen werden konnte.<sup>125</sup>

Am 1. September 1982 fällt der geheim tagende BSR jenen wegweisenden Beschluss, der die seit Mitte der 1970er-Jahre restriktive Haltung von AA, BMI und BMVg hinsichtlich der Entsendung von Bundeswehrsoldaten ins Ausland als widerrufliche, aber zunächst politisch bindende Linie bestätigte.<sup>126</sup> Weil der erst im Jahr zuvor ernannte Justizminister Jürgen Schmude (SPD) die bis dahin abweichende Position des BMJ in der BSR-Sitzung zurückzog, konnte sogar Einstimmigkeit erreicht werden;<sup>127</sup> persönlich habe ihn die bisherige Argumentation des BMJ nicht überzeugt, sodass er dem aus seiner Sicht auch für Einsätze im Ausland beschränkend wirkenden Art. 87a Vorrang vor Art. 24 GG gab.<sup>128</sup> Erstmals herrschte 1982 somit in dieser Frage Einigkeit zwischen den Ressorts, wobei Kanzler Schmidt dafür plädierte, die Möglichkeit einer logistischen VN-Unterstützung offenzuhalten und die VN-Beteiligung des Bundesgrenzschutzes (BGS) rechtlich zu prüfen.<sup>129</sup> Beim Beschluss handelte es sich um eine der letzten gemeinsamen Handlungen, ehe die Regierung Schmidt/Genscher am 17. September 1982 endete.

Der Regierungswechsel wirkte sich zunächst nicht auf diese Entscheidung aus. Am 3. November desselben Jahres bestätigte die neue christliberale Koalition die restriktive Linie. Angesichts der bevorstehenden Neuwahlen im März 1983 wollte man vermutlich keinen Streit zwischen den

Koalitionspartnern schüren und Kontinuität in der bundesdeutschen Außenpolitik schaffen.<sup>130</sup> Zudem entsprach dies der Linie des alten und neuen Außenministers Genscher, dem Anliegen des nun CDU-geführten BMVg, seine Ressourcen für die Landes- und Bündnisverteidigung zu bündeln, sowie dem Verständnis der CDU/CSU unter Helmut Kohl. Es wäre daher falsch, allein Außenminister Genscher für die restriktive Entsendepolitik der Bundesregierung verantwortlich zu machen. Auch die neue Ministerriege beschloss während der BSR-Sitzung vom 3. November 1982, dass:

„militärische Einsätze der [Bundeswehr, J.B./T.K.] außerhalb des NATO-Bereichs grundsätzlich nicht in Frage kommen, es sei denn, es läge ein Konflikt zugrunde, der sich gleichzeitig als ein völkerrechtswidriger Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland darstellt.“<sup>131</sup>

Auch wenn es bei der Beratung um die Unterstützung der USA bzw. der NATO ging, waren damit für Jahre alle Beteiligungen der Bundeswehr außerhalb der NATO und ihres Vertragsgebiets, also auch im Rahmen der Vereinten Nationen, untersagt.<sup>132</sup> Durch die zwei BSR-Beschlüsse von 1982 formalisierten die Bundesregierungen jene restriktive Verteidigungspolitik, die später mit dem Ausdruck „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ umschrieben wurde. Rückblickend bezeichnete der ehemalige Generalinspekteur Klaus Naumann den Beschluss als „Feigenblatt“ und suchte die Verantwortung hierfür vor allem bei Außenminister Genscher.<sup>133</sup> Dabei war es das BMVg selbst, das 1973 rechtliche Bedenken gegen die Beteiligung der Bundeswehr an VN-Missionen geäußert hatte. 1982 stimmte es ebenso wie das AA gegen die Entsendung der Bundeswehr für militärische Maßnahmen ins Ausland, weil eine zusätzliche, ressourcenaufwendige Aufgabe während des Ost-West-Konflikts nicht in seinem Interesse lag.

Fortan bildeten die Beschlüsse des BSR die Grundlage für alle weiteren einschlägigen internationalen Verhandlungen, darunter die deutsch-US-amerikanischen Besprechungen zur *Out-of-area*-Problematik 1983<sup>134</sup>, die Entscheidungen zur Entsendung von Ausbildern der Bundeswehr in den Nahen Osten 1984<sup>135</sup>, Fragen hinsichtlich der Nutzung

<sup>124</sup> Vgl. zur Abwägung im BKAmT die Vorlage für die Sitzung des BSR. BArch, B 136/30611, ohne Autor, Betr.: TOP 9: Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, ohne Datum.

<sup>125</sup> Für Lothar Rühl handelte es sich beim Beschluss des BSR um eine „Rechtsmeinung“ aber „keine rechtsförmliche Position,“. Vgl. Rühl 1998, 95.

<sup>126</sup> BArch, B 136/108219, Auszug aus 14. BSR-Sitzung v. 1.9.82, ohne Datum.

<sup>127</sup> Ebd., 1. Vgl. auch den Vermerk auf BArch, B 141/418384, Vorlage IV A 2 an den Justizminister, Betr.: Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen einer UNO-Friedenstruppe (03.08.1982), 1.

<sup>128</sup> BArch, B 141/418384, Kopie Vermerk Justizminister Jürgen Schmude, Betr.: Auslandseinsatz der Bundeswehr im Rahmen einer UNO-Friedenstruppe (19.07.1982).

<sup>129</sup> BArch, B 136/108219, Auszug aus 14. BSR-Sitzung v. 1.9.82, ohne Datum, 1. Bei Letzterem kam das BMI zu einem positiven Urteil, kein Artikel spräche gegen die Entsendung des BGS ins Ausland, weswegen es 1989/90 zur ersten uniformierten Beteiligung der Bundesrepublik im Rahmen der Vereinten Nationen durch die Entsendung von 50 Beamten des BGS kam. Vgl. Konopka 2023, 225–253.

<sup>130</sup> „Kontinuität“ sollte außenpolitisches „Leitwort“ der neuen Regierung sein. BT-PIPr. 9/121 (13.10.1982), 7260.

<sup>131</sup> BArch, B 136/108219, Auszug aus 15. BSR-Sitzung v. 3.11.82, ohne Datum, 2. Die Passage wurde zitiert in: Dokument 112. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Schauer (18.04.1984), in: AAPD 1984, 534.

<sup>132</sup> Vgl. die Aussagen des Parlamentarischen Staatssekretärs Würzbach in BT-Drs. 11/1184 (13.11.1987), 28; BT-Drs. 11/1586 (30.12.1987), 25.

<sup>133</sup> Naumann 2007, 478.

<sup>134</sup> Vgl. Dokument 150. Drahterlaß des Ministerialdirigenten Schauer (20.05.1983), in: AAPD 1983, 787–791.

<sup>135</sup> Vgl. Dokument 5. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Fischer (10.01.1984), in: AAPD 1984, 26–30.

von US-Basen bei *Out-of-area*-Planungen der USA 1985<sup>136</sup>, die völkerrechtliche Bewertung der US-Militäraktion gegen Libyen 1986<sup>137</sup> sowie die Prüfung einer französischen Anfrage zur Bildung einer gemeinsamen Schnellen Eingreiftruppe 1987.<sup>138</sup> Die Ablehnung jeglicher *Out-of-area*-Einsätze der Bundeswehr, die seit Mitte der 1960er-Jahren das außen- und sicherheitspolitische Handeln der Bundesregierung zunächst implizit, ab 1982 explizit bestimmte, war zur „Staatsdoktrin“<sup>139</sup> und strategischen Kultur geworden.

Eine pauschale Zurückweisung von Forderungen der Verbündeten nach Auslandseinsätzen der Bundeswehr ohne weitere Prüfung – eine sogenannte A-limine-Abweisung – fand trotz der BSR-Entscheidung aber nicht statt. Insbesondere US-amerikanische Forderungen nach militärischer Unterstützung im Ausland sollten pro-forma geprüft werden, da das AA andernfalls Diskussionen über einen Abzug der in der Bundesrepublik stationierten und für ihre Sicherheit als lebensnotwendig erachteten US-Truppen fürchtete.<sup>140</sup> Doch obwohl die Bundesregierung hinsichtlich der restriktiven Auslegung des Grundgesetz ab 1982 erstmals einen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsens vertrat, den auch die im Bundestag vertretenen Parteien akzeptierten, begann die im BSR formalisierte „Kultur der militärischen Zurückhaltung“ bereits ab 1987 unter dem Eindruck des sich wandelnden internationalen Sicherheitsumfelds wieder zu bröckeln.

