Von der „Verteidigungsarmee“ zur „Armee im Einsatz“

Die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr 1973–2010

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie
des
Fachbereichs Geschichte und Kulturwissenschaften
der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt
von
Marc Chaouali

Marburg (2023)

Vom Fachbereich Geschichte und Kulturwissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen am: 12.06.2024

Tag der Disputation: 12.06.2024

Erster Gutachter: Prof. Dr. Eckart Conze

Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Christian Kleinschmidt

Originaldokument gespeichert auf dem Publikationsserver der
Philipps-Universität Marburg
http://archiv.ub.uni-marburg.de

Dieses Werk bzw. Inhalt steht unter einer
Creative Commons
Namensnennung
4.0 Deutschland Lizenz.

Die vollständige Lizenz finden Sie unter:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

Inhalt

Vorwort **7**

I. Einleitung **10**

Thema und Fragestellung **12**

Methode und Aufbau der Arbeit **19**

Forschungskontext **28**

Quellen **32**

II. Formierung der Debatte: UN-Beitritt, Out-of-area-Kontroverse und das traditionelle Sicherheitsverständnis (1973–1987) **35**

2. Der Beitritt zu den Vereinten Nationen **35**

2.1 Bonn, die Bundeswehr und der Weltfrieden – Ansprüche und Erwartungen im Zeichen des UN-Beitritts 35

2.2 Ressortübergreifende Deutungsdivergenzen – Grenzen vs. Möglichkeiten einer Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen 49

2.3 „Nur die Zahlmeister“ – Zwischen Selbstbeschränkung und neuem außenpolitischen Selbstbewusstsein 77

2.4 Eine Frage des Wollens – Schranken vs. Bewegungsfreiheit und die Last der Vergangenheit 95

2.5 Die Schatten der Geschichte 115

3. Die Out-of-area-Kontroverse **135**

3.1 „Das Grundgesetz sagt nichts über den indischen Ozean“ – Das Aufkommen der out-of-area-Kontroverse 135

3.2 Entscheidung im Bundessicherheitsrat 157

Zwischenfazit I 181

III. Kumulierung: Die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses im Zeichen der Umbruchsphase (1987–1994) 185

4. Das Wiederaufflammen der Debatte 185

4.1 „Flaggezeigen am Golf“ – Die Rückkehr der Out-of-area-Kontroverse 185

4.2 Entgrenzung und Moralisierung der Debatte 206

5. Wiedervereinigung und Zweiter Golfkrieg 228

5.1 Wiedervereinigung und Transformation der Streitkräfte 228

5.2 Deutsche Drückeberger? Der Zweite Golfkrieg und die Rolle der Bundesrepublik 247

Zwischenfazit II 275

IV. Etablierung: Institutionalisierung eines neuen Sicherheitsverständnisses im Zeichen der Einsätze im Kosovo und in Afghanistan (1994–1990) 279

6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994 279

7. Der Kosovo-Konflikt 1999 300

8. Afghanistan – Deutschland am Hindukusch 2001–2010 319

V. Schlussbetrachtung und Ausblick 340

VI. Quellen- und Literaturverzeichnis 349

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AMF	Allied Command Europa Mobile Force
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
BKamt	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BuMi/BM	Bundesminister
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Chef BK	Chef des Bundeskanzleramtes
Drs	Drucksache
KSK	Kommando Spezialkräfte
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ISAF	International Security Assistance Force
OEF	Operation Enduring Freedom
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
PlPr	Plenarprotokoll
StS	Staatssekretär
UN	United Nations
UNEF	United Nations Emergency Force
UNFICYP	United Nations Peacekeeping Force in Cyprus
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien

„Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor."[1]

Vorwort

Nur wenige Tage nach Beginn des militärischen Überfalls Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 sprach Bundeskanzler Olaf Scholz in seiner Regierungserklärung vom Beginn einer „Zeitenwende".[2] Der Angriffskrieg des russischen Machthabers Putin gegen das Nachbarland markierte nicht nur einen tiefen Einschnitt und Wendepunkt für die Außen- und Sicherheitspolitik Europas und Deutschlands insgesamt, sondern auch und insbesondere für die Rolle und Bedeutung der bundesrepublikanischen Streitkräfte.[3] Neben Finanzierungs- und Ausstattungsfragen für die Truppe rückte dabei vor allem ein Thema wieder in den Mittelpunkt: die Frage nach dem Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr und ihrer strategischen Ausrichtung. Hatte die Bundeswehr über zwei Jahrzehnte lang in erster Linie als „Truppe im Einsatz" gegolten, rückte mit dem russischen Angriff auf die Ukraine das Paradigma der Landesverteidigung plötzlich wieder in den Fokus und wurde Gegenstand politischer wie medialer Diskussionen um das Thema Sicherheit und Streitkräfte.[4]

Dabei hatten die bundesrepublikanische Außen- und Sicherheitspolitik und insbesondere die deutschen Streitkräfte seit Beginn der 1990er Jahre erst eine tiefgreifende Transformation durchlaufen: von der „Verteidigungsarmee" hin zur „Armee im Einsatz" – und nun wieder zurück? Nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges hatte sich, begleitet von heftigen und lang anhaltenden Kontroversen, das Aufgaben- und Einsatzspektrum deutscher Soldaten in fundamentaler Weise verschoben, so wie sich auch das Sicherheitsumfeld radikal gewandelt hatte. Das bis dato vorherrschende Paradigma einer territorial begrenzten Landes- und Bündnisverteidigung wurde von der Prämisse einer nahezu weltweiten

---

[1] Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27.02.2022, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (abgerufen am 18.11.2023).
[2] Vgl. ebd.
[3] Vgl. Der Kanzler und die Zeitenwende. Ein Jahr Krieg gegen die Ukraine, Tagesschau Analyse, URL: https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/zeitenwende-scholz-101.html (abgerufen am 18.11.2023).
[4] Vgl. General Anzeiger: Die Bundeswehr als Armee der Zeitenwende, 29.12.2022, URL: https://ga.de/news/politik/deutschland/die-bundeswehr-als-armee-der-zeitenwende_aid-82094653 (abgerufen am 18.11.2023).

militärischen Einsatzbereitschaft mit zahlreichen heiß umstrittenen Auslandseinsätzen abgelöst.[5] Einsätze deutscher Soldaten in verschiedensten Regionen der Welt, sei es im Out-of-area-Kontext der NATO oder im Rahmen internationaler Missionen der UN, wurden nach 1990 zu einem integralen Bestandteil deutscher Außen- und Sicherheitspolitik und zugleich zum neuralgischen Streitpunkt des bundesrepublikanischen Selbstverständnisses in Bezug auf das Militär und Fragen der Anwendung militärischer Gewalt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen wurden 1994 durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts abgesteckt. So präsent wie die Einsätze selbst waren auch die Diskussionen um die sicherheitspolitische Neuausrichtung Deutschlands und seiner Armee, hatten sich deren verheerende Einsätze in zwei Weltkriegen doch tief ins kollektive Gedächtnis eingeschrieben.[6]

Nicht umsonst gilt das Thema Auslandseinsätze in der jüngeren Geschichte als eines der umstrittensten Felder bundesrepublikanischer Außenpolitik.[7] Es ist eine Geschichte voller Wendepunkte und Zäsuren, Ambivalenzen und Widersprüche, wallender Emotionen und schmerzlicher Erinnerungen, begleitet von einer nicht enden wollenden Debatte. Deren Ursprung reicht weiter zurück als gemeinhin angenommen, und ihre Fliehkräfte werden die Bundesrepublik in ihrem Verhältnis zur Rolle und Bedeutung des Militärs vermutlich noch lange begleiten.[8]

Der Begriff Zeitenwende markiert dabei nur das jüngste Ereignis eines langwierigen und schwierigen nationalen Selbstverständigungsprozesses; einen Wendepunkt als Verdichtungsmoment und zugleich katalysatorisches Momentum in einer Debatte, in der sich die bundesrepublikanische Gesellschaft sowie ihre Geschichte spiegelten. Die Zäsur von 1990 läutete nur auf den ersten Blick die Ära der

---

[5] Vgl. Maurer, Jochen/Rink, Martin: Einsatz ohne Krieg? Militär, Gesellschaft und Semantiken zur Geschichte der Bundeswehr nach 1990, S. 9-30, in: ders. (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021; Wolfrum, Edgar: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005, München 2013, insb. S. 64f. u. 279f.; Conze, Eckart: Sicherheit ohne Ende. Bundesrepublik und Bundeswehr in den Dynamiken von Versicherheitlichung und Sicherheitsexport seit 1990, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 59f.; Rödder, Andreas: 21.1. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2023, S. 353f.

[6] Vgl. Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin 2009, S. 78f.; Epkenhans, Michael: Die Bundesrepublik Deutschland und der Krieg, in: Bienert, Michael C. (Hrsg.): Die Berliner Republik. Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte, Berlin 2013, S. 148f; Kriemann, Hans-Peter: Der Kosovokrieg 1999, Ditzingen 2019, S. 12f; Wolfrum 2013, insb. S. 64f. u. 279f.; Wolfrum, Edgar: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020, S. 57f.

[7] Vgl. Maurer/Rink 2021, hier S. 17.

[8] Vgl. Wolfrum 2020, S. 21f. u. S. 57f.

Auslandseinsätze ein. Auf den zweiten Blick handelte es sich vielmehr um den vorläufigen Höhe- und Wendepunkt eines langen Prozesses, der nun unter geänderten Vorzeichen fortgeführt wurde. Immer wieder holte die Geschichte das Thema Auslandseinsätze ein, und immer wieder wurde die Debatte von einer neuen Einsatzrealität überholt. „Die Welt danach ist nicht mehr dieselbe wie die Welt davor."[9] Was blieb, war die Auseinandersetzung um Auslandseinsätze der Bundeswehr. Dass sie die Bundesrepublik schon viel länger als bisher angenommen begleitet und prägt, davon handelt diese Arbeit.

[9] Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27.02.2022, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (abgerufen am 18.11.2023).; Rödder 2023, S. 353f.

„Geschichte ist kein Sammelsurium von Fakten, sondern ein aus einem längeren diskursiven Prozeß resultierendes Konstrukt."[10]

I. Einleitung

Als Bundespräsident Horst Köhler im Mai 2010 infolge eines Radio-Interviews, in dem er Auslandseinsätze der Bundeswehr auch zum Schutz ökonomischer Interessen ins Spiel gebracht hatte, nach großer öffentlicher Empörung seinen Rücktritt einreichte, markierte dies den vorläufigen Höhepunkt einer schon lang andauernden Debatte.[11] Der Vorfall und die Umstände des Rücktritts sind mehr als nur eine Momentaufnahme; sie sind Ausdruck eines politischen und gesellschaftlichen Ringens um die Frage, ob und inwieweit deutsche Soldaten[12] zu Missionen ins Ausland entsendet werden sollen. Die Köhler-Kontroverse war ein Markstein von vielen in einer seit Jahrzehnten geführten Auseinandersetzung um die Gestaltung der Außenpolitik und die Ausrichtung des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses in Bezug auf Rolle und Bedeutung der Bundeswehr.[13]

Liest man bestimmte Passagen aus dem 2006 von der Bundesregierung veröffentlichten „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands", mögen die politische wie mediale Empörung und der anschließende Rücktritt Köhlers irritieren, wurden im Weißbuch doch in ähnlicher Weise entsprechende Szenarien aufgeworfen und unter strategischen bzw. sicherheitspolitischen Gesichtspunkten abgewogen.[14] Diese Ambivalenz im Umgang mit der Frage militärischer Auslandseinsätze lässt sich in der Bundesrepublik allerdings viel weiter zurückverfolgen. Denn genau jene Argumente einer ökonomisch bedingten Einsatznotwendigkeit waren schon lange vor Köhlers Aussagen Anlass heftiger Kontroversen gewesen.[15] Knapp zwanzig

---

[10] Jarausch, Konrad: Die unverhoffte Einheit 1989-1990, Frankfurt am Main 1995, S. 12.

[11] Vgl. Carstens, Peter: Bundespräsident Köhler tritt zurück, in: FAZ, 31.05.2010, URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/bundes-praesidentenwahl/nach-heftiger-kritik-bundespraesident-koehler-tritt-zurueck-1977920.html (abgerufen am 19.06.2023); sowie Maurer, Jochen/Rink, Martin: Einsatz ohne Krieg? Militär, Gesellschaft und Semantiken zur Geschichte der Bundeswehr nach 1990, S. 9-30, in: ders. (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, hier S. 17.

[12] Aufgrund des überproportional hohen Anteils an männlichen Akteuren in Politik und Medien im untersuchten Zeitraum wird in der Regel zu Zwecken der Lesbarkeit auf das generische Maskulinum zurückgegriffen, sofern keine neutrale Bezeichnung verwendet wird; weibliche und diverse Geschlechteridentitäten sind ausdrücklich mitgedacht.

[13] Vgl. Wolfrum 2020, S. 22f.

[14] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 19 u. S. 24f.

[15] Vgl. Görtemaker 2009, S. 66f.

Jahre zuvor hatte eine ähnliche Frage im Mittelpunkt eines Streits gestanden, nämlich, ob sich das gerade wiedervereinigte Deutschland an der von den USA geführten internationalen Militärallianz zur Befreiung Kuwaits und zur Zurückdrängung des irakischen Machthabers Saddam Hussein beteiligen würde. Einige der Forderungen und Motive, die in Zusammenhang mit dem Zweiten Golfkrieg 1990/91 diskutiert und für eine Beteiligung der Bundeswehr in Anschlag gebracht wurden, glichen in frappierender Art und Weise Köhlers Thesen und den Aussagen des Weißbuchs zur Wahrung wirtschaftlicher Interessen. Sie zeugen nicht nur von einem veränderten Verständnis von Sicherheit, sondern gleichsam von einem veränderten Blick auf die Rolle und Bedeutung der Bundeswehr in puncto Auslandseinsätze.[16]

Die darin zutage tretenden Kontinuitäten und insbesondere die Wurzeln dieser Debatte reichen jedoch noch weiter zurück. Und anders, als es im überwiegenden Teil der Forschung und in etlichen historischen Darstellungen dargeboten wird, waren sie nicht allein Ausdruck und Ergebnis der tiefgreifenden Veränderungen von 1989/90 mit dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung.[17] Die Vorläufer dieser Debatte reichen tiefer in die Geschichte der Bundesrepublik zurück. Ihr Ursprung liegt im Jahr 1973, dem Zeitpunkt des Beitritts der Bundesrepublik zu den Vereinten Nationen. Der UN-Betritt bescherte der Bundesrepublik nicht nur einen Platz auf der internationalen Weltbühne, sondern – gewollt oder ungewollt – auch die grundlegende und drängende Frage, ob und inwieweit sie weiterhin darauf verzichten wolle und könne, Soldaten der Bundeswehr über eine bloße Landes- und Bündnisverteidigung hinaus zu entsenden. Denn so war es nach Gründung und Aufstellung der Bundeswehr 1955 jahrelang praktiziert worden.[18]

Der öffentlichen Auseinandersetzung um das Für und Wider möglicher Auslandseinsätze der Bundeswehr geht die vorliegende Arbeit nach. In einem zeithistorischen Längsschnitt von den 1970er Jahren bis in die jüngste Vergangenheit ergründet sie den Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der reinen Landesverteidigung hin zu militärischen Einsätzen deutscher Soldaten weltweit.

---

[16] Vgl. Conze 2021, S. 62f.
[17] Vgl. Rödder 2023.
[18] Vgl. Keßelring, Agilolf: Die Bundeswehr auf dem Balkan. Zwischen Krieg und Friedenseinsatz, Göttingen 2023, S. 258f.

Thema und Fragestellung

Als ein besonders umstrittenes Feld bundesrepublikanischer Außenpolitik hat das Thema viel Aufmerksamkeit erhalten.[19] Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sich mit dieser Frage zahlreiche innen-, außen- und auch gesellschaftspolitische Aspekte verbanden, die nicht nur das Verständnis von Sicherheit in der Bundesrepublik betrafen, sondern auch ihr Selbstverständnis. War schon die Wiederaufstellung deutscher Streitkräfte in der Nachkriegsgesellschaft unter dem Schlagwort Wiederbewaffnung zum Gegenstand heftiger Kontroversen geworden, avancierte in der Folge vor allem die Frage einer möglichen Ausweitung des Aufgaben- und Einsatzgebietes der Streitkräfte zu einem zentralen Streitpunkt in der bundesrepublikanischen Debattenlandschaft. Er prägt die Bundesrepublik bis heute.[20] Dem Rücktritt von Bundespräsident Köhler lassen sich weitere ikonische Zwischenfälle hinzufügen, so prägende Aussagen von Bundesverteidigungsminister Peter Struck im Jahr 2002 und von Außenminister Joschka Fischer 1999. Struck hatte die Notwendigkeit des militärischen Engagements Deutschlands in Afghanistan unter anderem mit dem Verweis begründet, „die Sicherheit der Bundesrepublik" werde „auch am Hindukusch verteidigt".[21] Fischer wiederum hatte als bündnisgrüner Außenminister der ersten rot-grünen Regierung auf Bundesebene die umstrittene Beteiligung der Bundeswehr am Kosovo-Einsatz 1999 mitzuverantworten. In einer

---

[19] Vgl. u.a. Harnisch, Sebastian: Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik, Baden-Baden 2006, S. 171ff.; Maulucci, Thomas W.: Die Regierung Schmidt und die Frage der Out of Area-Einsätze der Bundeswehr 1974-1982, in: Berg, Manfred/Gassert, Philipp (Hrsg.): Deutschland und die USA in der Internationalen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Festschrift für Detlef Junker, Stuttgart 2004, S. 521-541; Troche, Alexander: Berlin wird am Mekong verteidigt. Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1951-1966, Düsseldorf 2001, hier S. 293-299 und S. 396-413.

[20] Bald, Detlef: Militär und Gesellschaft 1945-1990. Die Bundeswehr der Bonner Republik, Baden-Baden 1994; Bremm, Klaus-Jürgen: Wehrhaft wider Willen? Die Debatte um die Bewaffnung Westdeutschlands in den fünfziger Jahren, in: ders./Mack, Hans-Hubertus/Rink, Martin (Hrsg.): Entschieden für den Frieden. 50 Jahre Bundeswehr. 1955-1995, Freiburg i.Br./Berlin 2005, S. 283-297; Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band, Bundesrepublik und DDR 1949-1990, München 2008, S. 17; Epkenhans, Michael: Das Ende der Geschichte? Der Wandel deutscher Politik und Gesellschaft im Hinblick auf die Anwendung militärischer Gewalt, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012, S. 55-62; Neitzel, Sönke: Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik. Eine Militärgeschichte, Berlin 2020.

[21] Vgl. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328 (abgerufen am 18.11.2023); sowie Regierungserklärung im Bundestag zum Tagesordnungspunkt 3 „Die neue Bundeswehr – auf richtigem Weg", in: PlPr 15/97, 11.03.2004, S. 8601.

emotional aufgeladenen Rede leitete er den Einsatz der Bundeswehr aus den Verfehlungen der deutschen Geschichte ab, die der Bundesrepublik geradezu eine Verpflichtung zum militärischen Eingreifen auferlege. In dieser Lesart verlangte das Diktum „Nie wieder Auschwitz" nicht mehr wie bislang nach einer strengen militärischen Zurückhaltung Deutschlands, sondern im Gegenteil sollte der Einsatz der Bundeswehr helfen, weiteres Völkermorden zu unterbinden.[22]

Beide Aussagen schlugen sowohl in der politischen als auch in der öffentlich-medialen Wahrnehmung hohe Wogen und waren Kulminationspunkte der Debatte um deutsche Auslandseinsätze. Die Reaktionen zeigten, wie umstritten militärische Interventionen waren und wie schwierig es war, das Für und Wider von Auslandseinsätzen der Bundeswehr abzuwägen und das Aufgaben- und Einsatzgebiet deutscher Streitkräfte (neu) zu bestimmen. Was lange Zeit als politische Maxime und moralischer Kompass zur Verwendung der Bundeswehr ausgegeben worden war, nämlich deutsche Soldaten nicht über die reine Landes- und Bündnisverteidigung hinaus einzusetzen, schien sich auf einmal umzukehren. Gegen diese außen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung erfolgte erneut heftiger Einspruch, wie diese Arbeit zeigen wird.[23]

Mit Gründung der Bundeswehr und Wiederaufstellung bewaffneter Streitkräfte auf dem Gebiet der Bundesrepublik 1955 wurden unter dem Parameter „Sicherheit und Streitkräfte" in erster Linie zwei Ziele verbrieft: die Verteidigung der eigenen Landesgrenzen sowie der Schutz des NATO-Bündnisgebietes. Diese Ausrichtung, die als außen- und sicherheitspolitischer Referenzrahmen maßgeblich die bundesdeutsche Westintegration und damit auch die militärische Restrukturierung der Bundesrepublik prägte, war vor allem auf zwei politisch-historische Gegebenheiten zurückzuführen. Zum einen war sie das Resultat der sich zuspitzenden

---

[22] Vgl. Fried, Nico: „Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz", in: Süddeutsche Zeitung, 19.05.2010, URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701 (abgerufen am 31.08.2017); sowie Wortlaut. Auszüge aus der Fischer-Rede, in: Der SPIEGEL, 13.05.1999, URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wortlaut-auszuege-aus-der-fischer-rede-a-22143.html (abgerufen am 18.11.2023); Kriemann 2019, S. 7f; Wolfrum 2013, insb. S. 76f.

[23] Vgl. Chiari, Bernhard (b): Einleitung, in: ders./Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 12-23, hier S. 12ff.; Schlaffer, Rudolf: Die Bundeswehr auf dem Weg zur „Armee im Einsatz", in: Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 247-257, hier S. 247ff.; Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2004, S. 219-246; Wolfrum 2020, S. 57f.

Konfrontation des Westens mit der Sowjetunion im ersten Nachkriegsjahrzehnt. Daraus und aus den Schrecken des Zweiten Weltkrieges leitete sich zum anderen der geografisch begrenzte Verteidigungsauftrag der neu aufgestellten Bundeswehr ab. Eine absolute Zurückhaltung bei der Verwendung militärischer Mittel und insbesondere dem Einsatz deutscher Soldaten wurde zur außenpolitischen Maxime der Bundesrepublik erhoben.[24]

Im Folgejahrzehnt der Wiederbewaffnung beschränkte sich die Beteiligung von Bundeswehrwehrsoldaten an internationalen Missionen ausschließlich auf humanitäre respektive logistische Hilfsmaßnahmen. So leisteten Soldaten der Bundeswehr beispielsweise logistische Unterstützung bei internationalen Hunger- und Erdbebenkatastrophen, etwa im marokkanischen Agadir 1960.[25] Selbst der Vietnamkrieg und ein diesbezügliches erstes Ersuchen der US-Amerikaner um weitergehende Unterstützungsleistungen durch die bundesrepublikanischen Streitkräfte änderten zunächst nichts an diesem Credo, auch wenn es in der Regierung Erhard durchaus zu ernsthaften Diskussionen darüber kam.[26] In den 1970er Jahren allerdings entstand unter den politischen Verantwortlichen ein Dissens über die Rolle Deutschlands bei den Vereinten Nationen und die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen unter auch militärischen Gesichtspunkten. Die sich entspinnende Debatte setzte auf interministerieller Ebene ein und zog von dort aus immer weitere Kreise. Da die rechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes hinreichend Spielraum für weitergehende Interpretationen und Deutungen boten, brach sich infolge des UN-Beitritts der Bundesrepublik 1973 eine Grundsatzdiskussion Bahn, die in ihrer Tiefe und Tragweite das Land bis heute nicht loslässt. Im Kern stand zunächst die Frage, ob die Bundesrepublik im Zeichen ihres Beitritts zu den Vereinten Nationen und ihrer neu gewonnenen Rolle auf der internationalen Bühne weiterhin an der außenpolitischen Zurückhaltung und am Verzicht möglicher weitergehender militärischer Einsätze festhalten konnte – und wollte. Über die Mitgliedschaft in der

[24] Vgl. Breitwieser, Thomas (b): Verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Aspekte der Auslandseinsätze, in: Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 153ff.; Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart/München 2001, S. 31ff.
[25] Vgl. Chiari, Bernhard (a): Agadir 1960. Der Erdbebeneinsatz in Marokko, in: ders./Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 25ff.
[26] Vgl. Troche 2001, S. 293-299 und S. 396-413.

internationalen Staatengemeinschaft stand für die bundesrepublikanischen Streitkräfte zumindest theoretisch nunmehr auch die Möglichkeit im Raum, sich in umfassender Weise an weltweiten Friedenseinsätzen unter Flagge der UN zu beteiligen.[27] Die daraus resultierende Debatte um die Möglichkeit wie auch Notwendigkeit eines erweiterten Aufgaben- und Einsatzgebietes der Bundeswehr erlangte in den Folgejahren zunehmend mediale Aufmerksamkeit und verlagerte sich dadurch noch stärker in die Öffentlichkeit.[28]

Mit Aufkommen der Out-of-area-Kontroverse zu Beginn der 1980er Jahre verschärfte sich diese Dynamik noch einmal und in der Debatte kam eine weitere Ebene hinzu. Als im Kontext zahlreicher Krisenereignisse und tiefgreifender Entwicklungen in der Region des Mittleren Ostens die NATO ihren Einflussbereich jenseits ihres Hoheitsgebiets bedroht sah, geriet auch in der Bundesrepublik die Frage militärischer Auslandseinsätze neuerlich in den Fokus. Nach der Iranischen Revolution (1979), dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan (1979) und dem Ausbruch des Iran-Irak-Krieges (1980) erhielten Forderungen nach einer Ausweitung des Aufgaben- und Einsatzgebietes der Bundeswehr im Zeichen von Out-of-area-Planspielen, forciert vor allem von der US-Administration, neuen Auftrieb. Neben der internationalen erhielt die Einsatzdebatte nun auch eine transatlantische Komponente.[29] Beides, sowohl die Diskussion um eine Entsendung deutscher Soldaten im Rahmen der sogenannten internationalen Peacekeeping Operations der UN als auch eine mögliche Entsendung außerhalb des transatlantischen Bündnisgebietes der NATO, konnte von den verantwortlichen Regierungsakteuren Anfang der 1980er Jahre nur mühsam mittels eines Beschlusses des Bundessicherheitsrates wieder eingefangen werden. Die Diskussion, die in politischen Kreisen losgetreten worden war, kam aber nur vorläufig zu einem Ende. Denn trotz oder gerade aufgrund des immer wiederkehrenden Verweises auf eine rechtlich wie historisch bedingte Maxime des Verzichts auf militärische Auslandseinsätze, die das

[27] Vgl. Keßelring 2023, S. 258f.
[28] Vgl. Maulucci 2004, S. 525f.; Keßelring 2023, S. 231f.
[29] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.

Sicherheitsverständnis bis dato bestimmt hatte, flammte die Debatte nur wenige Jahre später, Ende 1980, erneut und umso heftiger auf.[30]

Mit Rückkehr der Out-of-area-Kontroverse 1987 infolge des sich zuspitzenden Iran-Irak-Krieges, eines Übergreifens der Kampfhandlungen auf den internationalen Tankerverkehr im Persischen Golf und einhergehender Forderungen der US-Administration, auch europäische Seestreitkräfte zum Schutz der Schifffahrtsrouten einzusetzen, kochte das Thema in der Bundesrepublik wieder hoch.[31] Mit den einschneidenden Zäsuren des Endes des Kalten Krieges, der deutschen Wiedervereinigung sowie des Ausbruchs des Zweiten Golfkrieges und der sich anschließenden US-geführten Militärintervention Anfang 1991 erreichte die Debatte ihren vorläufigen Höhepunkt.[32] Das Ringen um die offizielle Haltung der Bundesrepublik und zur damit verbundenen Frage der Notwendigkeit und Möglichkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr in naher und ferner Zukunft zog sich dabei nicht nur quer durch die Regierung selbst, sondern durch alle Parteien. Zu diesem Zeitpunkt erlangte die Debatte auch eine erhebliche gesellschaftliche Relevanz und Tragweite. Kritiker wie Fürsprecher fühlten sich gleichermaßen auf den Plan gerufen und kämpften um die Deutungshoheit. Die verschiedenen Lager standen sich unversöhnlich gegenüber, die Emotionen kochten hoch und die Medien trugen ihren Teil dazu bei, die Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit präsent zu halten. Insbesondere traten auch Teile der Printmedienlandschaft selbst als meinungsgebende Akteure deutlicher als zuvor in Erscheinung und nahmen maßgeblich Einfluss auf die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr.[33]

In den Jahren nach 1990 vollzog sich schließlich, wiederum begleitet von teils heftigen Kontroversen, sukzessive der sicherheitspolitische Wandel von der Landesverteidigung zur Armee im Einsatz. Konstituierend hierfür waren erste

---

[30] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f..; Thomas, Caroline/Nikutta, Randolph: Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik, Frankfurt a.M. 1991, hier insb. S. 58f.

[31] Vgl. ebd.

[32] Vgl. u.a. Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2004, S. 391f.

[33] Vgl. Nowak, Kai/Chaouali, Marc: Journalisten als Sicherheitsexperten? Experten und Medien in Versicherheitlichungsprozessen, in: Westermeier, Carola/Carl, Horst (Hrsg.): Sicherheitsakteure. Epochenübergreifende Perspektiven zu Praxisformen und Versicherheitlichung, Baden-Baden 2018, S. 275-316.; Harnisch 2006, S. 216f.; Thomas/Nikutta 1991, S. 71f.; Oldhaver, Mathias: Öffentliche Meinung in der Sicherheitspolitik. Untersuchung am Beispiel der Debatte über einen Einsatz der Bundeswehr im Golfkrieg, Baden-Baden 2000, S. 132f.; sowie Wehler München 2008, S. 399f; Keßelring 2023, S. 231f.

Einsatzbeteiligungen der Bundeswehr wie etwa in Kambodscha, Somalia oder auf dem Balkan, die weit über das Maß hinausgingen, das bislang in der Debatte als primäres Aufgaben- und Einsatzgebiet gegolten hatte und über Jahrzehnte hinweg als Paradigma eines sogenannten traditionellen Sicherheitsverständnisses ausgegeben worden war.[34] Nach Klagen von SPD und FDP klärte schließlich das Bundesverfassungsgericht 1994 im wegweisenden Grundsatzurteil die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Auslandseinsätzen deutscher Soldaten. Mit dem Parlamentsvorbehalt knüpfte das Gericht den Einsatz bewaffneter Streitkräfte bei Auslandsoperationen und die Erteilung des entsprechenden Mandats zudem an eine vorherige Zustimmung des Bundestags.[35] Über die politische Notwendigkeit, militärische Legitimation und gesellschaftliche Akzeptanz derartiger Einsätze herrschte jedoch weiterhin Uneinigkeit, wie die Fischer-Kontroverse, die Aussage von Verteidigungsminister Struck oder letztlich der Rücktritt von Bundespräsident Köhler eindrücklich belegen.[36]

Grundlegend für die vorliegende Untersuchung ist die Frage, wie und unter welchen Bedingungen sich das lange Zeit vorherrschende sicherheitspolitische Verständnis verändert und erweitert hat und wie den Streitkräften der Bundesrepublik sukzessive eine neue Rolle und Bedeutung zugeschrieben wurde. Im Untersuchungszeitraum, der sich von 1973 bis 2010 erstreckt, richtet sich das Augenmerk auf Fallbeispiele aus sieben Phasen, in denen sich die Debatte jeweils verdichtet hat und die den Gegenstand der Analyse bilden: der UN-Beitritt 1973, die Out-of-area-Kontroverse 1979–81 und ihr Wiederaufkommen 1987/88, der Zweite Golfkrieg 1990/91, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994, die Kosovo-Intervention 1999 sowie der Afghanistan-Einsatz 2001.

Anhand dieser zeitlichen und kommunikativen Verdichtungspunkte – die zugleich die Hochphasen der Debatte markieren – untersucht die Studie das Wirken

---

[34] Vgl. u.a. Görtemaker 2009, S. 78f.; Schlaffer 2010, S. 250f.; Wolfrum 2020, S. 61f.; Neitzel 2020, S. 441f.; Conze 2021, S. 59f.; Keßelring 2023, S. 231f.

[35] Vgl. Breitwieser, Thomas: Von der Landesverteidigung zum weltweiten Einsatz. Änderungen im Verständnis des Grundgesetzes, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012, S. 51f.

[36] Vgl. Böckenförde, Stephan: Die Veränderung des Sicherheitsverständnisses, in: ders./Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 12ff.; Schildt, Axel: Zeitgeschichte, in: Goertz, Hans-Jürgen (Hrsg.): Geschichte. Ein Grundkurs, Hamburg 2007, S. 370-382; Epkenhans 2013, S. 151f.; Wolfrum 2013, S. 64f u. S. 279f.

politischer und medialer Akteure in der langwierigen Auseinandersetzung um das Für und Wider von Einsätzen deutscher Soldaten jenseits einer reinen Landes- und Bündnisverteidigung. Hierzu werden in erster Linie Mitglieder von Regierung und Opposition bzw. Vertreterinnen und Vertreter der politischen Parteien des Bundestages sowie Beiträge in ausgewählten Printmedien herangezogen. Es geht darum herauszufinden, wie das Narrativ einer begrenzt agierenden „Verteidigungsarmee" im Verlauf der Debatte von den betreffenden Akteuren aufgebrochen und umgedeutet wurde und wie sich neue Deutungshoheiten etablierten. Welche Kategorien, Argumente und Strategien waren dabei besonders wirkmächtig? Welche Ambivalenzen, Widersprüche und (Um-)Brüche traten im Debattenverlauf auf und inwieweit bestanden Kontinuitäten fort?

Anhand dieser Fragen zeichnet die Untersuchung die kontroverse Transformation des sicherheitspolitischen Paradigmas der Bundesrepublik von den 1970er Jahren bis zum Rücktritt von Horst Köhler 2010 nach. Dieser Wandel vollzog sich in einem Spannungsfeld sich verändernder Deutungen und Bedeutungen nationaler wie internationaler Sicherheit und der militärischen Rolle der Streitkräfte. Im Fokus steht die Interdependenz zwischen der Reformulierung des herrschenden Sicherheitsverständnisses auf der einen und der Erweiterung des Aufgaben- und Einsatzgebietes der Bundeswehr auf der anderen Seite. Aufkommen und Verlauf der Debatte sowie der Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsparadigmas werden dabei stets im Kontext internationaler Ereignisse und Entwicklungen beleuchtet und in Bezug zu den identifizierbaren Motiven und Interessen der untersuchten Akteure gestellt. Es gilt, wesentliche Konfliktlinien und Akteurskonstellationen im Untersuchungszeitraum zu identifizieren und nachzuvollziehen, welche Legitimations- und Deutungsmuster wiederkehrten und sich gegenüber anderen durchsetzten.

Die Studie versteht sich als Beitrag zur jüngsten Zeitgeschichte als Vorgeschichte der Gegenwart und zur neuen Politikgeschichte.[37] Die Debatte wird dabei

[37] Vgl. Doering-Manteuffel, Anselm/Lutz-Raphael (Hrsg.): Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte nach 1970, Göttingen 2012, S. 25ff.; Frevert, Ute: Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen, in: ders./Haupt, Heinz-Gerhardt (Hrsg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a.M. 2005, S. 7ff.; Tönsmeyer, Tatjana/Vowinckel, Annette: Sicherheit und Sicherheitsempfinden als Thema der Zeitgeschichte. Eine Einleitung, in: Zeithistorische Forschungen, Heft 2/2010, S. 163-169.

als lang anhaltender diskursiver Prozess begriffen. Ihr Ursprung und ihre Genese werden im Spannungsverhältnis zwischen Politik und medialer Öffentlichkeit betrachtet, woraus im weiteren Verlauf jene bemerkenswerte politische und gesamtgesellschaftliche Kontroverse erwuchs, die die Bundesrepublik bis zum heutigen Zeitpunkt prägt.[38]

Methode und Aufbau der Arbeit

Sicherheit und Sicherheitsverständnis

Die Geschichte der Bundesrepublik ist durchzogen von zahlreichen gesellschaftspolitischen Diskussionen und Auseinandersetzungen. Seit ihrer Gründung kamen in verschiedenen Themen- und Politikfeldern Kontroversen auf, aus denen in Medien und Politik umfangreiche und teils sehr scharf geführte Debatten hervorgingen.[39] Dies gilt nicht zuletzt für die gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung um Sicherheit bzw. die Frage, was genau unter diesem Begriff zu verstehen ist, welche Handlungsimperative sich daraus ableiten und welche Folgen zu erwarten sind. Aus historischer Perspektive ist es daher notwendig, die unterschiedlichen Vorstellungen von Sicherheit in ihren jeweiligen zeitlichen und gesellschaftlichen Kontexten zu verorten, da es sich hierbei weder um statische noch um in sich geschlossene Deutungsmuster handelt.[40] Vor dem Hintergrund divergierender Bedürfnisse und Interessen haben sich in der Geschichte der Bundesrepublik, die, wie Eckart Conze ausführt, bestimmt war „von der Suche nach Sicherheit", in verschiedenen Bereichen und in unterschiedlichen Dimensionen Kontroversen auch und vor allem um das Verständnis von Sicherheit entsponnen.[41] Gerade in diachroner Perspektive kann davon ausgegangen werden, dass Vorstellungen von Sicherheit

---

[38] Vgl. Wolfrum 2013, insb. S. 64f. u. S. 279f; ders.: 2020, S. 57f.; sowie: Jarausch 1995, S. 12.

[39] Vgl. u.a. Conze, Eckart/Metzler, Gabriele (Hrsg.): Deutschland nach 1945. Ein Lesebuch zur deutschen Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2001; Sabrow, Martin/Jessen, Ralf 2003; Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.

[40] Die Arbeit knüpft an den Ansatz des SFB/Transregio 138 „Dynamiken der Sicherheit" an, in den es während der ersten Projektförderphase eingebunden war. Als eine der Grundannahmen zum Thema Sicherheit forscht der SFB, wie sich in der Geschichte Vorstellungen von Sicherheit entwickelten und in den politischen Prozess gelangten (s. weiterführend http://www.sfb138.de); vgl. ebenso: Conze 2009; Conze, Eckart: Geschichte der Sicherheit. Entwicklung, Themen, Perspektiven, Göttingen 2018, S. 21f; Conze 2021, S. 59f.

[41] Vgl. Conze 2009, S. 15 und S. 17f.; ders.: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte" der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53/2005, S. 357-381; Wiechmann, Jan-Ole: Sicherheit neu denken. Die christliche Friedensbewegung in der Nachrüstungsdebatte 1977-1984, Baden-Baden 2017.

permanentem Wandel unterliegen und überdies häufig umstritten sind, beruhen sie doch auf unterschiedlichen, teils konträren Wahrnehmungen und Bedürfnissen. Während „die Vorstellung, die Wahrnehmung und das Bewusstsein von Sicherheit" das Resultat eines „gesellschaftlichen und politischen Wandel[s] über kürzere oder längere Zeiträume" sind, wirken „Wahrnehmungen und Vorstellungen von Sicherheit" wiederum nicht nur auf „soziales und politisches Handeln", sondern auch auf „politische Dynamiken" ein.