## 5 Die Hinterfragung des sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsenses und die politischen Bestrebungen zur Anpassung des Grundgesetzes (1987–1990)

Als der sozialdemokratische Kanzler Schmidt den von ihm miterdachten<sup>141</sup> NATO-Doppelbeschluss gegen den Widerstand des linken SPD-Flügels umzusetzen versuchte, verlor er den Rückhalt seiner Partei. Durch die Friedensbewegung entdeckte insbesondere die SPD die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie das Verhältnis zu den Streitkräften als parteipolitisches Profilierungsfeld neu für sich. In der Folge rangen sicherheitspolitische Arbeitskreise und -gruppen von der Bundestagsfraktion bis hin zu den Ortsvereinen um eine einheitliche Position, bis sich die Parteispitze 1983 auf Druck der Basis gegen die Nachrüstung aussprach und eine sicherheits- und verteidigungspolitische Kehrtwende vollzog.<sup>142</sup>

Die oppositionelle CDU/CSU hatte die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der sozialliberalen Koalition bis 1982 weitgehend mitgetragen und zur Schaffung eines parlamentarischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Konsenses beigetragen.<sup>143</sup> Die aus dem konstruktiven Misstrauensvotum hervorgegangene christlich-liberale Koalition setzte mit Übernahme der Regierungsgeschäfte jedoch neue Akzente. Einerseits führte sie die nunmehr von der SPD nicht mehr mitgetragene Verteidigungspolitik Schmidts fort. Andererseits begannen Ende der 1980er-Jahre Teile der Bundesregierung, infolge der sich verschärfenden Lage am Persischen Golf und Michail Gorbatschows Reformpolitik die verfassungsrechtlichen Beschränkungen eines Auslandseinsatzes der Bundeswehr neu zu interpretieren.

Als im Mai 1987 die US-amerikanische Fregatte *Stark* von einem irakischen Flugzeug beschossen wurde, wurden die Forderungen aus den USA, insbesondere aus dem Kongress, nach europäischer Verstärkung der militärischen Präsenz in der Region oder zumindest einer Beteiligung an den US-Kosten zum Schutz der Schifffahrt im Persischen Golf erneut lauter.<sup>144</sup> In den Folgemonaten verstärkte sich

<sup>136</sup> Vgl. Dokument 3. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Schauer (04.01.1985), in: AAPD 1985, 10–13.

<sup>137</sup> Vgl. Dokument 102. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Bertele (15.04.1986), in: AAPD 1986, 550–552.

<sup>138</sup> Vgl. Dokument 31. Aufzeichnung des Ministerialdirektors Freiherr von Richthofen (10.02.1987), in: AAPD 1987, 137–141.

<sup>139</sup> Breitwieser 2012, 49.

<sup>140</sup> Vgl. Dokument 159. Aufzeichnung des Legationsrats I. Klasse von Morr (02.06.1987), in: AAPD 1987, 794. Siehe auch Der Spiegel: Billige Worte, *Der Spiegel* 32, 2.8.1987, 32.

<sup>141</sup> Entsprechende Gedanken äußerte Bundeskanzler Helmut Schmidt erstmals in seiner Rede vor dem International Institute for Strategic Studies in London am 28. Oktober 1977. Vgl. Helmut Schmidt (1977): Politische und wirtschaftliche Aspekte der westlichen Sicherheit, *Bulletin* 112, 8.11.1977, 1013–1020.

<sup>142</sup> Vgl. Echternkamp 2021, 66–75.

<sup>143</sup> Vgl. Gassert 2012, 500.

<sup>144</sup> Als zeitgenössische Analyse siehe Maull 1987, 533–542.

auf unterschiedlichen Ebenen auch auf die Bundesregierung der Druck, sich an den Maßnahmen ihrer Verbündeten zu beteiligen.<sup>145</sup>

Wie üblich – und trotz der Grundsatzentscheidung im BSR fünf Jahre zuvor – führte die Situation zur neuerlichen Prüfung in den Bundesressorts, inwieweit die Partnerstaaten militärisch unterstützt werden konnten.<sup>146</sup> Offizielle Position der Bundesregierung blieb 1987, dass die Verfassung einen Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des NATO-Gebiets verwehrt: „D. h. ganz konkret: Eine Entsendung einer Einheit der Bundesmarine in den Golf ist nicht möglich“, so Regierungssprecher Friedhelm Ost Ende Mai 1987.<sup>147</sup> Diese Position, die die Bundesregierung im Dezember 1987 auf schriftliche Anfrage der Grünen-Abgeordneten Angelika Beer hin bestätigte,<sup>148</sup> spiegelte nicht nur den sicherheitspolitischen Konsens der im Bundestag vertretenen Parteien, sondern auch die damalige Einstellung der Bevölkerung wider. Laut einer Umfrage des Wochenmagazins „Der Stern“ stimmten im November 1987 gegen eine Entsendung von Minensuchbooten in den Golf 87 und lediglich acht Prozent dafür.<sup>149</sup>

Allerdings wollte die Bundesregierung ein verlässlicher Bündnispartner sein. Zur symbolischen Entlastung ihrer NATO-Partner schickte sie – bzw. der Bundesminister der Verteidigung nach Rücksprache mit dem Bundeskanzler<sup>150</sup> – im Herbst 1987 Schiffe der Bundesmarine ins Mittelmeer, nicht aber in den Golf.<sup>151</sup> Obwohl sich diese militärische Beteiligung im NATO-Bündnisgebiet ereignete, fand sie weder bei der Opposition noch bei der bundesdeutschen Bevölkerung Unterstützung.<sup>152</sup>

<sup>145</sup> Siehe z. B. die US-Anfrage zur Entsendung von Minensuchbooten. PA AA, B 14, ZA, Bd. 143383, Kopie Schreiben Caspar Weinberger an Manfred Wörner, ohne Datum.

<sup>146</sup> Vgl. PA AA, B 14, ZA, Bd. 143383, Entwurf Vorlage Abteilung 2 an den Außenminister, Betr.: Unsere Maßnahmen zur Unterstützung der USA im Golf und zu ihrer Entlastung in anderen Bereichen (03.07.1987); PA AA, B 14, ZA, Bd. 143383, Entwurf Vermerk Referat 201, Betr.: Golf – „out-of-area“; hier: Kompensations-Optionen (17.09.1987); BArch, BW 2/27001, Entwurf Vorlage Fü S III 1 an den Generalinspekteur, Betr.: Rechtliche Bewertung der Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte (30.10.1987).

<sup>147</sup> Zitiert nach: Thomas/Nikutta 1990, 75.

<sup>148</sup> BT-Drs. 11/1586 (30.12.1987), 25.

<sup>149</sup> Vgl. Thomas/Nikutta 1990, 98; Karl-Ludwig Günsche: Deutsche an die Front?, *Der Stern* 48, 26.11.1987, 284.

<sup>150</sup> Vgl. PA AA, B 14, ZA, Bd. 143384, Vermerk D 2, Betr.: Out-of-area; hier: Entlastung für Entsendung westlicher Marineeinheiten in den Persischen Golf (07.10.1987).

<sup>151</sup> Vgl. BArch, BW 2/27001, Weisung Verteidigungsminister an den Inspekteur der Marine (08.10.1987).

<sup>152</sup> Vgl. Bernd Kissling: Ist diese Enthaltbarkeit moralisch, *Frankfurter Neue Presse*, 2.12.1987, 2.

Wegen der sich zuspitzenden Lage am Golf hatte Verteidigungsminister Manfred Wörner (CDU) allerdings bereits im Frühjahr 1987 sein Haus beauftragt, Fallbeispiele für den Kriseneinsatz deutscher Seestreitkräfte zu untersuchen.<sup>153</sup> Im Herbst 1987 erstellte das Referat VR II 2 (Verfassungs- und Staatsrecht) unter Zuarbeit des Referats VR II 8 (Völkerrecht) ein Gutachten, das einer völker- und verfassungsrechtlichen Neubewertung der Einsatzmöglichkeiten der Bundesmarine außerhalb des NATO-Vertragsgebiets gleichkam. Abweichend vom ressortübergreifenden Gutachten von 1981 und somit auch von den Beschlüssen des BSR von 1982, sahen die Völkerrechtler des BMVg den Einsatz bundesdeutscher Marinekräfte zum Schutz bundesdeutscher Handelsschiffe auf Hoher See sowie Maßnahmen zur Räumung völkerrechtswidrig gelegter Minen auf internationalen Schifffahrtswegen und damit außerhalb des NATO-Vertragsgebiets als vom Grundgesetz gedeckt.<sup>154</sup>

Auch im Kanzleramt schien eine Neubewertung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr eingesetzt zu haben. Im Herbst 1987 vertrat der damalige außenpolitische Berater des Bundeskanzlers, Horst Teltschik, in einem Interview mit der Zeitschrift „Wirtschaftswoche“ die Ansicht, durch Michail Gorbatschows Reformpolitik hätten sich die außenpolitische Lage und die Möglichkeiten für eine aktivere Politik deutlich verbessert. Auf die Frage, ob das Grundgesetz einen weltweiten Einsatz der Bundeswehr verbiete, antwortete Teltschik: „Es gibt längst eine Diskussion unter den Experten, nach der die Interpretation des Grundgesetzes viel mehr Möglichkeiten zulässt, als im Augenblick dargestellt wird.“<sup>155</sup> Letzteres zielte nicht nur auf die Juristen im Verteidigungsministerium ab. Infolge des Golfkriegs hatte auch unter Verfassungsrechtlern jenseits der Ministerialbürokratie eine Diskussion eingesetzt, die teilweise über Beiträge in Zeitungen wie „Die Welt“<sup>156</sup> oder „FAZ“<sup>157</sup> geführt wurde und die bisherige Interpretation des Grundgesetzes in Zweifel zog.<sup>158</sup>

<sup>153</sup> Vgl. BArch, BW 2/27001, Kopie als Anlage Fü S III 1/Fü S III 6, Fallbeispiel für den Kriseneinsatz deutscher Seestreitkräfte (14.04.1987).