Unterschiedliche, zumal divergierende Vorstellungen von Sicherheit, ein sich veränderndes Sicherheitsverständnis und politisches Handeln als gesellschaftlicher Selbstverständigungsprozess bedingen sich in ihrer Dynamik gegenseitig.[42] Das zeigt die Debatte um weitergehende Auslandseinsätze der Bundeswehr. Im Unterschied zu rein humanitären und logistischen Missionen ging es um die potenzielle Möglichkeit der Anwendung auch militärischer Mittel und Maßnahmen durch die liberal-demokratische Bundesrepublik, die sich jahrzehntelang aus guten Gründen eine Haltung der Zurückhaltung auf die Fahnen geschrieben hatte. Aus diesem Paradoxon – den Schatten der deutschen Vergangenheit und den Lehren, die man daraus gezogen hatte und die sich im Lichte neuer Umstände auf einmal anders ausnahmen – erklärt sich der hohe Grad an Emotionalität und Kontroversität, der die Debatte kennzeichnete.[43] In der in bestimmten politisch-historischen Situationen erneut aufflackernden Grundsatzdebatte prallten divergierende Vorstellungen von Sicherheit aufeinander, entwickelten sich fort, erlangten vorübergehend Deutungshoheit und konnten sie auch wieder einbüßen, wenn sich die Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen wandelten. Dabei bewegte sich die Auseinandersetzung um die Frage einer weitergehenden Verwendung deutscher Soldaten im internationalen Kontext stets zwischen sowohl äußeren als auch inneren Gegebenheiten der Bundesrepublik. Anders formuliert: Die Frage weitergehender Auslandseinsätze war nicht rein außenpolitischer Natur, sondern hing ebenso maßgeblich mit innenpolitischen Erwartungen und Umständen zusammen.[44] Dieses Zusammenspiel von

[42] Vgl. Conze 2018, S. 14. u. 15; Conze 2005, S. 357-381.
[43] Vgl. Epkenhans 2012, S. 55f.; Gareis, Sven Bernhard: Militärische Beiträge zur Sicherheit, in: ders./Böckenförde, Stephan (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 99f; Wolfrum 2020, S. 21f.; Keßelring 2023, S. 238f.
[44] Bald, Detlef: Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955-2005, München 2005, insb. S. 141f.; Chiari 2010 (b), S. 12ff.; Daase, Christopher: Wandel der Sicherheitskultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2010, S. 9-16.

Innen und Außen schwang in der Auseinandersetzung um Sicherheit und die Rolle der Streitkräfte immer mit. Die unterschiedlichen, teils konträren Sicherheitsvorstellungen der beteiligten Akteure speisten sich, wie die Arbeit zeigen wird, sowohl aus den jeweiligen Anspruchs- und Erwartungshaltungen in Politik und Öffentlichkeit als auch aus den sich wandelnden außenpolitischen Gegebenheiten der Bundesrepublik bzw. deren Interpretation durch die Akteure.[45]

Es ist daher Anliegen der Arbeit, dieses Spannungsverhältnis in den Blick zu nehmen. Die Debatte um Auslandseinsätze war ein Ringen von Politik und Öffentlichkeit sowohl um das herrschende Selbstverständnis als auch um das dominierende Sicherheitsverständnis in der Bundesrepublik. Die Frage der Verwendung militärischer Mittel im Streitkräftekontext ist in sich umstritten; mit ihr verbinden sich ein hoher Legitimierungs- und Akzeptanzbedarf sowie große Zielvorstellungen. Der Einsatz der Bundeswehr im Ausland stellte (und stellt) eine außerordentliche (außen-)politische Maßnahme dar, die einer besonderen Begründung bedurfte und sich im Kräftefeld unterschiedlicher Sicherheitsvorstellungen bewegte. In Relation zur in den ersten beiden Jahrzehnten nach Gründung der Bundeswehr vorherrschenden Beschränkung von Aufgaben- und Einsatzgebiet deutscher Soldaten auf eine geografisch begrenzte Landes- und Bündnisverteidigung ist die spätere signifikante Erweiterung des Auftrags der Bundeswehr Ausdruck eines sich verändernden Sicherheitsverständnisses.[46]

Theoretisch-methodischer Zugang

Die Untersuchung der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr und des Wandels des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von einer „Verteidigungsarmee“ zur „Armee im Einsatz“ ordnet sich in das Feld der historischen Sicherheitsforschung ein. Diese begreift Sicherheit als „historische Kategorie“ und geht zugleich von der Annahme aus, dass „sich über die Frage nach Sicherheit Prozesse geschichtlichen Wandels fassen“ und „analysieren lassen“.[47] Neben der Wahrnehmung, Deutung und Umdeutung des Narrativs „Sicherheit“ konzentriert sich die Arbeit auf die jeweiligen Legitimationsbemühungen und

[45] Vgl. Harnisch 2006, S. 216f.; Maulucci 2004, S. 524f.; Troche, 2001, S. 293-299 und S. 396-413.
[46] Vgl. Bald 2005, S. 14f.; Daase, Christopher: Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Working Paper 1/2010, URL: http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf (abgerufen am 31.08.2023); Epkenhans 2012, S. 55f.; Gareis 2009, S. 99f.
[47] Vgl. Conze 2018, hier S. 7/8.

Deutungszuschreibungen in Politik und printmedialer Öffentlichkeit, anhand derer nachvollzogen werden kann, wie sich die Abkehr von der bis dato exklusiven Landes- und Bündnisverteidigung unter Verweis auf ein erweitertes Leitbild von Sicherheit und Streitkräften vollzog.[48]

Einen methodisch-theoretischen Ansatz zur Analyse der Genese und Veränderung von Sicherheitsthemen respektive der Verlagerung von Themen aus dem politischen Prozess bzw. der Alltagskommunikation in den oftmals umstrittenen und besonders erklärungsbedürftigen Sicherheitsbereich bietet der sogenannte Securitization-Ansatz der Copenhagen School. Dieser Ansatz, der auf eine Gruppe Politikwissenschaftler aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen zurückgeht, geht der Frage nach, wie etwas sicherheitsrelevant bzw. zu einem Sicherheitsproblem (erklärt) wird. Im Sinne einer Arbeitsdefinition kann man Versicherheitlichung als einen politischen Kommunikationsprozess fassen, in dem bestimmte Phänomene als Unsicherheitsfaktor thematisiert und inszeniert werden, um damit Handlungsspielräume für außerordentliche Maßnahmen zu eröffnen.[49]

Diesen konzeptionellen Rahmen greift die vorliegende Arbeit auf. In Anlehnung an den Copenhagen-Ansatz wird die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr als kommunikativer Selbstverständigungsprozess verstanden, in dem um die Notwendigkeit wie auch Möglichkeit einer weitergehenden Verwendung der bundesrepublikanischen Streitkräfte über die bislang gültige Prämisse hinaus gerungen wurde. Hierbei stehen weniger der finale Beschluss oder die jeweilige persönliche Entscheidung für oder gegen einen möglichen Einsatz außerhalb des Paradigmas von Landes- und Bündnisverteidigung im Fokus, der bzw. die innerhalb der jeweiligen Regierungskonstellationen getroffen wurde.[50] Vielmehr geht es um das Zustandekommen und den Verlauf der Debatte als Prozess, in dem bestehende Narrative hinterfragt, aufgebrochen oder umgedeutet wurden und sich im Ringen um Deutungshoheit neue Argumentations- und Legitimationsmuster konstituierten, die ihrerseits wieder umstritten waren. Analysiert werden diejenigen diskursiven Formationen, innerhalb derer um das Für und Wider weitergehender

[48] Vgl. ebd., S. 14f.
[49] Vgl. Buzan, Barry/Weaver, Ole/Wilde, Jaap de: Security. A new framework for analysis, Boulder 1998, S. 23f.; Conze 2018, S. 82f.; Conze, Eckart: Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?, in: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 453-467, S. 457f.
[50] Vgl. Conze 2021, S. 69.

Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland gerungen wurde und die eine Ausweitung von deren Aufgaben- und Einsatzgebiet forcierten oder ihr entgegenstanden. Der Securitization-Ansatz erlaubt es, die Auseinandersetzung um Möglichkeiten und Grenzen weitergehender Einsatzszenarien der Bundeswehr im politischen Prozess zu analysieren und deren Dynamik in der politisch-medialen Kommunikation zu erklären.[51] Bei der Erweiterung des Einsatzgebietes der Bundeswehr handelte es sich um eine außerordentliche politische Maßnahme im Sinne des Copenhagen-Ansatzes, und um sie zu ermöglichen und zu legitimieren, bedurfte es der Versicherheitlichung. Anders formuliert: Wenn es nicht gelang, ein signifikant verändertes, erweitertes Sicherheitsbedürfnis zu reklamieren, dann konnten unmöglich das Auftragsspektrum und der Einsatzradius der Bundeswehr erweitert werden. Bei der Analyse des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Vorstellungen von Sicherheit und des Ringens um Deutungshoheit und Handlungsspielräume zur Ermöglichung und Legitimierung dieser außerordentlichen Maßnahme gilt es, sowohl Kontinuitäten als auch Wandlungen und Brüche in der Debatte in den Blick zu nehmen, die der Transformation des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der „Verteidigungsarmee" zur „Armee im Einsatz" seit Mitte der 1970er Jahre zugrunde lagen.[52]

Nach dem Versicherheitlichungsansatz wohnt der kommunikativen Transformation eines politischen Themas in den Sicherheitskontext eine spezifische Dynamik inne. Im Fall der vorliegenden Debatte lässt sich auch von einer kommunikativen Verdichtung sprechen.[53] Wird beispielsweise eine Position in der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr mit dem Aspekt „Sicherheit" konnotiert, lässt dies auf eine erhöhte Aufmerksamkeit der Akteure und eine suggerierte Dringlichkeit schließen. Darüber hinaus ist es möglich, sowohl situativ als auch prozessual, im Lauf der Auseinandersetzung bestimmte wiederkehrende Sprach- und Argumentationsmuster zu identifizieren, die die Debatte in besonderem Maße prägten und einen sicherheitsrelevanten Bezug aufwiesen. Eine sicherheitsspezifische Rahmung des Themas Auslandseinsätze zielte nicht zuletzt darauf ab, einen bestimmten

[51] Vgl. Conze 2018, S. 85f.
[52] Vgl. Conze 2021, S. 61f. u. S. 68f.
[53] Vgl. Balzacq, Thierry: A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions and Variants, in: ders. (Hrsg.): Securitization Theory. How Security Problem Emerge and Dissolve, London/New York 2011, insb. S. 14f.

Interpretations-, Deutungs- und Handlungsspielraum zu eröffnen, in dem ein weitergehender Einsatz deutscher Soldaten über die bisherige Prämisse der begrenzten Landes- und Bündnisgrenzen hinaus überhaupt als eine realistische Möglichkeit oder gar Notwendigkeit erachtet werden konnte. Hierin bestand die Versicherheitlichung: das neu definierte Einsatzprofil der Bundeswehr als eine außerordentliche Maßnahme darzustellen, die notwendig sei, um einer veränderten Sicherheitslage bzw. Bedrohung zu begegnen, Unsicherheitspotentiale zu reduzieren oder einen Handlungsanspruch zu legitimieren.[54] Dieser Vorgang wird in der Versicherheitlichungsforschung auch als *securitization move* bezeichnet: „Securitization moves can be the extreme version of politization (understood as raising [public] attention to an issue: the claim that extreme attention is necessary)."[55] In der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr bedurfte es just solcher *securitization moves,* um genau das zu ermöglichen und zu legitimieren, was lange Zeit in Politik und Öffentlichkeit der Bundesrepublik als undenkbar gegolten hatte: den bis dato ausschließlich zu Zwecken der Logistik und Katastrophenhilfen zugelassenen Einsatz der Bundeswehr im Ausland entschieden zu erweitern.[56]

Gerade im Fall der Bundesrepublik war jedwede militärisch konnotierte Verwendung der Streitkräfte, die über die Parameter einer Landes- und Bündnisverteidigung hinausging, besonders legitimierungsbedürftig und deshalb hochumstritten. Diesen Umstand beleuchtet die Arbeit genauer, hinterfragt ihn und verortet ihn analytisch im Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der Landesverteidigung hin zu weltweiten Einsätzen.[57] Das militärische Engagement der Bundesrepublik Anfang der 2000er Jahre in Afghanistan stellt nicht zuletzt ob des prominenten Postulats des damaligen Verteidigungsministers Struck ein prominentes Beispiel dar. Es handelte sich um eine Situation, in der Sicherheitspolitik eine nicht mehr primär auf das staatliche Territorium bezogene Aufgabe im Sinne der Landesverteidigung war, sondern es galt, einer Bedrohung fern des eigenen

[54] Vgl. Ebd.; Conze 2018, S. 69; Stritzel, Holger/Schmittchen, Dirk: Securitization, culture and power. Rogue states in US and German discourse, in: Balzacq, Thierry (Hrsg.): Securitization Theory. How Security Problem Emerge and Dissolve, London/New York 2011, S. 170-185, S.170f.
[55] Vgl. Stritzel, Holger: Security in translation. Securitization and the localization of threat, Basingstoke 2014, S. 36; Conze 2021, S. 69f.
[56] Vgl. Zimmermann, Hubert: Militärische Missionen. Rechtfertigungen bewaffneter Auslandseinsätze in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 2023, S. 318f.
[57] Vgl. Teilprojekt B06 des SFB/Transregio 138: Versicherheitlichung und Sicherheitsexport, in: https://www.uni-marburg.de/de/sfb138/forschung/teilprojekt-b06-1-foerderphase (letzter Aufruf 11.12.2023).

Territoriums durch den Einsatz militärischer Mittel zu begegnen, um dadurch nationale Sicherheit herzustellen.[58] Der sogenannte Export von Sicherheit kann dabei kommunikativer Bestandteil und praxisbezogenes Resultat des kommunikativen Aushandlungsprozesses gleichermaßen sein.[59] Diesem kommunikativen Aushandlungsprozess geht die Arbeit über einen Zeitraum von rund vier Jahrzehnten nach.[60]

Debatte als Untersuchungsgegenstand

Um den langen Untersuchungszeitraum zu durchdringen und insbesondere jene entscheidenden Verdichtungsphasen analysieren zu können, in denen nunmehr die Übernahme weiterer, auch militärisch konnotierter Aufgabenbereiche jenseits des bis dato durch das Grundgesetz vorgegebenen Rahmens diskutiert wurden, konzentriert sich die Untersuchung auf sieben zeitliche Verdichtungsphasen: den UN-Beitritt 1973 und seine Folgen, die Out-of-area-Kontroversen 1980/81 und 1987/88, den Zweiten Golfkrieg 1990/91 sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994 samt der nachfolgenden Beteiligungen an den militärischen Operationen im Kosovo 1999 und Afghanistan 2001 (die beiden letztgenannten als Ausblick). Die sieben Fallbeispiele markieren Kulminationspunkte in der Auseinandersetzung und spannen den zeitlichen Bogen über rund vierzig Jahre bundesrepublikanischer Selbstverständigung über Sicherheit und Streitkräfte. Ziel der Arbeit ist es, das jahrzehntelange Ringen um die Möglichkeit und Notwendigkeit potenzieller Auslandseinsätze der Bundeswehr nachzuzeichnen und herauszuarbeiten, wie sich das lange Zeit in Politik und Öffentlichkeit vorherrschende begrenzte Sicherheitsverständnis allmählich erweiterte, bis der Rahmen zur internationalen Verwendung der Streitkräfte entscheidend ausgedehnt wurde. Anhand der divergierenden und konkurrierenden Deutungsmuster politischer und printmedialer Akteure verfolgt die Studie die Genese, Herausbildung und schließliche Durchsetzung des erweiterten Sicherheitsverständnisses von der Armee im Einsatz, welches das hergebrachte Paradigma der bloßen Verteidigungsarmee ablöste.

---

[58] Vgl. Zimmermann, Hubert: Von Lastenteilung zum Sicherheitsexport. Eine funktionale Theorie der Sicherheits- und Bündnistheorie Deutschlands und Japans, in: ZfP 16/2006, S. 1325ff.; ders.: Trading Security in Alliances: German and Japanese Security Policy in the New Millennium, in: Current Politics and Economics of Asia 17/2008, S. 127f.

[59] Vgl. Zimmermann, Hubert: Exporting Security. Success and Failure in the Securitization and Desecuritization of Foreign Military Interventions, in: Journal of Intervention an Statebuilding, 2017, S. 3f.

[60] Vgl. Sonderforschungsbereich 584: Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte, URL: http://www.uni-bielefeld.de/geschichte/sfb584/ (abgerufen am 31.08.2017).

Die Analyse der Debatte erfolgt auf mehreren Ebenen. Gemäß dem hier verwendeten Versicherheitlichungsansatz fasst die Untersuchung die Debatte als politischen Kommunikationsprozess, in dem bestimmte thematische Unsicherheiten zur Sprache kamen. Aus diesen Unsicherheiten leiteten Akteure sowohl die Möglichkeit als vor allem auch die Notwendigkeit außerordentlicher Maßnahmen ab, nämlich einen weitergehenden Einsatz der Streitkräfte.[61]

Ausgehend vom hier zugrunde gelegten Versicherheitlichungsansatz wäre es zu kurz gegriffen, nachfolgend lediglich zwischen erfolgreichen und nicht erfolgreichen Versicherheitlichungsprozessen zu unterscheiden. Als erfolgreich könnten solche politischen Kommunikationsprozesse gelten, bei denen am Ende als Ergebnis ein bestimmtes Phänomen als bedrohliche Unsicherheit feststünde, woraufhin die Handlungsspielräume erweitert und außerordentliche Maßnahmen zur Einhegung des bedrohlichen Phänomens ergriffen würden. Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive geht es jedoch vielmehr darum, auch und vor allem die Konstitution derartiger Prozesse zu analysieren und ihre Komplexität, Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten einzufangen. Immer wieder lassen sich hierbei konkrete *securitization moves* einzelner Akteure oder von Gruppen identifizieren, die es zu kontextualisieren und in den Debattenverlauf einzuordnen gilt.[62]

Um die Aushandlungsprozesse in Politik und medialer Öffentlichkeit zu erfassen,[63] eignet sich der Frame-Begriff besonders gut. Aufkommende Kontroversen innerhalb der Gesamtdebatte lassen sich in verkürzter Auslegung als Deutungsrahmen begreifen, die es den Akteuren erlaubten, komplexe Phänomene zu vereinfachen, Ereignissen Sinn zuzuschreiben und daraus Handlungen abzuleiten.[64]

---

[61] Vgl. Buzan/Waever/de Wilde 1998, S. 23ff; Conze 2012, S. 457f.

[62] Vgl. Sjöstedt, Roxanna: Ideas, Identities and Internalization. Explaining Securitizing Moves, in: Cooperation and Conflict 48/2013, S. 142-164, S. 143f.; Zimmermann 2017, S. 3f.

[63] Vgl. Frevert, Ute: Politische Kommunikation und ihre Medien, in: ders./Braungart, Wolfgang (Hrsg.): Sprachen des Politischen. Medien und Medialität in der Geschichte, Göttingen 2004, S. 7-19; Bösch, Frank/Frei, Norbert: Die Ambivalenz der Medialisierung. Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert, Göttingen 2006, S. 7-23, S. 9ff.; Claasen, Christoph/Arnold, Klaus: Einleitung. Von der Politisierung der Medien zur Medialisierung des Politischen? Zum Verhältnis von Medien, Öffentlichkeiten und Politik im 20. Jahrhundert, in: ders./Kinnebrock, Susanne/Lersch, Edgar/Wagner, Hans-Ulrich (Hrsg.): Von der Politisierung der Medien zur Medialisierung des Politischen? Zum Verhältnis von Medien, Öffentlichkeiten und Politik im 20. Jahrhundert, Leipzig 2010, S. 11-28, S. 11f; Wehler 2008, S. 399f.;

[64] Vgl. Diez, Thomas: Framing und Versicherheitlichung. Die diskursive Konstruktion des Klimawandels, in: Zeitschrift für Frieden- und Konfliktforschung, Heft 2, 3. Jg./2014, S. 203-233, insb. S. 205f.; Scheufele, Bertram/Engelmann, Ines: Journalismus und Framing, in: Löffelholz, Martin/Rothenberger, Liane (Hrsg.): Handbuch Journalismustheorien, Wiesbaden 2016, S. 443-456.

Demnach ist davon auszugehen, dass sowohl auf der politischen als auch der öffentlich-medialen Ebene Akteure unterschiedliche, teils sich diametral gegenüberstehende Deutungsangebote im Für und Wider um die Frage der Auslandseinsätze einspeisten, mit denen sie um Akzeptanz bzw. Deutungshoheit rangen.[65]

Aufbau der Arbeit

Die Arbeit zeichnet die Debatte in drei aufeinander aufbauenden Teilabschnitten nach. Im Mittelpunkt stehen jeweilige Verdichtungsmomente, in denen die Auseinandersetzung besondere Dynamik entfaltete. In jenen Phasen erlangte das Thema Auslandseinsätze eine signifikante Präsenz. Nachverfolgt werden hierbei besonders diejenigen Deutungen und Argumentationsmuster, die für eine Ausweitung des Aufgaben- und Einsatzgebietes deutscher Soldaten und eine Neubewertung der Rolle und Bedeutung der Streitkräfte in Anschlag gebracht wurden. Diese erzeugten erheblichen Einspruch und Widerstand, standen sie doch in Widerspruch zur bisherigen Leitlinie und Praxis.

Die Gliederung orientiert sich am Verlauf der Debatte und der ihr innewohnenden Dynamiken. Der erste Teil (I.) handelt von der Formierung der Debatte im Zeichen des UN-Beitritts und der aufkommenden Out-of-area-Kontroverse. Da mit dem Beitritt bestimmte Anspruchs- und Erwartungshaltungen einhergingen, sind die Divergenzen zwischen den beteiligten Ressorts in der rechtlichen Deutung der Grundgesetzvorgaben aufschlussreich. Damit einher ging eine Phase der politischen Auseinandersetzung und Selbstverständigung um die Auslandseinsatzproblematik, in die auch die ersten UN-Missionserfahrungen fielen. Mit dem Aufkommen der Out-of-area-Kontroverse und im Angesicht neuer Herausforderungen erhielt die Debatte nicht bloß neue Nahrung, es tat sich eine zweite Ebene auf.

Der zweite Teil (II.) befasst sich mit der Zuspitzung der Debatte und der Erweiterung des Sicherheitsverständnisses im Zeichen von Wiedervereinigung und Zweitem Golfkrieg. Nach Rückkehr der Out-of-area-Kontroverse Ende der 1980er Jahre steht die Verstetigung der Einsatzproblematik im Spannungsfeld von parteipolitischem Alltagsdiskurs und medialer Öffentlichkeit im Fokus. Mit dem einsetzenden Einigungsprozess und dem nur kurze Zeit später aufflammenden

[65] Vgl. u.a. zur medialen Präsenz und politischen Bedeutung/Framing des Kosovo-Krieges: Wolfrum 2013, S. 101-107.

militärischen Konflikt am Golf wurden das Thema Auslandseinsätze und die Frage der (Neu-)Ausrichtung des Sicherheitsverständnisses politisch virulent und erlangten eine völlig neue Reichweite und Relevanz.

Der dritte und abschließende Teil der Arbeit (III.) geht der Etablierung der Debatte und der Institutionalisierung eines neuen Sicherheitsverständnisses im Zeichen der Einsätze im Kosovo und anschließend in Afghanistan nach. Hier wird zunächst das richtungsweisende Urteil durch das Bundesverfassungsgericht Mitte der neunziger Jahre näher beleuchtet, das von großer Tragweite für das Thema Auslandseinsätze war. Anschließend widmet sich die Untersuchung zwei einschlägigen Einsatzbeteiligungen der Bundeswehr. Mit den Missionen im Kosovo und am Hindukusch werden zwei militärische Einsätze in den Blick genommen, die kennzeichnend für die Dynamik der Debatte und insbesondere die Ambivalenz des Wandels des Sicherheitsverständnisses von der Verteidigungsarmee hin zur Armee im Einsatz waren.

Forschungskontext

Mit der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr und dem Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der Verteidigungsarmee zur Armee im Einsatz behandelt die Arbeit einen zentralen Aspekt der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik, insbesondere der Außen- und Sicherheitspolitik.[66] Verortet zwischen jüngster Zeitgeschichte als Vorgeschichte der Gegenwart und neuer Politikgeschichte, kann dabei auf Vorarbeiten aus verschiedenen Bereichen zurückgegriffen werden.[67] Dabei orientiert sich die Studie an der historischen Sicherheitsforschung, um das Thema gesellschaftlich und politisch breit zu kontextualisieren und die Debatte als bundesrepublikanischen Selbstverständigungsprozess über den Umgang mit dem Thema Sicherheit und Streitkräfte zu historisieren.[68]

Die Geschichtswissenschaft und insbesondere die Zeitgeschichte hat sich dem Wandel der Sicherheitspolitik und der veränderten Rolle und Bedeutung der Bundeswehr bislang häufig aus verschiedenen Teilperspektiven heraus genähert.

---

[66] Die Dissertation wurde im Dezember 2023 eingereicht und spiegelt den Forschungsstand bis zu diesem Zeitpunkt wider.
[67] Vgl. exemplarisch Maulucci 2004; Harnisch 2006; Conze 2009; Görtemaker 2009; Chiari 2010; Wolfrum 2013; Zimmermann 2023
[68] Vgl. Conze 2021, S. 71.

Zahlreiche Gesamtdarstellungen zur jüngeren Geschichte der Bundesrepublik behandeln die Frage der Auslandseinsätze in erster Linie als streitbares Merkmal bundesrepublikanischer Außenpolitik nach 1990, das erst mit Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung zum integralen Bestandteil Deutschlands im Übergang von der Bonner zur Berliner Republik wurde.[69] Der sich verändernden Bedeutung und Dynamik des Themenkomplexes Sicherheit gehen neben der historischen Sicherheitsforschung auch allgemeinere zeithistorische Darstellungen mit einem breiteren Ansatz und aus unterschiedlichen Perspektiven nach. In Bezug auf die Geschichte der Bundesrepublik rücken dabei Fragestellungen zur Wirkmächtigkeit von Sicherheit und zu einem erweiterten Sicherheitsbegriff in den Blick; untersucht wird, wie sie sich in einem fortwährenden Prozess auf Politik und Gesellschaft niederschlugen.[70] So widmet sich die Gesamtdarstellung von Eckart Conze „Die Suche nach Sicherheit" dezidiert der Bedeutung von Sicherheit für die innen- und außenpolitische Entwicklung der Bundesrepublik.[71] Dem Thema Auslandseinsätze und damit einhergehenden politischen Diskursen vor 1990 gehen Einzelbeiträge wie Thomas W. Mauluccis „Die Regierung Schmidt und die Frage der Out of Area-Einsätze der Bundeswehr 1974–1982" oder Patrick Merzigers „Humanitäre Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland (1951–1991) als Medium der Außenbeziehungen" nach.[72] Auch die jüngste Militärgeschichte hat sich des Themas angenommen. Am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw) befasst sich der militärgeschichtliche Forschungsbereich „Einsatz" mit der Transformation der Bundeswehr von der Armee der Einheit hin zur Einsatzarmee und den verschiedenen Dimensionen von Auslandseinsätzen seit 1990. Einzelfallstudien und Sammelwerke beleuchten aus historischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive ausgewählte Aspekte bei der Verortung der

[69] Um nur eine Auswahl an Werken zu nennen: Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland - von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999; Schöllgen, Gregor: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013; Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium. 1982-1990, München 2006; Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, München 2007.
[70] Vgl. u.a. aus soziologischer bzw. sozialwissenschaftlicher Perspektive: Sofsky, Wolfgang: Das Prinzip Sicherheit, Frankfurt a. M. 2005; Beck, Ulrich: Weltrisikogesellschaft – auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt a. M. 2007; Münkler, Herfried: Sicherheit und Risiko – über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld 2010.
[71] Vgl. Conze 2009.
[72] Vgl. Maulucci 2004; Merziger, Patrick: Out of Area. Humanitäre Hilfe der Bundeswehr im Ausland (1959-1991), in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 15 (2018), S. 40-67.

bundesrepublikanischen Streitkräfte an der Schnittstelle von neuester Militär- und Zeitgeschichte seit der Wiedervereinigung.[73]

Zahlreiche politik- und sozialwissenschaftliche Untersuchungen gehen in vielfältiger Weise dem außenpolitischen Agieren der Bundesrepublik und ihren Wandlungsprozessen in Abhängigkeit von inneren und äußeren Konstellationen nach. Arbeiten insbesondere zur Außen- und Sicherheitspolitik fassen das Thema Auslandseinsätze und den Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses dabei, ähnlich wie in der Geschichtswissenschaft, meist als einen Prozess, der erst in den Folgejahren nach 1990 richtig eingesetzt habe. Eine zeitlich breiter aufgestellte und historisch rückgebundene Kontextualisierung hingegen bleibt oftmals aus. Selbst zeithistorische Arbeiten betrachten sowohl die Transformation der Streitkräfte von der Verteidigungsarmee hin zur Armee im Einsatz als auch die bundesrepublikanische Selbstverständigung und Auseinandersetzung hierüber in Politik und Gesellschaft vorwiegend als Ergebnis der Wiedervereinigung und der sich auflösenden Blockkonfrontation.[74] Nicht wenige Beiträge heben den Zäsurcharakter des Umbruchs von 1989/90 und dessen Auswirkungen auf Politik, Gesellschaft und Militär in der Zeit danach hervor.[75] Den sicherheits- und verteidigungspolitischen Diskurs sowie die politischen Auseinandersetzungen um die Frage der Auslandseinsätze aus politikwissenschaftlichen bzw. soziologischen Perspektiven greifen unter anderem die Arbeiten von Nina Philippi, Michael Schwab-Trapp und Sebastian Harnisch auf. Unter verschiedenen politischen, rechtlichen und medialen Gesichtspunkten gehen sie den Auswirkungen der militärischen

[73] Vgl. hierzu: Neueste Militär und Einsatzgeschichte. Das interdisziplinär angelegte Projekt untersucht die innen- und bündnispolitischen, sozialen, wirtschaftlichen und operativen Dimensionen von Auslandseinsätzen an der Schnittstelle von neuester Militär- und Zeitgeschichte, URL: https://zms.bundeswehr.de/de/zmsbw-kanal-forschung-und-bildung/zmsbw-kanal-forschung-einsatz (abgerufen am 12.09.2023); Chiari, Bernhard (Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012; Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010; Kriemann 2019.
[74] Vgl. u.a. Hacke 2004; Haftendorn 2001; Rödder 2023.
[75] Vgl. u.a. Gareis, Sven Bernhard/Klein Paul (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006; Meiers, Franz-Josef: Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandelns 1990-2000, Paderborn 2006; von Bredow, Wilfried: Militär und Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2008; Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr, Baden-Baden 2009; Schwegmann, Christoph (Hrsg.): Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland, Berlin 2011.

Auslandseinsätze auf Politik und Gesellschaft im wiedervereinigten Deutschland nach Ende des Kalten Krieges nach.[76]

Die vorhandene Forschung auf diesem Gebiet widmet sich mehrheitlich Einzelaspekten und begrenzten Zeitabschnitten. Es mangelt ihr an historischer Tiefenschärfe, die allein Aufschluss zu geben vermag über Ursprung, Bedingungen und Verlauf der Debatte und erst recht deren Einbettung in den andauernden bundesrepublikanischen Selbstverständigungsprozess. Dieses Desiderat greift die vorliegende Arbeit auf. Erstmalig nimmt sie in einem historischem Längsschnitt und ausgestattet mit dem Instrumentarium von historischer Sicherheitsforschung und neuer Politikgeschichte die bundesrepublikanische Auseinandersetzung um das Für und Wider weitergehender Auslandseinsätze der Bundeswehr im Spannungsfeld von Politik und medialer Öffentlichkeit in den Blick.

An vorhandene Arbeiten aus den Bereichen Zeitgeschichte, neueste Einsatz- und Militärgeschichte, Politikgeschichte und den Politik- und Sozialwissenschaften kann die vorliegende Untersuchung anknüpfen und darauf aufbauen. Insbesondere Abhandlungen zur jüngsten Geschichte der Bundesrepublik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie historischen Sicherheitsforschung liefern wertvolle Grundlagen. Dies gilt für Teiluntersuchungen aus der neuesten Militär- und Einsatzgeschichte ebenso wie für Beiträge aus den Sozial- und Politikwissenschaften. Aufgrund ihrer Langzeitperspektive kann die Arbeit dabei eine signifikante Lücke in der zeitgeschichtlichen und sozialwissenschaftlichen Forschungslandschaft schließen. Mit der Analyse der Debatte seit Mitte der 1970er Jahre liefert sie einen wichtigen Baustein zum tieferen Verständnis der bundesrepublikanischen Außen- und Sicherheitspolitik, indem sie der Genese, Konstitution und Durchsetzung eines veränderten Sicherheitsverständnisses auf den Grund geht. Ohne die Transformation des vorherrschenden Sicherheitsverständnisses lässt sich der Wandel von der Verteidigungsarmee zur Armee im Einsatz schlicht nicht verstehen. Deshalb hebt sich die vorliegende Arbeit auch in Fragestellung und Methodik von bisherigen Untersuchungen ab. Sie erschließt eine bislang kaum beachtete, in Dauer, Ausmaß und Dynamik

[76] Vgl. Philippi, Nina: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main 1997; Schwab-Trapp, Michael: Kriegsdiskurse – die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999, Opladen 2002; Baumann, Rainer: Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden 2006.

unterschätzte nationale Selbstverständigungsdebatte zum Thema Auslandseinsätze der Bundeswehr, die dem oftmals als entscheidenden Wendepunkt unterstellten Umbruch von 1990 lange vorausging und in unsere Gegenwart hineinragt.

Dabei gilt es insbesondere, die Thesen zur Wirkmächtigkeit der Zäsur von 1989/90 für den Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses hinsichtlich der Rolle und Bedeutung der Streitkräfte einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Dieser Umbruch wird nicht allein, aber häufig auch in der Zeitgeschichte in erster Linie als unmittelbares Resultat und Folge der Wiedervereinigung und des Endes des Kalten Krieges gewertet.[77] Indem die Arbeit die Debatte als fortwährenden kommunikativen Selbstverständigungsprozess in Politik und medialer Öffentlichkeit begreift, leistet sie einen Beitrag zur Erforschung eines der grundlegendsten und am heftigsten umstrittenen Sicherheitsphänomene der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik. Und wie das jüngste Stichwort „Zeitenwende" nahelegt, ist dieses Kapitel keinesfalls schon abgeschlossen.

Quellen

Die Quellengrundlage der Studie bilden all jene Dokumente, in denen sich die im Spannungsfeld von Politik und medialer Öffentlichkeit vollziehende Debatte niederschlug. Für die Ebene der Politik, von der aus sich die Debatte entwickelte, ehe sie sich auf andere Bereiche ausdehnte, wurden zunächst regierungsinterne Schriften und Dokumente ausgewertet. Hierzu zählen in erster Linie Bestände im Bundesarchiv Koblenz, allen voran größtenteils noch unveröffentlichte Akten des Bundeskanzleramtes. Dieses Material aus der Schaltstelle des Regierungsapparates der jeweiligen Kabinette und Ressorts liefert wesentliche Erkenntnisse über die internen Dynamiken und Entstehungsprozesse.[78] Mit dem Außen-, Innen-, Justiz- sowie Verteidigungsministerium wurden die Bestände weiterer Ressorts herangezogen, die als maßgebliche Akteure innerhalb der Debatte fungierten. Der Schriftverkehr aus jenen Ressorts hat sich als höchst aufschlussreich erwiesen, handelten sie doch nicht selten in Konkurrenz zueinander und zum Kanzleramt und in gegenteiliger Auslegung der Sachlage. Für das Auswärtige Amt, den elementaren Impulsgeber wie auch Hüter der außenpolitischen Belange der Bundesrepublik, wurden zentrale

[77] Vgl. u.a. Rödder 2023.
[78] Bundesarchiv Koblenz. Abteilung Bundesrepublik Deutschland (Abt. B), Aktenbestände B 136, Bundeskanzleramt.

Dokumente der im Ministerium angesiedelten und zuständigen Abteilungen ausgewertet. Diese Bestände lagern im Politischen Archiv in Berlin.[79] Für das Verteidigungsministerium, die erste Instanz für sämtliche verteidigungspolitischen Fragen und Angelegenheiten, nicht zuletzt die Bundeswehr betreffend, wurde der ebenfalls noch unveröffentlichte interne Schriftverkehr aus den Akten des Bundesarchiv-Militärarchivs in Freiburg zugrunde gelegt.[80] Neben dem internen und zum Teil nicht öffentlich zugänglichen Schriftverkehr wurden ergänzend offizielle Regierungsdokumente bzw. -publikationen in die Untersuchung einbezogen. Hierzu gehören unter anderem die Akten zur Auswärtigen Politik Deutschlands (AAPD), die Weißbücher der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik Deutschlands und die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundesregierung bzw. des Verteidigungsministeriums.[81]

Den zweiten Schwerpunkt des Quellenkorpus zur Ebene der Politik bilden ausgewählte Dokumente und Veröffentlichungen des Deutschen Bundestages. Sie geben Aufschluss nicht nur über die Konstitution und Genese der Auseinandersetzung um weitergehende Auslandseinsätze im politischen Kontext, sondern auch über die öffentliche Wahrnehmung und deren Niederschlag auf den politischen Diskurs. In Form von Plenarprotokollen, Kleinen und Großen Anfragen, Anträgen bzw. Gesetzesinitiativen sowie Beschlussfassungen wurden unzählige digitalisierte Veröffentlichungen ausgewertet. Über Schlagworte wie Sicherheit, Verteidigung oder Verantwortung konnten bestimmte Argumentationsmuster in der Debatte identifiziert und synchron und diachron nachverfolgt werden.[82]

Da ein Großteil der Debatte im Lauf der Zeit über die Ebene politischer Institutionen hinaus geführt wurde und das Thema Auslandseinsätze immer größeren Widerhall auch in der Öffentlichkeit fand, war die mediale Berichterstattung, allen voran der Printmedien, für die Untersuchung gleichermaßen von Interesse. Sie

[79] Politisches Archiv des Auswärtigem Amtes. Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland (B), Aktenbestände B14 und B 30, Auswärtiges Amt.
[80] Bundesarchiv Koblenz. Abteilung Militärarchiv (Abt. MA), Aktenbestände BW 1, Bundesministerium der Verteidigung.
[81] Die Weißbücher der Bundesregierung sind bislang, jeweils unter teils leicht variierendem Titel, in den Jahren 1969, 1970, 1971/72, 1972/73, 1973/74, 1975/76, 1979, 1983, 1985, 1994, 2006 und 2016 erschienen, die Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) wurden vom Bundesminister der Verteidigung in den Jahren 1972, 1979, 1992, 2003 und 2011 veröffentlicht. Diese waren oftmals Gegenstand u.a. in den ausgewerteten Primär-Archivquellen, so dass sich die Arbeit auf einige zentrale Ausgaben beschränkt.
[82] Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages, URL: http://pdok.bundestag.de/.

bildet in Form von Veröffentlichungen und Beiträgen somit den dritten Schwerpunkt der Quellengrundlage. Neben der allgemeinen Berichterstattung über das Thema äußerten sich Journalisten und Experten regelmäßig zur andauernden Kontroverse um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten. Sie waren deshalb nicht bloß Beobachter und Kommentatoren, sondern auch einflussreiche Akteure und meinungsstarke Impulsgeber in der Auseinandersetzung um die Ausrichtung des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses. Hierzu greift die Untersuchung auf ein breites Spektrum ausgewählter Veröffentlichungen und Beiträge wie etwa Leitartikel, Kommentare oder Interviews zurück.[83]

[83] Mit dem SPIEGEL als wöchentlich erscheinendes Nachrichtenmagazin, der ZEIT als überregionaler Wochenzeitung sowie der FAZ als überregionaler Tageszeitung wurde auf ein möglichst ausgewogenes Spektrum der printmedialen Landschaft der Bundesrepublik, eingebettet in den zeitlichen Kontext, zurückgegriffen. Darüber hinaus bezieht die Arbeit sowohl hinsichtlich des Formats einerseits als auch der inhaltlich-politischen Positionierung des Mediums andererseits vereinzelt noch weitere Veröffentlichungen aus dem printmedialen Kontext in den Quellenkorpus respektive die Untersuchung der Arbeit, beispielsweise aus dem Boulevard-Bereich (BILD), mit ein.