<sup>154</sup> Vgl. BArch, BW 2/27001, Kopie als Anlage Vorlage VR II 2 an Fü S III 1, Betr.: Konzeption der Marine hier: Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte (16.10.1987).

<sup>155</sup> *Wirtschaftswoche*: Gesamtkonzept gefragt, *Wirtschaftswoche* 44, 23.10.1987, 39.

<sup>156</sup> Dieter Blumenwitz: Einsatz im Mittleren Osten ist völkerrechtlich möglich, *Die Welt*, 12.6.1987, 6.

<sup>157</sup> Siegfried Thielbeer: Schiffe der Bundesmarine in den Persischen Golf? Ein NATO-Gebiet gibt es nicht, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.8.1987, 2.

<sup>158</sup> Siehe hierzu auch: Hippler 1988. Erste, in den Medien veröffentlichte Meinungsäußerungen hatte es diesbezüglich bereits 1978 gegeben. In einem von allen beteiligten Bundesressorts aufmerksam

In den Bundestagsparteien wurden ebenfalls Überlegungen hinsichtlich einer Erweiterung der generellen Entsendemöglichkeiten der Bundeswehr geäußert. So forderte der damalige außenpolitische Sprecher der CSU-Landesgruppe Ortwin Lowack im September 1987, auch einmal unangenehme Aufgaben zu übernehmen, wenn die Bundesrepublik unter den „westlichen“ Nationen als „Gleiche unter Gleichen“ auftreten wolle.<sup>159</sup> Im Folgejahr sprachen sich die außenpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Michaela Geiger sowie deren abrüstungspolitischer Sprecher Karl Lamers gleichfalls für Einsätze der Bundeswehr im VN-Rahmen aus.<sup>160</sup> Immer häufiger wurde innerhalb der Union die Position vertreten, dass eine solche VN-Beteiligung schon jetzt verfassungsrechtlich möglich sei.<sup>161</sup>

Auch Teile der SPD sahen sich zu einer Positionierung gedrängt. Um die Beteiligung an VN-Missionen zu ermöglichen, gleichzeitig aber nicht-VN-mandatierte und nicht-VN-geführte weltweite Einsätze der Bundeswehr zu verbieten, legte die SPD-Arbeitsgruppe „Bundeswehreinsetze im Rahmen der UN-Friedenssicherung“ im August 1988 einen Entwurf für eine Grundgesetzänderung vor. Diesem zufolge sollten „die Streitkräfte des Bundes [...] außerhalb der Grenzen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit [...] nur im Rahmen des Abschnittes VII der Satzung der Vereinten Nationen oder mit Zustimmung des Sicherheitsrates und der Konfliktparteien bei friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen eingesetzt werden“ dürfen.<sup>162</sup> Der Vorschlag betonte damit das Ausdrucksgebots des Art. 87a GG und versuchte jeden Einsatz auszuschließen, der nicht der Landes- oder Bündnisverteidigung zugerechnet werden konnte und nicht unter Führung der Vereinten Nationen erfolgte. Der innerparteilich stark umstrittene Entwurf wurde im September 1988 aber nicht auf dem SPD-Parteitag in Münster angenommen.<sup>163</sup> Noch saß bei den Sozialdemokraten die Ablehnung jedes bundesdeutschen Militärengagements im Ausland zu tief.

Selbst im AA kam es zu einer politischen Neubewertung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr – zumindest im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Politische Abteilung 2 und die Rechtsabteilung des AA gelangten im August 1988

zu dem Schluss, international würde es nach der zweimaligen Mitgliedschaft im VNSR „weniger verstanden“, dass sich die Bundesrepublik „einem der wichtigsten Instrumente“ zur Friedenswahrung „aus prinzipiellen Gründen versagen“ würde.<sup>164</sup> Die Nichtbeteiligung gelte „als ein Zeichen mangelnder Solidarität“.<sup>165</sup> Das für Fragen der Vereinten Nationen zuständige Referat 230 begründete die notwendige Beschäftigung mit VN-Missionen auch damit, dass man einer der größten Beitragszahler dieser Maßnahmen war.<sup>166</sup> Zwangsläufig lag es daher im Interesse der bundesdeutschen Diplomaten, Einfluss auf die mitfinanzierten Missionen zu nehmen, was am ehesten durch Entsendung eigenen Personals möglich war.

Wenn eine Teilnahme politisch opportun sei, so eine Vorlage an den Außenminister, könnte eine Ergänzung des Art. 24 GG Klarheit schaffen. Eine Grundgesetzänderung würde nicht nur rechtliche Zweifel ausräumen, sondern auch „die bisherige Haltung der Bundesregierung bestätigen“.<sup>167</sup> Mit Verweis auf verfassungsrechtliche Beschränkungen sei die Politik der militärischen Zurückhaltung schließlich 15 Jahre von Außenminister Genscher national und international vertreten worden. Bei einer Kehrtwende ohne Grundgesetzänderung würden das AA und sein Minister ihre Glaubwürdigkeit verlieren, so ein weiteres Schreiben im AA.<sup>168</sup>

Entsprechend hielt auch der kleine Koalitionspartner FDP an der bisherigen Verfassungsinterpretation fest. Im September 1988 lehnte das FDP-Präsidium eine mögliche Ausweitung des Aufgabengebiets der Bundeswehr ab. Eine – angesichts der nötigen Zweidrittelmehrheit sehr unwahrscheinliche – Grundgesetzänderung wurde von Teilen der FDP zwar befürwortet, nicht aber vom Außenminister, der sich gegen eine Rolle Deutschlands als militärische Ordnungsmacht aussprach. Aufgrund seiner persönlichen

beachteten Zeitungsartikel hatte der Völkerrechtler Knut Ipsen die Rechtmäßigkeit von VN-Beteiligungen der Bundeswehr mit Art. 24 Abs 2 GG begründet. Vgl. Gottfried Capell: Rechtswissenschaftler widerspricht Bonn, *Bonner Generalanzeiger*, 9.8.1978, 2.

<sup>159</sup> Zitiert nach Thomas/Nikutta 1990, 75.

<sup>160</sup> Vgl. Ebd., 76–78.

<sup>161</sup> Vgl. Horst Schreitter-Schwarzenfeld: CDU für deutsche UN-Soldaten, *Frankfurter Rundschau* 191, 18.8.1988, 4.

<sup>162</sup> Zitiert nach: FR: SPD-Vorschlag für Einsatz der Bundeswehr bei UN-Truppen, *Frankfurter Rundschau* 190, 17.8.1988, 2.

<sup>163</sup> Vgl. Thränert 1993, 18. Siehe auch: Harnisch 2006, 227 u. 250.

<sup>164</sup> PA AA, B 30, ZA, Bd. 158181, Vorlage Abteilung 2/5 an den Außenminister, Betr.: Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen (26.08.1988), 4. <sup>165</sup> Ebd., 5.

<sup>166</sup> Aus diesem Grund wurde die Bundesrepublik 1989 auch zunächst Beobachter im VN-Sonderausschuss für friedenserhaltende Maßnahmen. PA AA, B 30, ZA, Bd. 158171, Vorlage Referat 230 an den Staatssekretär, Betr.: Beobachterstatus im Sonderausschuß der VN über friedenserhaltende Maßnahmen (16.03.1989); PA AA, BAV 173-NEWYVN, Bd. 23373, Note der Ständigen Vertretung in New York an den Vorsitzenden des Special Committee on Peace-keeping Operations (20.3.1989).

<sup>167</sup> PA AA, B 30, ZA, Bd. 158181, Vorlage Abteilung 2/5 an den Außenminister, Betr.: Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen (26.08.1988), 7.

<sup>168</sup> Vgl. PA AA, B 14, ZA, Bd. 143317, Schreiben Referat 201 an Referat 230, Betr.: Einsatz von Bundeswehreinheiten im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen der VN (24.08.1988), Anlage, 1.

Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg<sup>169</sup> zog Genscher es in Zeiten der fortbestehenden Teilung Deutschlands vor, den nicht-militärischen Charakter der deutschen Außenpolitik zu betonen.<sup>170</sup>

Anders als einige Jahre zuvor ließ sich das Thema jedoch nicht länger aussitzen. Immer lauter wurde das internationale Verlangen nach einem stärkeren bundesdeutschen Engagement,<sup>171</sup> das nicht zuletzt an der prominenten Vermittlerrolle lag, die die Bundesregierung in einigen Konflikten einnahm. 1988 wurde die Bundesrepublik neben Kanada und Spanien von Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und dem VN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar als Teilnehmer einer „Technischen Hilfsgruppe“ (THG) zur Überwindung der Instabilität in Mittelamerika gehandelt.<sup>172</sup> Auch wenn eine direkte Anfrage an die Bundesregierung ausblieb und aus der THG eine im Wesentlichen aus Militärbeobachtern<sup>173</sup> bestehende VN-Mission<sup>174</sup> wurde, steckte das AA in einem Dilemma. Einerseits wollte es außenpolitisch stärker in Erscheinung treten. Andererseits stand seine „Glaubwürdigkeit“ bei jeder zukünftigen Zustimmung zur Entsendung von Bundeswehrsoldaten ins Ausland nach Jahren der militärischen Zurückhaltung aus vermeintlich verfassungsrechtlichen Gründen auf dem Spiel.<sup>175</sup>

169 Genscher 1995, 27–54; Heumann 2012, 20–23.

170 Vgl. Stuttgarter Zeitung: Genscher – Wir sind kein Weltgendarm. Auch Regierungssprecher Ost wendet sich gegen Einsatz deutscher Soldaten in der UN-Friedenstruppe, *Stuttgarter Zeitung*, 18.5.1988, 1.

171 Siehe u. a. die Aussage von Marrack Goulding in FAZ: Deutsche Beteiligung an Friedensmissionen „wünschenswert“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.8.1988, 1.

172 PA AA, B 30, ZA, Bd. 158179, Vorlage Abteilung 3 an den Außenminister, Betr.: Zentralamerika-Friedensprozeß; hier: Ersuchen der fünf Außenminister Zentralamerikas über den VN-GS zu einer deutschen Teilnahme an der sicherheitspolitischen Überprüfung (21.04.1988); PA AA, B 33, ZA, Bd. 146598, Vorlage Abteilung 3 an den Außenminister, Betr.: Deutsche Teilnahme an der Überwachung des zentralamerikanischen Friedensprozesses (26.04.1988); PA AA, B 30, ZA, Bd. 158179, Sachstand Referat 230, Betr.: Friedensprozeß in Zentralamerika; hier: Deutsche Teilnahme an der Überwachung des ZA-Friedensprozesses (18.10.1988). Die Bundesrepublik wurde als geeignete Truppenstellerin gesehen, weil Hans-Dietrich Genscher seit Mitte der 1980er-Jahre in Lateinamerika vermittelt hatte. Vgl. Heumann 2012, 199.

173 Vgl. VNRS: S/20895 (11.10.1989), Randnr. 21.

174 Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA).

175 PA AA, B 30, ZA, Bd. 158179, Vorlage Abteilung 3 an den Außenminister, Betr.: Zentralamerika-Friedensprozeß; hier: Ersuchen der fünf Außenminister Zentralamerikas über den VN-GS zu einer deutschen Teilnahme an der sicherheitspolitischen Überprüfung (21.04.1988), 5. Vgl. auch PA AA, B 14, ZA, Bd. 151178, Vermerk Referat 500, Betr.: Friedensprozeß in Zentralamerika; hier: Frage deutscher Beteiligung an einer technischen Unterstützungsgruppe zur Überwachung von Sicherheitsvereinbarungen (14.03.1988).

Während das AA daher aus politischen Gründen an seiner Position festhielt, fiel es dem BMVg leichter, seine Sicht zu ändern. Fehlte es in den Jahren zuvor an einem bundesdeutschen Fürsprecher von VN-Missionen, hatte das BMVg mit dem Staatsrechtler Rupert Scholz (CDU)<sup>176</sup> ab Mai 1988 kurzzeitig einen Minister an seiner Spitze, der in Zeiten der allgemeinen Entspannung im Ost-West-Konflikt öffentlich gegen die restriktive Auslegung des Grundgesetzes Stellung bezog. Nachdem die Parteien<sup>177</sup> begonnen hatten, die von der SPD vorgeschlagene Grundgesetzänderung in den Medien zu diskutieren, verneinte Scholz in einem Interview, dass das Grundgesetz VN-Beteiligungen verbiete. Die Bundesrepublik sei 1973 ohne Vorbehalt Mitglied der Weltgemeinschaft und damit Teil ihres kollektiven Sicherheitssystems geworden. Durch Art. 24 Abs. 2 GG könne die Bundeswehr an VN-Missionen beteiligt werden. Zwar, so Scholz, habe sich die Bundesregierung bisher mit Recht nicht beteiligt und solle sich aus politischen und historischen Gründen auch in Zukunft zurückhalten.<sup>178</sup> Trotz alledem sprach sich damit erstmals ein Kabinettsmitglied öffentlich für eine militärische Beteiligung an VN-Missionen aus. Während Scholz in der Öffentlichkeit keine weiteren Forderungen stellte, bezeichnete er die verfassungsrechtlichen Restriktionen Anfang 1989 in einem Brief an Bundeskanzler Kohl als „Scheinargument“, hinter dem man sich nicht „weiter verschanzen sollte.“ Vor allem die USA würden immer stärker auf einen Beitrag der Bundesrepublik pochen. Zudem könnte sich eine Beteiligung positiv auf das innere Gefüge und Ansehen der Bundeswehr auswirken.<sup>179</sup>

Der Positionswechsel des BMVg mag an der Person Scholz gelegen haben, der als Staats- und Verfassungsrechtler einen anderen Blick auf die Thematik besaß als seine politischen Kollegen.<sup>180</sup> Der aus dem geteilten Berlin stammende Scholz wollte aber auch ein verlässlicher Bündnispartner sein. Die Themen *Burdensharing* und *Out-of-area*-Einsätze, die den NATO-Zusammenhalt belasteten, hatte Scholz bereits im Vorfeld öffentlich kommentiert.<sup>181</sup>

176 Vgl. Kilian 2014, 334–336.

177 Die CDU-Bundestagsfraktion soll das Thema bereits im Mai 1988 erörtert haben. Vgl. Horst Schreitter-Schwarzenfeld: CDU für deutsche UN-Soldaten, *Frankfurter Rundschau* 191, 18.8.1988, 4.

178 Josef Joffe: Scholz: Das Grundgesetz erlaubt prinzipiell Einsatz der Bundeswehr in UNO-Friedenstruppen, *Süddeutsche Zeitung*, 25.8.1988, 1 u. 8.

179 BArch, B 136/108210, Schreiben Verteidigungsminister Rupert Scholz an Bundeskanzler Helmut Kohl (16.02.1989), 2.

180 Zeitzeugengespräch mit Dr. Klaus Hahnenfeld am 4.9.2020.

181 Vgl. BPA: Grundsätze der Sicherheitspolitik des Atlantischen Bündnisses, *Bulletin* (81), 14.6.1988, 770–773; BPA: Perspektiven deutscher Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Bulletin* (103), 26.8.1988, 945–946.