II. Formierung der Debatte: UN-Beitritt, Out-of-area-Kontroverse und das traditionelle Sicherheitsverständnis (1973–1987)

2. Der Beitritt zu den Vereinten Nationen

2.1 Bonn, die Bundeswehr und der Weltfrieden – Ansprüche und Erwartungen im Zeichen des UN-Beitritts

> Meine Damen und Herren, der Beitritt zu den Vereinten Nationen wird ein Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik sein.[84]

Für die Bundesrepublik stellte der Beitritt zu den Vereinten Nationen ein einschneidendes Ereignis dar. In außenpolitischer Hinsicht erlangte man damit den Status eines vollwertigen Mitglieds, zugleich verbanden sich damit vielfältige Herausforderungen, Erwartungen und Ansprüche.[85] Ein zentrales Aufgabenfeld der Regierung Brandt beziehungsweise wenig später Schmidt stellte dabei das künftige Engagement für den Bereich der internationalen Friedenssicherung, und speziell der sogenannten *peacekeeping operations* dar. In diesem Zusammenhang rückte in der Folge auch die Frage einer verstärkten Einbeziehung und Beteiligung der Bundeswehr zunehmend in den Mittelpunkt. Verbunden damit war eine politische Anspruchs- und Erwartungshaltung, die in puncto Streitkräfte bei der nur wenig später einsetzenden Debatte um weitergehende Einsatzmöglichkeiten zunehmend in Widerspruch zur bisherigen Praxis stand.[86] Das Ergebnis war ein Spannungsverhältnis, das die Bundesrepublik in den nachfolgenden Jahrzehnten noch lange beschäftigen sollte: Auf der einen Seite stand die bis dato eingeübte Linie außenpolitischer Kontinuität und Zurückhaltung in Sachen Streitkräfte, die eine Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Missionen allenfalls zu logistischen Hilfszwecken bei beispielsweise humanitären Katastrophen und Notlagen vorsah.[87] Auf der anderen Seite eröffnete sich mit dem Beitritt ein Handlungs- und Gestaltungsspielraum respektive Erwartungshorizont, den Akteure sowohl im In- als auch im Ausland dazu

---

[84] Dr. Corterier, SPD: Entwurf eines Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik zur Charta der Vereinten Nationen. Zweite Beratung und Schlußabstimmung, in: PlPr 07/29, 09.05.1973, S. 1438.
[85] Vgl. Wentker, Hermann: Doppelter UN-Beitritt. Deutsch-deutsche Konkurrenz auf der internationalen Bühne, in: ders./Wengst, Udo (Hrsg.): Das doppelte Deutschland. 40 Jahre Systemkonkurrenz, Bonn 2008, S. 235-258; Wolfrum, Edgar: Die Bundesrepublik Deutschland. 1949-1990, Stuttgart 2005, S. 381f.
[86] Vgl. Maulucci 2004. S. 524f.; Merziger 2018, S. 40f.
[87] Vgl. ebd.

nutzten, der Bundesrepublik und insbesondere der Bundeswehr die Möglichkeit zur Übernahme von mehr Verantwortung zuzuschreiben.[88]

Neuanfang und Weltfrieden

Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu den Vereinten Nationen am 18. September 1973, der zeitgleich mit der Aufnahme der Deutschen Demokratischen Republik erfolgte, eröffnete ein neues Kapitel für die Außenpolitik der Bonner Verantwortlichen.[89] Der Aufstieg beziehungsweise die offizielle Aufnahme in die gewissermaßen Beletage der Vereinten Nationen war das logische Ergebnis einer in den vorangegangenen Jahren wachsenden internationalen Verflechtung und Bedeutung der Bundesrepublik.[90] Bei den Parteien im Bundestag überwog trotz einiger Vorbehalte und kritischer Stimmen eine optimistische Grundhaltung und Zuversicht hinsichtlich der Ausgestaltung der künftigen Rolle der Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen. Sowohl vom Regierungs- als auch vom Oppositionslager wurde während der Plenardiskussionen nahezu parteiübergreifend eine historische Bedeutsamkeit und Vielzahl an Gestaltungsmöglichkeiten betont, welche sich mit der erlangten Mitgliedschaft einstellen würden.[91] Vertreter der sozialliberalen Regierungskoalition beurteilten die Aufnahme in die Vereinten Nationen als wichtigen Wendepunkt für die Außenpolitik und Geschichte der Bundesrepublik. Hier wurde ein Narrativ entworfen und bedient, nach dem der Beginn einer neuen Ära zugleich das Ende eines vorangegangenen Kapitels einläutete, wie unter anderem der FDP-Abgeordnete Hoppe betonte. Gemeinsam mit der Ratifizierung des Grundlagenvertrages bildete der UNO-Beitritt die Voraussetzung dafür, dass „das Kapitel deutscher Nachkriegsgeschichte als abgeschlossen" betrachtet werden konnte.[92] Für den SPD-Abgeordnete Corterier bedeutete der Beitritt zugleich auch das Ende einer jahrzehntelangen „Außenseiterrolle" Deutschlands, die den Deutschen zunächst vom Völkerbund und später von den Vereinten Nationen als Konsequenz aus den beiden

[88] Vgl. Merziger 2018, S. 40f.
[89] Vgl. Conze 2009, S. 643f.
[90] Vgl. Plenardiskussion der zweiten Beratung und Schlussabstimmung zum Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen, in: PlPr 07/29, 09.05.1973, S. 1428-1478; Bericht und Antrag des Auswärtigen Ausschusses zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik zur Charta der Vereinten Nationen, in: Drs. 7/502, 03.05.1973, S. 2-4; Conze 2009, S. 642f.
[91] Vgl. Plenardiskussion, in: PlPr 07/29, 09.05.1973, S. 1428-1478; Bericht und Antrag, in: Drs 7/502, 03.05.1973, S. 2-4.
[92] Vgl. Hoppe, FDP: Entwurf eines Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik zur Charta der Vereinten Nationen. Zweite Beratung und Schlußabstimmung, PlPr 07/29, 09.05.1973, S. 1464.

Weltkriegen im internationalen Kontext jahrzehntelang zugeschrieben worden war. Diese Diagnose fügte sich nahtlos in das Narrativ eines Neuanfangs ein. Die Aufnahme in die internationale Staatengemeinschaft war damit für den Parlamentarier nicht weniger als die logische Konsequenz der neuen, realpolitischen Gegebenheiten knapp 28 Jahre nach Kriegsende:

> „Eine Fortsetzung der Außenseiterrolle wäre nicht länger mit der Position vereinbar, die die Bundesrepublik inzwischen in der internationalen Politik einnimmt."[93]

Abgeleitet wurde dies aus einer Position der Stärke, aus der heraus zugleich ein Führungsanspruch formuliert wurde. Indikatoren wie „wirtschaftliche Kraft", „technische Erfahrung" sowie die „auf Ausgleich und Verständigung gerichtete Außenpolitik" spielten aus Sicht des SPD-Abgeordneten eine entscheidende Rolle für die neu veranschlagte Position der Bundesrepublik, von der gerade in der Außenpolitik in Zukunft mehr verlangt werden würde.[94]

Mit der Aufnahme in die Vereinten Nationen rückten auch der Faktor Weltfrieden und die Bemühungen um dessen Sicherung verstärkt in den Fokus. Die „wichtigste Aufgabe" aus den Gründerstatuten der Organisation, die „Erhaltung und Sicherung des Friedens in der Welt", galt in den Augen des Abgeordneten Corterier als entscheidende Größe bei der Bewältigung internationaler Konflikte. Die Vereinten Nationen seien bereits „vielfach in Krisenfällen eingeschritten" und würden sich auch gegenwärtig als Vermittler „zwischen streitenden Parteien der Weltpolitik" engagieren.[95] In den Reihen der Opposition fiel die Einschätzung der UN als internationaler Friedensorganisation etwas verhaltener aus: Weltweit würden viele Menschen – nach Ansicht des CDU-Abgeordneten Carstens – den Vereinten Nationen mittlerweile „nüchterner" gegenüberstehen. Er warf den Vereinten Nationen Täuschung und mangelnde Glaubwürdigkeit vor. Dies sei das Resultat einer immer offenkundigeren Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, die der Oppositionsvertreter an vielen nach wie vor ungelösten Konfliktlagen festmachte. Angesichts zahlreicher und anhaltender „kriegerischer Konflikte […], von denen einige bis an den Rand des Weltkonflikts gingen", hätten die UN ihre Aufgabe als Hüterin

[93] Dr. Corterier, PlPr 07/29, S. 1439.
[94] Vgl. ebd., S. 1438 u. S. 1439.
[95] Vgl. ebd., S. 1436.

des Friedens nicht erfüllt.[96] Gleichwohl stand man dem Beitritt mehrheitlich positiv gegenüber und befürwortete die „Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Vereinten Nationen". Auch hier wurde zuvorderst der außenpolitische Gestaltungsspielraum zur Beteiligung an der Sicherung des Weltfriedens betont.[97] Die „Bedeutung" der UN „für die Wahrung des Friedens" sei unter zahlreichen Gesichtspunkten nach wie vor als „hoch zu veranschlagen".[98]

Der Beitritt sei folglich, so Carstens, „ein wichtiges politisches Ziel", da er den Bonner Verantwortlichen ermögliche, künftig an den „großen Aufgaben" der Vereinten Nationen mitzuwirken, insbesondere im Bereich der Friedenssicherung.[99] Auch bei der Opposition wurden daraus Führungsanspruch und Verantwortungsübernahme abgeleitet und diese gar, im Sinne eines Machtgefälles bzw. ebenfalls aus einer Position der Stärke heraus, geografisch verortet. Der Beitritt sei eine Chance, „mehr politische Verantwortung" beispielsweise „für die drängenden Probleme […] der Staaten und Völker in der dritten Welt" zu übernehmen.[100]

Anders als Vertreter des Regierungslagers aus SPD und FDP mahnten einzelne Oppositionsabgeordnete jedoch auch potenzielle Probleme für die Bundesrepublik an, die der Aufnahme in die internationale Organisation folgen könnten. Rekurriert wurde dabei auf „außenpolitischen Schwierigkeiten" als Konsequenz und Folge „wachsender politischer Verantwortung". Eine zentrale Rolle für die CDU/CSU-Fraktion spielte dabei die zukünftige Haltung zur gleichzeitig beitretenden DDR, die innerhalb der UN damit als gleichberechtigter Partnerstaat fungierte, insbesondere bei Menschenrechtsfragen.[101] Dennoch: Trotz der brisanten Konstellation zeichneten die Unionsabgeordneten ein überwiegend positives Bild des einschneidenden und geschichtsträchtigen Ereignisses bei den begleitenden Diskussionen im Bundestagsplenum. Die „Probleme", die mit dem Beitritt aufkommen könnten und die aus der „Haltung" der Bundesrepublik „in den großen internationalen Konflikten" der Zeit resultierten, würden aber nicht schwerer wiegen als das große Potential, das mit der künftigen Rolle und aktiven Mitgliedschaft in den UN

[96] Vgl. Dr. Carstens, CDU, PlPr 07/29, S. 1439.
[97] Vgl. Dr. Marx, CDU: Entwurf eines Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen. Erste Beratung, in: PlPr 07/15, 16.02.1973, S. 671f.
[98] Vgl. Dr. Carstens, CDU, PlPr 07/29, S. 1439.
[99] Vgl. ebd.
[100] Vgl. Dr. Marx, CDU, PlPr 07/15, S. 671f.
[101] Vgl. ebd.; Moersch, Parlamentarischer Staatssekretär, in: PlPr 07/15, S. 678-684, insb. S. 681.

einhergehe.[102] Die Mitgliedschaft wurde somit nahezu einhellig und parteiübergreifend als logische Konsequenz und Weiterentwicklung der bisherigen außenpolitischen Rolle und Aktivität der Bundesrepublik gewertet, was sowohl im Plenum des Parlaments als auch bei den Beratungen in den Ausschüssen thematisiert wurde:

> „Die Vollmitgliedschaft in der Organisation der Vereinten Nationen ist […] grundsätzlich als eine folgerichtige Erweiterung der Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Vereinten Nationen zu sehen. Sie bietet die Möglichkeit, die Ziele der Vereinten Nationen wirksam zu fördern und die deutschen Belange dort nachdrücklicher zur Geltung zu bringen."[103]

Besonderem Augenmerk, nicht zuletzt im Hinblick auf die künftige Mitgestaltung, wurde dem Punkt „Friedenssicherung" als eine der „Hauptaufgaben" beigemessen. Gerade durch das mehrfaches „Eingreifen in Krisenfällen" hätten die Vereinten Nationen entscheidend zur Beilegung von Konflikten beigetragen, so etwa das Fazit des Abschlussberichts des Auswärtigen Ausschusses zum Beitritt.[104]

Lorbeeren im New Yorker Glaspalast

Zahlreiche Stimmen aus dem Parlament und in den schriftlichen Dokumenten spiegelten ein politisches Klima wider, das eine Anspruchs- und zugleich Erwartungshaltung im Hinblick auf das künftige Engagement, das Wirken und die Rolle der Bundesrepublik offenbarte. Nicht nur, dass der Betritt mit wenigen Ausnahmen nahezu einhellig begrüßt wurde. Erwartet wurde auch, dass die Bundesrepublik sich in ihrer neuen Rolle als Vollmitglied künftig verstärkt an der internationalen Friedenssicherung beteiligen würde.[105] Vorbehalte und Kritik aus dem politischen Spektrum bezogen sich allenfalls auf mögliche negative Auswirkungen auf die Ost- bzw. Deutschlandpolitik, den angestrebten Wiedervereinigungsprozess sowie Verstrickungen in international heikle Konfliktlagen wie etwa im Nahen Osten.[106]

---

[102] Vgl. Dr. Carstens, CDU, PlPr 07/29, S. 1439.
[103] Bericht der Abgeordneten Dr. Carstens und Dr. Corterier, in: Drs 7/502, 03.05.1973, S. 2-4, hier S. 2.; vgl. auch Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zum Beitritt der Bundesrepublik zur Charta der Vereinten Nationen, in: Drs 7/154, 08.02.1973.
[104] Vgl. ebd. S. 2.
[105] Vgl. Maulucci 2004, S. 525f.
[106] Vgl. Ostpolitik. Reparatur in Moskau, in: Der SPIEGEL, 39/1973; sowie PlPr 07/15, 16.02.1973, S. 671f.; PlPr 07/29, S. 1439.

In den Printmedien wurden sowohl der Beitritt als das auch das internationale Agieren der internationalen Staatenorganisation dagegen weitaus verhaltener begleitet und kommentiert.[107] Hier formierten sich offene Kritik und Zweifel – an den Vereinten Nationen selbst, aber auch an den aufzeigten Perspektiven rund um den Beitritt der Bundesrepublik. Die UN als internationale Organisation und ihre Bedeutung als „Friedenshüterin" erfuhren hier keineswegs einmütige Wertschätzung, und die außen- und friedenspolitische Bedeutung und Dimension des Beitritts der Bundesrepublik wurde mit einiger Skepsis betrachtet. Ein Beitrag im SPIEGEL konstatierte im September 1973, dem Monat des Beitritts, eine faktische Überbewertung des Ereignisses. Die Aufnahme der Bundesrepublik wurde angesichts ihrer schon jahrelangen aktiven Rolle in den zahlreichen „Sonder-Organisationen" der Staatengemeinschaft „kaum mehr" als die „Formalisierung eines faktisch längst bestehenden Zustands" kleingeschrieben und bewertet.[108] Auch die Staatenorganisation selbst und insbesondere ihr Friedensbemühen kamen nicht gut weg. Die „Negativ-Bilanz" der UN sei so „lang wie ihre Geschichte". Die Fundamentalkritik des Nachrichtenmagazins, die kein gutes Haar an der Organisation ließ, führte dazu eine Reihe an Beispielen an. Weder in Korea noch bei anderen gewaltsamen Auseinandersetzungen wie in Ungarn, der Tschechoslowakei oder Vietnam hätten die Vereinten Nationen spür- oder sichtbar etwas zur Beilegung der Konflikte beitragen können. Das grundsätzliche Problem sah der SPIEGEL-Beitrag vor allem in der mangelnden Fähigkeit zu einer verbindlichen Durchsetzung des Friedens fest, da die Charta der Vereinten Nationen keinerlei Bestimmungen für den „Aufbau einer Streitmacht" vorgesehen habe. Kurzum: Die Vereinten Nationen waren für das Nachrichtenmagazin gewissermaßen ein zahnloser Tiger. Das alleinige Setzen auf die freiwillige Bereitschaft der Mitgliedstaaten, nur „in Notfällen Streitkräfte zu stellen, schränke die UN in ihrer Aufgabe als „Friedenspolizist" erheblich ein.[109]

Dementsprechend kritisch ordnete das Fazit des SPIEGEL-Beitrags die Vereinten Nationen und den Beitritt der Bundesrepublik ein:

> „Was diesen Weltverein, in den die Deutschen-West gehen, weil sie müssen, die Deutschen-Ost, weil sie wollen, so ungeheuer wie unbeliebt,

[107] Vgl. zur Verortung und Rolle der Printmedien u.a.: Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949-1990, Bonn 2010, hier S. 390-393.
[108] Vgl. Schlußstrich unter den Zweiten Weltkrieg, in: Der SPIEGEL 38/1973, S. 134.
[109] Vgl. Nichts wie rein und mitmachen, in: Der SPIEGEL 38/1973, S. 138.

> so langweilig wie kurzatmig macht, ist längst zum eigentlichen UNO-Image geworden: der klaffende Abstand zwischen universellem Anspruch und jammervollem Tun; der peinliche Gegensatz zwischen den hohlen großen Worten im Glasturm am East River in New York und den kleinen Werken an fast allen Trauer-Schauplätzen der Nachkriegszeit; die Unbefangenheit, Gewalt hier zu verdammen und dort zu verbrämen; die Mischung von Doppelzüngigkeit, Bigotterie und Schwäche – und dies von Anfang an."[110]

Der Beitritt wurde eher als lästige Pflichtaufgabe denn als logische Konsequenz eines gestiegenen internationalen Ansehens sowie außen- und innenpolitischer Erfolge, etwa des Abschlusses des Grundlagenvertrags, betrachtet. Ein anderer Beitrag des Nachrichtenmagazins monierte vor allem die Realitätsferne einer potenziellen außenpolitischen Zurückhaltung bei der internationalen Friedenssicherung. Die Prämisse eines Gewaltverzichts und einer rein friedlichen Konfliktbeilegung zur außenpolitischen Maxime der künftigen Mitarbeit in den UN erheben zu wollen, sei, angesichts der permanenten Krisen und Konflikte, mit einer grundlegend „unrealistischen Position" gleichzusetzen.[111] Diesem brisanten Spannungsverhältnis werde sich die Bundesrepublik in den Augen des Nachrichtenmagazins nicht auf Dauer entziehen können. Gerade weil, so die Kritik eines weiteren Beitrags der September-Ausgabe, das bisherige Hauptaugenmerk Bonns eher auf der institutionellen Mitarbeit in Gremien wie etwa dem Wirtschafts- und Sozialrat oder dem Ausschuss für Völkerrecht gerichtet gewesen sei, könne man schwierigen Themen in Zukunft nicht mehr so einfach ausweichen. Diese Mahnung galt den bisherigen Absichtserklärungen der Regierung, im Rahmen von UN-Angelegenheiten künftig auch bei „heiklen Problemen" hinreichend „Farbe zu bekennen". Laut SPIEGEL sei es an der Zeit, Abschied von „außenpolitischen Privilegien" zu nehmen, nicht zuletzt im Bereich der internationalen Friedenssicherung zur Wahrung und Durchsetzung des internationalen Weltfriedens.[112]

Auch die ZEIT drosselte die Erwartungen an den Beitritt und sah mehr Hürden als Chancen für das künftige Engagement der Bundesrepublik. Ein Beitrag wollte allein darin eine Schieflage erkennen, dass die finanziellen Leistungen nicht mit der künftigen Erwartungshaltung korrelieren konnten. In diesem Zusammenhang warnte der Verfasser, dass die Verantwortung der Bundesrepublik in der

---

[110] Nichts wie rein und mitmachen, in: Der SPIEGEL 38/1973, S. 138.
[111] Vgl. Nirgendwo anecken, in: Der SPIEGEL Nr. 36/1973, S. 30.
[112] Vgl. Schlußstrich unter den Zweiten Weltkrieg, in: Der SPIEGEL 38/1973, S. 135 u. S. 137.

internationalen Organisation als im übertragenen Sinne zu begleichende Rechnung mit dieser Form der Unterstützung und gerade in Relation zu den mit dem Beitritt verbundenen Erwartungen „längst nicht bezahlt“ seien, selbst bei einer leichten Erhöhung der Beiträge.[113] Auch ein weiterer Beitrag der Wochenzeitung identifizierte „Fallstricke“, welche die Bundesrepublik ins Taumeln bringen könnten, „in Fülle“. Die artikulierten „Hoffnungen und Erwartungen“ seien daher eindeutig „zu hoch geschraubt“. Hier verwies die journalistische Expertise der ZEIT nicht nur auf das Verhältnis zur DDR. Die Skepsis galt der „Wirksamkeit der Weltorganisation“ insgesamt und damit letztlich auch dem Bereich der internationalen Friedenssicherung.[114] Die von Außenminister Scheel im Zeichen des Beitritts ausgegebene „neue außenpolitische Dimension“ warf laut Beitrag „mehr Probleme als Lösungen“ auf. Hier bezog man sich auf die Sorge, als künftiges UN-Mitglied in „systembedingte“ internationale Konflikte der Zeit „hineingezogen“ zu werden. Der ZEIT-Beitrag sparte nicht mit Fundamentalkritik an die Adresse der UN: Die Organisation sei zu einer Art „Lobby der dritten Welt“ mutiert. Um für die „schwere Zeit“ nach dem Beitritt gewappnet zu sein, wurden hinsichtlich des künftigen Auftreten Bonns in der internationalen Staatengemeinschaft daher mehr Selbstbewusstsein und eine außenpolitische Kurskorrektur eingefordert. „Lorbeeren“ auf dieser Bühne, auf der die Bundesrepublik „sich bisher nicht definitiv zu entscheiden brauchte“, seien sonst im „New Yorker Glaspalast“ gerade im Bereich internationaler Friedenssicherung „nicht zu gewinnen“:[115]

> Bonn begibt sich nun offen in eine politische Kampfarena, wo mit harten Bandagen gekämpft wird, mit Haken und Ösen – und wo das einst angestrebte Ideal von einer friedlichen, menschlichen Welt schon längst zu den Akten gelegt worden ist.[116]

Bei der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) wurde der UN-Beitritt der Bundesrepublik ebenfalls in eher verhaltenen Tönen kommentiert, da die Tageszeitung grundlegende Defizite bei den Vereinten Nationen gerade in puncto Friedenssicherung bemängelte. Der Gang in die internationale Staatengemeinschaft komme „zu einem Zeitpunkt“, so das Resümee eines Beitrags, an dem „kaum noch jemand

[113] Vgl. Teure Politik, in: Die ZEIT 26/1973, S. 1 u. 2.
[114] Vgl. Getrennt in die UN, in: Die ZEIT Nr. 39/1973, S. 3.
[115] Vgl. ebd., S. 5 u. 6.
[116] Ebd., S. 6.

ein gutes Wort über die Organisation“ zu verlieren wisse. Als Hauptursache benannte der FAZ-Kommentator die institutionell bedingte Handlungsunfähigkeit, welche vor allem durch das Nichtzustandekommen politischer Konsense in „internationalen Krisen und Konflikten“ gekennzeichnet sei und immer wieder die „Ohnmacht“ der UN offenbare: „Die politische Abwesenheit der Vereinten Nationen“ sei „nahezu ihr ganzer Zustand.“[117] Die Veto-Möglichkeit und ihr häufiger Gebrauch, einer der „gravierendsten Fehler“ in der „Konstruktion“ der UN, wurde als Hauptübel ausgemacht. Nach Auffassung des Beitrags fehlte es den Vereinten Nationen damit, anders als in vielen anderen, erfolgreicheren Mitwirkungs- und Gestaltungsbereichen, entscheidend an einem brauchbaren „Instrument zur Abwehr von Weltgefahren“. Die Organisation wurde als „Dauerenttäuschung“ bezeichnet, da sie über keinerlei Handlungsmöglichkeit verfüge, „mit großen Krisen fertig zu werden“, und ihre Arbeit stattdessen auf eher untergeordnete Arbeitsbereiche verlagert habe. Dies sei ein signifikantes Defizit mit Blick auf das Krisenmanagement und den Anspruch zur universellen Sicherung des Weltfriedens. Die Folge: Die Vereinten Nationen als Organisation haben sich „immer mehr zum ‚Welt-Ordnungsinstrument‘ […] unterhalb der Schwelle, wo es […] direkt um Krieg und Frieden geht“, gewandelt.[118]

Hinsichtlich der Erwartungen der Bundesrepublik mahnte ein weiterer FAZ-Artikel ein ähnlich drohendes Spannungsverhältnis zwischen Anspruch und Wirklichkeit an. Zwar würden die Bonner Verantwortlichen sich bemühen, „eine möglichst große Rolle in der Weltorganisation zu spielen“ – allerdings in erster Linie in diversen Unterorganisationen, beispielsweise dem Wirtschafts- und Sozialrat.[119] Ein anderer Beitrag im Kontext des Beitritts knüpfte wenige Monate später unmittelbar hier an. Als größter Fallstrick für die künftige Mitgliedschaft wurde eine gesteigerte Anspruchs- und Erwartungshaltung in der Bundesrepublik identifiziert, welche die Bundesregierung am Ende möglicherweise nicht zu erfüllen imstande sei, so warnte der Autor der Frankfurter Tageszeitung:

[117] Vgl. Werkzeug der Entwicklung statt des Weltfriedens, in: FAZ 17.09.1973, S. 2.
[118] Vgl. ebd.
[119] Vgl. UN-Aufnahme am 18. September erwartet, in: FAZ 07.04.1973, S. 3.

> „Der Bundesrepublik kann geschehen, daß ihr gleich von Beginn an mehr Interesse und Erwartungen entgegengebracht werden, als es ihr für die Zeit der politischen Einübung (und auch danach) lieb sein dürfte."[120]

Während auf der politischen Ebene der Beitritt also nahezu überschwänglich und feierlich positiv bewertet wurde, fiel das printmediale Echo demgegenüber weitaus verhaltener bis negativ aus. Dies schlug sich vor allem in Zweifeln an der oftmals beschworenen vermeintlichen Wirkmächtigkeit der Organisation bei der internationalen Friedenssicherung sowie einer Kritik an der mit der künftigen Rolle der Bundesrepublik einhergehenden Anspruchs- und Erwartungshaltung nieder. Vor allem in puncto internationale Friedenssicherung wich der Medientenor somit zum Teil deutlich von den positiven Urteilen aus dem politischen Spektrum ab.

Vor dem Beitritt = nach dem Beitritt?!

Doch die Diskussionen um die internationale Friedenssicherung und die bundesrepublikanische Beteiligung fingen jetzt erst richtig an – und hörten lange nicht auf. Beim Thema UN-Missionen wollten und mussten die Bonner Verantwortlichen ihre Rolle erst noch finden.[121] Auf der einen Seite stand die noch unter dem Brandt/Scheel-Kabinett implementierte und von der Schmidt/Genscher-Nachfolgeregierung fortgeführte außenpolitische Kultur der Zurückhaltung speziell in dieser Frage. Auf der anderen Seite rückte der Terminus „Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen" in das politische und später auch öffentliche Bewusstsein – und damit auch die Frage einer Beteiligung der Bundeswehr.[122] Es war folglich ein schmaler Grat, den die Bonner Verantwortlichen würden beschreiten müssen, da sich gerade der Bereich der sogenannten Peacekeeping Operations in den letzten Jahren als ein zentrales Element und Instrumentarium der internationalen Krisen- und Konfliktbewältigung herauskristallisiert hatte. Während sich die Bundeswehr in der Bonner Republik bis dato nur an humanitären Hilfseinsätzen wie nach einem verheerenden Erdbeben im ägyptischen Agadir beteiligt hatte, waren unter dem Dach der Vereinten Nationen bereits mehrere sogenannte friedenssichernde

[120] Normale Verfahrensregeln für die Aufnahme in die UN, in: FAZ 15.09.1973, S. 1.
[121] Vgl. Maulucci 2004, S. 524.
[122] Vgl. VR II 2 an Fü S III 5: VN-Politik der Bundesrepublik, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611; Bundesminister des Auswärtigen an das Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Verteidigung: Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen, 22.08.1974, in: BArch B 136/17611.

Maßnahmen bei verschiedenen Konfliktlagen und Notlagen initiiert worden und zum Einsatz gekommen.[123]

An der generellen Absicht, die Bemühungen der Vereinten Nationen in diesem Bereich im Rahmen ihrer Möglichkeit unterstützen wollen, ließen die Bonner Verantwortlichen keinerlei Zweifel aufkommen. Der „Beteiligung an friedenssichernden Maßnahmen" der Vereinten Nationen war bei den ressortinternen Abstimmungen zur zukünftigen UN-Politik schließlich eine hohe „allgemeine außen- aber auch innenpolitische Bedeutung" beigemessen worden, so etwa ein interner Vermerk aus dem Verteidigungsministerium.[124] Zudem rechnete man fest mit auch künftigen Unterstützungsanfragen durch die UN:

> „Es ist zu erwarten, daß sich die VN auch in künftigen Fällen mit Hilfeersuchen an die Bundesregierung wenden wird. Eine Beteiligung an Friedensoperationen der VN entspricht den Grundsätzen unserer auf Friedenssicherung gerichteten Außenpolitik."[125]

Was dies jedoch mit für die erlangte Vollmitgliedschaft und die Rolle und Bedeutung der bundesrepublikanischen Streitkräfte bedeutete, dazu entwickelte sich erst nach dem Beitritt allmählich ein Problembewusstsein. Nach der Übernahme der Regierungsverantwortung durch das Kabinett Schmidt/Genscher im Mai 1974 befasste man sich erstmalig mit der Thematik. An den Abstimmungsbemühungen beteiligt waren Ressorts der Ministerien Verteidigung (BMVg), Justiz (BMJ), Inneres (BMI) sowie das Bundeskanzleramt (BKamt) und das Auswärtige Amt (AA).[126] In den Mittelpunkt der ressortübergreifenden Klärungsversuche rückte dabei, knapp

---

[123] Vgl. Koops, Joachim/Macqueen, Norrie/Tardie, Thierry/Williams, Paul D.: Introduction. The United Nations and Peacekeeping, in: ders. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 1-10, S. 1f.; Bellamy, Alex Jay/Williams, Paul D.: Trends in Peace Operations 1947-2013, in: Koops, Joachim/Macqueen, Norrie/Tardie, Thierry/Williams, Paul D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 13-42, S. 13f; Sowie: Varwick, Johannes: Deutsche Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 329-362, S. 338f.; Wentker 2008, S. 235f.
[124] Vgl. VR II 2 an Fü S III 5: VN-Politik der Bundesrepublik, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611.
[125] Auswärtiges Amt an Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Verteidigung: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 29.08.1974, in: BArch B 136/17611.
[126] Im Nachfolgenden werden beim Verweis auf den einhergehenden Schriftverkehr häufig gängige Abkürzungen und Kurzschreibweisen verwendet, sofern nicht bereits im jeweiligen Briefkopf vorhanden.

ein Jahr nach dem Beitritt, die Grundsatzfrage „der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN".[127]

Zumindest auf dem Papier stand dabei der „erklärte Wille der Bundesregierung", so die interne Einordnung aus der Abstimmung zwischen den Ressorts, „in der UN eine aktive, den Kräften der Bundesrepublik angemessene Rolle im Dienste der Friedenssicherung" einzunehmen[128] – zumal die Bonner Verantwortlichen davon ausgingen, dass die Anforderungen an und Häufigkeit von UN-Missionen eher noch steigen würden. Eine Prognose des Verteidigungsministeriums vom Sommer 1974 wollte „Anzeichen" erkannt haben, nach denen der generelle „Bedarf der Vereinten Nationen" an friedenserhaltenden Maßnahmen sich „in Zukunft keineswegs verringern" werde.[129] Diese Einschätzung wurde vom Auswärtigen Amt mitgetragen. Zur Abstimmung über „grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN" deutete sich im Zuge der interministeriellen Beratungen bereits das an, was später für die Bonner Verantwortlichen zusehends zur Nagelprobe und immer mehr zum Problem werden sollte: die Bereitschaft zur Beteiligung an einem robusten Krisenmanagement, das weit über humanitär-logistische Hilfsmaßnahmen hinausreichen konnte. Nach Einschätzung des Auswärtigen Amtes würden nahezu allen Mitgliedsstaaten derartige Einsätze als „wichtiges Instrument zur Eindämmung und Neutralisierung von internationalen Konflikten" betrachten. Daran würde sich die Bundesrepublik hinsichtlich einer umfassenden Beteiligung erst noch messen lassen müssen.[130]

Trotzdem wurde, und damit ordneten sich die Maßgaben der Ressorts in die Anspruchs- und Erwartungshaltung bezüglich des Beitritts ein, dieser Umstand zum Maßstab der künftigen außenpolitischen Linie und Rolle der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen. Leitmotive und Schlagworte wie internationale Verantwortung,

---

[127] Kurz nach dem Beitritt entwickelte sich zunächst unter Federführung des Auswärtigen Amtes (AA) ein reger Schriftwechsel zwischen dem Bundeskanzleramt (BKamt) sowie den Ministerien Justiz (BMJ), Inneres (BMI) und Verteidigung BMVg). Vgl. hierfür Bundesminister des Auswärtigen an das Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Verteidigung, Friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen, 22.08.1974, in: BArch B 136/17611.

[128] Vgl. BMVg an AA: Friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen, 06.08.1974, in: BArch B 136/17611.

[129] Vgl. VR II 2 an Leiter Planungsstab: Vorläufige Überlegungen zur Frage eines Beitrags der Bundeswehr bei Friedensaktionen der Vereinten Nationen, 30.07.1974, in: ebd.

[130] Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 25.10.1974, in: ebd.

gestiegene Erwartungshaltung, Verpflichtung zur Wahrung des Weltfriedens – hierauf fußte die bundesrepublikanische Selbstverortung in Folge des Beitritts beim Thema friedenserhaltende Operationen. Man werde die „Verpflichtungen als Mitglied der VN voll ausfüllen" und sei „grundsätzlich bereit", „Friedenssicherungsaktionen der VN im weitest möglichen Maße zu unterstützen", lautete folglich die Leitlinie aus den Ressortabstimmungen.[131] Das weitestmögliche Maß allerdings, das galt es in Sachen Bundeswehr und ihrer Beteiligung nicht nur überhaupt erst auszuloten. Damit gerieten auch die bislang gängige Praxis und das Narrativ ins Wanken, welches in den beiden Jahrzehnten zuvor in puncto Aufgaben- und Einsatzgebiet der Streitkräfte nahezu unhinterfragte Deutungshoheit innegehabt hatte.[132] So warf der Beitritt einigen Klärungsbedarf auf, nicht nur, aber zunächst vor allem auch in rechtlicher Hinsicht. Als Orientierung diente den beteiligten Ressorts die Vergangenheit, genauer gesagt: das, was vor dem Beitritt im Kontext internationaler Hilfseinsätze praktiziert worden war.[133]

Die politische Lage des Augenblicks

Am ehesten in Betracht gezogen wurden auch für die künftige Rolle der Bundesrepublik innerhalb der Vereinten Nationen logistische und finanzielle Unterstützungsleistungen. Die Empfehlungen aus dem Auswärtigen Amt setzten also auf Kontinuität und eine Praxis, die sich in Art und Umfang rückblickend bewährt habe. Zudem habe sich innerhalb der Staatengemeinschaft eine gewisse Arbeitsteilung etabliert, die für das Ministerium – als gegebene Realität – den Handlungsrahmen absteckte. Während Truppen und Personal für Missionen überwiegend von den neutralen, blockfreien mittleren und kleineren Staaten bereitgestellt worden seien, hätten die „größere und großen Mächte bzw. Industriestaaten" vorwiegend die Logistik und Finanzierung getragen.[134] Hier ordnete man sich mit den interministeriellen Beratungen nicht nur ein, sondern sah auch gleich „eine Vielzahl von denkbaren

[131] Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 29.08.1974, in: BArch B 136/17611.
[132] Vgl. Maulucci 2004, S. 524.
[133] Vgl. ebd.; VR II 2 an Fü S III 5, VN-Politik der Bundesrepublik Deutschland, 15.11.1974, in: ebd.; Rundschreiben des Vortragenden Legationsrates I. Klasse Gorenflos: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 29.08.1974, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), Band II 1974, Dokument Nr. 246, S. 1065, hier Anmerkungen Nr. 3 und Nr. 4.
[134] Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 15.06.1976, in: BArch B 136/17611.

Situationen für die Beteiligung der Bundeswehr". Einen Automatismus wollten die zuständigen Verantwortlichen im Auswärtigen Amt daraus allerdings nicht ableiten. Eine Einbindung der Bundeswehr bzw. Inanspruchnahme ihrer jeweiligen Hilfskapazitäten und -leistungen sowie die konkrete Umsetzung, nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Häufigkeit solcher Anfragen, könne jeweils nur „nach der politischen Lage des Augenblicks" bewertet und entschieden werden.[135]

An Selbstbewusstsein mangelte es den Verantwortlichen jedenfalls nicht. Laut Auswärtigen Amt werde die Bundesrepublik nicht nur als „Mitglied eines Verteidigungsbündnisses" sowie „bedeutende Industriemacht", sondern „vielfach" auch „als große Militärmacht angesehen". Eine künftige Unterstützung von Friedensmissionen der UN stand daher für die Außenamtsexperten außer Frage.[136] Angestrebt wurde, künftig eine signifikante bzw. sichtbare sowie aktive Rolle bei den fortwährenden Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft um Friedenssicherung einzunehmen – basierend auf den bisherigen Erfahrungswerten und Leistungen der Bundeswehr.[137] Dies deckte sich auch mit der momentanen Wahrnehmung: Bei den interministeriellen Abstimmungen wurde von einer geringen Wahrscheinlichkeit steigender Anforderungen an die Bundesrepublik nach dem Beitritt ausgegangen. Laut Auswärtigem Amt gingen Anfragen an die Bundesrepublik zur möglichen Beteiligung an künftigen UN-Missionen „in jedem Fall" mit geforderten finanziellen Leistungen und „gelegentlich bis häufig" mit erbetener logistischer Unterstützung einher. Die Wahrscheinlichkeit einer darüberhinausgehenden Unterstützungsanfrage nach „militärischem Personal und Truppen" ordnete man als „selten, falls überhaupt" ein.[138] Ein Trugschluss, wie sich alsbald zeigen sollte.

---

[135] Vgl. ebd., hier: BMVg-Einschätzung.
[136] Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 15.06.1976, in: BArch B 136/17611.
[137] Vgl. ebd.; VR II 2 an Fü S III5, 15.11.1973; AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg, 29.08.1974; alle in: ebd.
[138] Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg, 15.06.1976, in: ebd.

2.2 Ressortübergreifende Deutungsdivergenzen – Grenzen vs. Möglichkeiten einer Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen

Infolge des UN-Beitritts und der daran gekoppelten Anspruchs- und Erwartungshaltung entwickelte sich noch unter Regierung Brandt Ende 1973 und fortgesetzt unter der Nachfolgeregierung Schmidt ab Mitte 1974 eine Diskussion um die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer potenziellen Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen. Anlass war zunächst eine Anfrage der Vereinten Nationen nach Unterstützung der UNEF-II-Mission im Nahen Osten. Das Resultat war die erste Nagelprobe für die Bundesrepublik in Sachen UN-Missionsbeteiligungen nur wenige Wochen nach der feierlichen Aufnahme in die Weltstaatenorganisation. Damit gerieten auch die Grundsätze der bisherigen Einsatzpolitik beim Thema Sicherheit und Streitkräfte in den Fokus, die vor dem Hintergrund der neuen Rolle auf den Prüfstand kamen und die Verantwortlichen in Bonn noch lange Zeit beschäftigen sollten – ohne zunächst verbindliche Ergebnisse.[139]

Bereits im Oktober 1973, dem Jahr des Beitritts, liefen bei den Vereinten Nationen Planungen für die UNEF-II-Mission (United Nations Emergency Force) im Nahen Osten an.[140] Bei den zuständigen Stellen innerhalb des Regierungsapparates ging man davon aus, basierend auf den bisherigen Erfahrungen bei internationalen Hilfsleistungen, an der bisherigen Praxis und dem bewährten Prinzip vorrangig finanzieller logistischer Hilfe festhalten zu können. Das Aufgaben- und Einsatzgebiet der bundesrepublikanischen Streitkräfte lag bis zu diesem Zeitpunkt – auch rechtlich – eindeutig innerhalb des Paradigmas der Landes- und Bündnisverteidigung verbrieft.[141] Erkennbar war, dass ein Teil der zuständigen Akteure in den Ministerien früh darauf abzielte, an dieser Prämisse auch weiterhin festzuhalten und sie in die politische Praxis zu übertragen.