Verteidigungsminister Rupert Scholz (1988–1989) und Gerhard Stoltenberg (1989–1992)

In erster Linie ging es ihm bei diesem Vorstoß daher um das bundesdeutsche Verhältnis zu seinen Bündnispartnern und nicht um die Stärkung der Vereinten Nationen. Allerdings mag Scholz auch versucht haben, die Legitimation der Bundeswehr in Zeiten der globalen Entspannung zu fördern und die Soldaten neu zu motivieren;<sup>182</sup> immerhin erhielten die Truppen der Vereinten Nationen 1988 den Friedensnobelpreis.<sup>183</sup>

Fortan sympathisierten Teile des BMVg auch mit einem Engagement in Mittelamerika. In einem Vorlagenentwurf der Arbeitsebene hieß es: „Die Zeit für ein deutliches deutsches Bekenntnis, Streitkräfte auch weltweit im Rahmen der UN-Truppen zur Friedenssicherung einzusetzen, ist überreif.“<sup>184</sup> Gemäß der Linie seines Ministers ging es auf der Arbeitsebene aber mehr um die volle Handlungsfähigkeit mit den NATO-Partnern, insbesondere mit den für die Sicherheit der Bundesrepublik weiterhin lebensnotwendigen USA, als um die Stärkung der Vereinten Nationen.<sup>185</sup> Anweisungen an die Bundeswehr, sich auf die Beteiligung an VN-Missionen vorzubereiten, gab Scholz offenbar nicht. Zunächst bat er das BKAmT lediglich darum, das Thema „möglichst umgehend auf die Tagesordnung des BSR zu

<sup>182</sup> Siehe auch BArch, BW 2/27267, FÜ S III 1, UN-Einsatz (Hintergrundinformation) (30.06.1989), 3. Gegenüber dem damaligen Stabsabteilungsleiter FÜ S III, dem späteren GI Naumann, soll Scholz nie in diese Richtung argumentiert haben. Zeitzeugengespräch mit General a. D. Dr. Klaus Naumann am 20.4.2020.

<sup>183</sup> The Nobel Peace Prize 1988, Oslo Press Release vom 29.9.1988.

<sup>184</sup> BArch, BW 2/20000, Entwurf Vorlage FÜ S III 1 an den Verteidigungsminister, Betr.: Mögliche Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung; hier: „Blauhelme“ Bundeswehr (28.04.1989), 3.

<sup>185</sup> Vgl. BArch, BW 2/19869, Kopie FÜ S III 3, Lastenteilung im Bündnis (09.05.1989), 2.

setzen“.<sup>186</sup> In Bezug auf Mittelamerika hatte sich Außenminister Genscher ohnehin bereits entschieden, nämlich gegen die Beteiligung der Bundeswehr.<sup>187</sup> Genscher wusste, dass auch ein Großteil der Parlamentarier einen Bundeswehreinsatz in Mittelamerika ablehnte.<sup>188</sup> Weil es zudem keine Mehrheit für eine Grundgesetzänderung gab, hielt er eine Debatte für überflüssig.<sup>189</sup>

Mit der Ersetzung Scholz' durch den bisherigen Finanzminister Gerhard Stoltenberg (CDU) im April 1989 im Zuge einer Kabinettsumbildung verlor die Diskussion zunächst wieder an Schwung, auch wenn Stoltenberg die Position von Scholz grundsätzlich übernahm.<sup>190</sup> Insgesamt stand er der Beteiligung der Bundeswehr im Ausland aber wesentlich zögerlicher gegenüber,<sup>191</sup> was auch daran gelegen haben mag, dass Stoltenberg wie Genscher militärische Erfahrungen aus dem Zweiten Weltkrieg besaß.<sup>192</sup> Weil das AA die Entsendung der Bundeswehr nach Mittelamerika ablehnte,<sup>193</sup> sich Verteidigungsminister Stoltenberg in dieser Frage eher zurückhielt<sup>194</sup> und der neue Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) im Kabinett klarstellen ließ, dass Polizisten nicht für militärische VN-Maßnahmen

<sup>186</sup> BArch, B 136/108211, Kopie Schreiben des Verteidigungsministers an den Chef des Bundeskanzleramts (04.04.1989).

<sup>187</sup> PA AA, B 30, ZA, Bd. 158177, Entwurf Drahterlass Referat 331 im AA an die Botschaften der Bundesrepublik in Lateinamerika, ohne Nr. (09.11.1988), 3.

<sup>188</sup> Vgl. BT-PlPr: 11/146 (01.06.1989), 10871–10885.

<sup>189</sup> PA AA, B 30, ZA, Bd. 158181, Vermerk Referat 205, Betr.: Gespräch BM mit norwegischem AM Stoltenberg in Oslo am 1.9.1988, 15–16.30h (05.09.1988), 8.

<sup>190</sup> Vgl. Rüdiger Moniac: Debatte um „Blauhelme“ neu belebt, *Die Welt*, 9.5.1989, 10; Friedemann Weckbach-Mara: Stoltenberg: Gegen Spionage-Satelliten – für UNO-Truppen, *Bild am Sonntag*, 30.7.1989, 4; SZ: Stoltenberg für deutsche UNO-Friedenstruppe, *Süddeutsche Zeitung*, 31.7.1989, 6.

<sup>191</sup> Vgl. Manfred Schell/Rüdiger Moniac: Stoltenberg – Wir müssen mehr in die Soldaten investieren, *Die Welt*, 2.9.1989, 7.

<sup>192</sup> Zeitzeugengespräch mit General a. D. Dr. Klaus Naumann am 20.4.2020; Zeitzeugengespräch mit Staatssekretär a. D. Dr. Peter Wichert am 5.5.2020. Siehe auch Stephan-Andreas Casdorff: Gerhard Stoltenberg. Neuer Minister für Verteidigung, *Süddeutsche Zeitung*, 17.5.1989, 4.

<sup>193</sup> 73. Kabinettsitzung (10.02.1989), URL: [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1989k/kap1\\_1/kap2\\_5/index.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1989k/kap1_1/kap2_5/index.html) (Stand: 24.03.2023); BArch, BW 2/27266, Verfügung Vorlage FÜ S III 1 an Staatssekretär Pfahls, Betr.: Einweisung BM (neu) durch Sts Dr. Pfahls; hier: Puntaktion zum Thema „Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der UN“ (17.04.1989), 1; BArch, BW 2/20000, Entwurf Vorlage FÜ S III 1 an den Verteidigungsminister, Betr.: Mögliche Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung; hier: „Blauhelme“ Bundeswehr (28.04.1989), 2.

<sup>194</sup> Vgl. die Anmerkungen auf BArch, BW 2/27267, Vorlage FÜ S III 1 an den Verteidigungsminister, Betr.: Deutsche Beteiligung an der UN-Friedenstruppe für Zentralamerika (ONUCA) (21.09.1989), 1.

bereitstünden<sup>195</sup>, beteiligte sich die Bundesregierung an der ONUCA (UN Observer Group in Central America) „nur“ mit einigen wenigen zivilen Kräften.<sup>196</sup> Allein dies wäre eine Steigerung gegenüber dem früheren bundesdeutschen VN-Engagement gewesen, hätte die Bundesregierung nicht kurz zuvor die Entsendung von 50 Beamten des BGS nach Namibia beschlossen.<sup>197</sup>

Die Aufstellung von gleich fünf VN-Missionen binnen nur zwei Jahren<sup>198</sup> machte eine erneute Positionsbestimmung der Bundesressorts notwendiger denn je. Aus politischen Erwägungen hielt das AA weiter daran fest, der Teilnahme der Bundeswehr im VN-Rahmen nur nach Änderung des Grundgesetzes zuzustimmen.<sup>199</sup> Einer solchen Debatte wollte das BKAm aber entgehen. Zwar bezeichnete dessen Arbeitsebene eine solche Beteiligung aufgrund des abzusehenden internationalen Ansehensverlusts bei einer anhaltenden Zurückhaltung ebenfalls als „überreif.“<sup>200</sup> Doch weil bei einer Grundgesetzdebatte auch die Frage nach *Out-of-area*-Einsätzen im Rahmen der NATO oder der WEU aufgekommen wäre,<sup>201</sup> schoben die Ressorts die Entscheidung über eine innenpolitisch sensible Frage vor sich her. Für letzteres waren die SPD ebenso wenig zu gewinnen wie die 1986 erstmals in den Bundestag eingezogenen Grünen, sodass die Diskussion aussichtslos erschien und

eventuell die Handlungsmöglichkeiten der Regierung beschränkt hätte.