Jedoch legte die UNEF-II-Mission als erste Bewährungsprobe für die Bonner Verantwortlichen und die künftige Außenpolitik neben der politischen

---

[139] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.
[140] Vgl. Dg 23 an Büro Staatssekretär: Aufstellung einer UN-Friedenstruppe, 25.10.1973, in: PA AA B 30 - 113.959; United Nations, Department of Public Information (DPI): Middle East. Second United Nations Emergency Force, URL: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unefii.htm (abgerufen am 10.06.2023); Diehl, Paul F.: Second United Emergency Force (UNEF II), in: Koops, Joachim/MacQueen, Norrie/ Tardie, Thierry/Williams, Paul D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 229-237, S. 229f.
[141] Vgl. Maulucci 2004, S. 525f.

Bedeutsamkeit vor allem eine (verfassungs-)rechtliche Dimension der Beteiligungsfrage offen. Diese Grundsatzfrage, bei der Ansichten zum Teil weit auseinanderlagen, sollte die zuständigen Stellen in den Regierungsabteilungen noch jahrelang beschäftigen: Was sagte das Grundgesetz über eine potenziell weitergehende Beteiligung und den Stellenwert der bundesrepublikanischen Streitkräfte bei internationalen Missionen der UN? Ließen sich einzelne Paragrafen und Argumente pro oder contra einem Bundeswehreinsatz auslegen? Diese nicht ganz unbedeutende Frage entfaltete sich erst nach dem UN-Beitritt vollumfänglich im Problembewusstsein Bonns entfaltete und warf im Zuge einer ressortübergreifenden Debatte über Jahre hinweg mehr weitere Fragen auf, als dass sie Antworten lieferte.[142]

Kein Anlass zu Selbstdiskriminierung

Im Herbst 1973 sahen sich die Vereinten Nationen veranlasst, als Reaktion auf die neuerlich aufflammenden gewaltsamen Auseinandersetzungen im Nahen Osten zwischen Israel auf der einen sowie Ägypten und Syrien auf der anderen Seite eine weitere Friedensmission zu initiieren.[143] Die neue unter der Bezeichnung UNEF II geführte Mission sollte unmittelbar an die Vorgängermission UNEF I anknüpfen, die eine der ersten Friedensmission der Vereinten Nationen und bereits infolge der Suezkrise im Jahr 1956 ins Leben gerufen worden war. Ziel war es, mit UNEF II den Waffenstillstand zwischen den beteiligten Konfliktparteien zu überwachen.[144] Während sich innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die allgemeine Bereitschaft abzuzeichnen begann, die Initiative der Vereinten Nationen mit eigenen Beiträgen zu unterstützen, wurden auch die Akteure innerhalb der Regierung Brandt aktiv. Das Auswärtige Amt nahm den Umstand zum Anlass, ein erstes Hilfsangebot zu eruieren, welches weitestgehend den Zielvorgaben und Absichtserklärungen der Regierung nach dem kürzlich erfolgten Beitritt entsprach. Konkrete Maßnahmen enthielt der Aufschlag zwar noch nicht, jedoch bemühte man sich umso stärker, die im Zuge des Beitritts artikulierte Erwartungshaltung bezüglich des bundesrepublikanischen

---

[142] Vgl. Varwick 2009, S. 329-360.

[143] Vgl. Breitwieser, Thomas (a): Die Vereinten Nationen und der Nahost-Konflikt, in: Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn 2010, S. 81-96, hier S. 86; Volger, Helmut: Geschichte der Vereinten Nationen, München 2008, S. 141 u. 148f.

[144] United Nations, Department of Public Information (DPI): Middle East. Second United Nations Emergency Force, URL: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unefii.htm (abgerufen am 10.06.2023); Diehl 2015, S. 229f.

Engagements auszuleuchten und herauszustellen.[145] Allerdings offenbarte sich bei dieser ersten allgemeinen Einordnung bereits ein gewisses Dilemma. Auf der einen Seite konnte und wollte man sich nicht selbst von einer Beteiligung ausschließen, auf der anderen Seite mochte man sich auch nicht unnötig aufdrängen. Vor allem postulierte das Auswärtige Amt mit deutlichen Worten, dass es mit dem Beitritt keinerlei Veranlassung mehr für eine unnötige und selbst auferlegte Zurückhaltung in puncto Friedensmissionen geben müsse.[146] Zu absolvieren war somit ein Balanceakt zwischen einem allgemeinen Plädoyer für ein selbstbewusstes Auftreten und Agieren in Sachen UN-Friedenstruppen bei gleichzeitiger Mahnung vor Übereifer insbesondere beim Stichwort Bundeswehr, so der betreffende Vermerk zu den UNEF-II-Überlegungen aus dem Auswärtigen Amt:[147]

> „Es besteht nach unserer Aufnahme in die VN kein Anlass, uns selbst zu diskriminieren und uns von einer VN-Friedenstruppe auszuschließen. Andererseits besteht auch kein Anlass, uns besonders darum zu bemühen, Mittel und Personal der Bundeswehr zur Verfügung zu stellen."[148]

Gleichwohl ließ der erste Vermessungsversuch zur künftigen UN-Politik und Haltung beim Thema Missionsbeteiligungen erkennen, als nunmehr vollwertiges UN-Mitglied künftig mehr außenpolitisches Gewicht in die Waagschale werfen zu wollen, wenn nicht gar zu müssen. Demgegenüber stand zumindest bei UNEF-II die Maßgabe, zurückhaltend zu agieren. Vorsichtiges Abwägen, das wurde kurz nach dem Beitritt ersichtlich, war das Gebot der Stunde.[149]

Offen blieb, neben der artikulierten grundsätzlichen Bereitschaft, die konkrete Ausgestaltung künftiger Hilfsleistungen unter Einbeziehung der Bundeswehr. Hierüber sollte erst nach weiteren Erörterungen entschieden werden, so das Plädoyer aus der zuständigen Abteilung im Auswärtigen Amt.[150] Vor allem war man hier darauf bedacht, sich bei der ersten Beurteilung einer möglichen UNEF-Unterstützung in erster Linie an der bisherigen Einsatzpraxis und -prämisse zu orientieren

---

[145] Vgl. Dg 23 an Büro Staatsekretär: Aufstellung einer UN-Friedenstruppe, 25.10.1973, in: PA AA B 30 - 113.959.
[146] Vgl. ebd.
[147] Vgl. ebd.
[148] O.V.: Mitwirkung der Neun an der Aufstellung einer UN-Friedenstruppe, o.J., in: PA AA B 30 - 113.988.
[149] Vgl. ebd.
[150] Vgl. ebd.

und sich primär auf finanzielle wie logistische Hilfen zu fokussieren. Die abschließende Empfehlung verlegte sich dementsprechend darauf, die Kategorien „Transport“ und „Logistik“ für eine Beteiligung an UNEF II stark zu machen und seitens der Bundesregierung prominent ins Feld zu führen.[151]

Erheblicher Aufwand, geringe Effektivität

Nach dem offiziellen Ersuch durch die UN wurde auch das Verteidigungsministerium aktiv. Die Einordnung in der zuständigen Abteilung dort fiel weitaus differenzierter und in Teilen kritischer aus. Im Unterschied zur Bewertung der Kollegen aus dem Auswärtigen Amt legten die Verteidigungsexperten dezidiert einen Kosten-Nutzen-Faktor als Bemessungsgrundlage an. Der Aufwand sei „erheblich“, die „Effektivität gering“ und eine adäquate „Wirtschaftlichkeit […] nicht gegeben“, so das Urteil eines internen Fazits von Ende November 1973. Gleichwohl gestand man den logistischen Hilfsmaßnahmen zumindest eine grundlegende politische Bedeutung und Symbolkraft zu. Dieser Faktor wurde im Ministerium als höher und bedeutsamer veranschlagt, sodass man sich letztlich der Einschätzung aus dem Auswärtigen Amt, „eine Erfüllung der Forderungen“ des UN-Sekretariats sei „aus politischer Sicht“ gleichsam „wünschenswert“, im Kern anschloss. Neben vorsichtigem Abwägen war somit auch die politische Zweckmäßigkeit nach dem Beitritt im Auge zu behalten:[152]

> „Aus politischer Sicht ist die Übernahme des Lufttransportes für ein Kontingent eine nach Art und Umfang angemessene Unterstützung der friedenssichernden Mission der Vereinten Nationen.“[153]

Den ersten sich anbahnenden Testlauf nahm man im Verteidigungsministerium zum Anlass, daraus konkretere Rahmenbedingungen und einen Modus für spätere Fälle abzuleiten und zur Diskussion zu stellen. Hierfür orientierten sich die

---

[151] Am 26. Oktober 1973 wurde dem Auswärtigen Amt eine Anfrage der amerikanischen Botschaft übermittelt, ob die Bundesregierung „mit Transportmitteln bei VN-Friedenssicherungsaktion mitwirken könne“. 230: Eventuelle Beteiligung an der VN-Friedenssicherungsaktion im Nahen Osten, 30.10.1973, in: ebd.; Am 30. November 1973 hat das BMVg in einer Note über das offizielle Ersuchen des UN-Sekretariats beraten: Vgl. Fü S III 5 an die Leitung: United Nations Emergency Force, 30.11.1973, in: BArch BW 1/183850; Konkret bezog sich die Anfrage des UN-Sekretariats auf die „Übernahme Lufttransportleistung von UNEF Truppenkontingenten aus Lateinamerika, Nepal usw. nach Kairo.“ und die „Gestellung eines Düsen-Reiseflugzeuges für 6 bis 7 Passagiere, einschließlich Besatzung für die Dauer von zunächst 6 Monaten, nach Möglichkeit jedoch länger.“; sowie Vgl. 230 an Herrn Dg, 03.12.1973, in: PA AA B 30 - 113.959.

[152] Vgl. Fü S III 5 an Leitung: United Nations Emergency Force, 06.12.1973, in: BArch BW 1/183850.

[153] Ebd.

zuständigen Abteilungen, wie zuvor auch im Auswärtigen Amt, perspektivisch einmal mehr zunächst vorrangig an der politischen Bedeutsamkeit künftiger Missionsbeteiligungsformate. In Anschlag gebracht wurde hier das Kalkül einer Außen- und Signalwirkung als Leitmotiv und künftiger Bemessungsgrundlage. In der „Wirkung" gegenüber der „Weltöffentlichkeit zählte letztlich der Transport von Personen mehr als der reine „Materialtransport". Für die im Raum stehende UNEF-II-Mission fasste das Verteidigungsministerium resümierend als Empfehlung zusammen: „Um dem Ansehen der Bundesrepublik als Mitgliedsstaat gerecht zu werden, sollte [eine] Beteiligung an der Lufttransportaufgabe angeboten werden."[154]

In der entscheidenden Kabinettsitzung vom Dezember 1973 zur Abstimmung über die Unterstützung der Missionen fußte die zugrunde liegende Beschlussvorlage maßgeblich auf den vorangegangenen Empfehlungen der beiden Ministerien. Insbesondere wurde die Entscheidung zugunsten der Bereitstellung von Transportkapazitäten und damit logistischen Unterstützung der anstehenden UN-Friedensmission noch einmal mit den aus dem Beitritt abgeleiteten Zielvorstellungen in Einklang gebracht. Die „praktische Unterstützung" der „VN-Friedensaktion", so das Resümee der Beschlussvorlage, komme einer „Konkretisierung" der avisierten bundesrepublikanischen „Friedenspolitik im VN-Rahmen" gleich. Deutlich wurde ebenfalls, dass man sich dabei auch mit anderen UN-Mitgliedstaaten verglich und in Konkurrenz sah. Der Hilfsbeitrag ließ sich nicht nur mit den „Leistungen anderer Staaten" vergleichen, er sollte ebenso „politisch sichtbar" sein.[155] Damit bewegte sich die Entscheidung der Brandt-Regierung im Fahrwasser dessen, was bislang übliche Praxis war und nun unter anderen Vorzeichen nochmal gesondert herausgestellt werden sollte, ohne dabei eine übermäßige Unterstützungsbereitschaft an den Tag zu legen. Maßgabe war also die Fortführung jener außenpolitischen Linie, die den deutschen Streitkräften seit ihrer Gründung nahezu unhinterfragt zugewiesen worden war: keine Einsätze jenseits der reinen Landes- und Bündnisverteidigung.[156]

Begünstigt wurde die zügige und relativ geräuschlose Beschlussfassung zur ersten Bewährungsprobe auch durch die Haltung der UN selbst. Kurz nach dem

[154] Vgl. ebd.
[155] Vgl. ebd.; sowie AA, 11. Dezember 1973, in: BArch BW 1/183850.
[156] Vgl. Breitwieser 2010 (b), S. 153-165.

Beitritt hatten Gespräche zwischen Vertretern des Verteidigungsministeriums und leitenden Beamten der Staatenorganisation über die künftige Rolle der Bundesrepublik eine Vielzahl an Optionen erörtert, künftig „friedenssichernde Missionen der VN zu unterstützen“: finanziell, materiell und logistisch. Weitergehende Beteiligungsformen, etwa die Entsendung von Soldaten, standen weder zur Diskussion noch war ein Bedarf überhaupt unmittelbar absehbar. Insbesondere die Form einer „personellen Unterstützung“ wurde von „allen Gesprächspartnern“ zu diesem Zeitpunkt „aus politischen Gründen als nicht zweckmäßig und nicht empfehlenswert beurteilt“.[157] Darüber hinaus berief man sich auch auf eine Einordnung, der ein gewisser Pragmatismus und außenpolitisches Selbstbewusstsein zugrunde lagen. Nach Auffassung des Verteidigungsministeriums hatte es sich „bewährt“, dass eher „Staaten zur Gestellung von Kontingenten“ aufgefordert würden, „die ein vergleichsweise geringeres politisches Gewicht besäßen“.[158]

Mit der ersten Nagelprobe für die bundesrepublikanische UN-Mitgliedschaft in Punkto Missionsbeteiligungen wogen sich die Bonner Verantwortlichen Ende 1973 bzw. Anfang 1974 in Zuversicht und Selbstbestätigung.[159] Dies wurde auch der Öffentlichkeit gegenüber lanciert. In Vorbereitung auf möglicherweise auch kritische Presseanfragen in Zusammenhang mit der UNEF II-Entscheidung wurde im Auswärtigen Amt einen Antwortkatalog konzipiert. Dieser ging auch auf die Frage ein, ob die Bundesrepublik gedenke „Soldaten der Bundeswehr“ entsenden würden.[160] Neben einem ausdrücklichen Nein verwies man wie schon bei den internen Beratungen auf eine übliche Verfahrensweise, nach der die Bundesrepublik hierfür gar nicht in Frage käme. „Nur einige wenige Länder“ würden nach einem vom Generalsekretariat angelegten Verteilungsschlüssel „Kontingente zu UNEF“ entsenden. Gleichwohl galt die Absichtserklärung, dass man „grundsätzlich bereit“ war, „die

[157] Teilgenommen am Gespräch haben laut Aufzeichnung der für die politischen Aspekte des Einsatzes von UN-Friedenstruppen zuständige Beamte im Büro des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, der für die technische Durchführung des Einsatzes von UN-Friedenstruppen zuständige Beamten im Sekretariat der Vereinten Nationen sowie der ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen. Vgl. Fü S III 5 Vermerk: Friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nation, 23.11.1973, in: BArch BW 1/183850.
[158] Vgl. ebd.
[159] Vgl. Fü S III an Leitung: United Nations Emergency Forces (UNEF), 08.01.1974, in: ebd.
[160] Vgl. 230 Pressenfrage, 29.10.1973, in: PA AA B 30 - 113.959.

Friedenssicherungsaktion der VN im Nahen Osten“ anderweitig mit allen zur Verfügung stehenden Maßnahmen umfassend „zu unterstützen“.[161]

Die Position der Bonner Verantwortlichen zur Frage der UN-Missionsbeteiligungen im Kontext UNEF unmittelbar nach dem Beitritt schien zunächst klar – und sollte als Maßstab gleichermaßen für künftige Beteiligungsformate bei ähnlichen Fällen und Anfragen dienen. Es habe „Einvernehmen zwischen dem AA und dem BMVg“ als auch innerhalb „der gesamten Bundesregierung“ darüber geherrscht, „daß die Bundesrepublik keine Soldaten zur VN-Friedenstruppe“ entsende. Die Entscheidung, so das richtungsweisende Fazit eines Vermerks, war „sachlich diskutiert“ und ebenso einvernehmlich im Kabinett beschlossen worden.[162]

Diese Haltung und Position sowie die dahinterliegende Überzeugung bekamen jedoch nach dem Regierungswechsel im Mai 1974 erste Risse. Zum einen hatte sich bereits während der UNEF-II-Vorbereitungen angedeutet, dass es aufseiten der Vereinten Nationen durchaus Stimmen gab, die mit einer umfassenderen Einbeziehung der Bundeswehr liebäugelten. Zum anderen legten die weitergehenden Beratungen der mit der Thematik befassten Ressorts unter der neuen Regierung Schmidt/Genscher nicht nur eine politische, sondern vor allem auch eine rechtliche Leerstelle bezüglich der künftigen UN-Einsatzpolitik offen.[163]

Das, was unter der allgemein formulierten politischen Zielsetzung der Regierung Brandt hinsichtlich einer zügigen UNEF-Entscheidung in puncto Beteiligung der Bundeswehr zunächst noch aufzugehen schien, mündete in der Folge auf interministerieller Ebene in unüberwindbare Deutungsdivergenzen und langwierige Klärungsbemühungen.[164] Ausgangspunkt war eine Bewertung aus dem

---

[161] Vgl. ebd.

[162] Vgl. Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland zu der VN-Friedenstruppe im Nahen Osten (UNEF), in: PA AA B 30 - 113.959.

[163] Aus einem Vermerk eines Schreibens des Bundesverteidigungsministeriums geht hervor, dass Außenminister Scheel im Rahmen einer Kabinettssitzung am 12. September 1973 von Bundesverteidigungsminister Leber unterbreitet worden ist, in Anlehnung an die Leitlinien der UN-Politik der Bundesrepublik aus dem August 1973 „auch den Einsatz der Bundeswehr in Betracht zu ziehen“. „Dieser Anregung“ habe „der Bundesminister des Auswärtigen zugestimmt.“. Vgl. BMVg an AA, 06.08.1974, in: ebd.; Vgl. Notiz Chef vom Dienst, 30.10.1973, in: BArch B 136/17611.; 230 an Herrn Dg, 03.12.1973, in: PA AA B 30 - 113.959.

[164] Im Zuge des Beitritts formulierte das Auswärtige Amt nach einer gemeinsamen Ressortbesprechung im August 1974 mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesjustizministerium, dem Bundesinnenministerium sowie dem Bundesverteidigungsministerium hinsichtlich der Frage, wie sich die Bundesregierung zukünftig bei „Hilfeersuchen“ der Vereinten Nationen an die Bundesregierung verhalten solle, dass Klärungsbedarf unter dreierlei Gesichtspunkten bestünde: der politischen

Verteidigungsministerium. Nicht die allgemeine „politische Beurteilung […] einer Verwendung deutscher Soldaten innerhalb von Friedensstreitkräften der VN“ sei mit teils erheblichen Bedenken einhergegangen, sondern in erster Linie die „verfassungsrechtliche“.[165] Somit rückte unter der Regierung Schmidt/Genscher der rechtliche Aspekt in den Mittelpunkt. Als besonders problematisch wurden die sich aus dem Beitritt ergebenden Konsequenzen für die rechtliche Handhabung und Gestaltung der künftigen UN-Einsatzpolitik bewertet. Dieser Umstand war bislang kaum beachtet worden – dabei offenbarte er nicht nur reichlich Interpretations- und Handlungsspielraum, sondern erwies sich für die Debatte und die interministeriellen Abstimmungsversuche bezüglich der Rolle und Bedeutung der Bundeswehr im UN-Kontext sogar als entscheidendes Momentum.[166]

Die Sache mit dem Grundgesetz

Für eine gemeinsame Sprachregelung wenig hilfreich war, dass im Verteidigungsministerium selbst unterschiedliche Ansichten hierzu existierten. Eine erste Einschätzung des bearbeitenden Ressorts etwa stand einer grundsätzlichen Verwendung deutscher Soldaten im internationalen Kontext tendenziell offen gegenüber. Im Kern stand die Frage „rechtlicher Bedenken oder Einschränkungen gegen eine mögliche Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Maßnahmen“ der UN. Die vorläufige Einschätzung lautete: Eine generelle „Beteiligung der Bundeswehr“ an Friedensmissionen der UN wäre, gemessen an den bisherigen Beispielen, allein „als Konsequenz des verfassungsrechtlich zulässigen Beitritts […] in einem bestimmten Umfang […] zulässig“.[167] Ohne ins Detail zu gehen, wurde die rechtliche Bemessungsgrundlage für den Umfang der Unterstützung von UN-Missionen durch die Bundeswehr in erster Linie als positive Konsequenz allein aus dem Beitritt und der Aufnahme der Bundesrepublik in das Vertrags- und Regelwerkwerk der Vereinten Nationen abgeleitet. Zu konkreten Einsatzformen und ihrer Notwendigkeit, etwa

---

Zielsetzung, den rechtlichen Voraussetzungen und den praktischen Möglichkeiten. Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg, 29.08.1973, in: BArch B 136/17611.

[165] Vgl. Fü S III, Fü S III 5 an Leiter Planungsstab, 02.11.1973, in: PA AA B 30 - 113.988.

[166] Vgl. BMVg an AA, 06.08.1974; VR II an Leiter Planungsstab, 30.07.1974; AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, alle in: ebd.

[167] Vgl. Stellungnahme des BMVg, VR II 2 an Fü S III 5, 15.11.1973, in: ebd. In dem Vermerk wird eingehend die Tragweite bzw. „Passfähigkeit“ verschiedener Grundgesetzartikel erörtert (Art. 24 Abs. 2, Art. 35 Abs. 2 und 3 sowie Art. 87 Abs. 2), auf denen die o.g. grundsätzliche Einschätzung des Referats rekurriert. Für die ausführlichen und fortlaufenden Interpretationen zu den rechtlichen Handlungsspielräumen des GG seitens der angrenzenden BMVg-Ressorts als auch der Abteilungen im BKamt, AA, BMJ und BMI siehe nachfolgende Ausführungen.

auch hinsichtlich weitergehender Unterstützungsszenarien, gab es aus dem Verteidigungsministerium keine Angaben. Vielmehr wurde als Orientierungshilfe und Richtlinie das Grundgesetz ins Spiel gebracht – in weitläufiger und eher handlungsintendierender Interpretation und Auslegung. Übergeordnet stand die Prämisse, dass eine Mitwirkung an künftigen Friedenseinsätzen in erster Linie aus einer „allgemeinen außen- aber auch innenpolitischen Bedeutung" für die Bundesrepublik resultieren müsse.[168] In einem zweiten Schritt zogen die zuständigen Bearbeiter im Verteidigungsministerium Artikel 24 Absatz 2 des Grundgesetzes, „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver Sicherheit einordnen", als Richtschnur und Bemessungsgrundlage für ihre Empfehlung heran und legten ihn in puncto Streitkräftefragen und Handlungsspielraum weit aus:

> „Das Grundgesetz hat […] die Bundesrepublik auf kein bestimmtes außen- und wehrpolitisches Konzept verpflichtet. Innerhalb dieses weitgesteckten Rahmens soll Art. 24 Abs. 2 GG wesentliche politische Entscheidungen ermöglichen und nicht hemmen […]."[169]

Dies war ein deutliches Votum des bearbeitenden Ressorts noch im November 1973, sich jenseits von politischen Zielvorgaben bei der künftigen Rolle der Bundeswehr im internationalen Kontext nicht allein aus fehlgeleiteter verfassungsrechtlicher Zurückhaltung zu beschränken. Von dieser weitreichenden Auslegung rückte man im Ministerium wenig später jedoch wieder ab.[170]

Auch im Auswärtigen Amt wurden sich in Zusammenhang mit UNEF II Gedanken zu dieser Thematik gemacht – und erhebliche rechtliche Bedenken angemeldet. In Korrespondenz mit den beteiligten Verteidigungs- und Finanzministerien beanstandeten die dortigen Bearbeiter bereits die potenzielle Aussicht auf

---

[168] Vgl. VR II 2 an Fü S III 5, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611.
[169] VR II 2 an Fü S III 5, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611; Der gesamte Wortlaut, der sich auf die Auslegung von Art. 24 Abs. bezieht, lautet an dieser Stelle: „Das Grundgesetz hat - von dem Wiedervereinigungsverbot und dem Verbot des Angriffskrieges abgesehen - die Bundesrepublik auf kein bestimmtes außen- und wehrpolitisches Konzept verpflichtet." Das BMVg versuchte im Gutachten Artikel 24 Abs. 2 GG dahingehend zu interpretieren, inwieweit durch die entsprechende Vorgabe „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern" der Handlungsspielraum der Bundespublik durch „Einordnung" in das Vertragswerk der Vereinten Nationen eingeschränkt werde und mit einem impliziten Handlungsauftrag an der Beteiligung zur Friedenssicherung verbunden sei.
[170] Vgl. Vermerk Gruppe II/1, 25.07.1974, in: ebd.

„Bundeswehrsoldaten im Spannungsgebiet“ als hochproblematisch.[171] Auch wenn derartige Szenarien in Zusammenhang mit UNEF nie ernsthaft im Raum standen, war plötzlich ein umfassenderes Problembewusstsein vorhanden. Ins Zentrum rückte dabei immer dringlicher die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer internationalen Beteiligung der Bundeswehr und mit ihr die Frage nach etwaigen Möglichkeiten und Grenzen des künftigen Handlungsspielraums.[172]

Spätestens zu diesem Zeitpunkt, ab Sommer 1974, sickerte in den beratenden Regierungskreisen die Einsicht durch, dass nicht nur grundlegender Beratungs-, sondern vor allem dringender Klärungsbedarf zur verfassungsrechtlichen Dimension künftiger Bundeswehrbeteiligungen bestand. Besondere Brisanz erhielt die Frage dadurch, dass die Diskrepanz zwischen Anspruchs- und Erwartungshaltung auf der einen und unklaren rechtlichen Vorgaben auf der anderen Seite das Narrativ des Beitritts als Erfolgsgeschichte zu unterminieren drohte.[173] Ausgehend von den bisherigen Einsatzerfahrungen bei internationalen Hilfsleistungen drohte das mit dem Beitritt verbundene außenpolitische Selbstverständnis in puncto Bundeswehrbeteiligungen im Spannungsfeld von Anspruch und Wirklichkeit zerrieben zu werden .[174]

Die Folge war eine langwierige interministerielle und ressortübergreifende Grundsatzdiskussion ab Sommer 1974. Die daran beteiligten zuständigen Stellen im Außen-, Verteidigungs-, Innen- und Justizministerium sowie dem Bundeskanzleramt manövrierten sich in eine nicht enden wollende Debatte mit enormer politischer Tragweite. Zudem gerieten dabei auch als wesentlich geltende Grundsätze des bisherigen Sicherheitsverständnisses in Sachen Streitkräfte ins Wanken, die vor, mit und auch noch einige Zeit nach dem Beitritt gerade beim Thema Auslandseinsätze eigentlich als gefestigt und unwiderrufbar gegolten hatten.[175]

---

[171] Vgl. 230 an Herrn Dg, 03.12.1973, in: PA AA B 30 - 113.959.
[172] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973; Vermerk Gruppe II/1, 25.07.1974; VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974, alle in: BArch B 136/17611.
[173] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.; Breitwieser 2010 (b), S. 153-166; Volger 2008, insb. S. 141ff.
[174] Vgl. ebd.
[175] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973; Vermerk Gruppe II/1, 25.07.1974; VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974; Fü S III 5 an AA, 06.08.1974; AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, alle in: BArch B 136/17611.

Ressortübergreifende Klärungsversuche

Den Ausgangspunkt bildeten die vorangegangen Vorüberlegungen des Verteidigungsministeriums von November 1973, also kurz nach dem Beitritt.[176] Während die Frage einer Unterstützung der internationalen Friedensbemühungen zuvor eher rudimentär beantwortet und konkrete Angaben vermieden worden waren, verlagerte sich der Fokus nunmehr auf den zentralen Aspekt, ob überhaupt „verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine mögliche Beteiligung der Bundeswehr" an UN-Missionen bestünden. Das bearbeitende Ressort im Verteidigungsministerium argumentierte jetzt weitaus verhaltener und restriktiver.[177] Die Beurteilung aus dem Sommer 1974 knüpfte eine mögliche Beteiligung der Bundeswehr im UN-Kontext deutlich enger an das Grundgesetz. Als zentral für diese Einordnung wurden die beiden Grundgesetzartikel 24 Abs. 2 und 87a Abs. 2 in enger Auslegung veranschlagt. Nicht nur, dass das Ressort eine restriktivere Interpretation als Maßstab für die weitere Diskussionsgrundlage auswies; es wertete im Zuge der aufkommenden Diskussionen und Klärungsversuche den Stellenwert des Grundgesetzes als solches deutlich auf. Hieraus sprachen mutmaßlich die Vorbehalte eines Ministeriums gegenüber einer übermäßigen Inregressnahme der Streitkräfte, einer fehlenden rechtlichen Absicherung der Soldaten und ganz grundsätzlich gegenüber der Aussicht, Truppenteile künftig in aller Herren Länder entsenden zu müssen.

> „Jede Beteiligung der Bundeswehr an irgendwelchen Einsatzformen von UN-Truppen muß in Einklang mit den grundgesetzlichen Normen stehen."[178]

Mit dieser Einordnung forcierte das bearbeitende Ressort, das Grundgesetz und seine verfassungsrechtlichen Bestimmungen als ausschließliche Bemessungsgrundlage und im übertragenen Sinne Schranke in den Mittelpunkt der interministeriellen Beratungen zu stellen.[179]

---

[176] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973, in: ebd.
[177] Vgl. ebd.; Vermerk Gruppe II/1, 25.07.1974, in: ebd.
[178] VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974, in: ebd.
[179] Dem vorausgegangen waren bereits Überlegungen des zuständigen Rechtsressorts im BMVg im ersten Gutachten zu möglichen Beiträgen der Bundeswehr im Rahmen der VN-Politik der Bundesrepublik aus dem November 1973, sich in der Frage „mit den beteiligten Ressorts (AA, BMI und BMJ) zu beraten und die Angelegenheit anschließend der Bundesregierung zu unterbreiten", vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611; Sowie des Weiteren VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974, Fü S III 5 an AA, 06.08.1974, AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 22.08.1974 und handschriftliche Notiz, Friedenserhaltende Operationen der VN, 28.08.1974, alle in: ebd.

Ziel der ressortübergreifenden Klärungsbemühungen ab Sommer 1974 war es, angesichts des hohen Handlungsbedarfs und -drucks den „Rahmen einer Beteiligung der Bundeswehr“ hinreichend abzustecken. Aus dem Verteidigungsministerium schloss sich daran die Forderung an, „zahlreiche rechtliche, besonders vertragsrechtliche, militärische, organisatorische und technische Fragen“ umfassend in die Beratungen einzubeziehen.[180] Diese Forderung blieb nicht ungehört. Auch das bearbeitende Ressort im Auswärtigen Amt sah es als dringend geboten an, angesichts der sich offenbarenden Interpretationsspielräume insbesondere bei den rechtlichen Aspekten „Voraussetzungen, Art und Modalität einer deutschen Beteiligung“ insgesamt „zu prüfen“.[181]

Vor allem die Frage weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Soldaten, die über das bislang übliche Maß ausschließlich humanitärer und/oder logistischer Unterstützleistungen etwa im Katastrophenfall hinausgingen, beispielsweise die Bereitstellung bewaffneter Einheiten für internationale UN-Friedensmissionen, war von besonderer Brisanz, das es hierfür an „einer ausdrücklichen Verfassungsermächtigung“ mangelte.[182] Die Ursache lag in zwei Umständen begründet: Zum einen gingen Auslegungen der grundgesetzlichen auseinander. Die einen sahen hier durchaus Interpretationsspielraum für weitergehende Deutungen und damit auch mehr Handlungsmöglichkeiten, während die anderen hier nur einen sehr begrenzten Operationsradius ausmachten. Zum anderen mehrten sich Stimmen, die sich für eine Änderung des Grundgesetzes stark machten. Für den Fall umfassenderer Einsatz- und Beteiligungsszenarien müsse durchaus „erwogen werden“, „ob aus Gründen der Klarstellung“ nicht grundsätzlich „eine Verfassungsänderung“ anzustreben sei, so bereits eine Einschätzung des bearbeitenden Ressorts aus dem Verteidigungsministerium vom Herbst 1973.[183]

Beides, sowohl die Ansicht, dass das Grundgesetz weitaus mehr Handlungsspielraum bot als bislang angenommen, als auch die Forderung nach einer Änderung

---

[180] Vgl. VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974; Fü S III 5 an AA, 06.08.1974, beide in: BArch B 136/17611.
[181] Vgl. AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 22.08.1974, in: ebd.
[182] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973, in: ebd.; sowie darauf aufbauend VR II 2 an Leiter Planungsstab, 30.07.1974, Fü S III 5 an AA, 06.08.1974, AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 22.08.1974, alle ebd.; für Kontroversen jenseits der interministeriellen Klärungsbemühungen respektive davon ausgehend s. nachfolgende Kap. 2.3.
[183] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611.

der Verfassung sollte nachfolgend hohe Wellen schlagen und die Dynamik der weiteren Debatte maßgeblich mitbestimmen. Nicht nur, dass eine Änderung des Grundgesetzes ein tiefgreifender Schritt war und eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag vonnöten gewesen wären. Allein die Diskrepanz zwischen weitergehenden Beteiligungsmöglichkeiten im internationalen Kontext auf der einen und der ungeklärten juristischen Ausgangslage auf der anderen Seite trat bei den interministeriellen Beratungen in der Folge immer offener zutage. Die Spannungen intensivierten sich, da die umfassende Unterstützung internationaler Friedensmissionen zum integralen Bestandteil der UN-Außenpolitik erklärt worden war einigen Stimmen zufolge rein rechtlich durchaus weitgehendere Unterstützungsleistungen möglich gewesen wären, als zu dem Zeitpunkt politisch gewollt waren. Zugleich wurden bei den ressortübergreifenden Abstimmungen Forderungen lauter, der Bundesrepublik zudem eine politische Notwendigkeit für eine umfassendere Unterstützung der internationalen UN-Missionen durch die Bundeswehr zusprachen und dies als wesentliches Argument in den Klärungsbemühungen mit zu veranschlagen begannen.[184]

Interessen und Positionen

Eine gemeinsame Besprechung der Ressorts von Innen-, Justiz- und Verteidigungsministerium sowie Auswärtigem Amt im August 1974 sollte den hierfür nötigen Rahmen abstecken. Als Orientierung diente der finanzielle und logistische Hilfsumfang der beiden UN-Missionen UNEF II und UNFIZYP.[185] Zunächst ging das bearbeitende Ressort im Auswärtigen Amt fest von weiteren Unterstützungsanfragen an die Bundesrepublik aus. Es könne kein Zweifel daran bestehen, „daß sich die VN auch in zukünftigen Fällen mit Hilfeersuchen an die Bundesregierung wenden werden". Demgegenüber stand der Anspruch, die Bundesrepublik werde den „Verpflichtungen als Mitglied der VN" auch weiterhin in vollem Umfang nachkommen und die Friedensmissionen „im weitest möglichen Maß" unterstützen.[186] Dazwischen fächerte sich gleich an ganzer Katalog an „grundsätzlichen Fragen" auf, die es aus Sicht der beteiligten Ressorts auf mehreren Ebenen zu klären galt:

[184] Vgl. Breitwieser, 2010 (b), S. 153-166; Maulucci 2004, S. 525f.
[185] Vgl. AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, in: BArch B 136/17611.
[186] Vgl. ebd.

> „Unsere Interessen und unsere Positionen bedürfen einer Klärung unter folgenden Gesichtspunkten:
>
> - Politische Zielsetzung;
>
> - rechtliche Voraussetzungen;
>
> - praktische Möglichkeiten."[187]

Genau an diesen Punkten wurden in den nachfolgenden Beratungen jedoch die Meinungsverschiedenheiten deutlich. Das bearbeitende Ressort im Auswärtigen Amt mahnte etwa vor einem möglichen Automatismus sowie Schnellschüssen beim Thema UN-Missionsbeteiligungen und brachte als Modus und Sprachregelung die sogenannten Einzelfallprüfungen ein:

> „Ob und in welchem Umfang sie [=die Bundeswehr] tätig werden kann, ist eine Frage der politischen Opportunität, über die in jedem Einzelfall nach unseren Interessen unter Berücksichtigung der gesamten Konstellation entschieden werden muß."[188]

Knapp ein Jahr nach dem UN-Beitritt zeichnete sich damit immer deutlicher ab, dass beim Thema Bundeswehr und UN-Missionsbeteiligungen die einzige Klarheit bei den internen Beratungen in der umfassenden Unklarheit zu liegen schien. Diese zentrale Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten erweiterter Einsatzmöglichkeiten schien die verantwortlichen Akteure nachträglich mehr zu fordern, als dies viele vor und mit der Aufnahme in die Vereinten Nationen für möglich gehalten hätten.[189]

Bei den weiteren internen Beratungen hielt sich zunächst die Präferenz für eine pragmatische, eher zurückhaltende Vorgehensweise. „Die bisherige Praxis, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit nicht angezweifelt wurde", könne laut der zuständigen Abteilung im Auswärtigen Amt „auch für weitere rechtliche Überlegungen von Interesse sein". Man orientierte sich an dem, was schon in den Jahren vor dem Beitritt gemäß des Prinzips der Landes- und Bündnisverteidigung bei internationalen Einsätzen angeboten worden war. Zugleich waren die Fragezeichen, ob und was das Grundgesetz überhaupt erlaube und ermögliche, unübersehbar:[190]

---

[187] Ebd.
[188] AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, in: ebd.
[189] Vgl. ebd.; sowie Maulucci 2004, S. 525f; Volger 2008, S. 141 u. 148f.
[190] Vgl. AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, in: BArch B 136/17611.