Der Verzicht auf eine im Bundestag öffentlich geführte Debatte lag wohl auch an der bereits in den 1970er-Jahren gezeigten Skepsis von Bundeskanzler Helmut Kohl. Prinzipiell steckte er im gleichen Dilemma wie Genscher. Auch Kohl hatte die Politik der militärischen Zurückhaltung seit 1982 gestützt und konnte dem neuen Rechtsverständnis seiner Parteifreunde nicht ohne Glaubwürdigkeitsverlust folgen. Außerdem wollte er wahrscheinlich nicht den Koalitionsfrieden mit der FDP riskieren. International vertrat er daher noch 1990 die Auffassung, der Auslandseinsatz deutscher Soldaten sei erst nach einer Grundgesetzänderung möglich.<sup>202</sup>

Anders dagegen die Lage im BMI, dessen Führung Wolfgang Schäuble (CDU) im April 1989 von Friedrich Zimmermann (CSU) übernahm. Spätestens seit 1988 vertrat die Arbeitsebene des Innenressorts die Ansicht, eine Beteiligung der Bundeswehr im VN-Rahmen sei durch Art. 24 Abs. 2 GG zulässig.<sup>203</sup> Als das BMI im Juni 1989 vom AA angefragt wurde, 50 Polizisten des Bundesgrenzschutzes in die VN-Mission UNTAG<sup>204</sup> nach Namibia zu entsenden, stimmte Schäuble unter der Bedingung zu, dass parallel vom Kabinett auch die künftigen Einsatzbedingungen der Bundeswehr im VN-Rahmen erörtert würden. Weil sich das AA nicht von seiner Linie abbringen ließ, verzögerte Schäubles Forderung monatelang die Entscheidung. Nur durch Druck des BKAm und des Bundespräsidenten gab das BMI seine Maximalforderung auf, sodass es im September 1989 zur ersten uniformierten VN-Beteiligung der Bundesregierung kam.<sup>205</sup>

Schäuble war es indes aber auch, der innerhalb der Bundesregierung den Beschluss des BSR von 1982 am nachdrücklichsten hinterfragte. In einem Briefwechsel mit Außenminister Genscher vertrat er die Meinung, dass gemäß Paragraph 1 Abs. 2 der Geschäftsordnung des BSR die damalige Entscheidung nicht endgültig sei, da die gesamte

195 BArch, B 136/31647, Vorlage für die Kabinettsitzung Referat 230 im AA/Referat P II 1 im BMI, Betr.: Entsendung von 50 BGS-Beamten nach Namibia im Rahmen der Unterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (UNTAG) für Namibia (24.08.1989), Anlage 1.

196 Der Entscheidungsprozess findet sich ausführlich in PA AA, B 30, ZA, Bd. 248943.

197 Vgl. BArch, B 136/31647, Vorlage für die Kabinettsitzung Referat 230 im AA/Referat P II 1 im BMI, Betr.: Entsendung von 50 BGS-Beamten nach Namibia im Rahmen der Unterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (UNTAG) für Namibia (24.08.1989); BArch, B 136/31647, Referat 131, Vermerk für die Kabinettsitzung am 30. August 1989 (29.08.1989), 2.

198 UNGOMAP (1988–1990), UNHMOG (1988–1991), UNAVEM I (1989–1991), UNTAG (1989–1990), ONUCA (1989–1992).

199 Siegmund Schelling: Wir müssen die Friedensordnung vom Atlantik bis zum Ural schaffen, *Welt am Sonntag*, 21.5.1989, 26; PA AA, BAV 173-NEWYVN, Bd. 23373, Nebenabdruck Vorlage Abteilung 2/5 an den Staatssekretär, Betr.: Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen; hier: politisches und rechtliches Szenario einer eventuellen Grundgesetzänderung (01.09.1989). Bereits veröffentlicht in: Dokument 259. Aufzeichnung der Ministerialdirektoren Kastrup und Oesterheld, in: AAPD 1989, 1143–1147. Siehe auch BT-PIPr. 11/146 (01.06.1989), 10884; BT-PIPr. 11/165 (06.10.1989), 12556.

200 BArch, B 136/108211, Vorlage Gruppe 23 an den Chef des Bundeskanzleramts, Betr.: Deutsche Beteiligung an der VN-Friedenstruppe für Zentralamerika (ONUCA) (20.09.1989), 4.

201 Vgl. BArch, B 136/34363, Entwurf Vorlage AL 2 an den Bundeskanzler, Betr.: VN-Einsatz zur Überwachung des Friedensprozesses in Zentralamerika; hier: Möglichkeiten deutscher Beteiligung (06.10.1989), 5.

202 Vgl. The White House: Telcon with Helmut Kohl, Chancellor of the Federal Republic of Germany (22.08.1990), 1, URL: <https://bush41.library.tamu.edu/files/memcons-telcons/1990-08-22--Kohl.pdf> (Stand: 24.03.2023); ARD: Tagesschau vor 20 Jahren (09.09.1990), URL: <https://www.tagesschau.de/multimedia/video/video801730.html> (Stand: 24.03.2023); Kamp 1991, 18 [Fn 27]; Kohl 2012, 169.

203 BArch, B 106/143123, Entwurf als Anlage Vorlage V I 1 an Abteilungsleiter V, Betr.: Teilnahme der Streitkräfte oder des BGS an friedenssichernden Maßnahmen der VN aus verfassungsrechtlicher Sicht; hier: Vorlage eines Positionspapiers (29.08.1988); BArch, B 106/143123, Schreiben V I 1 im BMI/IV A 4 im BMJ, Betr.: Der Einsatz der Streitkräfte zur Verteidigung nach Art. 87a Abs 2 GG, Mai 1989.

204 United Nations Transition Assistance Group.

205 Vgl. Konopka 2023, 225–235.

Bundesregierung und nicht nur ihr im BSR vertretener Teil einen solchen Beschluss treffen müsse.<sup>206</sup>

In ihrem Positionswechsel sahen sich die politischen Entscheidungsträger bestärkt durch die großzügiger werdende Verfassungsinterpretation von Juristen, die das AA zunehmend isolierten.<sup>207</sup> Auf einer in den Ministerien und dem Bundestag viel beachteten Tagung des Max-Planck-Instituts im August 1989, an der auch Vertreter der betroffenen Ressorts teilnahmen, vertrat die Mehrheit der anwesenden Juristen, unter anderem aufgrund von Art. 24 GG, die Meinung, die Beteiligung an VN-Missionen sei zulässig.<sup>208</sup> Das Festhalten des AA an der restriktiven Grundgesetzauslegung galt im BMVg daher nur noch als „Gesichtswahrung.“<sup>209</sup> Im Verteidigungsressort gingen die Ideen zur Entsendung der Bundeswehr ins Ausland freilich bereits weiter. Eine Grundgesetzänderung zur Teilnahme an VN-Missionen sollte nicht die Möglichkeit sogenannter „Out-of-area-Einsätze“ ausschließen.<sup>210</sup> Gemeint waren damit vor allem Maßnahmen der NATO-Staaten ohne VN-Bezug. Der Wunsch einer umfassenden Verwendung der Streitkräfte im Ausland führte wenige Jahre später nicht nur zum Streit mit der Opposition, sondern auch fast zum Bruch mit der FDP.

## 5 Fazit

Die vorliegenden Ausführungen widmeten sich der Analyse von Entstehung und Entwicklung der verfassungsrechtlichen Dimension der bundesdeutschen strategischen Kultur im Zeitraum von 1949 bis 1990. Zu diesem Zweck wurden die Debatten und Aushandlungsprozesse zwischen Ministerialbeamten und politischen Entscheidungsträgern bezüglich der verfassungsrechtlichen Interpretation der Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland nachgezeichnet. Zentral waren dabei die Fragen, wann und wie dieses Thema zur Entstehung der Kultur der militärischen Zurückhaltung beigetragen hat, ob diese restriktive strategische Kultur das Handeln der Bundesrepublik für den gesamten betrachteten Zeitraum prägte und ob damals

auch andere Vorstellungen von Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland bestanden.

Die historische Analyse zeigt, dass der Einsatz militärischer Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland bereits mit ihrer Gründung verfassungsrechtlich eingehegt werden sollte, und das sogar noch vor der Aufstellung bundesdeutscher Streitkräfte im Jahr 1955. Reale Bedeutung gewannen diese zunächst eher theoretischen Klauseln jedoch erst Mitte der 1960er-Jahre, als sich die Bundesregierung erstmals mit internationalen Anfragen zur Beteiligung an Militärmissionen im Ausland konfrontiert sah. Zu jener Zeit fehlte eine konsolidierte bundesdeutsche Position in dieser Frage, sodass die Thematik zunächst umstritten blieb. Erst in den 1980er-Jahren konnte durch interne, ressortübergreifende Abstimmung ein Konsens über die Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr herbeigeführt werden. Die Entwicklung der bundesdeutschen strategischen Kultur lässt sich somit in fünf Phasen unterteilen:

Die erste Phase von 1949 bis Anfang der 1960er-Jahre war zunächst geprägt durch die faktische Nichtmilitarisierung der Bundesrepublik Deutschland sowie durch die anschließende Aufbauphase der Bundeswehr zur Landes- und Bündnisverteidigung. Die Festschreibung von Verfassungsklauseln in der Urfassung des Grundgesetzes mit Bezug zur – bis 1955 noch rein theoretischen – Anwendung militärischer Gewalt legte jedoch den Grundstein für die Herausbildung der späteren deutschen strategischen Kultur, worauf auch die Wehrverfassung von 1955 fußte.