> „Für die künftigen Erörterungen zeichnet sich die grundsätzliche Frage ab, ob das Grundgesetz überhaupt eine hinreichend klare und unstreitige Rechtsbeteiligung an VN-Friedensaktionen bietet oder ob evtl. eine Änderung des Grundgesetzes ins Auge gefaßt werden muß."[191]

Im Kontrast zur im Zeichen des Beitritts formulierten politischen Zielsetzung, die Friedensbemühungen der UN auch weiterhin umfassend unterstützen zu wollen, avancierte vor allem die Frage des verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums immer mehr zu einer höchst spekulativen Leerstelle. Hieraus entspann sich eine Diskussion – in der teils tiefgreifende Deutungsdivergenzen sichtbar wurden – nicht nur darüber, was politisch überhaupt gewollt war, sondern auch über die Frage, ob sich dieser politische Wille überhaupt durch das Grundgesetz abdecken ließ. Diese Entwicklung war zu diesem Zeitpunkt bedingt durch mehrere Faktoren: die erst nach dem Beitritt und damit relativ spät einsetzende Bearbeitung und Analyse durch die Ministerien, sich auftuende unterschiedliche Auffassungen zur Tragweite und Dimension künftiger Einsatzbeteiligungen in den einzelnen Ressorts, den Glauben der verantwortlichen Akteure, an der ausschließlich logistischen Unterstützung von internationalen Missionen im Zeichen der UN-Mitgliedschaft festhalten zu können, sowie erste gegenläufige Signale aus den Vereinten Nationen selbst, die Bundesrepublik gegebenenfalls auch stärker als bisher in die Bemühungen um Sicherung des Weltfriedens einbinden zu wollen. Die Folge waren ein wachsendes Spannungsverhältnis und Problembewusstsein gleichermaßen: Das eigens attestierte Selbst- und außenpolitischen Traditionsbewusstsein auf der einen und die hieraus resultierende Diskrepanz zwischen politischem Wollen und rechtlichen Können beziehungsweise den rechtlichen Grenzen und Möglichkeiten auf der anderen Seite bedingten sich in ihrer Dynamik gegenseitig.[192]

Die ersten Einordnungen aus den ressortübergreifenden Beratungen im Sommer 1974 brachten wenig Klarheit. Nach wie vor sei man zu „keiner verbindlichen und abschließenden Stellungnahme" im Stande, hieß es aus dem Auswärtigen Amt.[193] Vielmehr verloren sich die Klärungsbemühungen immer stärker in Detailfragen, insbesondere zu den beiden im Mittelpunkt stehenden Artikeln des Grundgesetzes. Beiden Artikeln, 24 und 87a GG, lagen, ausgehend von ihrer

[191] Ebd.
[192] Vgl. AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, in: BArch B 136/17611.
[193] Vgl. ebd.

Entstehungsgeschichte und ihrem historischen Kontext, wesentliche Implikationen zur Rolle der bundesrepublikanischen Streitkräfte zugrunde: Zum einen bezogen sie sich auf die Wiederbewaffnung, zum anderen basierten sie auf der An- und Einbindung in das transatlantische Sicherheitsgefüge. Eine bloße Übertragung oder Ausweitung auf internationale Missionen zur UN-Friedenssicherung schien aus Sicht einiger beteiligter Akteure äußerst fragwürdig – und nachhaltig problematisch. „Insbesondere die Auslegung" der beiden Begriffe „Verteidigung" und „Einsatz" bereitete den Verantwortlichen in diesem Zusammenhang Kopfzerbrechen.[194] Die bundesrepublikanische Verfahrensweise bei internationalen Hilfsleistungen hatte bislang auf einer eher restriktiven Auslegung der beiden Artikel und ihres Wortlauts beruht. Die in Anlehnung an Artikel 24 GG Abs. 2 erfolgte Eingliederung in die NATO im Jahr 1955 hatte die Bundesrepublik, die Bundeswehr und allen voran ihre „wehrpolitische Ausrichtung" eng an die transatlantische Sicherheitsarchitektur gebunden:[195]

> „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern."[196]

Die Bestimmungen aus Artikel 87 GG wiederum sollten einem Missbrauch der Bundeswehr über das Verteidigungsgebot hinaus vorbeugen, mit Schwerpunkt auf einer Verwendung im Innern:[197]

> „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt."[198]

Sowohl Art. 24 als auch 87a waren hinsichtlich ihrer historischen Intention zur Aufstellung und Verwendung der Bundeswehr in der bundesrepublikanischen Entstehungsphase konzipiert worden und an das damals ausgesprochene Einsatzverbot gebunden.[199] Mit Gründung der Bundeswehr 1955 avancierten die Bestimmungen in der Folge zur Grundlage jenes außen- und sicherheitspolitischen

[194] Vgl. ebd.; Breitwieser 2010 (b), S. 159f.
[195] Vgl. Breitwieser 2010 (b), S. 153f.
[196] Deutscher Bundestag: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2009.
[197] Vgl. Breitwieser 2010 (b), S. 153f.
[198] Deutscher Bundestag: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2009.
[199] Vgl. Breitwieser 2010 (b), S. 153f.

Paradigmas, welchem, bis auf wenige Ausnahmen, bis zum UN-Beitritt nahezu unhinterfragt Gültigkeit und Deutungshoheit in politischer, aber auch in rechtlicher Hinsicht zugesprochen worden waren.[200] Die ressortübergreifenden Beratungen mussten sich nicht nur mit den historischen Rahmenbedingungen und der daraus resultierenden sogenannten „Haltung der Zurückhaltung" beim Thema Auslandseinsätze auseinandersetzen. Hinzu kam, dass weder Art. 24 noch Art. 87 konkrete Definitionen der Begriffe ‚Einsatz' und ‚Verteidigung' oder weitergehende Bestimmungen für eine Verwendung der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung enthielten.[201] Dies bot in Anbetracht des UN-Beitritts und der damit einhergehenden Anspruchs- und Erwartungshaltung ausreichend Spielraum für weitergehende Interpretationen, legte zugleich aber auch regierungsinterne Meinungsverschiedenheiten zwischen den beteiligten Ministerien und jeweiligen Abteilungen offen.[202]

Im Verteidigungsministerium sah es die bearbeitende Abteilung als besonders problematisch an, dass es sich bei der „Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen der VN" weder um einen „Einsatz der Streitkräfte im Innern" noch um einen „Einsatz ‚zur Verteidigung'" handele. Eine unmittelbare Legitimation für kommende Unterstützungsleistungen der Bundesrepublik bei internationalen Missionen der UN mochten und wollten die Verantwortlichen daraus nicht ableiten.[203] Offen blieb, ob die „verfassungspolitische Zielsetzung des Art. 87 a Abs. 2 GG" auch solche „Fälle" explizit ausschließe, „in denen die Bundeswehr weder zur Verteidigung noch als Instrument der vollziehenden Gewalt im Innern eingesetzt" werde. Gemeint waren hier dem bearbeitenden Ressort zufolge diejenigen Fälle, die auch schon in der Vergangenheit Anwendung gefunden hatten und bei denen die Bundeswehr zur „Katastrophenhilfe im Ausland […] herangezogen" worden war – ohne auf „einer besonderen Regelung im Grundgesetz" zu basieren.[204] Als Ausweg aus dem drohenden juristischen Klein-Klein wurde hier also der Modus ins Spiel gebracht, die Beteiligungen künftig und weiterhin als Unterstützungsleistungen zu deklarieren und sie schlichtweg definitorisch und begrifflich nicht als „Verteidigung" und „Einsatz" zu

[200] Vgl. ebd.; Troche 2001, S. 293f.
[201] Vgl. Maulucci 2004, S. 526f.
[202] Vgl. ebd.
[203] Vgl. VR II an Fü S III 5, 15.11.1973, in: BArch B 136/17611.
[204] Vgl. ebd.

fassen. Als Vergleichsfolie dienten hierfür, in positiver Argumentation und Auslegung von Artikel 87a, einmal mehr die internationalen Hilfseinsätze der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren. Eine verfassungsrechtliche Einschränkung, die von Art. 87 ausging, sah die bearbeitende Abteilung im Verteidigungsministerium einzig in der „Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Sanktionsmaßnahmen", da hierin „Kriegshandlungen gesehen werden [müßten], die keine Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland im eigentlichen Sinne" darstellten.[205]

In ähnlicher Weise argumentierte die Bewertung aus dem Verteidigungsministerium zur juristischen Tragfähigkeit von Artikel 24. Mit Verweis auf die prinzipielle Grundausrichtung seiner Bestimmung, der Bund könne sich „zur Wahrung des Friedens einem System kollektiver gegenseitiger Sicherheit einordnen", wurde der Passus auch hier im positiven Sinne als Votum für eine grundsätzliche Unterstützungsmöglichkeit von UN-Missionen gewertet und ausgelegt: Artikel 24 Abs. 2 solle mit seiner Bestimmung „wesentliche politische Entscheidungen ermöglichen und nicht hemmen".[206] Das zuständige Ressort im Verteidigungsministerium ordnete in seiner Beurteilung die bestehenden grundgesetzlichen Vorgaben in positiver Auslegung weniger als Hindernis denn als Bestätigung und bis zu einem gewissen Grad auch als Handlungsempfehlung ein. Diese Position, die sich bereits kurz nach dem Beitritt abzeichnete, floss unmittelbar in die ressortübergreifenden Abstimmungen ein und bestimmte die aufkommende Debatte – als eine Lesart unter mehreren – mit.[207]

Im Detail liegen die Unterschiede

Der Teufel lag allerdings im Detail. Bei den weiteren Erörterungen zur Tragweite der beiden Grundgesetzartikel für die Ausgestaltung künftiger UN-Hilfsleistungen durch die Bundeswehr folgten die beteiligten Ressorts höchst unterschiedlichen Lesarten und Deutungen. Deutlich wurde dies in einer Bewertung des Auswärtigen Amtes, das zur weiteren Klärung der Angelegenheit eine Übersicht von Typen und Formen aller bisherigen friedenssichernden Einsätze als Grundlage für die weitere Diskussion zusammengestellt hatte. Neben der Definition des Begriffes ‚Einsätze' problematisierte die bearbeitende Abteilung den in Teilen militärischen

[205] Vgl. ebd.
[206] Vgl. ebd.
[207] Vgl. ebd.

Charakter und die Ausrichtung der internationalen UN-Missionen. Insbesondere „die Frage des Waffengebrauchs“ der UN-Truppen sei „nicht eindeutig geregelt“. Maßgeblich für eine umfassende Einordnung war jedoch die praktische Ausgestaltung der jeweiligen Missionen respektive ihrer Truppenteile vor Ort. Unabhängig von den bislang gängigen UN-Einsatzarten, bei denen militärisches Personal „für Sicherungs- und Ordnungsaufgaben“ vonnöten gewesen sei, gaben die Verantwortlichen im Auswärtigen Amt zu bedenken, müsse man im Hinblick auf eine mögliche Entsendung von Bundeswehreinheiten in erster Linie festhalten, dass es sich dabei generell „nicht um den militärischen Einsatz von Kampftruppen“ gehandelt habe. Was wiederum nicht hieß, dass nicht trotzdem ausreichend qualifizierte Einheiten und Truppengattungen benötigt würden, was den Fokus unmittelbar wieder auf die Bundeswehr lenkte:[208]

> Die VN-Kontingente haben vielmehr in einem militärischen und politisch umstrittenen Raum besonders qualifizierte Polizeiaufgaben zu erfüllen. Zur Durchführung dieser spezifischen Sicherungs- und Ordnungsaufgaben werden Einheiten militärischer Ausbildung benötigt.“[209]

Auch wenn der äußere Missionscharakter häufig etwas anderes suggerierte, wurden häufig eher Soldaten und keine Polizeieinheiten benötigt. Unklar blieb also die genaue Rolle und Bedeutung der Bundeswehr bei künftigen Missionsbeteiligungen im Rahmen der UN.[210]

Die Wahrscheinlichkeit, in anderer Form mit Einheiten der Bundeswehr auftreten zu müssen, stufte das zuständige Ressort als gering ein. „Militärische Kampfeinsätze“ im engeren Sinne seien tatsächlich „nur ein einziges Mal […] bei einem

---

[208] In seiner Zusammenstellung und Analyse unterschied das Auswärtige Amt unter Verwendung der Merkmale „des Charakters und Umfangs der eingesetzten Kräfte, der Aufgabe sowie der Intensität des Eingreifens“ (zwischen) insgesamt vier verschiedenen Einsatzformen in Zusammenhang mit „friedenserhaltenden Operationen“ der Vereinten Nationen: „1. Militärische Gruppen mit Beobachtungsaufgaben, 2. Polizeikräfte und Truppenkontingente mit Polizei- und anderen Verwaltungsaufgaben, 3. Truppenkontingente für Sicherungs- und Ordnungsaufgaben, 4. Truppenkontingente für Sicherungs- und Ordnungsaufgaben mit Kampfeinsatz“. Für die weitere Bewertung ist insofern insbesondere Nr. 3 Truppenkontingente für Sicherungs- und Ordnungsaufgaben von Bedeutung, als dass es aus Sicht des Ministeriums nicht nur die mit am häufigsten verwendete Einsatzform ist, sondern ihre konzeptionelle Grundstruktur am ehesten eine weitreichende Involvierung von Bundeswehreinheiten werden ließ. Vgl. AA an BKamt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 25.10.1974, in: BArch B 136/17611.

[209] Ebd.

[210] Vgl. ebd.

voll unter der Verantwortung der VN stehenden Einsatz […] beschlossen“ worden. Diese Einordnung galt als ermutigendes Signal für die Bundesrepublik, sich beim Thema Bundeswehr und UN-Missionen keine Sorgen machen zu müssen: Die Bundesregierung müsse aller Wahrscheinlichkeit nach gar nicht damit rechnen, Truppen für Kampfeinsätze zu stellen, die es unter dem Dach der UN so gut wie gar nicht gab. Zum Einsatz kamen allenfalls besonders anspruchsvolle Polizeiaufgaben, so eine der Schlussfolgerungen.[211]

Während das Auswärtige Amt eine Klassifizierung aller denkbaren Einsatzszenarien zu erstellen versuchte, um so möglicherweise gemäß eines Ausschlussverfahrens weiter beraten und künftig entscheiden zu können, verfolgten Beurteilungen aus den übrigen Ministerien einen anderen Weg. Hier unternahm man zum Teil den Versuch, sich dem vermeintlich oder tatsächlich vorhandenen Interpretationsspielraum der beiden Grundgesetzartikel 24 und 87 dezidiert inhaltlich anzunähern und auszuschöpfen, um Möglichkeiten und Grenzen bei einem potenziellen UN-Einsatz auszuloten.[212] Die im Innenministerium zuständige Abteilung knüpfte in ihrer Bewertung unmittelbar an die vorangegangenen Beurteilungen von Verteidigungsministerium und Auswärtigem Amt an. Ihre Einschätzung wich im Kern jedoch erheblich von den bisherigen Deutungen ab und schlug dabei zum Teil eine andere Stoßrichtung ein. Die „Beteiligung der Streitkräfte an friedenserhaltenden Operationen der VN“ sei zwar „im Grundgesetz nicht ausdrücklich vorgesehen“; dies spiele aus Sicht der BMI-Abteilung allerdings überhaupt keine Rolle. Denn die „Beurteilung“, ob eine solche Beteiligung „verfassungsrechtlich möglich“ sei, könne und müsse eindeutig von Art. 87 a GG ausgehen. Damit positionierte sich diese Analyse aus dem Innenministerium nicht nur gegen die bereits vorliegenden Einschätzungen, die die Eingliederung in das Vertragswerk der Vereinten Nationen insbesondere auf Basis von Art. 24 vornahmen. Vielmehr stach das darauf aufbauende Plädoyer heraus, dass eine Beteiligung der Bundeswehr durchaus „verfassungsrechtlich zulässig“ sei.[213]

---

[211] Vgl. ebd.
[212] Vgl. ebd.
[213] Vgl. BMI an AA, BKamt, BMJ und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 30.10.1974.

Dieses Votum war insofern bemerkenswert, als es sich in der schwelenden Grundgesetzdiskussion nicht nur klar konträr zu den übrigen Ressorts positionierte, sondern auch den verfassungsrechtlichen Interpretationsspielraum weit und proaktiv auslegte. Dies leitete das BMI aus dem Umstand ab, dass der betreffende Artikel 87 a Abs. 2 GG „lediglich als Sperrvorschrift […] den Einsatz der Streitkräfte im Innern" umfasse. Ein „Einsatz […] außerhalb der Bundesrepublik Deutschland" werde davon nicht tangiert.[214] Im Kern stand damit einem Einsatz der Bundeswehr und Entsendung von Truppen zu internationalen UN-Missionen aus Sicht der Experten im BMI zumindest in diesem Punkt rechtlich nichts im Wege, auch wenn der Befund noch weiter ausdefiniert wurde.[215]

Beim Umfang künftiger Unterstützungsleistungen bei UN-Missionen durch die Bundeswehr orientierten sich die Überlegungen im Innenministerium an dem, was zuvor schon von den anderen Ressorts aufgegriffen und eingebracht worden war: eine Fokussierung auf finanzielle und logistische Hilfsmaßnahmen. Jedoch schien man weitergehenden Beteiligungsformen gegenüber nicht gänzlich unaufgeschlossen. Mit Ausnahme von Missionen, bei denen ein Waffeneinsatz nicht ausgeschlossen werden könne, „dürfte Art. 87 a Abs. GG einer Verwendung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Operationen der VN […] grundsätzlich nicht entgegenstehen […]."[216] Im Prinzip kamen damit alle Einsatz- und Verwendungsarten für die Bundeswehr infrage, ausgenommen explizit besagte Kampfeinsätze, die ohnehin kaum eine Rolle in den Friedenssicherungsbemühungen der Vereinten Nationen spielten. Anders als die übrigen Ministerien jedoch sah das Innenministerium von vornherein einen vorhandenen Handlungsspielraum für Einsatzmöglichkeiten im Grundgesetz angelegt und verankert, was vielmehr die Frage des politischen Wollens in den Vordergrund rückte.

[214] Vgl. ebd.
[215] Vgl. ebd.
[216] Als Beispiele bzw. Möglichkeiten listete das BMI in diesem Zusammenhang folgende Einsatzszenarien auf: humanitäre Hilfsaktionen, Beobachtertätigkeiten, Aufrechterhaltung öffentlicher Dienste; vgl. BMI an AA, BKamt, BMJ und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 30.10.1974, in: BArch B 136/17611.

Abwägungen und Wahrscheinlichkeiten

Von einer gemeinsamen oder gar einheitlichen Einschätzung bezüglich der Handhabung, Sprachregelung und Entscheidungsgrundlage war man zu diesem Zeitpunkt jedoch weit entfernt, was nicht allein an den vielen Konjunktiv-Formulierungen deutlich wurde. Auch zeigte sich immer deutlicher, dass bei der versuchten Ausgestaltung des Spielraums zwischen Grenzen und Möglichkeiten bei den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen umso mehr die Frage nach der politischen Zielsetzung in den Fokus rückte. Das Innenministerium war auf jeden Fall äußerst engagiert, den nötigen Argumentations- und Handlungsspielraum für den Fall, dass man sich doch noch alle Unterstützungs- und Beteiligungsformen offenhalten wolle, auch noch anderweitig ausfindig zu machen:

> Eine Beteiligung deutscher Streitkräfte an den friedenserhaltenden Operationen der VN in den Fällen, in denen die Voraussetzungen des zulässigen Einsatzes gemäß Art. 87 a Abs. 2 GG nicht erfüllt sind, könnte evtl. über die Regelungen in Art. 24 GG gedeckt sein."[217]

In der bearbeitenden Stelle im Justizministerium fiel die Einordnung hingegen völlig anders und zum Teil komplett gegensätzlich aus. Dies betraf einerseits die grundsätzliche Tendenz einer Empfehlung an die Bundesregierung zu Entsendungsmöglichkeiten deutscher Soldaten bei UN-Missionen, anderseits zugleich die Auslegung etwaiger grundgesetzlicher Bestimmungen.[218] Dabei stellte sich das im BMJ zuständige Ressort mit seinem Gutachten insbesondere gegen die vom Innenministerium zuvor ins Feld geführte Auffassung, dass eine umfassende Beteiligung der Bundeswehr in erster Linie auf Basis von Artikel 87a Abs. 2 erfolgen könne, und unterstellte damit zugleich ein irrtümlich-fehlgeleitetes Verständnis der Rechtsnormen. Die genannte rechtliche Einschätzung in Bezug auf den Artikel könne nicht zutreffen, so die Entgegnung, da – historisch bedingt – von den Verfassern des Grundgesetzes nur eine Lesart angedacht gewesen sei und

> „[…] Art. 87 a Abs. 2 GG bei richtigem Verständnis nur den Einsatz von Streitkräften im Innern betrifft."[219]

---

[217] Ebd.
[218] Vgl. BMJ an AA, BKamt, BMI, und BMVg: Verfassungrechtliche Zulässigkeit einer Beteiligung der Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland an Friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen, 15.07.1975, in: BArch B 136/17611.
[219] Ebd.

Diese Einordnung zielte darauf ab, den vom Innenministerium präferierten Artikel 87a und seine Interpretation gewissermaßen wieder aus dem Spiel zu nehmen. Das BMJ ging in seiner Argumentation sogar noch einen Schritt weiter: Da der Artikel „zur Frage der Zulässigkeit des Einsatzes der Streitkräfte im Ausland" offenkundig „schweige", müsse bei der Frage nach der „Möglichkeit" und die „Grenzen eines Einsatzes" der Fokus auf andere verfassungsrechtliche Gegebenheiten gerichtet werden, so die Forderung.[220] Dabei wurde via Artikel 24 Abs. 2 eine argumentative Leerstelle aufgriffen, die aus Sicht der Experten im Justizministerium von vornherein gar nicht erst zum Gegenstand gemacht und vertieft worden war, nämlich der Beitritt selbst beziehungsweise die Konsequenzen daraus.[221] Das allein war in der Eingabe und im Vorstoß des bearbeiteten Ressorts für die zugrunde liegende Deutung bei weitem nicht alles. Denn Art. 24 Abs. 2 wurde von nicht nur als primäre Legitimationsgrundlage vorangestellt, sondern zugleich auch deutlich weiter interpretiert und ausgelegt. Als „entscheidend" für diese Gegenmeinung stellte das BMJ seinem Votum die Interpretation voran, dass Art. 24 Abs. 2 GG auch deutlich weitergehende Szenarien respektive umfassendere Unterstützungsleistungen durch die Bundeswehr rechtfertigen würde bzw. sich diese darüber legitimieren ließen. Hinsichtlich künftiger Missionsbeteiligungen der Bundeswehr postulierte das Ministerium entschieden,

> „[…] daß sich das Grundgesetz in dieser Bestimmung zur Zulässigkeit einer aktiven Mitwirkung des Bundes an der Wahrung des Friedens in der Welt bekennt, damit auch einen Einsatz von Streitkräften im Rahmen der VN rechtfertigt."[222]

Das BMJ-Ressort legte damit seine Interpretation von Artikel 24 Abs. 2 nicht nur weiter aus als die bisherigen Deutungsangebote. Zugleich ließ sich daraus ein Plädoyer für ein verstärktes Engagement bei künftigen UN-Friedensmissionen herauslesen.[223] Entsprechend hoben die Ausführungen auf die Bedeutung des Weltfriedens und der Friedenssicherung als zentralem Leitmotiv ab und wurden mit dem „Bekenntnis zum Friedensprinzip" aus dem Grundgesetz gleichgesetzt. Für die

[220] Vgl. ebd.
[221] Vgl. BMI an AA, BKamt, BMJ und BMVg, 30.10.1974, in: ebd.
[222] BMJ an AA, BKamt, BMI und BMVg, 15.07.1975, in: ebd.
[223] Vgl. ebd.

künftige UN-Politik war für das BMJ-Ressort mit dem Beitritt eine „positive Entscheidung für die aktive Mitarbeit an der Verwirklichung dieses Prinzips“ getroffen worden.[224]

Eine entsprechende Verantwortung könne auch nicht durch die Bestimmungen aus Art. 87 a Abs. 2, nach denen eine Verwendung der Bundeswehr nur im Bündnisfall bzw. zur Verteidigung zulässig sei, ausgehebelt werden. Einmal mehr wurden damit in den ressortübergreifenden Beratungen beide Grundgesetzartikel gegeneinander aufgewogen und in Stellung gebracht. Ausschlaggebend für die Experten im Justizministerium: eine Verpflichtung zur Unterstützung bei der Wahrung des Weltfriedens:

> „Hier geht das Prinzip der Mitverantwortung für die Erhaltung des Weltfriedens vor, das sich auch in anderen Grundsatzentscheidungen findet.“[225]

Gegen diese im Kern eher weitläufige Interpretation und Lesart der rechtlichen Gegebenheiten positionierte sich im weiteren Abstimmungsprozess wieder das Verteidigungsministerium und forderte vielmehr eine deutlich restriktivere Auslegung der rechtlichen Parameter.[226] Für die weiteren Beratungen und Klärungsbemühungen kam es aus Sicht der Verteidigungsexperten eher darauf an, sich beim Thema Bundeswehreinsätze auf das „zu konzentrieren“, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt rechtlich schon „möglich“ und zugleich auch „am wahrscheinlichsten“ sei. Hierbei bezog man sich auf die bislang gängige Praxis in erster Linie finanzieller und logistischer Unterstützungsangebote.[227] Auch der in diesem Zusammenhang vereinzelt bereits geforderten Änderung des Grundgesetzes erteilte das BMVg eine klare Absage und machte demgegenüber die Forderung stark, die Frage nach der „Opportunität notwendiger gesetzgeberischer Schritte“ vielmehr von der jetzigen Diskussion abzutrennen und erst – wenn überhaupt – „in einer weiteren, späteren Phase […] zu klären“.[228] Der „Notwendigkeit verfassungsändernder Schritte“ wurde

---

[224] Vgl. ebd.
[225] Ebd., insb. S. 7.; hier wird auch noch auf Art. 1 Abs. 2 usw. verwiesen sowie S. 8: Voraussetzungen für einen Einsatz: Beschluss des Sicherheitsrates, Einverständnis der Streitparteien sowie Oberbefehl der UN.
[226] Vgl. BMVg an AA: Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen, Januar 1976, S. 1-7, in: BArch B 136/17611.
[227] Vgl. ebd.
[228] Vgl. ebd.

allenfalls eine „außerordentlich geringe politische Wahrscheinlichkeit“ attestiert, da man im Ministerium vorrangig mit Anfragen zu logistischen Hilfsmaßnahmen rechnete. Zudem warnten die Verteidigungsexperten vor Unwägbarkeiten einer möglichen Verfassungsänderung, da auch der Umsetzung der zugunsten erweiterter Handlungskompetenzen der Bundeswehr veränderten Grundgesetzparameter in die Praxis „beträchtliche Schwierigkeiten“ allenthalben „entgegenstünden“. Und dieses Risiko war zum damaligen Zeitpunkt offenbar niemand im Verteidigungsministerium einzugehen bereit.[229]

Drei Jahre später

Knapp drei Jahre nach dem UN-Beitritt traten die interministeriellen Beratungen zur Frage der Missionsbeteiligungen durch die Bundeswehr weiter auf der Stelle. Es herrschte nicht nur generelle Unklarheit über die Auslegung und Tragfähigkeit der rechtlichen Parameter sowie der politischen Zielsetzung, auch hatten die beteiligten Ressorts vielmehr unterschiedliche und zum Teil divergierende Positionen eingenommen. Was rechtlich möglich und politisch nötig war, darüber gingen die Meinungen in diesem Stadium der Debatte weit auseinander. Dass sich daran etwas ändern würde, war nicht absehbar.[230] Eher im Gegenteil: Das Verteidigungsministerium votierte klar gegen eine mögliche Grundgesetzänderung und stellte sich damit einerseits gegen die Position des Auswärtigen Amtes, welches die entsprechende Option ins Spiel gebracht hatte. Andererseits bezog man auch gegenüber dem Justizministerium und dessen Gewichtung von Art. 24 GG Stellung. In Abgrenzung zu den Forderungen aus dem BMJ sah die Analyse des BMVg nicht nur politisch einen deutlich geringeren rechtlichen Handlungsspielraum für einen umfassenderen Rückgriff auf mögliche Leistungen der Bundeswehr bei UN-Friedensmissionen gegeben sowie überhaupt nötig.[231] Entgegen der Fokussierung der Ressortkollegen auf eine weitläufige Interpretation von Artikel 24 GG fußte die Argumentation des BMVg wiederum einzig und allein auf Artikel 87 GG. Diese Vorbehalte wurden nicht nur in den Mittelpunkt gerückt und als alleinige Entscheidungsinstanz für die Beteiligung an internationalen Einsätzen veranschlagt. Es war auch eine

[229] Vgl. ebd.
[230] Vgl. Maulucci 2004, S. 526f.
[231] Vgl. BMVg an AA: Friedenserhaltende Maßnahmen der Vereinten Nationen, Januar 1976, S. 7, in: BArch B 136/17611.

Mahnung, die Gedankenspielen zu potenziell weitergehenden Unterstützungsformaten grundsätzlich ablehnend gegenüberstand. Im Chor der vielzähligen Stimmen tat sich das BMVg als Hüter des Bewährten und Bremser hervor, was die konkrete Verwendung der Streitkräfte betraf. Man konnte den Eindruck gewinnen, dass das Ministerium der Überlegung folgte: keine Experimente mit der Truppe. Insbesondere jegliche militärischen Optionen, die über die bisherige Form der Unterstützung bei internationalen Missionen hinausgingen, sollten schon rechtlich betrachtet ausscheiden.[232]

> „Die Verwendung von Personal und Material der Bundeswehr für friedenssichernde Maßnahmen in Form eines militärischen Einsatzes ist unzulässig (Art. 87 a Abs. 2 GG)."[233]

Vielmehr sollte aus Sicht der Verteidigungsexperten mit Bedacht und auf Basis der bisherigen Praxis internationaler Einsatzbeteiligungen in bewährter Weise agiert werden:

> „Die Verwendung von Personal und Material der Bundeswehr im Rahmen von Maßnahmen der VN kommt daher nur in Betracht, wenn es sich um humanitäre Hilfsaktionen und Beobachtungstätigkeiten handelt oder es zur Aufrechterhaltung öffentlicher Dienste erforderlich ist." [234]

Nicht zuletzt aufgrund des „bedeutenden politisches Gewichts" mahnte das bearbeitende BMVg-Ressort darüber hinaus eine zügige Klärung der Angelegenheit an und forderte eine Entscheidung auf höchster Kabinettsebene.[235]

Immer offenkundiger zu diesem Zeitpunkt der Debatte lange nach dem Beitritt sowie unzähligen Stellungnahmen und Gutachten mit teils divergierenden Auffassungen wurde damit, dass eine Entscheidung beziehungsweise Handlungsgrundlage fehlte und eine solche dringend herbeigeführt werden müsste.[236] Auch knapp drei Jahre nach dem Betritt zu den Vereinten Nationen war damit das, was zum hauptsächlichen Gegenstand interministerieller Beratungen geworden war, immer noch umstritten, wenn nicht noch umstrittener als jemals zuvor: Statt in eine rechtliche Klärung und gemeinsame Arbeitsgrundlage mündeten die

[232] Vgl. ebd.
[233] Ebd.
[234] Ebd., S. 6.
[235] Vgl. ebd.
[236] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 526f.

ressortübergreifenden Erörterungen in konträre Meinungen, interpretative Mutmaßungen und vor allem in noch mehr Unklarheit.[237] Ins Zentrum rückte die Frage nach Möglichkeiten, Grenzen und Notwendigkeit konkreter Unterstützungsformen der Bundeswehr im Kontext von UN-Missionen gerade in rechtlicher Hinsicht. Hatte zunächst auf der Ebene einer im Zeichen des Beitritts allgemein verbindlich formulierten Absichtserklärung hinsichtlich der politischen Notwendigkeit und auch Möglichkeit einer generellen Einbeziehung der Bundeswehr – vor allem hinsichtlich logistischer Unterstützung – noch weitgehende Einigkeit geherrscht, differenzierten sich in der Folge immer deutlicher die unterschiedlichen Positionen der Häuser heraus.

Die – wohlgemerkt erst *nach* dem Beitritt – einsetzenden und immer länger andauernden interministeriellen Klärungsbemühungen zwischen Außen-, Justiz-, Innen- und Verteidigungsministerium sowie dem Bundeskanzleramt zur Frage der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen einer künftigen Beteiligung der Bundeswehr an UN-Missionen warfen weitaus mehr Fragen und Deutungsdivergenzen auf als erwartet. Die Folge: Das, was eigentlich zur weiteren Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Grundlagen künftiger Beteiligungen gemäß dem Credo der internationalen Friedenssicherung gedacht war, kehrte sich im Zuge ausufernder und langwieriger Debatten ins Gegenteil um. Das Resultat: Die von den einzelnen Ressorts und Ministerien propagierten Interpretationen, insbesondere des verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums, aber auch der Dimension einer damit einhergehenden politischen Notwendigkeit einer umfassenderen Unterstützung künftiger UN-Friedenseinsätze durch die Bundeswehr, standen sich teils diametral gegenüber. Dieser Umstand schlug sich jenseits interministerieller Klärungsbemühungen auch unmittelbar in der praktischen Handhabung von weiterer Missionsanfragen durch die Vereinten Nation nieder und heizte die Debattendynamik weiter an. Über allem stand die immer dringlicher werdende Frage nach der tatsächlichen und zukünftigen Rolle und Bedeutung der Bundesrepublik beziehungsweise Bundeswehr bei internationalen UN-Friedenssicherungsmissionen (s. nachfolgendes Kap. 2.3).[238]

[237] Vgl. Maulucci 2004, S. 526f.
[238] Vgl. ebd.

Letzten Endes brachte auch ein zwischenzeitlicher Versuch aus dem Auswärtigen Amt, auf Basis der vorliegenden Einschätzungen der beteiligten Ressorts ein vorläufiges „Ergebnis der bisherigen Untersuchung" herbeizuführen, keinen Erfolg.[239] Mitte 1976 schienen die verantwortlichen Akteure vom Vorhaben, in Anlehnung an die im Zeichen des Beitritts geäußerte politische Zielsetzung umfassender Unterstützung der UN-Missionen durch die Bundesrepublik „die nötigen rechtlichen Voraussetzungen" zu schaffen, weiter entfernt denn je – und die konträren Standpunkte sollten sich noch verhärten.[240] Bedingt wurde diese Zuspitzung der Debatte auch durch eine vermehrte Thematisierung der Frage in der Öffentlichkeit beziehungsweise in Teilen der Printmedien. Insbesondere Kommentare und Artikel in der Presse begannen die Frage nach der politischen Leitlinie und verfassungsrechtlichen Grundhaltung einer bundesrepublikanischen Einsatz- und Unterstützungspraxis in Zusammenhang mit dem UN-Beitritt kritisch zu reflektieren, womit der Sachverhalt nicht nur Aufmerksamkeit gewann, sondern in der Folge noch zusätzliche Brisanz und Dynamik erhielt. Die rechtliche Problematik sollte zusehends mit der Suche nach einer politischen Richtungsentscheidung verschmelzen und sich zu einer die Außenpolitik der Bundesrepublik betreffenden Grundsatzfrage zum Thema Sicherheit und Streitkräfte verschränken, wie nachfolgend deutlich werden wird. Eine Folge war ein zunehmendes Verlagern und Ausufern der Diskussionen von der bislang interministeriellen, regierungsinternen auf eine breiter gelagerte, auch öffentliche Ebene. Mit den einsetzenden interministeriellen Klärungsbemühungen als Ausgangspunkt und dem beabsichtigten internationalen Engagement als Resultat des Beitritts zu den UN avancierte die Suche nach einer eindeutigen Antwort auf Grenzen, Möglichkeiten und den Notwendigkeiten möglicherweise auch weitergehenden Einsätzen der Bundeswehr im internationalen Kontext rechtlich wie ebenso politisch in der Folge immer mehr zu einer langanhaltenden und weite Kreise ziehenden Debatte.

[239] Vgl. AA an BKAmt, BMJ, BMI und BMVg: Grundsätzliche Fragen der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an friedenserhaltenden Operationen der VN, 15.06.1976; AA an BKAmt, BKJ, BMI und BMVg, 29.08.1974, beide in: BArch B 136/17611.
[240] Vgl. ebd.

2.3 „Nur die Zahlmeister" – Zwischen Selbstbeschränkung und neuem außenpolitischen Selbstbewusstsein

Jenseits der andauernden Klärungsbemühungen um die rechtliche Dimension der Unterstützung von UN-Missionen – primär durch die Bundeswehr – auf interministerieller Ebene waren die zentralen Verantwortlichen der Regierung Schmidt ab 1974 in der Praxis darum bemüht, das Leitbild einer zuverlässigen Unterstützernation festzuschreiben. Ein Fluchtpunkt dieser Bemühungen, mit dem zugleich auch ein neues außenpolitisches Selbstbewusstsein einherging, war die Übernahme eines nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Jahre 1977/78. Allerdings mussten die Bonner Protagonisten sich auch daran messen lassen, ob sie im Rahmen dieses Engagements die Friedensmissionen der UN auch weiterhin mit den vorrangig angebotenen finanziellen und logistischen Hilfen – angemessen wie ausreichend – unterstützen würden können.[241] Diese militärische Selbstbeschränkung wurde für die Bundesrepublik zu einem Gradmesser der neuen Rolle und einem entsprechenden Selbstverständnis, nicht nur auf interministerieller Ebene, sondern auch international.

Von der UNEF-II-Erfahrung ausgehend, navigierte sich das neue Selbstverständnis beim Thema Engagement für den Weltfrieden in Punkto UN-Missionen in der Phase von 1974 bis 1978 zwischen Selbstvergewisserung und Selbstbeschränkung auf der einen und dem avisierten außenpolitischen Selbstbewusstsein auf der anderen Seite. Insbesondere zwei Nachfolgemissionen der UN, UNFIZYP 1974 (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus) und UNIFIL 1978 (United Nations Interim Force in Lebanon), sollten sich nach dem Willen der zuständigen Verantwortlichen auf Ressortebene möglichst nahtlos in das bisherige Engagement der Bundesrepublik einfügen und, was die aufgeworfene Frage einer Beteiligung der Bundeswehr betraf, nach außen möglichst geräuschlos erfolgen. [242] Die beteiligten Ministerien nahmen die neuerlichen Missionen dabei in erster Linie zum Anlass, die Rolle und das Selbstbild des zwar nur bedingt einsatzbereiten, aber höchst engagierten und pflichtbewussten UN-Mitglieds herauszustreichen – während intern die Debatte weiter schwelte.[243] Argumentativ eingefasst wurde das vorläufige Festhalten

[241] Vgl. ergänzend Maulucci 2004, S. 528f.
[242] Vgl. ebd.
[243] Vgl. ebd.

an dezidiert finanziellen und logistischen Unterstützungsformen mit Parametern wie „aktive Beteiligung“, „Pflichtbewusstsein bzw. Pflichterfüllung“ und „Handlungsfähig(keit)“. Dieses Leitmotiv wurde von den Verantwortlichen für die interne Bearbeitung, aber darüber hinaus auch für die bundesrepublikanische Rolle innerhalb der Vereinten Nationen und gegenüber der Öffentlichkeit veranschlagt. Es sollte der Eindruck entstehen, dass die Bundesrepublik im Zuge der internationalen Profilierung und Profilbildung – trotz oder jenseits intern noch vorhandenen Klärungsbedarfs in Sachen Unterstützung der UN-Missionen – ihre Rolle bereits gefunden habe.[244]

Der nächste Prüfstein in Sachen UN-Missionsbeteiligungen ereilte die Bundesrepublik bereits kurz nach der UNEF-II-Mission. Ausgangspunkt war eine erneute Anfrage durch die Vereinten Nationen, die bereits zu Beginn des Jahres 1974 dem Verteidigungsministerium vorlag. Wenig später, im Verlauf des Sommers, konkretisierten sich die Planungen. Die Weltorganisation beabsichtigte, angesichts wiederaufflammender Auseinandersetzungen im andauernden Zypern-Konflikt, ihre seit 1964 vor Ort stationierten Truppen der UNFIZYP personell zu verstärken. Eine entsprechende Bitte erging dann, im August 1974, auch an die Bundesrepublik.[245] Konkret bezog sich die Anfrage der Vereinten Nationen auf den Transport schwedischer Einheiten auf die zypriotische Halbinsel – in erster Linie eine rein logistische Leistung, die hinsichtlich Umfang und Tragweite ähnlich überschaubar wie bei vorangegangenen Missionen ausfiel. Die zuständigen Stellen in den beteiligten Ministerien beabsichtigten folglich, bei der Einstufung und Handhabung dieser Unterstützungsbitte in gleicher Weise zu verfahren.[246] Nach eingehender Prüfung des Vorgangs und Abstimmung untereinander wurde über das Ansinnen des UN-Generalsekretärs positiv beschieden. Sowohl aus dem Bundeskanzleramt als auch vonseiten des Auswärtigen Amtes erhielt die angedachte Hilfsleistung der Bundeswehr die entsprechende Zustimmung. Grünes Licht gab es ebenso aus dem Verteidigungsministerium. Die wesentlichsten „Bedingungen des BMVg“ seien „erfüllt“, wie das

[244] Vgl. ebd.
[245] Vgl. Fü S III 5, Informelle Anfrage, 28.01.1974, in: BArch BW 1/183850.
[246] Vgl. Fü S III 5, 07.08.1974, in: ebd.

zuständige Ressort nur wenig später zum finalen Sachstand der Entscheidungsfindung hervorhob.[247]

Zwar zog das UN-Generalsekretariat seine Anfrage wenig später wieder zurück. Damit zeichnete sich jedoch zu diesem Zeitpunkt bereits ab, dass in der Regierung Schmidt in der Praxis in Sachen Bundeswehr und UN-Missionsbeteiligungen eine Fortführung der bisherigen Linie angedacht wurde – ungeachtet der andauernden Diskussionen um die verfassungsrechtlichen Grenzen und Möglichkeiten.[248] So hatten sich bereits im Vorfeld der UNFIZYP-Entscheidung Auswärtiges Amt und Verteidigungsministerium darauf verständigt, dass für aus Sicht der Bundesrepublik „keine deutschen Truppen […] zur Verfügung" gestellt würden. Auch war man bei den zuständigen Stellen darauf bedacht, jegliche Diskussion um einen erweiterten Handlungsspielraum – auch außerhalb der interministeriellen Hemisphäre – gar nicht erst aufkommen zu lassen. Bei der offiziellen Verlautbarung zum neuerlichen Engagement sollte, so die Einschätzung im Verteidigungsministerium, tunlichst darauf geachtet werden, dass in erster Linie „organisatorische und operative Gründe" als entscheidendes Kriterium in Bezug auf den Umfang genannt würden.