In die zweite Phase von 1964 bis 1968 fielen die ersten internationalen Anfragen nach einer bundesdeutschen Beteiligung am Militärengagement seiner Bündnispartner auf Zypern bzw. der USA in Vietnam. Diese Ersuchen wurden zunächst überwiegend aus politischer Perspektive bewertet, obgleich einzelne sicherheitspolitische Entscheidungsträger auch fallspezifische verfassungsrechtliche Aspekte einbrachten. In dieser Phase gab es jedoch noch keine geteilte Interpretation der verfassungsrechtlichen Bestimmungen hinsichtlich der Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland. Die widersprüchlichen Positionen, die in beiden genannten Fällen vertreten wurden, sind nicht zu verstehen als Ausdruck einer instrumentellen Nutzung der bundesdeutschen strategischen Kultur, da eine solche Kultur und somit auch eigene Rollenkonzeptionen damals erst im Entstehen begriffen waren.

In den 1970er-Jahren wandelte sich die Auseinandersetzung mit dem Thema gleich in doppelter Hinsicht, zumal die Verfassungsreform von 1968 die Ausgangslage für einen militärischen Einsatz bundesdeutscher Streitkräfte nachdrücklich verändert hatte. In dieser dritten Phase wurden die verfassungsrechtlichen Verwendungsmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland nicht mehr fallspezifisch aufgrund

<sup>206</sup> Vgl. Dokument 258. Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Hofstetter (17.08.1990), in: AAPD 1990, 1109.

<sup>207</sup> Vgl. PA AA, B 30, ZA, Bd. 167265, Vermerk Referatsleiter 230, Betr.: Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an VN-Friedenstruppen (21.08.1989).

<sup>208</sup> Vgl. Frowein/Stein 1990.

<sup>209</sup> BArch, BW 2/27267, Schreiben VR II 2 an FÜ S III 1, Betr.: Sitzung der Arbeitsgruppe Verteidigungspolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 24.10.1989, 9.30 Uhr (20.10.1989), 1–2.

<sup>210</sup> Ebd.



von Einwendungen einzelner Entscheidungsträger erörtert, sondern infolge des Beitritts zu den Vereinten Nationen 1973 erstmals grundsätzlich, fortlaufend und auf Arbeitsebene innerhalb der Ministerien. Bei dieser Erörterung traten deutliche Differenzen zwischen den Ressorts zutage, die langjährige Ressortabstimmungen nach sich zogen. Im Gegensatz zu den Annahmen der bisherigen Literatur muss diese Zeit als die tatsächliche Entstehungsphase der bundesdeutschen strategischen Kultur samt verfassungsrechtlicher Begründung verstanden werden. Als Abschluss dieser Phase können die Beschlüsse des BSR von 1982 über die Verwendung der Bundeswehr im Ausland gelten, da damit erstmals ein ressortübergreifender Konsens erzielt wurde. Gleichzeitig sind die BSR-Beschlüsse Ausgangspunkt für die vierte Phase der bundesdeutschen strategischen Kultur: die Konsolidierung des neu etablierten verfassungsrechtlichen Referenzrahmens durch regelmäßigen Verweis auf diese Beschlüsse und ihre daraus folgende wiederkehrende Validierung.

In der fünften und für den Zeitraum des Ost-West-Konflikts letzten Phase kam die verfassungsrechtlich geprägte bundesdeutsche strategische Kultur auf den Prüfstand. Einige sicherheitspolitische Entscheidungsträger interpretierten den bis dato festgelegten und ressortübergreifend geteilten Geltungsbereich der verfassungsrechtlichen Beschränkungen neu. Die Diskussion fand zum Ende der 1980er-Jahre zwar im etablierten verfassungsrechtlichen Referenzrahmen statt, weil man die verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Einsatzes militärischer Gewalt im Ausland nicht grundsätzlich infrage stellte. Doch sollte ihr Geltungsrahmen verkleinert werden. Allerdings bewirkte die Auseinandersetzung noch keinen Wandel der bundesdeutschen strategischen Kultur. Die Kultur der militärischen Zurückhaltung geriet zwar durch die Anhänger eines stärkeren internationalen militärischen Engagements unter Druck, konnte aber immer noch sinnstiftende Antworten und Handlungsleitlinien liefern. Das änderte sich erst mit dem Zweiten Golfkrieg von 1990/91, der zu einer grundlegenden Hinterfragung der Prämissen dieser Kultur militärischer Zurückhaltung führte.

Der in der Literatur oft hervorgehobene sicherheitspolitische Konsens über die Verwendungsmöglichkeit der Streitkräfte im Ausland ist in Anbetracht dieser neuen Erkenntnisse hinsichtlich seiner Halbwertszeit zu präzisieren. Er bestand – zumindest innerhalb der Bundesregierung – lediglich ab 1982 und wurde bereits Ende der 1980er-Jahre durch regierungsinterne und parlamentarische Vorstöße infrage gestellt. Ähnlich muss man auch die Frage, ob die von der Bundesregierung vorgebrachte verfassungsrechtliche Argumentation nur vorgeschoben war und dem politischen Unwillen gegenüber Beteiligungen

an Militärmissionen im Ausland als Feigenblatt diene, differenzierter beantworten. Weder existierte innerhalb der Regierung dauerhaft ein und dieselbe Interpretation der Verfassung, noch wurden rechtliche Bedenken ausschließlich als Vorwand für fehlenden politischen Willen genutzt. Insbesondere ab Anfang der 1970er-Jahre nahmen Ministerialbürokratie und politische Entscheidungsträger verfassungsrechtliche Grenzen wahrhaftig als solche wahr. Im Lauf der Zeit wurden diese Grenzen aber auch aus politischen Interessen instrumentalisiert und schließlich, insbesondere vom AA, als politisches Ausschlusskriterium von Auslandseinsätzen der Bundeswehr genutzt.

Der vorliegende Beitrag und seine Ergebnisse können als Aufruf zu einer Fortsetzung der historischen Erforschung der bundesdeutschen strategischen Kultur verstanden werden. Weitere grundlegende Aspekte dieser Kultur, so beispielsweise kollektive historische Schuld als Argument gegen eine Verwendung der Bundeswehr im Ausland, sollten in Bezug auf ihre Entstehung und Entwicklung ebenfalls aktenbasiert analysiert werden. Auch wäre es aufschlussreich zu untersuchen, in welcher Wechselwirkung diese beiden Argumentationsmuster zueinander stehen und welchen Wandel sie mit der Zeit erfahren haben.<sup>211</sup> Mit dem Ablauf der gesetzlichen Archivfristen stehen der Forschung dafür mittlerweile fast alle Quellen zur Verfügung.

## Literaturverzeichnis

- Bloomfield, Alan (2012): Time to move on. Reconceptualizing the Strategic Culture Debate, *Contemporary Security Policy*, 33 (3), 437–461.
- Breitwieser, Thomas (2012): *Von der Landesverteidigung zum weltweiten Einsatz. Änderungen im Verständnis des Grundgesetzes*, in: Bernhard Chiari (Hrsg.): *Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften*, Freiburg i. Br.: Rombach, 43–53.
- Brenner, Stefan Maximilian (2017): *Die NATO im griechisch-türkischen Konflikt 1954 bis 1989*, Berlin/Boston: Walter de Gruyter.
- Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus, Hrsg. (2010): *Auslandseinsätze der Bundeswehr. Wegweiser zur Geschichte*, Paderborn: Schöningh.
- Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste (2009): *Änderungen des Grundgesetzes seit 1949* (Ausarbeitung WD 3 – 380/09).
- Diebel, Martin (2019): „Die Stunde der Exekutive“. *Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949–1968*, Göttingen: Wallstein.
- Echternkamp, Jörg (2021): *Militär in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. Vergleichs- und verflechtungsgeschichtliche Perspektiven in Ost- und*

<sup>211</sup> Zu einer stärkeren Historisierung des Grundgesetzes sowie zentraler Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ruft auch der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Dieter Grimm auf: Siehe: Grimm 2022.