Der Fokus der beteiligten Protagonisten in den Ministerien richtete sich zu diesem Zeitpunkt, unmittelbar nach dem Beitritt, ganz offenkundig auf die Außendarstellung der Bundesrepublik und weniger auf den Aufgabenbereich der Bundeswehr im Zusammenhang mit internationalen UN-Missionen. Man war tunlichst darauf bedacht, den Kopf erst einmal unten zu halten, gegebenenfalls nicht mehr als nötig anzubieten, dafür die Fahne an anderer Stelle aber umso höher zu hängen.[249] Aus beiden Häusern, dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium, erging im Hinblick auf die Sprachregelung die Mahnung, jegliche argumentative Form der „Eigendiskriminierung" nach Möglichkeit zu vermeiden.[250] Nach UNEF-II machte UNFIZYP als weitere Bewährungsprobe deutlich, welche Schwerpunkte die zuständigen Akteure so kurz nach dem Betritt setzten. Offenkundig galt einerseits das Ziel, gewissermaßen als pragmatische Lösung, die Beteiligung der Bundeswehr zur Unterstützung internationaler UN-Missionen möglichst geräuschlos

[247] Vgl. ebd.
[248] Vgl. Fü S III 5, 08.08.1974, in: ebd.
[249] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.
[250] Vgl. Notiz Oberst Altenburg, 26.07.1974, in: BArch BW 1/183491.

abzuwickeln – und hinsichtlich des Umfangs genau so wie auch schon vor dem Beitritt zu verfahren. Auf der anderen Seite war es an dem Neumitglied, Pflichtbewusstsein, Engagement und neuen Elan bei der Sicherung des Weltfriedens an den Tag zu legen.[251] Die zudem schwelende Frage bezüglich der rechtlichen Dimension, genauer gesagt: der potenziellen Möglichkeiten und Grenzen, spielte in der Praxis – noch – keine unmittelbare Rolle. Der Schwerpunkt von Aufgaben- und Einsatzgebiet in Sachen Bundeswehr war und blieb logistisch verortet. Darüber hinaus galt weiterhin die Beschränkung auf das Paradigma der Landes- und Bündnisverteidigung.[252]

Ganz unheikel war die Anfrage zur Zypern-Mission für die Bundesrepublik allerdings nicht. Denn in diesem Fall waren, im Gegensatz zu anderen internationalen Konfliktkonstellationen, mit der Türkei und Griechenland nicht nur zwei NATO-Mitgliedsstaaten involviert. Der schwelende Konflikt tangierte damit unmittelbar auch das Interesse und Hoheitsgebiet des transatlantischen Bündnisses. Eine etwaige Lageeinschätzung im Verteidigungsministerium stufte die Vorkommnisse rund um den Konfliktfall und die Region nicht zuletzt unter diesen Gesichtspunkten als „neuralgische Stelle" ein.[253] Rein theoretisch also hätte man mit dem Angebot eines auch weiterreichenden Unterstützungsbeitrages – etwa in Sachen Bundeswehrbeteiligung – im Zuge der UNFIZYP-Mission zugleich auch einen Beitrag zur Stabilisierung des Bündnisses leisten und unter UN-Flagge auf NATO-Gebiet operieren können. Es blieb jedoch beim bisherigen Prinzip: Aufgaben- und Einsatzgebiet der bundesrepublikanischen Streitkräfte war primär die Landes- und Bündnisverteidigung. Bei internationalen Einsätzen dagegen, wie etwa im Rahmen der UN-Missionen, kamen gegenwärtig allenfalls logistische Beiträge infrage.[254]

Sorgfältige Prüfung und Einzelfälle

Die Erfahrungswerte aus UNEF-II und UNFIZYP jedenfalls wurden von der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt im Herbst 1974 zum Anlass genommen, für künftige Anfragen daraus einen Präzedenzfall abzuleiten. Es galt, einen

[251] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.
[252] Vgl. ebd.
[253] Vgl. Fü S III, 09.08.1974; Fü S III, (2), 09.08.1974, beide in: BArch BW 1/183491
[254] Vgl. ebd.; Die Bundesrepublik unterstützte die Friedenstruppen auf Zypern (UNFIZYP) im Zeitraum von 1964-1973 bereits als drittstärksten Finanzbeitrag unter den beteiligten Nationen, vgl. Aufzeichnung 17./18.10.1974, in: ebd.

geeigneten Modus Operandi ebenso abzustecken wie eine Sprachregelung zur argumentativen Rahmung der jeweiligen Entscheidung zu finden. Hier bot etwa eine Oppositionsanfrage im Bundestag Gelegenheit, für die neuerlich anstehende Missionsbeteiligung nicht nur die bislang geleisteten finanziellen Beiträge in aller Ausführlichkeit zu thematisieren.[255] Auch wurden die UNEF-II-Missionsbeteiligung als solche und allen voran die sogenannten freiwilligen Sonderleistungen als ganz besonders eindrückliches Beispiel betont. Vor allem die Bereitstellung logistischer Hilfsmaßnahmen war aus Sicht der Protagonisten im Auswärtigen Amt hervorzuheben. Sie rangierte auch für künftige Missionsbeteiligungen an allererster Stelle. Diese Maßgabe wurde einerseits hinsichtlich der Außendarstellung und andererseits als Orientierungspunkt künftiger Praxisleistungen veranschlagt:

> „Das […] erwähnte Beispiel des Transports von UNEF-Kontingenten mit Bundeswehrmaschinen zeigt, daß die Bundesregierung die Mitwirkung der Bundeswehr grundsätzlich für möglich hält und daß die Bundeswehr in einem Fall auch schon durch logistische Hilfe mitgewirkt hat."[256]

Allein daraus einen Automatismus abzuleiten, kam jedoch zu diesem Zeitpunkt für die Verantwortlichen nicht infrage. Es sollte nach wie vor als Prämisse ausgegeben werden, dass „über Art und Ausmaße einer Beteiligung", nicht zuletzt bei Einbeziehung der Bundeswehr, nur „in jedem Einzelfall" und nach „sorgfältiger Prüfung aller Aspekte entschieden" werden könne.[257] Von den einhergehenden Diskussionen um das Grundgesetz war hier jedoch, in diesem Zusammenhang und an dieser Stelle – noch – keine Rede. Aus Sicht der Verantwortlichen galt es, das Problem zu umschiffen und gleichzeitig der Gefahr einer übermäßigen Inregressnahme, Hilfe zu leisten, vorzubauen. Demgegenüber verlegte man sich auf den Allgemeinplatz, auf Basis früherer bzw. vorangegangener Erfahrungswerte und mit UNEF-II als Ausgangspunkt „friedenssichernde Maßnahmen" der UN weiterhin grundlegend unterstützen zu wollen – zumindest soweit „dies möglich ist".[258]

Denn unverkennbar war zu diesem Zeitpunkt, dass nicht nur die Verantwortlichen im Auswärtigen Amt die Sorge umtrieb, mit einer ungewollten Aufmerksamkeit einerseits sowie einem unkontrollierten Ausufern der intern andauernden

[255] Vgl. Schreiben 230, 15.10.1974, in: BArch BW 1/183491.
[256] Vgl. ebd.
[257] Ebd.
[258] Vgl. ebd.

Diskussionen mit Störgeräuschen auch von außerhalb andererseits konfrontiert zu werden. Ein Hinüberschwappen der Debatte in die Öffentlichkeit und die Provokation jeglicher Spekulationen, vor allem um die Dimension respektive Möglichkeiten und Grenzen auch weitergehender Missionsbeteiligungen, wollten die zuständigen Akteure unbedingt vermeiden. Demgegenüber erschien die vorläufige Fokussierung auf vorrangig logistische Unterstützungsformen der Bundeswehr als weniger problematisch.[259] So zielte eine Empfehlung des Verteidigungsministeriums zum einen darauf, der Option logistischer Unterstützungsformen der Bundeswehr zunächst auch weiterhin Priorität einzuräumen und als gegenwärtig alternativlos einzustufen. Das Thema Grundgesetz, genauer gesagt die andauernden internen Diskussionen, sollten nach Möglichkeit erst einmal außen vorbleiben:

> „Der Einsatz der Bundeswehr für VN-Aktionen außerhalb der Bundesrepublik hat verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen, die zur Zeit von den Ressorts geprüft werden. Die Meinungsbildung ist noch nicht abgeschlossen. Eine grundsätzliche Stellungnahme zu dieser Frage soll deshalb möglichst vermieden werden. Es läßt sich jedoch sagen, daß Bedenken gegen die Beteiligung an logistischen Maßnahmen nicht bestehen."[260]

Es handelte sich also um eine rein strategische Abwägung in dem Wissen, auch in Zukunft mit möglichen Missionsanfragen zur Beteiligung der Bundesrepublik konfrontiert zu werden. Die Fokussierung auf Logistikhilfen durch die Bundeswehr als vorläufig präferierte Lösung war zu diesem Zeitpunkt der Versuch, nach dem Beitritt bei der Frage internationaler Streitkräftebeteiligungen erst einmal möglichst geräuschlos im Soll zu bleiben und nicht mehr als nötig zu offerieren. Zugleich war es eine Form der Selbstvergewisserung, auch mit dem bisherigen Format in Sachen Hilfsleistungen den Anforderungen und Ansprüchen, zumindest fürs Erste, allemal Genüge tun zu können.[261] Hinzu kam die Sorge, dass sich die „Anfragen der VN" langfristig tatsächlich auch „auf die Entsendung von Bundeswehreinheiten" erstrecken könnten, sich also nicht mehr nur auf rein logistische Zwecken beziehen würden.[262]

---

[259] Vgl. Schreiben 230, 15.10.1974 (2), in: BArch BW 1/183491.
[260] Ebd.
[261] Vgl. ebd.
[262] Vgl. AA 230, 22.01.1975, in: PA AA B 14 – 120.948.

Selbstwahrnehmung und Rollenverständnis

Von dieser Selbstwahrnehmung ausgehend, zielten folglich, in der Phase von 1974 bis 1978, die Bemühungen in den beteiligten Ressorts darauf ab, die Rolle der Bundesrepublik für kommende internationale UN-Einsätze als praxistauglich und rein logistisch ausgerichtet festzuschreiben. Dabei navigierte man, zwischen Selbstvergewisserung und Absichtserklärung, entlang der ausgegebenen Selbstbeschränkung auf der einen und dem artikulierten außenpolitischen Selbstbewusstsein auf der anderen Seite. Als oberstes Motto und Ziel galt nach wie vor die Bereitschaft zu einer grundsätzlichen „Beteiligung an VN-Friedensoperationen". Diese war und wurde zum integralen Bestandteil der „auf Friedenssicherung ausgerichteten Außenpolitik" erklärt.[263]

Von der zuständigen Abteilung im Auswärtigen Amt kamen dazu klare Worte. Es gebe gerade gar keine Alternative, als zunächst an dem bislang bewährten Prinzip festzuhalten – obwohl vereinzelt auch andere Meinungen hierzu vertreten wurden, wie es in einer entsprechenden Eingabe noch einmal explizit erwähnt wurde. Es bestand ja gerade hinsichtlich der rechtlichen Dimension noch nicht annähernd Einigkeit. Nach dieser Logik wurde zumindest aus Sicht des Auswärtigen Amtes weiterhin diejenige Option priorisiert, die am wenigsten problematisch erschien. Dennoch konnte so ein substanzieller und sichtbarer Beitrag zum ‚neuen' bundesrepublikanischem Engagement in Sachen UN-Missionen und Weltfrieden geltend gemacht werden. Weitergehenden Spekulationen mochte man sich hier zu diesem Zeitpunkt nicht hingeben, sondern wollte die Rolle und Bedeutung der Bundeswehr vielmehr auf das festschreiben, was bereits möglich und konform schien, vor allem hinsichtlich der strittigen Verfassungsfrage. Erkennbar ist (zumindest im Auswärtigen Amt) die eindeutige Tendenz, gut eineinhalb Jahre nach dem Beitritt die Faktoren Handlungsfähigkeit und Pflichterfüllung insbesondere zum Zwecke der Außendarstellung und -politik als handlungsleitend festzuschreiben – und dies nach Möglichkeit ohne Stör- und Nebengeräusche.[264]

Das Plädoyer der Analyse aus dem Auswärtigen Amt sparte dabei nicht mit deutlichen Worten. Gerade angesichts der laufenden Gespräche und Diskussionen

[263] Vgl. ebd.
[264] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 528f.

müsse der Maßstab angelegt werden, dass jede „Entscheidung“ zunächst ausschließlich „im Lichte […] der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für die Beteiligung einer bestimmten Einsatzform“ getroffen werde. Dieser Punkt wurde sogar noch weiter zugespitzt. Es war eine Engführung auf die ‚Logistikdienstleisternation‘ Bundesrepublik Deutschland:

> „Für uns werden dabei Einsätze mit humanitärem Charakter und logistische Aufgaben weiterhin im Vordergrund stehen.“[265]

Die vorgegebene und angedachte Rolle der Bundesrepublik und insbesondere auch der Bundeswehr angesichts der intern noch nicht ausgeräumten Unklarheiten schien vorerst gesetzt. „Bis zur abschließenden Klärung der Rechtslage“ kämen aus den besagten Gründen vorläufig eben nur jene Missionsbeteiligungen „mit eindeutig humanitärem oder logistischem Charakter in Frage“. Für die kommende Zeit der UN-Mitgliedschaft und des Engagements bei internationalen Missionen könne vorrangig die Rolle einer „nichtmilitärischen Unterstützernation“ eingenommen werden.[266]

Während die Abstimmungen auf interministerieller Ebene ohne Zwischenergebnis andauerten, wurde im Auswärtigen Amt zwecks Praxistauglichkeit weiter an einem entsprechenden Selbstbild und Rollenverständnis gefeilt, an dem nach Möglichkeit keinerlei – innere wie äußere – Zweifel aufkommen sollten. Dabei machte sich bemerkbar, dass dem Auswärtigen Amt nicht nur die Koordinierung der angelaufenen interministeriellen Klärungsbemühungen oblag. Es fungierte zugleich als maßgebliche Koordinierungsstelle in Sachen Außenpolitik sowie als Schnittstelle zu den Vereinten Nationen.[267]

Neben der andauernden internen Verständigung über das Selbstbild und Rollenverständnis wurde es auch nach außen hin gegenüber der Öffentlichkeit und der UN selbst vertreten. Als ein Beispiel sei hier auf den deutschen Botschafter Rüdiger von Wechmar bei den Vereinten Nationen verwiesen. In einem Interview hatte dieser im März 1975 die Bedeutung des bundesrepublikanischen Engagements bei UN-Missionen gemäß dem selbst verordneten Rollenverständnis hervorgehoben. Den

---

[265] AA 230, 22.01.1975, in: PA AA B 14 – 120.948.
[266] Vgl. ebd.
[267] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.

Ausführungen von Wechmars oblag nicht nur der Versuch, die eingenommene Haltung in Sachen Missionen und der möglichen Bundeswehrbeteiligung gegenüber der öffentlichen Wahrnehmung festzuschreiben. Die argumentative Stoßrichtung zielte zugleich darauf ab, mögliche Zweifel an Konsistenz und Glaubwürdigkeit dieser Position von vornherein zu zerstreuen. Zur Frage nach der Einstellung und dem Einfluss der Bundesregierung bei der Aufstellung von UN-Truppen gab der UN-Botschafter für die Rolle der Bundesrepublik gewissermaßen die sich-selbst-kleinredende Losung aus:

> „Wir sind, wenn Sie so wollen, nur die Zahlmeister"[268]

Auf den ersten Blick handelte es sich um klares, auf den zweiten Blick wiederum jedoch nur um ein wenig überzeugendes Bekenntnis gerade aufgrund seiner Selbstbetitelung und -beschränkung, was kritische Nachfragen geradezu provozieren musste.[269] Um diesen vorzubeugen, bemühte sich der UN-Botschafter, auf die finanziellen Unterstützungsleistungen, welche die Bundesrepublik unter anderem im Fall der Missionen auf Zypern und im Nahen Osten zur Aufstellung der Friedenstruppen aufgebracht hatte, zu verweisen. Hier rekurrierten die Bemühungen auf die vermeintlichen Vorzüge einer derart exklusiven Schwerpunktsetzung – neben den logistischen Maßnahmen –, mit der sich das internationale Engagement der Bundesrepublik durchaus in ein positives Licht rücken ließ. Als Referenz herangezogen wurde hierfür die ökonomische Größe der Bundesrepublik. Was in der Argumentation folgte, war einmal mehr die Zeichnung einer Position der Stärke, die mutmaßlich zugleich am Faktor wirtschaftlicher Größe als Leitmotiv anknüpfte und damit einherging. Der Tenor des Botschafters: Die Bundesrepublik könne auch so ihrer Rolle und Verantwortung überzeugend nachkommen. Dies ging einher mit der Überzeugung von Wechmars, dass derartige Missionen als maßgeblicher Bestandteil des neuen UN-Engagements der Bundesrepublik bei der Sicherung des Weltfriedens, salopp gesagt, „ihr Geld wert" seien. Die Bundesrepublik komme damit, „als eine der größten Industrienationen dieser Welt" und „Mitglied der Vereinten Nationen", ihrer „Verpflichtung zur Erhaltung des Friedens" nach.[270] Man sah sich als

[268] Interview mit von Wechmar, 18.03.1975, in: BArch B 136/17611.
[269] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[270] Vgl. ebd.

Bundesrepublik, zumindest in den Augen des UN-Botschafters zu diesem Zeitpunkt, knapp anderthalb Jahre nach dem Beitritt, voll im Soll.

Deutsche Friedenssoldaten?

Der Frage nach Bundeswehrsoldaten unter UN-Flagge, d.h., ob der Bundesrepublik denn nicht auch eine Beteiligung bundesrepublikanischer Streitkräfte an friedenserhaltenden Maßnahmen „gut anstehen" würde, wurde dagegen ausgewichen. Die Antwort des Botschafters verwies vielmehr auf vorhandene rechtliche wie politische Hürden, die einer „militärische[n] Präsenz" auch von Bundeswehrtruppen in „Spannungsbieten" und damit weitergehenden Beteiligung deutscher Streitkräfte bei UN-Friedensmissionen entgegenstünden.[271] Der im Auswärtigen Amt vorgegebene Kurs zur Frage künftiger Missionsbeteiligungen bemühte sich als vorläufige Praxis um eine Art Normalität und bis zu einem gewissen Grad auch Kontinuität. Dies betraf sowohl den internen Umgang als auch den Umgang mit der Frage ‚nach außen'. Bis zum Abschluss der Diskussionen und Klärungsbemühungen galt es demnach, vordergründig die Rolle als ‚Zahlmeister' und ‚Logistikdienstleister' einzunehmen und sie so überzeugend wie möglich auszuüben. In die argumentative Waagschale hierzu geworfen wurde von Auswärtigem Amt und UN-Botschafter das ökonomische Eigengewicht, das sich in diesem Kontext für die Bundesrepublik zu einem Element der Stärke stilisieren ließ. Zu den vermeintlich internen Deutungsdivergenzen, in denen sehr wohl auch die Möglichkeit eines weitergehenden Engagements zumindest nicht gänzlich ausgeschlossen und als eine interpretative Lesart und Option mitdiskutiert wurde, fiel hingegen kein Wort.

Der nächste Prüfstein für das ausgegebene Selbstverständnis als Zahlmeister und Logistikdienstleister ersten Ranges bei künftigen Missionen der UN folgte nur wenig später im Jahr 1978. Nach ersten vorangegangen Spekulationen und Planungen begann sich die Thematik im Frühjahr 1978 zu konkretisieren.[272] In der Folge beschlossen die Vereinten Nationen, als Reaktion auf die aufflammenden Auseinandersetzungen im Südlibanon zwischen den Bürgerkriegsparteien sowie dem Einmarsch Israels in das Nachbarland, einer Vergeltungsaktion für eine bewaffnete Kommando-Aktion der Fatah, die Entsendung einer weiteren Friedenstruppe in den

[271] Vgl. ebd.
[272] Vgl. BMVg an AA, 29.03.1976, in: PA AA B 14 - 120.948.

Nahen Osten.[273] Mit Verabschiedung der Resolution zur Mission UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) ging die Anfrage der UN nach einer neuerlichen Mitwirkung auch der Bundesrepublik einher. Das Interesse der Staatenorganisation galt zunächst möglichen logistischen Unterstützungsleistungen durch die Bundeswehr. Als Empfehlung gab die Ständige Vertretung an das Auswärtige Amt aus, gemäß den Vorüberlegungen der Unterstützungsbitte zu entsprechen. Den Antrieb zu einer Zusage gab, neben den bereits benannten Parametern „Außendarstellung und Glaubwürdigkeit", auch der Faktor Verlässlichkeit. Allerdings, und das war jetzt mutmaßlich im Lichte der Übernahme des nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat zu betrachten, nahm die Ständige Vertretung noch einmal eine andere Gewichtung vor, der Grund lautete Statusgewinn. Mit der Übernahme logistischer Maßnahmen, so der Hinweis, könne das „in politischen Erklärungen zum Ausdruck gebrachte[s] Interesse" der Bundesrepublik zur Mitwirkung an den „Nahost Friedensbemühungen glaubhafter" konkretisiert werden „als lediglich finanzielle Beiträge." Es ging den Diplomaten in Übersee also darum, mehr substanzielle Glaubwürdigkeit zu demonstrieren.[274]

In Bonn, genauer: im Auswärtigen Amt, wurde der Ball zunächst mit Zustimmung aufgenommen. „Politisch" gesehen sei „ein deutsches Engagement mit logistischen Mitteln ernsthaft zu erwägen", schlussfolgerte man in einer entsprechenden Eingabe.[275] Schließlich hatte man sich der Wahrung des Weltfriedens verschrieben, bei der die Missionen der UN ein wichtiges Instrument seien, weshalb eine „rasche Aufstellung von UNIFIL" als „entscheidender Faktor" und Instrument zur Konfliktlösung eingestuft wurde. Als „Sofortmaßnahme" wurde daher auch vom Auswärtigen Amt eine „Transporthilfe" als „deutscher Beitrag" empfohlen; gerahmt vom Verweis auf die bisherige Erfolgsbilanz in Sachen logistische Unterstützungsleistungen. Doch die zuständigen Verantwortlichen dachten noch einen Schritt weiter und richteten ihren Blick auf die internationale Emanzipation auch der Bundeswehr, die sich mit der Hilfszusage verknüpfen ließ und dem Verweis etwa auf die vorangegangene UNEF-Missionsbeteiligung.[276]

---

[273] Vgl. Abteilung 2 an Herrn StS u BM, 21.03.1978, in: PA AA B 30 - 121.020.
[274] Vgl. Fernschreiben aus NY an AA, Nr. 619, 20.03.1978, in: ebd.
[275] Vgl. Abteilung 2, 21.03.1978, in: ebd.
[276] Vgl. ebd.

> „Der Einsatz der BW erwies sich damals zweckmäßig […]. Das Auftreten deutscher Soldaten und Militärflugzeuge stiess nirgends auf politische Schwierigkeiten."[277]

Zweckmäßigkeit war in einigen Teilen der interministeriellen Beratungsebenen das Gebot der Stunde. Auf der einen Seite wollte man sich in Sachen UN-Missionsbeteiligungen möglichst bedeckt halten, zugleich galt es, die zunächst präferierte, ausschließlich finanzielle und logistische Mitwirkung als Signal und Ausdruck eines neuen außenpolitischen Selbstbewusstseins herauszustellen – eine Konsequenz und Fortschreibung des UN-Beitritts als Erfolgsgeschichte gewissermaßen, allerdings mit angezogener Handbremse. Die Bundeswehrsoldaten griffen ja nicht aktiv in die Missionen ein, sie transportierten lediglich Material und internationale Kameraden und waren mit ihrem Aufgaben- und Einsatzgebiet ganz dem ausgelobten Narrativ einer ausschließlichen Logistikdienstleister-Rolle verschrieben.[278] Diese definitorische Unterscheidung, dass „Transporthilfe" eben „keine dauernde militärische Präsenz" bedeute, schien in den Augen des Auswärtigen Amtes – nicht zuletzt, um mögliche Vorbehalte rasch zu entkräften – zentral. Zugleich richtete sich der Blick auch gen Osten, in Richtung innerdeutsche Situation und DDR. Dieses Vorgehen könne „auch kaum einen Vorwand" für den allgemeinhin befürchteten, dadurch möglicherweise provozierten „Einsatz von DDR-Einheiten" „liefern", welcher ein unmittelbares Aufeinandertreffen beider Staaten und Machtblöcke zur Folge gehabt hätte.[279] Auch oder gerade weil die Bundesrepublik in der Debatte zum Thema Streitkräftebeteiligung an internationalen UN-Missionen auch fünf Jahre nach dem Beitritt noch nicht zu einem Ergebnis gekommen war, intern vieles nicht nur erst spät aufs Tableau kam, sondern das meiste davon sogar unklarer denn je war, bemühte man sich unter Federführung des Auswärtigen Amtes, den Ball flachzuhalten. Einem nicht nur außenpolitischen Pragmatismus gleichend, wurde der Bundesrepublik in Sachen Bundeswehr eine in erster Linie rechtlich vorgegebene, ökonomisch bedingte Vorreiterrolle als Logistik-Hilfsnation auf den Leib geschrieben, die die offenen Fragen zunächst in den Hintergrund rücken und der Anspruchs-

---

[277] Ebd.

[278] Das AA ging von einer kurzfristigen, formellen Involvierung in die UNIFIL-Missionen aus: „Für uns kann sich kurzfristig die Frage einer Beteiligung an UNIFIL stellen, etwa aufgrund eines Ersuchens des GS oder eines Wunsches unserer Verbündeten, insbesondere der USA, die die Entsendung der Friedenstruppe energisch vorantreiben, vgl. Abteilung 2, 21.03.1978, in: ebd.; Maulucci 2004, S. 528f.

[279] Vgl. Abteilung 2, 21.03.1978, in PA AA B 30 - 121.020.

und Erwartungshaltung dennoch Genüge tun sollte. Als ideeller Kompass diente hier das Credo ‚Sicherheit & Weltfrieden'. Es stehe der Bundesrepublik nach wie vor zwar „frei", in „jedem Einzelfall politisch" über eine Mitwirkung an den Missionen zu entscheiden. Man habe sich als Mitglied der UN jedoch „generell" der „Unterstützung der den Zielen und Grundsätzen der Charta dienenden Bemühungen" vor allem bei der Sicherung des Weltfriedens verschrieben.[280]

Politische Zweckmäßigkeit und Pflichterfüllung

Die Überlegungen aus dem Auswärtigen Amt flossen in der Folge maßgeblich in die anstehende Entscheidung der Regierung zugunsten einer neuerlichen Beteiligung an der geplanten UN-Mission ein. Nachdem das UN-Generalsekretariat im März 1978 eine formelle Anfrage gesandte und um Unterstützung bei UNIFIL gebeten hatte, nahm die zweite Beteiligung der Bundesrepublik an einer UN-Nahostfriedensmission nach dem Beitritt auch offiziell Gestalt an.[281] Das Protokoll zum Beschluss des Kabinetts vom 22. März 1978 vermeldete nicht nur „volle Übereinstimmung im Kabinett", was die grundsätzliche Beteiligungsbereitschaft anging, sondern ebenso, dass es keine Entsendung „deutscher Kontingente zu UNIFIL" geben werde. Das Signal, welches vom Kabinettsbeschluss als richtungsweisende Rahmung ausging, lautete: Eine weitergehende Beteiligung sei aktuell weder geplant noch überhaupt in Erwägung zu ziehen. Zugleich werde man der zugedachten Rolle mit dieser Haltung vollauf gerecht, wenn auch ausschließlich auf finanzielle und logistische Art und Weise.[282]

Doch das Thema war damit keineswegs vom Tisch. Im Auswärtigen Amt wurde, ausgehend von UNIFIL, schon weitergedacht, gerade unter dem Aspekt einer politischen Zweckmäßigkeit und nicht zuletzt der Frage, wie sich diese nachhaltig nutzbar machen ließe. Es handelte sich zwar nur um einen kleinen Teilaspekt des Anfragepakets, aber so wurde beispielsweise das Ersuchen des Generalsekretariats, dem UN-Kommandeur der UNIFIL-Einheiten zusätzlich ein kleines Flugzeug zur Verfügung zu stellen, in besonderer Weise als „politisch interessant" eingestuft. Was

[280] Vgl. Abteilung 2: Mündliche Weisung, 21.03.1978, in: ebd.
[281] Vgl. Fernschreiben aus NY, 21.03.1978; Notiz: Herr Minister, beide in: ebd.
[282] Vgl. 230: Kabinettsentscheidung, 22.03.1978; 230: Vermerk Kabinettsitzung, 22.03.1978, beide in: PA AA B 30 - 121.020; Auszug aus dem Kurzprotokoll über die 65. Kabinettsitzung, 22.03.1978, in: BArch B 136/17611.

dahinter steckte, war das Ausloten einer erhöhten Sichtbarkeit sowie strategischen Positionierung der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, mit anderen Worten: im Kräftemessen mit den übrigen UN-Partnern. Der Blick ging hier unter anderem zum großen Nachbarn Frankreich, denn eine solch spezielle Leistung könne der Bundesrepublik nicht nur „ohne hohes materielles Engagement eine Art diskrete Dauerpräsenz in der VN-Operation" verschaffen, so die Analyse. Es lasse sich damit immerhin auch „‚symbolisch'" mit den „Franzosen ‚gleichziehen'". Offenkundig wähnte man sich doch im Hintertreffen und versuchte nun, den Rückstand mit den gegebenen Mitteln möglichst aufzuholen. Denn im Gegensatz zur Bundesrepublik, so das Auswärtige Amt, entsende Frankreich in „Fortentwicklung [seiner] Praxis" als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates schon länger „Truppenkontingente".[283] Auch an die Symbolkraft und den Faktor der internationalen Anerkennung wurde gedacht. Die „Übernahme" eines durch die Bundeswehr bereitgestellten Flugzeuges durch die Vereinten Nationen, „symbolisiert" allein durch die „Übermalung" mit den offiziellen Farben der UN, würde zugleich die „internationale ‚Einsegnung' der Bundeswehr" zum Ausdruck bringen – und damit letztlich auch die der Bundesrepublik, knapp fünf Jahre nach dem Beitritt.[284]

Doch zum anderen ging es auch darum, die Grenzen des Möglichen und Machbaren auszuloten, gerade und nicht zuletzt im Hinblick auf die interne Debatte und andauernden Diskussionen um möglicherweise weitergehende Einsätze. Die Bereitstellung eines Flugzeugs für den Kommandeur der UNIFIL komme nicht nur einer „ständige[n] Präsenz deutschen Personals im Krisengebiet" gleich. Art und Form dieser Beteiligung seien auch als „verfassungsrechtlich unbedenklich" einzustufen, da es sich schließlich „um [einen] logistischen Einsatz ohne Waffengebrauch" handele.[285] Letztlich alles eine Sache der Definition. Es wäre zumindest ein kleiner Schritt heraus aus der bisherigen Sonderrolle, die man nur ungern offen zugab, aber auch nur ungern aufgeben wollte – und, zumindest zu diesem Zeitpunkt, offenbar auch nicht so einfach reformulieren konnte. Die UNIFIL wertete man denn auch in Übersee bei der Ständigen Vertretung als Bestätigung und zugleich ‚klassisches' Beispiel für das, was man leisten könne.

[283] Vgl. Notiz: Herr Minister, in: PA AA B 30 - 121.020.
[284] Vgl. ebd.
[285] Vgl. ebd.

> „[…] norwegische Soldaten und Gerät in Krisengebiet zu transportieren ist klassische Form der Transporthilfe, die wir anbieten wollen und entspricht voll unseren Vorstellungen."[286]

Dass die Rolle als Zahlmeister noch lange als so passfähig erachtet wurde, lag zum Teil auch daran, dass zuständige Akteure im Auswärtigen Amt von einem grundsätzlichen Verständnis seitens der Vereinten Nationen ausgingen: Man könne auf deren Nachsicht zählen, insbesondere, was die ‚besondere Situation' und die genannten rechtlichen Hürden anging. Allein deshalb müsse im Idealfall nicht mit weitergehenden Missionsanfragen gerechnet werden.[287] In Zusammenhang mit UNIFIL, so eine zuversichtliche Meldung der Ständigen Vertretung an die Ressortkollegen in Bonn unmittelbar im Anschluss an das Beteiligungsvotum, seien dem Sekretariat der Vereinten Nationen bei den Verhandlungen über den deutschen Beitrag zur Nahost-Mission

> „[…] die Bestimmungen unseres Grundgesetzes bekannt, so dass gegenwärtig nicht damit zu rechnen ist, dass die VN an uns wegen der Gestellung von Truppen herantreten."[288]

Man sah sich voll im Soll. Die angebotenen Leistungen seien als völlig ausreichend eingestuft und gewürdigt worden. Für die Ständige Vertretung ein gelungener Spagat, den bundesrepublikanischen „Willen" zu „bekunden, aktiv an den friedenserhaltenden Operationen mitzuwirken", ohne jedoch „die Bestimmungen des Grundgesetzes zu verletzen" und zugleich die intern andauernden Diskussionen und Klärungsversuche zu unterlaufen.[289]

Eine Frage des Prinzips

Dieses Selbstverständnis und Rollenbild wurden so auch an die erweiterte Öffentlichkeit getragen. Die UNIFIL-Beteiligung hatte an dieser Stelle nicht weniger als den Nutzen einer Charme- und Prestigeoffensive, welche als strategisches Element sicherlich im Kontext der Übernahme des nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu betrachten war. Die „beanspruchte Mitwirkung und Mitverantwortung bei den Bemühungen zur Friedenssicherung im VN-

[286] Ebd.; sowie ergänzend Fernschreiben aus NY an AA, 21.03.1978, in: ebd.
[287] Vgl. Fernschreiben aus NY, 23.03.1978, in: ebd.
[288] Fernschreiben aus NY, Nr. 637, 21.03.1978, in: ebd.
[289] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 528f.

Rahmen“ sollte möglichst „überzeugend und öffentlichkeitswirksam“ als gegenwärtiges wie künftiges Aushängeschild der deutschen UN-Politik implementiert werden, so eine analytische Maßgabe im Auswärtigen Amt. Zugleich wurden Zweck und Nutzen dahingehend veranschlagt, zukünftig möglichst „unbürokratisch und rasch vorgehen“ zu können, wodurch letztlich auch die internen Abläufe „vereinfacht werden“ könnten.[290]

Das Konzept, welches das Auswärtige Amt für die Bundesrepublik vorsah, war deutlich: mit den vorhandenen Mitteln – und ausschließlich mit diesen – das Maximale herausholen. Bei einer Pressekonferenz wurde dieses Konzept für das Engagement bei UNIFIL betont: „Die Bundesregierung“ habe mit ihrer Entscheidung, „Transportkapazitäten zur Verfügung“ zu stellen, vor allem „demonstrieren“ können, dass sie „aktiv eine vom Sicherheitsrat beschlossene Operation der Vereinten Nationen“ unterstütze, die maßgeblich zur „Befriedung im Nahen Osten“ beitragen könne.[291] Es wurde eben auch das Bild eines engagierten und aktiven ‚Friedensstifters‘ gezeichnet. Zumal in dieser Hinsicht, so die einhergehende Aussage (des Staatssekretärs des Auswärtigen Amtes) auf der Pressekonferenz, weniger der Umfang an Hilfeleistungen als das generelle Prinzip zählte:

> „Sie wissen aus den Nachrichten, daß der Sicherheitsrat eine Friedenstruppe in Marsch setzen will bzw. schon in Marsch gesetzt hat […]. Wir werden dabei helfen, daß dieses Kontingent zu diesem Ziel gelangt. Ob und mit einer oder zwei Maschinen, das kann ich Ihnen nicht sagen. Aber es geht um das Prinzip.“[292]

Rückfragen zu einer möglicherweise auch umfangreicheren Truppenbeteiligung wurde hingegen ausgewichen. Die Akteure waren vielmehr darauf bedacht, jegliche weitergehenden Gedankenspiele und Szenarien von vornherein zu zerstreuen. Auf die Nachfrage, ob die Bundesregierung auch Einheiten der Bundeswehr für die Mission im Nahen Osten „zur Verfügung stellen“ werde und könne, wurde als lediglich Szenario „theoretisch-hypothetischer“ Natur eingestuft. Das sei eine Frage, so die Erwiderung an die anwesenden Journalisten, die sich gegenwärtig gar „nicht stellt“. Entsprechend bedürfe es dazu „auch keiner Stellungnahme“.[293] Offenkundige

[290] Vgl. Abteilung 2 230, 22.03.1978, in: PA AA B 14- 120-948.
[291] Vgl. Pressekonferenz: Auszug, 22.03.1978, in: BArch B 136/17611.
[292] Pressekonferenz: Auszug, 22.03.1978, in: ebd.
[293] Vgl. ebd.