- Westdeutschland 1970–1999*, in: Jörn Echternkamp (Hrsg.): *Militär und Gesellschaft in Ost- und Westdeutschland 1970–1990*, Berlin: Ch. Links Verlag, 17–320.
- Frowein, Jochen Abr. (1973): Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in Ulrich Scheuner, Beate Lindemann (Hrsg.): *Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland*, München/Wien: Oldenbourg, 45–67.
- Frowein, Jochen Abr./Stein, Torsten, Hrsg. (1990): *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen. Materialien des Kolloquiums vom 17./18.8.1989*, Berlin u. New York: Springer Verlag.
- Gassert, Philipp (2012): Arbeit am Konsens im Streit um den Frieden. Die Nuklearkrise der 1980er Jahre als Medium gesellschaftlicher Selbstverständigung, *Archiv für Sozialgeschichte* 52, 491–516.
- Genscher, Hans-Dietrich (1995): *Erinnerungen*, Berlin: C. H. Beck.
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian (2021): *The Responsibility to Defend. Rethinking Germany's Strategic Culture*, London: Routledge for IISS (Adelphi Paper).
- Göler, Daniel (2010): *Die strategische Kultur der Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme normativer Vorstellungen über den Einsatz militärischer Mittel*, in: Angelika Dörfler-Dierken/Gerd Portugall (Hrsg.): *Friedensethik und Sicherheitspolitik*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 185–199.
- Grimm, Dieter (2022): *Die Historiker und die Verfassung. Ein Beitrag zur Wirkungsgeschichte des Grundgesetzes*, München: C. H. Beck.
- Haftendorn, Helga (2001): *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung. 1945–2000*, München: DVA.
- Harnisch, Sebastian (2006): *Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik*, Baden-Baden: Nomos.
- Hellman, Gunther (2009): Fatal Attraction? German foreign policy and IR/foreign policy theory, *Journal of International Relations and Development*, 12, 257–292.
- Heumann, Hans-Dietrich (2012): *Hans-Dietrich Genscher. Die Biographie*, Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Hippler, Jochen (1988): *Westliche Flottenpräsenz im Persischen Golf und die Diskussion um Out-Of-Area Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr*. Wuppertal: Institut für Internationale Politik, Arbeitspapier Nr. 6.
- Hoffmann, Arthur/Longhurst, Kerry (1999): German Strategic Culture and the Changing Role of the Bundeswehr, *Weltrends* 22, 145–162.
- Hollmann, Michael, Hrsg. (2018): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung 1973*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Hölscher, Wolfgang, Hrsg. (2004): *Der Auswärtige Ausschuss des Deutschen Bundestages. Sitzungsprotokolle 1961–1965*, Düsseldorf: Droste.
- Inacker, Michael J. (2001): *Unter Ausschluss der Öffentlichkeit? Die Deutschen in der Golfallianz*, Bonn: Bouvier.
- Ipsen, Knut (1969): Stichwort „Artikel 87a“, in: *Bonner Kommentar* 22. Lieferung (Januar 1969), 1–65.
- Johnston, Alastair (1995): *Cultural Realism. Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton: Princeton University Press.
- Junk, Julian/Daase, Christopher (2013): *Germany*, in: Heiko Biehl/Bastian Giegerich/Alexandra Jonas (Hrsg.): *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 139–152.
- Kamp, Karl-Heinz (1991): *Die Debatte um den Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes*, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer Stiftung, Interne Studie Nr. 22/1991.
- Kilian, Dieter E. (2014): *Generale und Admirale der Bundeswehr 1955–2018. Politische und Militärische Führung*, Bielefeld: Osning.
- Klein, Eckart (1974): Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen, *Zeitschrift für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht*, 34, 429–451.
- Kohl, Helmut (2012): *Berichte zur Lage 1989–1998. Der Kanzler und Parteivorsitzende im Bundesvorstand der CDU Deutschlands*, bearbeitet von Günter Buchstab und Hans-Otto Kleinmann, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Konopka, Torsten (2023): *Deutsche Blauhelme in Afrika. Die Bundesrepublik Deutschland und die Missionen der Vereinten Nationen Anfang der 1990er Jahre*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Longhurst, Kerry (2004): *Germany and the use of force. The evolution of German security policy 1990–2003*, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Löwe, Volker (1994): *Peacekeeping-Operationen der UN – Aspekte einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland*, Münster/Hamburg: LIT Verlag.
- Mauil, Hanns W. (1987): Die Internationalisierung des Golf-Krieges, *Europa-Archiv*, 42 (19), 533–542.
- Mauil, Hanns W. (2011): Deutsche Außenpolitik. Orientierungslos, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21 (1), 95–119.
- Maulucci, Thomas W. (2004): Die Regierung Schmidt und die Frage der Out of Area-Einsätze der Bundeswehr, 1974–1982, in: Manfred Berg und Philipp Gassert (Hrsg.): *Deutschland und die USA in der Internationalen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Festschrift für Detlef Junker*, Stuttgart: Steiner Verlag, 521–541.
- Meier-Dörnberg, Wilhelm (1990): Bedingungen und Grundlagen der deutschen militärischen Planung nach den Brüsseler NATO-Ratsbeschlüssen vom Dezember 1950, in: MGFA (Hrsg.): *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956. Band 2. Die EVG-Phase*, München: R. Oldenbourg Verlag, 607–629.
- Merziger, Patrick (2018): Out of Area. Humanitäre Hilfe der Bundeswehr im Ausland (1959–1991), in: *Zeithistorische Forschungen*, 1, URL: <https://zeithistorische-forschungen.de/1-2018/5557> (Stand: 24.03.2023).
- Miller, James E., Hrsg. (1999): *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume XV. Germany and Berlin*, Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- Militärgeschichtlichen Forschungsamt (MGFA), Hrsg. (1990): *Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Band 2. Die EVG-Phase*, München: R. Oldenbourg.
- Möller, Horst et al., Hrsg. (2009): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978*, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Möller, Horst et al., Hrsg. (2012): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1981*, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Möller, Horst et al., Hrsg. (2014): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1983*, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Möller, Horst et al., Hrsg. (2015): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1984*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Möller, Horst et al., Hrsg. (2016): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1985*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Naumann, Klaus (2007): Der Wandel des Einsatzes von Katastrophenhilfe und NATO-Manöver zur Anwendung von Waffengewalt und Friedenserzwingung, in: Frank Nögler (Hrsg.): *Die Bundeswehr 1955 bis 2005*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 477–494.
- Puglierin, Jana (2021): Deutschland, der unwillige Koalitionär, *Internationale Politik* 76 (3), 37–42.
- Rühl, Lothar (1998): Sicherheitspolitik: Nationale Strukturen und multilaterale Verflechtung, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): *Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4, Institutionen und Ressourcen*, München: R. Oldenbourg, 87–100.

- Schollwer, Wolfgang (1994): *FDP im Wandel. Aufzeichnungen 1961–1966*, München: R. Oldenbourg Verlag.
- Schwarz, Hans-Peter et al., Hrsg. (1995): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1964*, München: R. Oldenbourg Verlag
- Schwarz, Hans-Peter et al., Hrsg. (1996): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1965*, München: R. Oldenbourg Verlag
- Schwarz, Hans-Peter et al., Hrsg. (1997): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1966*, München: R. Oldenbourg Verlag
- Scianna, Bastian Matteo (2019): A Blueprint for Successful Peacekeeping? The Italians in Beirut (Lebanon), 1982–1984, *The International History Review*, 41 (3), 650–672.
- Siedschlag, Alexander (1995): *Die aktive Beteiligung Deutschlands an militärischen Aktionen zur Verwirklichung Kollektiver Sicherheit*, Frankfurt a.M. u. a.: Peter Lang.
- Thomas, Caroline/Nikutta, Randolph (1990): Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik, *Militärpolitik Dokumentation* 13 (78/79).
- Thränert, Oliver (1993): *Aspekte deutscher Sicherheitspolitik in den neunziger Jahren*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Studie Nr. 55.
- Troche, Alexander (2000): „Ich habe nur die Hoffnung, dass der Kelch an uns vorübergeht“. Der Zypernkonflikt und die erste deutsche Out-of-area-Entscheidung, *Historisch-Politische Mitteilungen* (7), 183–195.
- Troche, Alexander (2001): „Berlin wird am Mekong verteidigt“. *Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Südvietnam 1954–1966*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Varady, Corrin (2017): *US Foreign Policy and the Multinational Force in Lebanon. Vigorous Self-Defense*, Cham: Springer.
- Volkmann, Hans-Erich, Hrsg. (2006): *Der Ausschuss zur Mitberatung des EVG-Vertrages. Juli bis Dezember 1952*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Weber, Hartmut, Hrsg. (2007): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 17 – 1964*, München: R. Oldenbourg.
- Weber, Hartmut, Hrsg. (2008): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 18 – 1965*, München: R. Oldenbourg.
- Weber, Hartmut, Hrsg. (2009): *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Band 19 – 1966*, München: R. Oldenbourg.
- Wechmar, Rüdiger von (1979): Die Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen, *Vereinten Nationen*, 27 (4), 113–120.
- Weinberger, Naomi Joy (1983): Peacekeeping Options in Lebanon, *Middle East Journal*, 37 (3), 341–369.
- Wirsching, Andreas et al., Hrsg. (2017): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1986*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Wirsching, Andreas et al., Hrsg. (2018): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1987*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Wirsching, Andreas et al., Hrsg. (2020): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1989*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Wirsching, Andreas et al., Hrsg. (2021): *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1990*, Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Zimble, Brian L. (1984): Peacekeeping Without the UN: The Multinational Force in Lebanon and International Law, *Yale Journal of International Law*, 10 (1) 222–251.