Strategie war es, Zweifel an der vorgegebenen Rolle und damit einhergehenden Spekulationen eines möglicherweise umfassenderen Engagements mittels Bundeswehreinheiten gekonnt zu umschiffen. So wurde die Frage, inwieweit denn „grundsätzliche Bedenken" bestünden, sich vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt etwa auch mit Truppen an den UN-Missionen zu beteiligen, umgehend vom Vertreter des Auswärtigen Amtes abgewiegelt. Man verwies darauf, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr gefordert sei und erwartet werde. „Eine Erörterung dieser [weitergehenden] Frage" würde sich selbst „unter theoretischen Gesichtspunkten" schlicht und einfach erübrigen. „Niemand" habe je etwas Anderweitiges, also die militärische „Beteiligung […] an einem solchen Truppenkontingent" wie UNIFIL „gefordert", so die Replik. Selbst auf Nachfrage, ob sich denn die Umstände mittlerweile – etwa durch die Übernahme des nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat – geändert hätten, wurde am Rollenbild nicht gerüttelt:

> „Ich glaube nicht, daß sie [=die Lage der Bundesrepublik] sich uns prinzipiell anders darstellt, als sie sich uns damals dargestellt hat."[294]

Es war in dieser Phase vor allem das Auswärtige Amt, das der Bundesrepublik die Rolle einer nichtmilitärischen Unterstützernation auf den Leib schrieb. Diese galt es, als frisch gebackenes UN-Mitglied, dann als Mitglied mit Sitz im Sicherheitsrat gemessen an Selbstverständnis und der Erwartungshaltung sowie dem ausgegebenen Leitbild als engagierter, aktiver, pflichtbewusster und erfolgreicher Friedensstifter auch in der Praxis unter Beweis zu stellen. Im Zuge der Missionen und Prüfsteine wurde die Rolle als Finanz- und Logistikhilfsnation ersten Ranges fortentwickelt, die gewissermaßen ganz der Strategie eines politischen Pragmatismus auf der einen und internationalen Profilierung auf der anderen Seite entsprach. Je weniger dem intern sich noch in Teilen widersprechenden Meinungsstand der Verwies auf rechtliche Besonderheiten und Bestimmungen argumentativ vorangestellt wurde, umso mehr wurden demgegenüber die Vorzüge der angepriesenen finanziellen und logistischen Unterstützerrolle betont – und so das als Leitmotiv einer auch ökonomischen Sonderstellung und Stärke beworben.[295]

---

[294] Ebd.; sowie ergänzend General-Anzeiger, 23.03.1978, in: BArch B 136/17611.
[295] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.

Hinzu kam der Eindruck, dass eine Ausweitung oder gar Aufgabe des bisher exklusiv auf die Landes- und Bündnisverteidigung begrenzten außen- und sicherheitspolitischen Paradigmas – zugunsten einer weitergehenden Beteiligung der bundesrepublikanischen Streitkräfte an Missionen der UN – zu diesem Zeitpunkt weder ernsthaft politisch noch im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit zur Disposition gestellt werden sollten. Das Thema bzw. die Problematik intern noch offener verfassungsrechtlicher Fragen – und entsprechend auch weitergehender Deutungen – versuchte man möglichst zu umschiffen. Vielmehr hatte es den Anschein, zumindest vor dem Hintergrund des federführenden Agierens des Auswärtigen Amtes in der Sache, als solle, ausgehend von den Präzedenzfällen und Leitmotiven wie „Pflichterfüllung" und „Handlungsfähigkeit", das neue Rollenbild zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbewusstsein spätestens mit UNIFIL vorläufig – und insbesondere gegenüber Öffentlichkeit und UN selbst – festgeschrieben werden. Mit diesem Rollen- und Selbstbild als Zahlmeister und Logistikdienstleister sollte der Eindruck vermitteln werden, knapp fünf Jahre nach dem Beitritt trotz eingebauter und angezogener Handbremse in ausreichendem wie überzeugendem Maße seinen Beitrag zur Sicherung des Weltfriedens leisten zu können. Es mag kaum verwundern, dass nicht nur dieses Vorgehen, sondern insbesondere auch das entworfene Selbstverständnis freilich nicht ohne Widerspruch blieb.[296]

[296] Vgl. General-Anzeiger, 23.03.1978, in: BArch B 136/17611.

2.4 Eine Frage des Wollens – Schranken vs. Bewegungsfreiheit und die Last der Vergangenheit

> „Insgesamt ist festzustellen, daß eine Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedensaktionen der Vereinten Nationen zahlreiche und verschiedenartige Fragen aufwirft, die in Zukunft gelöst werden müssen. Die Bundesregierung wird weder den Wunsch noch die Möglichkeit haben, künftigen Friedensaktionen der Vereinten Nationen jede Beteiligung zu versagen. Effektivität ihres Beitrages wird davon abhängen, inwieweit die hier aufgeworfenen Fragen nüchtern eingeschätzt und in vorausschauender Weise gelöst werden."[297]

An der federführend vom Auswärtigen Amt vorgegebenen und während der ersten Missionen nach dem Beitritt praktizierten Haltung entzündete sich in der Folge vermehrt Kritik – mit unterschiedlicher inhaltlicher Stoßrichtung und auf verschiedenen Ebenen: Es regte und manifestierte sich Widerspruch gegenüber der an den Tag gelegten Zurückhaltung allgemein und spezifisch an der Auslegung der rechtlichen Vorgaben, an dem außenpolitischen Selbstbild und Selbstverständnis der Bundesrepublik sowie am Umgang mit der Vergangenheit angesichts einer gestiegenen Verantwortung. Der Referenzpunkt war dabei stets der gleiche: Die Frage einer weitergehenden Beteiligung deutscher Soldaten an UN-Missionen. Als ein zeitlicher Flucht- und Verdichtungspunkt kann hier die Unterstützung der UNIFIL-Mission angesehen werden. Die Entsendung einer Eingreiftruppe in den Libanon war von den Vereinten Nationen im März beschlossen worden. Die Bundesrepublik beteiligte sich, nach logistischer Unterstützung bei UNEF II und finanzieller Hilfe bei UNFICYP, auch an dieser Operation im Nahen Osten gemäß der selbst auferlegten Zurückhaltung und unterstützte die Bemühungen der Vereinten Nationen durch den Transport norwegischer Einheiten an den Einsatzort im Südlibanon. Eine auch personelle Beteiligung seitens der Bundeswehr indes war abermals nicht vorgesehen.[298]

Den inhaltlich wie personell durchaus heterogenen Widerständen gegen diese Haltung war gemein, dass sie im unmittelbaren Widerspruch zum eingeschlagenen Kurs der Einsatzpraxis der Regierung Schmidt stand. Die Kritik wurde nicht nur von außen, sondern zum Teil auch intern deutlich zum Ausdruck gebracht.

---

[297] Fleck, Dieter: UN-Friedenstruppen im Brennpunkt. Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, in: Vereinte Nationen, 6/74, S. 161-166, hier S. 165.
[298] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 524f.

Ausgangspunkt war letztlich die jüngste UNIFIL-Missionsbeteiligung. Die neuerlichen Friedensbemühungen der UN in Nahost standen im Blickpunkt internationaler Aufmerksamkeit, ebenso war das bundesrepublikanische Wirken in den UN unter dem Eindruck der Übernahme des nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat begleitet, welchen die Bundesrepublik von 1977 bis einschließlich 1978 innehatte. Beides bedingte, dass die bereits intern verhandelte Problematik um Auslandseinsätze wieder vermehrt in den Fokus rückte und die Debatte an Schärfe und Dynamik gewann.[299] Hinzu kam, dass vor diesem Hintergrund auch in der Öffentlichkeit kritische Töne lauter wurden, insbesondere was die Frage der verfassungsrechtlichen Grenzen und Möglichkeiten weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten der Bundeswehr betraf. Was folgte, war eine sukzessive kontroverser und öffentlicher werdende Grundsatzdiskussion, die sich nicht zuletzt allein durch die vermehrte Hinzuziehung von Experten – speziell von Juristen und Rechtswissenschaftlern – sowie medialen Kommentatoren auszeichnete.[300] Auch im Regierungsapparat selbst, genauer: in den beteiligten Ministerien und Ressorts, herrschten nach wie vor und jetzt noch intensiviert zum Teil deutlich voneinander abweichende Ansichten. An allen Ecken waren kritische Töne zu vernehmen, ging es doch um die alles entscheidende Frage, ob die Bundeswehr sich nicht doch noch in weit größerem Umfang an Missionen der UN beteiligen könnte – und auch sollte.[301]

Dieser Gegenwind schlug den Regierungsverantwortlichen aus verschiedenen Richtungen entgegen. Kennzeichnend für diese Phase – und damit konträr zum vorangegangenen Debattenabschnitt – war, dass zunehmend gewichtige Argumente und Narrative, wie etwa die deutsche Vergangenheit, nunmehr Einzug in die Debatte hielten. Meist geschah dies in Form einer alternativen Deutung der Möglichkeiten und Grenzen auch weitergehender Auslandseinsätze der Bundeswehr. Es waren Leitmotive unterschiedlichster und zunehmend wirkmächtiger Art, mit denen das Festhalten an der bedingten Einsatzbereitschaft mehr und mehr infrage gestellt wurde. Entlang dieser Konfliktlinien, die in zunehmendem Maße auch quer durch die Regierungsparteien selbst aufzuflackern begannen, entzündete sich eine Grundsatzdiskussion, die die Debatte noch einmal auf eine ganz neue Ebene hob. Einher

[299] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.
[300] Vgl. Breitwieser 2010 (b), S. 159f.
[301] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.

damit ging nicht zuletzt auch eine veränderte Wahrnehmung aufseiten der Vereinten Nationen selbst, was die möglichen Ansprüche und Erwartungen an das bundesrepublikanische Engagement betraf.[302]

Besonders charakteristisch war, dass die Diskussion nun ein viel breiteres Spektrum, akteursspezifisch wie inhaltlich, umfasste.[303] Bislang waren es in erster Linie ja spezifisch verfassungsrechtliche Fragen gewesen, die in regierungsinternen Kreisen divergierende Ansichten hervorgerufen hatten. Nun bekam der Dissens immer mehr Züge einer apolitischen Grundsatzdebatte, in der nicht mehr nur juristische, sondern ebenso essentiell politische bzw. außenpolitische Belange in deutlich größerem Ausmaß verhandelt wurden. Nunmehr standen auch zentrale politische, ökonomische oder vergangenheitspolitische Fragen und Aspekte im Mittelpunkt, die nicht zuletzt aufgrund ihrer inhärenten Kontroversität besonders hervorstachen. Insgesamt gewannen argumentative Tendenzen die Oberhand, die gegen eine fortwährende Begrenzung des Einsatz- und Aufgabengebiets bei UN-Missionen Stellung bezogen und vielmehr umgekehrt erweiterte Einsatzmöglichkeiten einzufordern begannen.[304]

Dieser Entwicklung zugrunde lag der Umstand, dass die Frage einer Beteiligung der Bundeswehr an den Missionen der UN spätestens ab Frühjahr 1978 durch die UNIFIL-Anfrage auf Regierungsebene auch weiterhin ein aktuelles Thema blieb. Knapp zwei Monate nach Anlaufen der Operation erging ein weiteres Unterstützungsersuchen an die Bonner Verantwortlichen. Zudem existierten Überlegungen innerhalb der Vereinten Nationen, das friedenspolitische Engagement unter anderem auch auf den afrikanischen Kontinent auszuweiten. Konkrete Ideen und Planungen zielten hierbei auf eine mögliche Friedenstruppe für Namibia ab.[305]

Noch hatte sich in der Eigenwahrnehmung das überwiegend als stimmig empfundene Bild, mit dem bisherigen Leistungsspektrum voll im Soll und auf Kurs zu sein, gehalten. Allmählich zeichnete sich jedoch ein latentes Spannungsverhältnis zwischen theoretischem Anspruch und praktischer Wirklichkeit ab, denn spätestens

[302] Vgl. BPA 17. April 1978; NDR Kommentar, 20.04.1978; beide in: in: BArch B 136/17611.
[303] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.
[304] Vgl. ebd.
[305] Vgl. Fernschreiben aus NY an AA, 12.05.1978; AA Schreiben, 17.05.1978 sowie darin enthalten Fernschreiben aus NY, 16.05.1978, alle in: BArch B 136/17611.

mit Übernahme des nichtständigen Sicherheitsratssitzes argumentierten einige Akteure – vereinzelt sogar aus den Reihen der sozialliberalen Regierungskoalition wie etwa auch aus dem printmedialen und erweiterten politischen Spektrum – nicht mehr bloß mit Pflichterfüllung und -bewusstsein. Immer häufiger war auch von einer gewachsenen internationalen Verantwortung die Rede, die eigentlich schon ökonomisch betrachtet auf der internationalen Bühne keine ‚Enthaltsamkeit' mehr erlaube, wie etwa Außenminister Genscher in einem hausinternen Gespräch bereits Mitte 1977 prognostizierte. Diese Verantwortung widerspräche im Kern jeglicher außenpolitischen Zurückhaltung – zumindest auf der ganz allgemeinen Ebene des friedenspolitischen Engagements als eines außenpolitischen Grundpfeilers der Bundesrepublik.[306] Nach der „Westintegration" sowie der „Entspannungspolitik" wurde gar ein neuer Abschnitt als Zeitenwende „internationaler Verantwortung" und logisch-konsequenter Weiterentwicklung der Bundesrepublik auf der Weltbühne skizziert.[307]

> „In der dritten Phase wachsen wir jetzt zunehmend in eine internationale Verantwortung hinein, und es wird auch von uns erwartet, daß wir entsprechend unserem wirtschaftlichen Gewicht uns beteiligen an der internationalen Politik. […] weil wir der Meinung waren, daß nach der Entscheidung für den Eintritt in die Vereinten Nationen es zwangsläufig war, daß wir dann nicht Enthaltsamkeit üben […].[308]

Auch wenn der Außenminister hier eher allgemein den außenpolitischen Kompass beschrieb, zeichnete sich nicht nur ein gewachsenes außenpolitisches Selbstbewusstsein, sondern auch eine damit einhergehende Anspruchshaltung ab.

Impulse aus Übersee

Dass die selbst auferlegte ‚Enthaltsamkeit' in Sachen Streitkräfte den politischen Verantwortlichen nur wenig später auf die Füße fallen würde, mag angesichts der vorangegangenen Ausführungen wenig überraschend erscheinen. Dennoch erweckte es den Eindruck, als habe kaum jemand in den beteiligten Regierungsinstitutionen, aber auch darüber hinaus zu diesem Zeitpunkt damit gerechnet.[309] Dem vorangegangen war eine veränderte Wahrnehmung der Bundesrepublik und der

[306] Vgl. Gespräch Genscher mit StS. van Well, 20.05.1977, in: BArch B 136/16548.
[307] Vgl. ebd.
[308] Ebd.
[309] Vgl. Maulucci, 2004, S. 524f.

Rolle der Bundeswehr. Hatte man, was die Erwartungen an die Bundesrepublik betraf, bislang vonseiten der UN noch meist Allgemeinplätze vernommen, änderte sich dies nun sukzessive. So gab im Zuge der UNIFIL-Entscheidung die Ständige Vertretung in einer Notiz an das Auswärtige Amt zu bedenken, beim UN-Generalsekretär sei der Wunsch erkennbar gewesen, „dass die Bundesrepublik sich in der friedenserhaltenden Operation" möglichst „aktiv engagiere."[310]

Derartige Forderungen wurden zunehmend konkreter und sollten in der Folge noch weiter gehen. Es schien, als habe die UNIFIL-Mission in den Augen des Generalsekretärs erst den Beginn einer umfassenden Beteiligung seitens der Bundesrepublik an den Bemühungen zur Wahrung des Weltfriedens eingeläutet. Zwar blieben Forderungen von Generalsekretär Kurt Waldheim gegenüber der Bonner UN-Vertretung zunächst weiterhin eher unverbindlich. In der Tendenz ließ sich jedoch eine latente Abkehr vom bisherigen eher verständnis- und rücksichtsvollen Umgang mit der Bundesrepublik in Sachen Streitkräftebeteiligung erkennen. Dieser Stimmungswandel wurde auch im Auswärtigen Amt wahrgenommen. Problematisch allerdings war, dass diese aufkommenden Überlegungen in Widerspruch zu dem gerieten, was bislang innerhalb der Regierung respektive in den zuständigen Stellen im Zeichen internationaler Profilierung – zwischen Selbstbeschränkung und Selbstverständnis – als machbare und in der Eigenwahrnehmung auch ausreichende Praxis veranschlagt worden war. In den Vereinten Nationen sah man da deutlich mehr Spielraum.[311]

In expliziter Weise wurde dieses Umdenken der Ständigen Vertretung angetragen, wie in einem Bericht der Diplomaten nach Bonn geschildert wurde. Ganz konkret habe der Generalsekretär mit der neuerlichen UNIFIL-Unterstützungsbereitschaft „die Hoffnung" verbunden, „dass dies für die Bundesrepublik Deutschland" erst der „Anfang" einer „intensiveren Beteiligung" sei, so die Meldung. Ausdrücklich ging es dabei auch um eine weitergehende Beteiligung der Bundeswehr, wie es dem Vernehmen nach vom Generalsekretär gegenüber der Vertretung als Denkanstoß formuliert worden sei:[312]

---

[310] Vgl. Fernschreiben aus NY, Nr. 637, 21.03.1978, in: BArch B 136/17611.
[311] Vgl. Fernschreiben aus NY, 01.04.1978, in: ebd.
[312] Vgl. ebd.

> „Insbesondere rege er [= Waldheim] Überlegungen an, ob nicht auch die Bundeswehr ein oder zwei Kompanien für friedenserhaltende VN-Aktionen als Standby-Force in ihre Planungen einbeziehen könne."[313]

Angesichts der bisherigen Selbstvergewisserung, sich in dieser Frage mit dem auferlegten Rollenverständnis in eher ruhigem Fahrwasser zu befinden, war dies nicht weniger als ein Paukenschlag. Selbst wenn der Vorstoß aus dem Generalsekretariat eher langfristig und als unverbindliche Anregung gedacht sein mochte, kam dies gegenüber dem bisherigen Kurs einer Kehrtwende gleich.

Weitaus einschneidender und in der Dynamik brisanter dürfte allerdings gewesen sein, dass dies in den Augen der Diplomaten offenbar den Auftakt gab zu Überlegungen in Richtung eines Kurswechsels – und diese Positionskorrektur konnte man nur unterstützen, hatte man doch insgeheim schon selbst solche Gedankenspiele betrieben.[314] Hier wurde der Faden nicht nur aufgenommen, sondern weitergesponnen. Obwohl eine Stellungnahme der Ständigen Vertretung hinsichtlich der Differenzierung „kombattant vs. nicht kombattant" etwaige Kampfeinsätze explizit ausschloss, gab es dazwischen einen großen Graubereich auch personeller Beteiligungsformen, die weit über das bisherige Maß und Prinzip hinausgingen. Zur Diskussion stand nicht weniger als eine politisch-strategische Kehrtwende, ging es doch auch um die mögliche Entsendung von deutschen Blauhelmen unter UN-Banner, die man bislang zu vermeiden versucht hatte. Bei der Ständigen Vertretung stand der Impuls zu einem Umdenken in der Einsatzfrage unter dem Motto „Neubestimmung unserer Position", so das Schreiben an das Auswärtige Amt.[315] Die Argumentation berief sich dabei zum einen auf ebenjenen außenpolitischen Bedeutungszuwachs der Bundesrepublik im Zuge von UNIFIL-Unterstützung und Übernahme des Nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat, der unter anderem im Auswärtigen Amt selbst artikuliert worden war. Nun allerdings wurde er in genau entgegengesetzter Logik verschlagt, nämlich pro weitergehende Einsatz- und Beteiligungsmöglichkeiten. Zum anderen wurde auf die andauernden Konflikte weltweit Bezug genommen. Die Ständige Vertretung konstatierte hier einen Dauerzustand, der mit einem Mehrbedarf einhergehe, welcher nicht ohne die weiterreichende Beteiligung auch der Bundeswehr zu decken sei. Die Vereinten Nationen würden „in zunehmendem

[313] Ebd.
[314] Vgl. Ständige Vertretung an AA, 13.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948; Maulucci 2004, S. 524f.
[315] Vgl. Ständige Vertretung an AA, 13.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.

Maße“, wie unter anderem das Beispiel der Libanon-Mission gezeigt habe, „unabweisbar gezwungen“ sein, „durch friedenserhaltende Maßnahmen zur Entschärfung von Konflikten beizutragen“. Daraus würden sich als UN- und Sicherheitsratsmitglied auch für die Bundesrepublik „neue Aufgaben und Pflichten“ ergeben:[316]

> „Die Vertretung schlägt daher vor, dass wir unsere Position zur Teilnahme an solchen Maßnahmen der VN überdenken mit dem Ziel, eine intensivere Mitwirkung unter Einschluss nicht kombattanter personeller Beteiligung zu ermöglichen und vorzubereiten.“[317]

Allerdings ging es den Übersee-Diplomaten keinesfalls nur um eine dezente Kurskorrektur. Vielmehr brachte die Eingabe zugleich auch die Frage nach einem umfassenden, grundsätzlichen Sinneswandel der Außenpolitik in diesem Punkt aufs Tapet. Angeführt wurden hierfür Leitmotive wie Stärke und Größe, die sich aus der neuen internationalen Position Bonns in der Welt ableiten ließen. Und auch durch das bereits angebotene Hilfsspektrum habe die Bundesrepublik „den Eindruck hinterlassen“, dass sie „künftig zu den Staaten gezählt werden“ werden wolle, „die an VN-Friedensaktionen besonders interessiert sind“.[318] Daraus resultierte in den Augen der Diplomaten als gewissermaßen logische Konsequenz die weitergehende Einbindung der Bundeswehr. Man wollte den Lauf der Geschichte nicht nur nachvollziehen, sondern ihn selbst mitgestalten –nicht zuletzt aus Eigeninteresse und mit Blick auf potenziellen Nutzen für die Bundesrepublik. „Die Frage einer personellen Beteiligung“ dürfte „früher oder später mit Sicherheit“ ein Thema werden, so die übermittelte Einschätzung. Bevor man zu Getriebenen werde, sei es an der Zeit, das Thema lieber selbst voranzutreiben. Ergo sei ein Kurswechsel absehbar unvermeidbar, weshalb die Ständige Vertretung offenen Handlungsbedarf konstatierte und den Verantwortlichen in Bonn gegenüber artikulierte. Den „grundsätzlichen Entscheidungen“ zugunsten einer auch umfassenderen „Beteiligung an VN-Friedensaktionen“ könne man sich „auf Dauer“ nicht mehr entziehen. Auch wurde eingeworfen, dass man sich dies durchaus positiv – zum Zweck eines Prestigegewinns – zunutze machen könne. Unverkennbar war das strategische Kalkül, das bei dieser Bewerbung eines potenziellen Mehrwertes einer umfassenderen Einbindung deutscher

[316] Vgl. ebd.
[317] Ebd.
[318] Vgl. ebd.

Soldaten in weltweite Missionen der UN zur internationalen Friedenssicherung zum Einsatz kam.[319]

Doch die Überlegungen der Ständigen Vertretung reichten noch weiter: Man betonte auch einen positiven Effekt auf die Wahrnehmung und Selbstdarstellung der Bundesrepublik im In- und Ausland, hatte also die Öffentlichkeitwirksamkeit eines solchen Schritts im Blick. Gerade da „friedenserhaltende Maßnahmen" zum gegenwärtigen Zeitpunkt „im Bewusstsein der internationalen Öffentlichkeit […] als eine der wenigen allgemein akzeptierten und positiv bewerteten VN-Leistungen" angesehen würden, würde sich ein entsprechendes Umdenken allemal bezahlt machen. Den Überlegungen der Diplomaten lag eine Kosten-Nutzen-Rechnung zu Grunde, der zufolge sich eine entsprechende Bereitschaft nicht nur im internationalen Kontext imagefördernd ‚verkaufen', sondern sich auch vor der eigenen Haustür ‚vermarkten' lasse.[320]

> „Im Vergleich zu anderen im VN-Bereich zu erbringenden Leistungen, insbesondere im Wirtschafts- und Entwicklungshilfebereich, lässt sich dabei der bei friedenserhaltenden Maßnahmen zu erzielende ‚good-will' […] mit verhältnismäßig geringfügigen Mitteln erreichen. Insgesamt wird sich daher eine aktive Beteiligung auch in unserer eigenen Öffentlichkeit gut auswirken."[321]

Die Forderung aus Übersee beließ es jedoch nicht dabei, das bisherige Einsatzprinzip und Rollenverständnis allein auf der praktischen Ebene zu hinterfragen und ein Umdenken anzuregen. Es ging jetzt, in dieser Phase, um mehr: Ebenso wichtig war, dass in diesem Zusammenhang auch andere bislang außenpolitisch gültige und wirkmächtige Prämissen einer kritischen Reflexion – und nicht zuletzt auch Revision – unterzogen würden. Insbesondere betraf dies das Verhältnis zur jüngsten Vergangenheit und den damit verbundenen Umgang der Politik mit der deutschen Geschichte.[322] Im Fokus dieser Selbstbeschau standen insbesondere vergangenheitspolitische Vorbehalte, die bislang gegen jede weitergehende Verwendung und Einsätze der Bundeswehr artikuliert worden waren und die jene außenpolitische Maxime der Kultur der Zurückhaltung beim Thema Auslandseinsätze maßgeblich mitgeprägt hatten. Dieses Prinzip des Verharrens und Festhaltens wurde zum

[319] Vgl. ebd.
[320] Vgl. ebd.
[321] Ebd.
[322] Vgl. ebd.

Zwecke einer Imagekorrektur auf den Prüfstand gestellt. Dieser ideelle Sinneswandel basierte auf der Überlegung, ob man in dieser Hinsicht nicht mit der Zeit gehen und sich allmählich von den Lasten – und damit ideellen Beschränkungen – der Vergangenheit lösen könne, wenn nicht gar müsse:[323]

> „Unsere bisherige Zurückhaltung gegenüber einer Beteiligung an konkreten Friedensaktionen war ausgelöst durch die Erfahrungen eines verlorenen Krieges und die Belastungen der Vergangenheit. Wir können uns inzwischen aber fragen, ob diese Gründe noch für unser Verhalten ausschlaggebend sind."[324]

Das Werben der Übersee-Diplomaten für diesen emanzipatorischen Schritt im Lichte neuer realpolitischer Gegebenheiten erfüllte einen doppelten Zweck. Zum einen wurde es für ebenjenen beworbenen Imagewandel veranschlagt – man wollte sich als engagiertes UN-Mitglied präsentieren. Das dahinterliegende Kalkül: Durch positive Beteiligungsbeispiele könne die öffentliche Aufmerksamkeit „weniger auf unsere Vergangenheit […] als [auf] unser ‚Image' einer reichen und konservativen Industriemacht" gelenkt werden. Zugleich könne ein günstig gewählter Zeitpunkt auch dem Ansehen der Bundesrepublik zugutekommen, ganz nach dem Motto der Befreiung von alten Vorurteilen. Der Bundesrepublik in dieser Hinsicht nach wie vor entgegengebrachte „Vorbehalte" könnten, so das Plädoyer, „durch eine aktive Beteiligung an VN-Friedensaktionen abgebaut" werden. Einmal mehr kam eine schlichte Kosten-Nutzen-Kalkulation zum Einsatz, mit der sich im Zuge des Kurswechsels und Sinneswandels in Richtung angestrebter Emanzipation der Bundesrepublik auf internationalem Parkett „sowohl innen- als auch außenpolitisch" nichts zu verlieren sei. Vielmehr könne man im Hinblick auf eine aktivere Beteiligung „mit verhältnismäßig geringem Einsatz nur gewinnen".[325]

Sogar ein Einsatz mit „kombattanten Funktionen" wurde nicht mehr rigoros und für alle Zeit ausgeschlossen; zu einem späteren Zeitpunkt, wenn man so weit sei und mit entsprechendem Fingerspitzengefühl, sei er durchaus denkbar. Es war den Diplomaten in Übersee allerdings klar, dass man sich an diesen Schritt erst vorsichtig und stufenweise herantasten müsse. Hier waren die Risiken beim Thema

[323] Vgl. ebd.; Breitwieser 2010 (b), S. 153f.
[324] Ständige Vertretung an AA, 13.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948, S. 10.
[325] Vgl. ebd.

„Vorbehalte und Ressentiments“ dann doch zu groß und man war darauf bedacht, sie nicht „neu zu wecken“.[326]

Mit den geschilderten Faktoren ‚internationales Ansehen‘, ‚vergangenheitspolitische Vorbehalte‘ und ‚Kurskorrektur zwecks Imagewandel‘ nahm die Ständige Vertretung bei ihrem Vorstoß konkret auch auf die andauernde Diskussion um das Grundgesetz Bezug. Dies war ein direkter Rekurs auf ebenjene Debatte um Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Zuge von UN-Missionen. Die mehrheitlich (noch) ausschlaggebenden Bedenken wurden infrage gestellt und die Übersee-Diplomaten machten sich für eine Grundgesetzänderung stark. Hier verglich man sich gar mit anderen Staaten:[327] Angesichts der Praxis anderer Nationen solle, so die zentrale Forderung der Ständigen Vertretung, überprüft werden,

> „[…] ob die gegen den Einsatz von Bundeswehreinheiten geltend gemachten Bedenken so durchgreifend sind, wie das gelegentlich behauptet wird.“[328]

Zweifelsohne stellt dieser unverhohlene Vorstoß, gemessen am bisherigen Verlauf der Debatte, einen deutlichen Einschnitt dar. Das betraf nicht nur die Gedankenspiele, die eher als ein vorsichtiges Herantasten einzuordnen waren. Zudem verband sich damit letztlich ein offenes Werben für eine Reformulierung des Umgangs mit der Vergangenheit bzw. der Vergangenheitspolitik und außenpolitischen Grundüberzeugung mit dem Ziel, den Faktor Bundeswehr als Teil der internationalen Friedensbemühungen der Bundesrepublik im Rahmen der Vereinten Nationen aufzuwerten. Wenn man einmal den Faktor Sicherung des Weltfriedens ausblendet, ging es also darum, die Streitkräfte stärker, sichtbarer und langfristig als gleichwertig zu etablieren, um die Emanzipation und Imagekorrektur der Bundesrepublik voranzutreiben.[329]

---

[326] Vgl. ebd.; sowie N.N. an Referat 230: Friedenserhaltende VN-Maßnahmen, 27.04.1978, in PA AA B 14 - 120.948.
[327] Vgl. Ständige Vertretung an AA, 13.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[328] Ebd.
[329] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.; Breitwieser, 2010 (b), S. 153f.

Rechtliche Bequemlichkeit und politischer Unwille

Ganz allein war die Ständige Vertretung mit ihrem Sinneswandelplädoyer zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht. Mediale Kommentare schlugen seit 1978 ebenfalls weitaus kritischere Töne gegenüber den Regierungsverantwortlichen an und begannen, das Festhalten an ausschließlich finanziellen und logistischen Hilfsleistungen bei UN-Missionen zu hinterfragen. Auch hier bediente sich die Argumentation ähnlicher Leitmotive, nämlich der Steigerung des internationalen Ansehens, einer Veränderung des Umgangs mit der Vergangenheit sowie der Übernahme von Verantwortung und der Erfüllung einer Verpflichtung, die nunmehr in eine gegenläufige Auslegung des Grundgesetzes umgemünzt wurden und die bisherige Einsatzpraxis und Interpretation der verfassungsrechtlichen Parameter in ein kritisches Licht rückten. Neben den Printmedien brachten derartige Forderungen auch verschiedene Fachexperten auf. Insbesondere Juristen und Rechtswissenschaftler schalteten sich in die Debatte ein und taten sich mit Widerspruch hervor. Viele sparten dabei explizit nicht mit Kritik an der restriktiven Interpretation und bisherigen Auslegung der rechtlichen Grundlagen in Sachen Auslandseinsätze.[330] Im Herbst 1978 warf ein Kommentar der Bundesregierung in diesem Zusammenhang vor, nach dem UN-Beitritt bei bloßen Lippenbekenntnissen verharrt geblieben zu sein. „Das Bekenntnis, innerhalb eines internationalen Systems […] dem Frieden dienen zu wollen", sei wertlos und inhaltsleer, so die Kritik, „wenn die Bundesrepublik sich nicht aktiv an der Sicherung des Friedens" beteilige. Doch die Kritik ging noch tiefer, nahm sie doch dezidiert auch die divergierenden Meinungen innerhalb der Regierung bei der Klärung der diskutierten Grundgesetzartikel ins Visier. Hier zielte der Vorwurf darauf ab, die gegenwärtige Deutung sei allein aus Gründen der politischen Opportunität aufgebaut worden und habe einen gravierenden wie wesentlichen Aspekt unterschlagen, nämlich dass das Grundgesetz weitaus mehr Spielraum zulasse als bislang postuliert. Schon vor Jahren sei von Rechtsexperten und Juristen darauf hingewiesen worden, dass „die gesamte Rechtsauffassung" der Bundesregierung zu dieser Frage einem Fehlurteil gleichkomme.[331]

---

[330] Als Beispiel für die Juristen: Exemplarisch seien hier nur zwei Stellungnahmen angeführt: vgl. Bonner Generalanzeiger, 09.08.1978; Generalanzeiger und Ipsen-Kommentar vom 09.08.1978, Referat 213, 08.09.1978, beide in: BArch B 136/17611.

[331] Vgl. Bonner Generalanzeiger, 09.08.1978; Generalanzeiger und Ipsen-Kommentar vom 09.08.1978, Referat 213, 08.09.1978, beide in: BArch B 136/17611.

Dies war ein schwerwiegender Vorwurf, zumal man aus Sicht des Rechtswissenschaftlers die „Auslegungsmöglichkeiten des Grundgesetzes“ schlichtweg nicht voll ausgeschöpft habe. Dies sei nicht nur ein strategischer Fehler, sondern aus Vorsatz und bewusstem Kalkül, sprich: rein aus Gründen politischer Zweckmäßigkeit, geschehen. Was hier in die Debatte eingespeist wurde, war die Lesart, rein rechtlich seien die Voraussetzungen für eine auch umfangreichere Einbeziehung der Bundeswehr sehr wohl vorhanden. Allerdings habe man die durchaus vorhandenen Möglichkeiten in vollem Bewusstsein übergangen bzw. nicht ausgeschöpft – aufgrund mangelnden Willens sowie Selbstbewusstseins und politischem Kalkül. Dies war eine harsche Kritik, postulierte der Vorwurf doch, dass die Verantwortlichen die existierenden Optionen wissentlich unterschlagen oder zumindest vorläufig ausgeblendet hätten:[332]

> „Für die Bundesregierung ist es aber bequem, diese Auslegung des Grundgesetzes bisher übersehen zu haben, denn sie verhindert etwas, was man rechtlich dürfte, politisch jedoch nicht will.“[333]

Zudem stellte der Jurist in dem Zeitungsbeitrag das bisherige Festhalten am vergangenheitspolitisch bedingten Narrativ der Zurückhaltung massiv infrage. „Politische Scheu“, so die Generalkritik, wurde in unmittelbare Relation zu einem „Mißtrauen“ gesetzt, welches aus Sicht des Kommentators „in unserer Vergangenheit seine Wurzeln“ habe. Dieser fehlende Mut laufe in den Augen des Rechtswissenschaftlers nicht nur auf eine Art Selbstkasteiung hinaus, sondern lasse die Bundesrepublik gerade im internationalen Vergleich auch in eine gehörige Schieflage respektive ins Hintertreffen geraten, was UN-Missionen und Truppenbeteiligungen angehe:[334]

> „Für die Bundesrepublik zeichnet sich aber ab, daß das intensiviert wird, was schon existiert: eine stärkere Beteiligung an Nachschub und Ausrüstung für diese Truppen. Das soll soweit gehen, daß Bonn technisches Gerät und das fachkundige Wartungspersonal entsendet. Nur die bewaffneten Patrouillen an vorderster Front werden andere Streitkräfte stellen.“[335]

---

[332] Vgl. Bonner Generalanzeiger: Rechtswissenschaftler widerspricht Bonn, 09.08.1978, in: BArch B 136/17611.
[333] Ebd.
[334] Vgl. ebd.
[335] Ebd.

Nach Auffassung des Juristen setze man in Bonn gewissermaßen auf das falsche Pferd, weil sowohl hinreichendes Potential als auch die Möglichkeiten für ein weitergehendes Engagement längst vorhanden seien. Dass das Thema zu diesem Zeitpunkt so hohe Wellen schlug, wird auch an einem Rundfunkbeitrag deutlich, der die Haltung der Regierung Schmidt im Frühjahr 1978 in ähnlicher Weise für die UNIFIL Entscheidung kritisiert hatte. Die Vorwürfe ähnelten sich: Die Bundesrepublik verzichte auf eine stärkere Mitwirkung der Bundeswehr an Missionen der UN allein aus Gründen politischer Opportunität – und weniger, weil etwaige verfassungsrechtliche Vorgaben oder vergangenheitspolitische Vorurteile existieren würden.[336] Dies waren nur zwei von zahlreichen weiteren medialen Kommentaren und Expertenmeinungen, die in dieser Phase das Thema Auslands- bzw. UN-Einsätze kritisch zu reflektieren begannen und in die Debatte eingriffen. Halbherziges Handeln und Zurückhaltung aus Gründen einer – mittlerweile überholten – Opportunität lautete die Kritik, die gleichzeitig eine implizite Handlungsaufforderung zu einem Kurswechsel beinhaltete. Der Vorwurf war immer der gleiche: Allein aus „politische[n] Gründen" stellten sich die Verantwortlichen „strikt gegen den Einsatz von Bundeswehrsoldaten."[337]

Doch ein zumindest teilweise aufkommender Stimmungswandel war nicht nur in Übersee, den Medien und unter Experten erkennbar. Die schwelende politische Grundsatzdebatte nahm auch im politischen Bonn zunehmend an Fahrt auf, wenngleich auch differenzierter. Zunächst wurden vereinzelt kritische Stimme laut, noch vergleichsweise leise. Es war weniger ein explizites Plädoyer für weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im UN-Kontext als vielmehr eine implizite Kritik an einer unausgewogenen Haltung bezüglich der Unterstützung internationaler Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Diese Kritik, in der Tendenz aber ebenso ein Umdenken forderte, war jedoch keinesfalls allein ein politisches Manöver der Opposition. Auch aus dem Regierungslager waren, wenn auch vereinzelt, Stimmen vernehmbar, die sich für eine Abkehr von der bisherigen Zurückhaltung beim Thema Bundeswehreinsätze und UN-Missionen stark machten – oder zumindest die bisherige Haltung der Bundesrepublik infrage zu stellen begannen.[338]

---

[336] Vgl. Werner Sonne: Kommentar, N/WDR, 20.04.1978, in: BArch B 136/17611.
[337] Vgl. ebd.
[338] Vgl. Maulucci 2004, S. 524f.; Harnisch 2006, S. 221f.

Von der CDU/CSU-Oppositionsbank war so bei einer Aussprache im Bundestag zur UN-Politik im Frühjahr 1978 zunächst die Regierungskoalition – wenn auch zwischen den Zeilen – dafür kritisiert worden, dass sie sich mit der bisherigen Haltung nicht nur aktuell, sondern auch langfristig in eine missliche Lage manövriere. Insbesondere eine Widersprüchlichkeit zwischen Selbstbeschränkung auf der einen sowie dem artikulierten Selbstbewusstsein auf der anderen Seite stieß dem Unionsabgeordneten auf. Die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen habe der Bundesrepublik eine „zusätzliche Verantwortung auferlegt", doch sie habe diese „neue Rolle" bislang nurmehr auf dem Papier übernommen. Getreu dem Motto, dass Worten auch Taten folgen müssten, galt der Vorwurf hier vor allem dem Umstand, dass die Bundesregierung zum einen ihre Versprechungen nicht einhalten können werde, gleichzeitig aber, gewissermaßen ungewollt, als große Nation in Regress genommen werden könnte. Für diese Diskrepanz seien keinerlei Vorkehrungen getroffen worden, um

> „[…] nach dem Grad ihrer eigenen Leistung und ihres Ansehens in der Welt mit ihrem Gewicht als außenpolitischer Faktor […] auch außerhalb ihrer unmittelbaren Sphäre Spannungsursachen und Konfliktherde jeder Art mit abbauen zu helfen."[339]

Dies war eine eindringliche Warnung vor einer problematischen Diskrepanz, die aus einem überzogenen Anspruchsdenken auf der einen und möglichen Schwierigkeiten zur Einlösung der geforderten Handlungsfähigkeit auf der anderen Seite zu resultieren drohe. In die Waagschale geworfen wurde auch hier der Faktor ‚ökonomische Macht'. Bei einer weiterhin uneindeutigen Haltung laufe man in den Augen des Unionsabgeordneten sonst erst recht Gefahr, zu einer „Adresse für ganz hochgespannte Erwartungen und Forderungen" zu werden, die an die Bundesrepublik „als Staat und als Wirtschaftsmacht" herangetragen würden. Es gelte vielmehr eine verlässliche Position einzunehmen, sonst drohten „ungeheure Herausforderungen". Das ganze Thema sei „voller Hürden", so die Warnung.[340]

Weitaus deutlichere äußerte ein Vertreter der Koalitionsparteien selbst. Der FDP-Bundestagsabgeordnete Jürgen Möllemann forderte in einem

[339] Amrehn CDU/CSU: Aussprache zur Mitwirkung der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen, in: PlPr 08/79, 10.03.1978, S. 6207.
[340] Vgl. ebd.

Zeitungsinterview ganz unverblümt eine Abkehr von der bisherigen Zurückhaltung in Sachen UN-Missionsbeteiligungen. Möllemanns Postulat zielte darauf ab, für künftige Missionen auch die Möglichkeit einer Beteiligung von Soldaten in Erwägung zu ziehen und ernsthaft zu prüfen, und war damit der bislang expliziteste Widerspruch zur bisherigen Praxis. Als Abgeordneter machte Möllemann sich jedoch nicht nur für weiterreichende Einsatzmöglichkeiten allgemein stark. Ebenso warb er, das war gewissermaßen wiederkehrendes Muster wie verbindendes Element der aufkommenden Kritik in dieser Phase, für einen grundsätzlichen Politik- und Bewusstseinswandel, in vermeintlichem Wissen und der Überzeugung, dass seine Partei diesen anzustoßenden Wandel mittragen würde. Dies war allerdings weit gefehlt. Möllemann wurde wenig später von den Parteikollegen wieder zurückgepfiffen. Dennoch: Je lauter und zahlreicher die kritischen Stimmen wurden, desto mehr begannen sie in ihrer Tendenz dem vorherrschenden Leitbild einer Finanz- und Logistikdienstleisternation seine Legitimation abzusprechen bzw. es zu unterminieren.[341]

Anhaltende Debatte und Selbstverortung

Das warf und lenkte den Blick der Debatte wiederum unmittelbar auf die internen Klärungsbemühungen, in der sich ähnliche Tendenzen ja nicht erst seit Kurzem bemerkbar machten, sondern bereits von Anfang an Teil des Prozesses und Kern des verfassungsrechtlichen Dissens gewesen waren. Weder hatte man hier mittlerweile ein Zwischenergebnis erzielt, noch ließ sich die bisherige Praxis völlig widerspruchsfrei aufrechterhalten. Eher im Gegenteil: Auch hier ploppten alternative Auffassungen und weitergehende Deutungen im Lichte einer neuen Dynamik auf. Das Justizministerium, welches sich mit seiner Meinung schier übergangen fühlte, hielt an seinem Konfrontationskurs fest. Im BMJ vertrat man nach wie vor nicht nur eine zu den übrigen Ressorts konträre Auffassung, sondern brachte sich in dieser Form erneut gegen die allen voran vom Auswärtigen Amt repräsentierte Mehrheitsauffassung einer restriktiven Auslegung, Interpretation und Position in Stellung.[342] Die zuständigen Verantwortlichen aus dem Justizministerium beharrten

[341] Möllemann hat, wie die Dokumente belegen, schon eine Woche zuvor einen entsprechenden richtungsweisenden Vorstoß übernommen, vgl. hierzu GA 11.04.1978, wurde dabei jedoch von seiner Bundestagsfraktion ausgebremst; vgl. BPA, 17.04.1978, in: BArch B 136/17611.
[342] Vgl. BMJ, 01.06.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.

Mitte 1978 weiterhin auf der Auffassung, dass mit dem Grundgesetz gegenwärtig bei entsprechender Auslegung bereits jetzt, sehr wohl auch ein weitergehender Einsatz der Bundeswehr bei etwaigen Missionen der UN möglich sei.[343] In einem Protestschreiben an alle beteiligten Ressorts wurde die bisherige Interpretation eines lediglich begrenzten Handlungsspielraums mit scharfen Tönen zurückgewiesen. Man wollte sich in aller Deutlichkeit von der restriktiven Handhabung dieser Interpretationen distanzieren.[344] Zugleich bemühte man sich vonseiten des Justizministeriums eifrig, jeglichen Anschein eines getroffenen Konsenses in der Sache zu widerlegen. Vielmehr wurde betont, dass das Ministerium in der Angelegenheit nach wie vor eine andere, weiterreichende Auffassung vertrete – und diese zugleich für praktizierbar halte, wie in einem Schreiben aus dem BMJ im Sommer 1978 an alle übrigen Ressorts mitgeteilt wurde:[345]

> „Zur Vermeidung von Mißverständnissen möchte ich […] klarstellen, daß das Bundesministerium der Justiz weiterhin an der […] Auffassung festhält, nach der Art. 87 a GG dem Einsatz bewaffneter Einheiten der Bundeswehr bei VN-Friedensoperationen grundsätzlich nicht entgegensteht […].“[346]

Diese Sichtweise stieß an anderer Stelle der interministeriellen Runde zumindest in Teilen durchaus auf Resonanz stieß und war mitverantwortlich dafür, dass die Debatte am Laufen blieb. Es wurde weiter munter diskutiert – allerdings nach wie vor ohne wirkliches Ergebnis; daneben wurde die bisherige Praxis fortgesetzt, was folglich wiederum Bewegung und nicht zuletzt zusätzliche Kontroversität in die Sache brachte.[347] Man maß und verglich sich beispielsweise in puncto Leistungsspektrum mit seinen europäischen Partnern. Im Auswärtigen Amt wurde als „besonders bemerkenswert“ registriert und eingestuft, „daß sämtliche EG-Mitglieder mit Ausnahme Luxemburgs bereits Kontingente für VN-Friedenstruppen gestellt“ hätten. Ein unmittelbarer Vergleich mit dem kleinen Fürstentum verbat sich scheinbar dann doch, daher suchte man die Erklärung für die Ursache, genauer: einen Erklärungsansatz, anderswo: Im Gegensatz zur Bundesrepublik sei bei „unseren westlichen Partnerländern“ von vornherein grundsätzlich permanente „starke

[343] Vgl. ebd.
[344] Vgl. ebd.
[345] Vgl. ebd.
[346] Ebd.
[347] Vgl. AA Schreiben an alle Ministerien, 17.05.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.

personelle, finanzielle und technische Unterstützung für die Operationen der UN zu verzeichnen“ gewesen. Die anderen Länder hatten also einen gewissen Vorsprung, der nicht von der Hand zu weisen sei. So gesehen war man dann doch – noch und nur – Nachzügler. Daraufhin begannen auch im Auswärtigen Grübeleien und Gedankenspiele.[348]

Allein in dieser Phase bzw. zu diesem Zeitpunkt gab es auf der interministeriellen Ebene viel Gesprächs- und Klärungsbedarf. Es wurde weiter argumentativ gerungen, das Machbare abgeschätzt und das Mögliche ausgelotet, insbesondere was den Faktor Grundgesetz und seinen Handlungsspielraum oder eine etwaige Modifizierung betraf, wie ein Vermerk als offenen Sachstand festhielt:

> „Der Aufnahme einer solchen Bestimmung in das Grundgesetz würden aus der Gesamtlage unserer Verfassung keine grundsätzlichen Bedenken entgegenstehen; im Gegenteil könnte Art. 24 GG ein Argument für eine Ermächtigung zur Beteiligung an Friedensaktionen der VN sein.“[349]

Schranken vs. Bewegungsfreiheit

Diese Einschätzung eines gewissen Handlungsspielraums für einen derartigen Schritt – eine Grundgesetzmodifikation – wurde später im Schreiben an anderer Stelle wieder eingefangen und als rein hypothetisch abgetan – auch hier zeigte sich ein breites und differenziertes Meinungsspektrum. Doch grundsätzlich galt: Die Beobachtung war gemacht, die Deutung vorhanden – und derartige Gedankenspiele wurden auch auf interministerieller Ebene immer sichtbarer.[350] Ein weiterer, interner Schriftverkehr vom Herbst 1978 zwischen den Ressorts im Zuge ihrer Klärungsbemühungen legte zudem offen, dass auch intern nach wie vor weitaus mehr alternative Deutungsszenarien und Handlungsmöglichkeiten zur Einsatzfrage kolportiert wurden, als mit dem gegenwärtigen Rollen- und Selbstbild suggeriert worden war. Dieses tradierte Rollenverständnis evozierte aus mehreren Richtungen und auf mehreren Ebenen mehr und mehr Widerspruch. Auch zeigte sich, dass mehr auf dem Spiel stand und verhandelt wurde bzw. es um mehr ging als nur um Grenzen und Möglichkeiten des Grundgesetzes. Nicht nur die internationale Emanzipation der Bundesrepublik wurde thematisiert, sondern auch die Rolle der Bundeswehr

[348] Vgl. ebd.; Maulucci, S. 524f.
[349] D5 an StS und Minister, 27.05.1978, in: PA AA B 14 - 120.130.
[350] Vgl. ebd.

und ihr Verwendungszweck in Form von Aufgaben- und Einsatzgebiet. Unübersehbar war, dass zu diesem Zeitpunkt, nach UNIFIL, die Skepsis gegenüber dem eingeschlagenen Kurs lauter und sichtbarer wurden. Der Geräuschpegel der Debatte um weitergehende Einsatzmöglichkeiten und, damit einhergehend, um die Reformulierung des vorherrschenden Sicherheitsverständnisses stieg intern wie öffentlich ins Unüberhörbare. So waren einige Verantwortliche von der Sorge um mögliche Folgewirkungen getrieben, die sich beispielsweise aus einer allzu restriktiven Interpretation für die Bundesrepublik auch langfristig negativ niederschlagen könnten. Gemeint waren Konsequenzen, die sich insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik mit Blick auf eine eingeschränkte Handlungsfreiheit nachhaltig als kontraproduktiv erweisen könnten, wie ein zwischen Auswärtigem Amt und Kanzleramt zirkulierender Vermerk im Herbst 1978 zum Ausdruck brachte. Als besonders problematisch erwies sich hier ebenjener wiederholte Verweis auf das Grundgesetz als Argument, was im öffentlichen Diskurs nicht verborgen blieb. Dabei handele es sich um einen vorschnellen und übereilten Reflex, der sich angesichts der aktuellen Auslegung möglicherweise langfristig ungünstig auswirken und negative Folgen nach sich ziehen könnte, so eine Einschätzung beider Häuser. Schließlich galt es, so der Subtext der Lageeinschätzung, sich noch – bis zum Abschluss der Klärungsbemühungen – alle Türen offen zu halten; vor allem für den Fall, sollte die Bundesrepublik ihre Streitkräfte dann doch einmal anderweitig einsetzen wollen oder müssen:[351]

> „Sie hatten dazu bemerkt, die Bundesregierung solle sich durch den Hinweis auf die verfassungsrechtlichen Schranken nicht selbst unnötigerweise ihrer Bewegungsfreiheit berauben, denn es könne einmal der Fall eintreten, wo sie den Einsatz der Bundeswehr selbst wolle."[352]

Einige Akteure in den Ressorts, so schien es, wollten sich doch nicht alle Chancen respektive Optionen für die Zukunft verbauen, so hatte es den Eindruck. Klar schien zu diesem Zeitpunkt – nach UNIFIL und im Zeichen lauter werdender Kritik am Rollenbild des Finanz- und Logistikdienstleisters – im Grunde nur: Das eigentliche Problem war nicht allein das Grundgesetz, sondern ebenso der politische Umgang damit. Bei einigen Verantwortlichen schrillten die Alarmglocken sogar noch in eine ganz andere Richtung – sie sahen die Gefahr eines auf Dauer

[351] Vgl. Referat 213 VLR I Oldenkott, 08.09.1978, in: BArch B 136/17611.
[352] Ebd.

anhaftenden Etiketts selbstauferlegter Selbstbeschränkung, das man nicht mehr loswerde. Die Bundesrepublik würde damit, so die Mahnung aus einem intern kursierenden Schreiben, ihre eigenen „Optionen“ begrenzen und „Gefahr“ laufen, „allmählich in die Rolle des ‚Spediteurs‘ hinzuwachsen“ – paradoxerweise war das im Grunde genau jene Rolle, die man zuvor selbst ausgegeben hatte. Doch genau damit bewege man sich in den Augen einiger auf ganz dünnem Eis, da diese Rolle weder zweckmäßig noch zielführend sei.[353]

Ab 1978 und vor dem Hintergrund der UNIFIL-Mission verlief die Debatte um das Sicherheitsverständnis damit nicht nur allein auf der internen, inhaltlich auf die rechtliche Dimension begrenzten Ebene. Auch Argumentationslinien und Narrative, die den bisherigen außenpolitischen Grundprinzipien der Bundesrepublik über Jahre hinweg als nahezu inhärent zugeschrieben worden waren, wurden in diesem Zusammenhang hinterfragt, Gegenmeinungen in Stellung gebracht, alternative Deutungen aufgezeigt oder bestehende in ihrer Auslegung bzw. Logik umgekehrt. Dies galt etwa für das Leitmotiv einer ökonomischen Stärke oder auch für die Frage nach Gültigkeit und Fortbestand vergangenheitspolitischer Vorbehalte. Die Dynamik verstärkend kam hinzu, dass die Diskussionen rund um das Für und Wider weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten mittlerweile ein viel breiteres Spektrum, politisch wie öffentlich, umfasste. In den Augen der Kritiker schien es, als habe man sich zu diesem Zeitpunkt mit der eingenommenen Haltung in eine Sackgasse manövriert, aus der man nicht mehr herauskomme. Dabei galt es ja eigentlich, jegliche Störgeräusche im Sinne einer Kehrtwenden-Diskussion von vornherein zu vermeiden, so die vormalige, mit der außen-, genauer: einsatzpolitischen Kursfestlegung verbundene Hoffnung in Sachen UN-Missionen beispielsweise des Auswärtigen Amtes, welche nicht zuletzt mit dem Leitbild einer Finanz- und Logistikdienstleisternation begründet worden war. Doch genau dieser eingeschlagene Weg rief zunehmend Kritik hervor. Die Folge war eine sich zu einer Grundsatzfrage verdichtende Debatte, die nunmehr im Lichte der Kritik nicht nur an Fahrt aufnahm, sondern auch in quantitativer wie qualitativer Hinsicht an zusätzlicher Brisanz gewann. Unverkennbar war jedenfalls, dass die Debatte und ihre Dynamik knapp fünf Jahre nach dem Beitritt der Bundesrepublik zur UN vollends auszuufern drohten. Damit war letztlich das

[353] Vgl. ebd.

Gegenteil dessen erreicht, was zuvor eigentlich beabsichtigt worden war: möglichst geräuschlos als Zahlmeister und Logistikdienstleister nicht nur die eigene Anspruchs- und Erwartungshaltung, sondern vor allem auch den internationalen Weltfrieden hinreichend bewahren zu können. Jetzt allerdings stand öffentlich wie intern weitaus mehr auf dem Prüfstand: nicht nur verfassungsrechtliche Details, sondern auch die außenpolitischen Grundprinzipien und Überzeugungen, die die Bundesrepublik bisher in Sachen Bundeswehr und Auslandseinsätze auf dem internationalen Parkett wie einen Schild vor sich hergetragen hatte.[354]

[354] Vgl. Referat 213 an GL 21, Abtl. 2, Chef BK: Beteiligung der Bundeswehr an Operationen im Ausland, 08.08.1978, in: BArch B 136/17611.

2.5 Die Schatten der Geschichte

Gegen die lauter werdenden Umdeutungstendenzen und Entgrenzungsversuche der bestehenden Einsatzpraxis zugunsten auch weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Soldaten bei internationalen UN-Missionen regte sich jedoch gleichsam Widerspruch. Dieses argumentative Gegensteuern war, zunächst auf interministerieller Ebene, zu großen Teilen im Auswärtigen Amt und Verteidigungsministerium zu verorten. Was zunächst, ob der zahlreichen Stimmen, die sich kritisch mit der bisherigen Haltung rein finanzieller und logistischer Unterstützungsleistungen auseinanderzusetzen begonnen hatten, einer interministeriellen Selbstvergewisserung gleichkam, sollte gleichsam dem Plädoyer für einen möglichen Kurswechsel entgegenwirken.[355] So verwehrte man sich im Verteidigungsministerium in einem Schreiben von April 1978 an die eigene Hausleitung und das Auswärtige Amt gegen die These, der zufolge nach dem das Grundgesetz mehr Spielraum gewähre als bislang postuliert. In der zuständigen Abteilung beharrte man auf dem bisherigen, sich selbst bzw. der Bundesrepublik auferlegten Rollenbild sowie der restriktiven Rechtsauffassung. Genau genommen verlegte man sich nach wie vor auf das Narrativ verfassungsrechtlicher Schranken, an denen es auch weiterhin festzuhalten gelte. Zugleich wurden, was die Verwendung der Bundeswehr und deren Kapazitätsbemessung im internationalen Kontext betraf, mit den Forderungen und Spekulationen zugleich auch ein gewisser Führungsanspruch und eine alleinige Entscheidungskompetenz formuliert.[356] „Die Grenzen für deutsche Beiträge zu Friedensoperationen der VN“ würden auch weiterhin durch „rechtliche Schranken sowie die Kapazitäten der Bundeswehr bestimmt“. Es herrschte nach wie vor ein Kompetenzgerangel zwischen den Ressorts, sowohl hinsichtlich der Deutungshoheit über die strittige Frage einer internationalen Verwendung der Bundeswehr als auch bezüglich des Zuschnitts deren Aufgaben- und Einsatzgebietes. Die Bundeswehr könne eben nicht alles leisten – der Hauptfokus lag ja immer noch auf der Landes- und Bündnisverteidigung –, und das BMVg erklärte sich selbst zu einer der obersten strategischen Entscheidungsinstanzen.[357]

[355] Vgl. Maulucci, S. 527f.
[356] Vgl. Abteilungsleiter VR an andere BMVg-Referate und AA, 26.04.1978, BArch B 136/17611.
[357] Vgl. ebd.

Aus dem Verteidigungsministerium warf man nunmehr auch die Grenzen eines eng definierten Verteidigungsauftrages mit in die argumentative Waagschale, auch hinsichtlich eines Belastbarkeitsmaximums. Es ging um den ursprünglichen verteidigungspolitischen Auftrag der Bundeswehr, der historisch begründet gegen eine weitergehende Verwendung im internationalen Rahmen in Stellung gebracht wurde. Das Signal, das hiervon ausging, war unmissverständlich: der Verteidigungsauftrag, also der Schutz der Landes- und Bündnisgrenzen, habe nach wie vor Vorrang. Demgegenüber seien die „eigenen Beiträge zum Aufbau einer VN-Friedenstruppe" auch zukünftig begrenzt. Das Maximus einer wiederum uneingeschränkten Bündnissolidarität im Rahmen der Vereinten Nationen war allerdings, so sah man es im BMVg, hinsichtlich der UN-Missionen und den bundesrepublikanischen Bemühungen zur Friedenssicherung bereits erreicht. Es galt den historisch-strategischen und verteidigungspolitischen Markenkern – nicht zuletzt der Tradition willen – als Hauptaufgabe zu wahren.[358]

> „Denn grundsätzlich seien Material und Personal Teil der Einsatzplanung der Bundeswehr im Rahmen ihres Verteidigungsauftrages und könnten nicht ohne weiteres den regulären Kapazitäten der Bundeswehr entzogen werden."[359]

Die Leistungsgrenze der Bundeswehr war in den Augen der Verteidigungsexperten demnach längst ausgeschöpft.

Skepsis und Gegenrede bezüglich der jüngsten kritischen Töne kamen auch aus dem Auswärtigen Amt. Hier wurde zwar, gemessen an der außenpolitischen Verpflichtung der Bundesrepublik im Gefüge der Vereinten Nationen, um einiges differenzierter und teils abwägender argumentiert. In der Summe votierte die überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen und Meinungsäußerungen allerdings in dieselbe Richtung. Auch hier stellte man sich gegen die aufkommenden Forderungen nach einer Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet in Zusammenhang mit Missionen der UN.[360] Ein entsprechendes Gutachten von Mitte 1978 verwies hier explizit auf eine noch immer gültige Trias aus Vergangenheit, Verteidigung und Verfassung. Dieser argumentative Dreiklang spreche gegen eine Kursänderung in

[358] Vgl. 230: Vermerk zu Ressortbesprechung, 20.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[359] Ebd.
[360] Vgl. ebd.

Sachen internationaler Einsatzpraxis. Es galt dem Faktor Vergangenheit ebenso Rechnung zu tragen wie der außenpolitischen Stellung der Bundesrepublik, allen voran in Ausgestaltung der Streitkräfte zuvorderst Verteidigungsarmee. Dieser Zuschnitt lasse sich auch nicht, wie teils in der Debatte postuliert, durch andere Vorgaben, etwa das Völkerrecht, und schon gar nicht durch anderslautende verfassungsrechtliche Auslegungen aushebeln. Es handle sich um einen engen, rechtlich fixierten und historisch bedingten Verteidigungsauftrag.[361]

> „Zusammenfassend ist […] festzuhalten, dass der verfassungsrechtliche Auftrag der Bundeswehr aus Gründen, die in unserer jüngsten Vergangenheit und der besonderen Situation der Bundesrepublik zu suchen sind, bewusst eng auf den Bereich der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland zugeschnitten ist. Einsätze der Bundeswehr, die nicht der Verteidigung der Bundesrepublik Deutschland dienen, scheiden nach der gegenwärtigen Rechtslage auch dann aus, wenn sie im Einzelfall völkerrechtlich zulässig wären."[362]

Dies war ein deutliches Plädoyer aus dem Auswärtigen Amt gegen eine Aufgabe der bisherigen Linie der Zurückhaltung, in dessen Zuge nunmehr ja weitaus mehr als nur der Stellenwert und die Reichweite des Grundgesetzes verhandelt wurden. Es ging jetzt um ganz grundsätzliche Fragen, die im Zuge einer immer weiter ausufernden Grundsatzdebatte verhandelt wurden und an gängigen Narrativen zu rütteln begonnen hatten. Narrative, die lange Zeit eine gewisse Deutungshoheit besaßen und bislang kaum hinterfragt wurden. Für die Bundesrepublik bedeutete dies aus Sicht der sich zu Wort meldenden Akteure im Auswärtigen Amt nicht nur, dass das Auftrags- und Einsatzgebiet der Landes- und Bündnisverteidigung den UN-Missionen als Prämisse vorangestellt bleiben müsse. Es war in gewissem Maße auch eine Art gewachsene Tradition, an der es, aus unterschiedlichen Gründen, festzuhalten gelte.[363]

Nationale und internationale Dimensionen

Doch die Eingaben aus dem Auswärtigen Amt orientierten sich in der Folge nicht allein an den rechtlichen wie historischen Gegebenheiten. Wie die Befürworter eines weitergehenden Engagements veranschlagten auch sie eine darüberhinausgehende Zweckmäßigkeit und strategisches Kalkül, nur in umgekehrter Logik. Sie

[361] Vgl. D5 an StS und Minister, 27.05.1978, in: PA AA B 14 – 120.130.
[362] Ebd.
[363] Vgl. Maulucci 2004, S. 527f.; Breitwieser 2010 (b), S. 159.

warben dafür, an der bisherigen Praxis der Bundesrepublik festzuhalten, da dies weitaus mehr Vorteile mit sich bringe. Es sei nur „zu begrüßen", so ein späteres Schreiben im Ministerium, „daß die rechtliche zwingende Argumentation […] uns schwieriger außenpolitischer Güterabwägungen und Entscheidungen in gewissen Lagen enthebt".[364] Die Eingabe schloss insbesondere auch das innerdeutsche Verhältnis und damit verbundene internationale Dimension und Komplexität möglicher Szenarien und Konstellationen ein. Als Beispiel diente ein heikles Szenario: Was wäre vor dem Hintergrund des angespannten Verhältnisses zur DDR, wenn Bundeswehr-Blauhelme einmal Truppen der NVA bei einem internationalen Konflikt gegenüberstünden? Die „durch das Grundgesetz […] auferlegte Enthaltsamkeit" wurde sogleich in einen taktischen Vorteil umgemünzt. Wenn man sich selbst zurückhalte, ließen sich mögliche „militärische Aktionen der DDR" weitaus besser „kontrastieren". Die Debatte jedenfalls avancierte zunehmend zu einer politisch und strategischen, nationalen wie internationalen Grundsatzdiskussion.[365]

Zudem trieb die Außenamtsexperten die Sorge um, welche ebenso in ein Leitmotiv umgedeutet wurde, durch ein vorschnelles Ablegen der Rolle als rein finanzieller und logistischer Friedensstifter weltweit in Misskredit zu geraten. Aufgrund der deutschen Vergangenheit galten deutsche Soldaten in der Welt nach wie vor als leibhaftig gewordenes Schreckensszenario, vor dessen Wiedererweckung man tunlichst zurückschreckte:[366]

> „Selbst bei Einsatz unter Flagge der Vereinten Nationen würden historische Traumata gegen uns wiederbelebt. […] Schließlich würden sich die Möglichkeiten der Verleumdung gegen uns vergrößern […]."[367]

Zudem stand die Befürchtung vor einer weiteren Verschärfung der „innenpolitischen Kontroverse" im Raum. Diese könnte nach Ansicht der Außenamtsexperten schließlich auch durch die steigende Gefahr „häufigerer Aufforderungen der UNO" begünstigt werden, mit denen rechnen müsse. So entstand ein Teufelskreis, der im Auswärtigen Amt allerdings als Konterpart zu einer Aufweichung der bisherigen Praxis formuliert und in Stellung gebracht wurde.[368] Daher wurde auch

[364] Vgl. Abt. 2 an StS und Minister, in: 28.05.1979, in: PA AA B 14 - 120.130.
[365] Vgl. ebd.
[366] Vgl. ebd.
[367] Ebd.
[368] Vgl. Abt. 2 an StS und Minister, in: 28.05.1979, in: PA AA B 14 - 120.130.

eindringlich davor gewarnt, gewisse Faktoren überzubetonen, da dieses Kalkül sonst ins Gegenteil umschlagen und die Gefahr einer nicht mehr kontrollierbaren Beanspruchung und Inregressnahme nach sich ziehen könnte. Gemeint waren hier die „Effizienz und Größe der Bundeswehr-Verbände“ und die „wirtschaftliche Grundlage“ der Bundesrepublik – also genau das, was in umgekehrter Auslegung oftmals eher für eine Ausweitung des Aufgaben- und Einsatzgebietes zugunsten einer umfassenderen Beteiligung an UN-Missionen ins Spiel gebracht worden war.[369]

Auch weiterhin sollte also, so die Empfehlung aus dem Auswärtigen Amt zum Fortgang der weiteren Beratungen und dem Verfahren in der Praxis, trotz der aufkeimenden Diskussionen und Forderungen am bisher bewährten Prinzip festgehalten werden:[370]

> „Bei künftigen Einsätzen kämen […] im beschränkten Rahmen nur Transport und Ausbildungshilfe in Betracht.“[371]

Um den Mehrwert dieser Linie, die als der (vorläufig) richtige Weg gezeichnet wurde, zu untermauern, wurde auf die Anerkennung und Bestätigung verwiesen, welche die Bundesrepublik gerade in ihrer Rolle als Finanz- und Logistikdienstleister nach dem Beitritt und den bisherigen Missionen erfahren habe, so die Erläuterung im Auswärtigen Amt. Als Beispiel hierfür diente ebenjene UNIFIL-Mission, in deren Kontext die jüngste Diskussion sich ja gerade erst recht entzündet hatte:[372]

> „Die Leistungen, die die Bundesregierung erst kürzlich für UNIFIL erbracht hat, haben in diesem Zusammenhang weite Anerkennung gefunden und wurden als Bestätigung empfunden, dass sich die Bundesrepublik der Verantwortung bewusst ist, die sich ihr aus ihrer politischen und wirtschaftlichen Stellung erwächst.“[373]

Das Bemühen zielte einerseits nicht nur darauf ab, die argumentativen Fäden gegen eine Aufweichung der bisherigen Haltung beim Thema Auslandseinsätze wieder zusammenzuführen. Zum anderen ging es darum, den Unmutsbekundungen und lauter werdenden Forderungen auch in den eigenen Reihen entgegenzuwirken. Zugleich ließ sich damit das bisher eingeschränkte bundesrepublikanische

---

[369] Vgl. ebd.
[370] Vgl. 230: Vermerk zu Ressortbesprechung, 20.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[371] AA an BK, BMVg, BMI und BMJ, 28.04.1978, in: BArch B 136/17611.
[372] Vgl. AA Schreiben an alle Ministerien, 17.05.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[373] Ebd.

Engagement in ein positives Licht rücken und das Signal senden: Die bisherigen Erfahrungswerte seien allemal eine Bestätigung dafür, dass das Engagement der Bundesrepublik ausreichend wahrgenommen und gewürdigt werde und man den internationalen Verpflichtungen im Rahmen der Rolle als verlässlicher Friedensstifter überzeugend und vollumfänglich nachkomme.[374]

Grundgesetz und außenpolitische Grundprinzipen

In dieser Phase – ab 1978 – gab die Debatte ein vielschichtiges Bild ab; die Frage nach der korrekten Auslegung oder gar potenziellen Änderung des Grundgesetzes war dabei nur eine von vielen miteinander verknüpften Aspekten. Es ging innen- und außenpolitisch um weitaus mehr, auch oder gerade weil die interministeriellen Beratungen stockten und das Grundgesetz mitunter als zentraler Schlüssel zu einer Problemlösung angesehen wurde. Daran ändern tat das jedoch nicht viel. „Die Frage jedoch, ob und wann eine Verfassungsänderung" überhaupt in Erwägung gezogen respektive „angestrebt werden soll", so ein Vermerk aus dem Auswärtigen Amt Mitte 1978, wurde „offen" gelassen und „nicht weiter vertieft". Eine Änderung und Anpassung des Grundgesetzes galt zu diesem Zeitpunkt als politisch gewaltiger Schritt und war mit zahlreichen rechtlichen Unwägbarkeiten verbunden.[375]

Zusammengenommen schlug sich diese argumentative Stoßrichtung auch im Umgang der Regierungsverantwortlichen mit dem Thema gegenüber der Öffentlichkeit nieder. Im weiteren Verlauf der Debatte wurde deutlich energischer gegen etwaige Forderungen nach einer Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten an UN-Missionen agiert und argumentiert, so einige Einlassungen von höchster politischer Stelle. Zu diesem Zeitpunkt der Debatte bemühte man sich offenbar, den Geist, den einige heraufzubeschwören versuchten, wieder zurück in seine Flasche zu drängen.[376] So äußerte sich etwa Verteidigungsminister Apel Mitte 1978 in einem

[374] Vgl. ebd.; Antwort auf Große Anfrage, in: Drs 08/865, 05.01.1978; Aussprache zur Mitwirkung der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen, in: PlPr 08/79, 10.03.1978, S. 6203ff.
[375] Vgl. 230: Vermerk zu Ressortbesprechung, 20.04.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[376] In einem Interview mit dem SR hatte UN GS Waldheim der Bundesrepublik deinen Dank ausgesprochen und laut einer Pressemeldung die Unterstützung Deutschlands für die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen als große „Hilfe bezeichnet", vgl. dpa, ddp, Pressemeldung: Bundesrepublik Deutschland/VN, 05.06.1978, in: PA AA B 14 - 120.130; Schon zuvor hatte die Bundesregierung verlauten lassen, dass sie die Bildung „einer panafrikanischen Friedenstruppe" begrüßen würde, „Aufstellung und Ausrüstung eines solchen ‚militärischen Feuerwehrverbandes'" aber „in erster Linie von den USA und jenen Staaten übernommen werden" sollten, die „mit Afrika historisch besonders eng" verbunden seien, Generalanzeiger, 03.06.1978 sowie Die WELT, 05.06.1978, beide in: BArch B 136/17611.

Interview und stellte klar, dass die Bundesrepublik auch in Zukunft grundsätzlich „keine bewaffneten […] Soldaten“ für UN-Missionen bereitstellen werde. Ausschlaggebende Argumente und Hindernisse, die Apel hier anführte, waren einmal mehr verfassungsrechtliche Bedenken, genauer: grundgesetzliche Schranken. Diese rechtliche Hürde war mit der geografischen Begrenzung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr verknüpft, das sich aus dem Auftrag zu einer vorrangigen Landes- und Bündnisverteidigung ergebe.[377]

Auch eine kritische Nachfrage, was die Regierung denn konkret daran hindere, nicht „wie andere NATO-Staaten“ auch durch die Bereitstellung von Bundeswehreinheiten einen Beitrag zur „Befriedung oder […] Beseitigung von Krisen“ zu leisten, wurde damit pariert. Hier beschwor Verteidigungsminister Apel das gängige Narrativ einer historisch wie verfassungsrechtlich bedingten Sonderrolle der Bundesrepublik. Man könne beispielsweise zwar „jeder UNO-Truppe“ auch „Soldaten ohne Waffen zur Verfügung stellen“. Allerdings, und hier lag die Krux, rein bezogen auf logistische Aufgaben, also zum Beispiel als Transporteur. Mehr sei in den Augen des Verteidigungsministers angesichts der aus Vergangenheit und Verfassung resultierenden Bedingungen schlichtweg nicht möglich. Die Bundeswehr „außer der Verteidigung unseres eigenen Landes einzusetzen“, dazu sei die Bundesrepublik „aufgrund der Verfassungslage“ nicht imstande.[378] Weder hatte man die Absicht, „gesetzliche, sogar grundgesetzliche Auflagen zu unterlaufen“, noch absehbar die Bestimmungen des Grundgesetzes zu ändern und anzupassen. Trotz der „veränderten internationalen Verantwortung“ komme für die Bundesregierung somit eine Modifikation des Grundgesetzes derzeit nicht in Frage, nicht einmal ansatzweise. Man verwahrte sich gewissermaßen gegen einen Schritt, bei dem – zumindest gegenwärtig – nicht klar schien, ob man ihn überhaupt brauchte, weshalb man zweifelte, ob man das nötige Risiko tatsächlich eingehen wollte oder sollte.

> „Es gibt bei uns keinerlei Absichten, diese gesetzlichen Änderungen vorzunehmen. Es bleibt bei der gegenwärtigen Rechtslage.“[379]

[377] Vgl. Generalanzeiger, 05.06.1978, in: BArch B 136/17611.
[378] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: Bundesverteidigungsminister Apel, 08.06.1978, in PA AA B 14 - 120.948.
[379] Ebd.

Allein, dass überhaupt öffentlich Stellung bezogen werden musste, zeigt, wie sehr die Dinge in Fluss geraten waren. Eine vermeintlich ähnliche ‚rote Linie' wurde ebenso von Bundeskanzler Schmidt und Außenminister Genscher reklamiert und für die Bundesrepublik in Anspruch genommen. Schmidt stellte in Zusammenhang mit den Überlegungen einer Namibia-Mission der Vereinten Nationen – UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) – im Juli 1978 in einem Fernsehinterview gleich zwei Prinzipien klar. Das eine stellte auf die außenpolitischen Grundprinzipen bundesrepublikanischer Afrika-Hilfe ab. Das andere betraf die Verwendung deutscher Streitkräfte im Rahmen internationaler Missionen zur Friedenssicherung allgemein. Bei einer möglichen Unterstützung werde man „bis an die Grenzen" der „finanziellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gehen". Allerdings verwies der Kanzler zugleich auf ebenjene Grenzen, die den immer wieder diskutierten Einsatz der Bundeswehr betrafen.[380] Es gebe

> „[…] andere Grenzen, die sehr klar zu erkennen sind. Wir haben uns bisher nicht beteiligt und wir werden uns nicht beteiligen an der Lieferung von Waffen in die Region Afrikas und erst recht werden wir keine Soldaten entsenden."[381]

Auch Außenminister Genscher nahm die Namibia-Mission zum Anlass, die Rolle der Bundesrepublik – und eben auch der Bundeswehr – gemäß der eingenommenen Position in aller Deutlichkeit zu unterstreichen, ganz generell und nicht nur bezogen auf das Engagement der UN auf dem afrikanischen Kontinent. An einer „UN-Friedensstreitmacht" zur Absicherung „freier Wahlen in Namibia" könne und werde sich die Bundesrepublik nicht beteiligen, da sie „verfassungsrechtliche Gründe" daran hindern würden, so der Minister in einem Rundfunkinterview, ebenfalls 1978. Auch hier wurde eine vermeintliche rote Linie, bestimmt durch verfassungsrechtliche Schranken, skizziert und demgegenüber, einem bewährten Muster folgend, die Bedeutsamkeit nichtmilitärischer Hilfsleistungen umso deutlicher herausgestrichen. Man werde stattdessen wie gewohnt „die Arbeit des Generalsekretärs der Vereinten Nationen mit allen Kräften unterstützen" und vor allem durch „logistische" und „finanzielle Hilfe in jeder Beziehung mitwirken."[382] Noch galt es sie also, so das

[380] Vgl. Interview Bundeskanzler Helmut Schmidt, ZDF, 01.07.1978, in: BArch B 136/17611.
[381] Ebd.
[382] Vgl. Ansprache Bundeskanzler Schmidt in Lusaka, Bulletin 06.07.1978; Interview Bundesaußenminister Genscher, N/WDR, 28.07.1978, beide in: BArch B 136/17611.

Signal an die Kritiker und Zweifler, das Selbstverständnis eines Finanz- und Logistikdienstleisters ersten Ranges.

Einigkeit in der Uneinigkeit

Zur Ruhe kamen die Debatte und damit die Kritiker allerdings nicht. Auch im Bundestag schlug das Thema zeitweise hohe Wellen. Auf Nachfrage der Opposition zur gegenwärtigen Diskussion und rechtlichen Legitimation sah sich die Staatssekretärin des Auswärtigen Amtes im Herbst 1978 noch einmal gezwungen, das Narrativ ‚verfassungsrechtliche Schranken' bzw. ‚begrenzte Handlungsmöglichkeiten bei Auslandseinsätzen' zu erläutern. Die „verfassungsrechtlichen Hindernisse" – hier wurde der Begriff „Hindernisse" gegenüber den „Grenzen" vorgezogen –, auf die sich der Außenminister zuvor bezogen habe, würden zweifelsfrei aus den Bestimmungen des Grundgesetzes resultieren. Als Beleg verwies die Ministeriumsvertreterin auf die spezifische Auslegung von Artikel 87 a, Abs. 2, der zufolge die Streitkräfte „außer zur Verteidigung (…) nur eingesetzt werden" dürften, soweit das „Grundgesetz es ausdrücklich" zulasse.[383] Hinsichtlich der andauernden Spekulationen und weitergehenden Forderungen bedeutete dies, dass ein darüber hinausgehender Einsatz schlicht und einfach allein rechtlich nicht legitimierbar sei. Man schien bekunden zu wollen: ‚Uns sind die Hände gebunden.'[384]

> „Das Grundgesetz enthält keine Bestimmung, die die Beteiligung der Bundeswehr an Friedenstruppen ausdrücklich zuläßt."[385]

Wie verworren die Gemengelage rund um diese Frage war und wie weit der Radius der Debatte mittlerweile reichte, zeigte sich auch an anderer Stelle. Hierbei wurde deutlich, dass spätestens zu diesem Zeitpunkt ein Stadium erreicht war, in dem sich die Debatte quer durch alle politischen Fraktionen zog und sowohl Kritiker als auch Befürworter als Grundsatzangelegenheit gleichermaßen beschäftigte.[386] So konnte bei einem Besuch von Bundestagsabgeordneten zum Thema Abrüstung der Generalkonsulat in New York seine Verwunderung kaum verhehlen, dass im Gespräch auch die drei mitgereisten „CDU-Politiker eindeutig gegen eine Entsendung

[383] Vgl. Antwort des Staatsministers Frau Dr. Hamm-Brücher, Drs 08/2115, 18.09.1978, in: BArch B 136/17611.
[384] Vgl. ebd.
[385] Ebd.
[386] Vgl. Maulucci 2004, S. 527f.; Harnisch 2006, S. 221f.

deutscher Soldaten für VN-Friedensoperationen“ votiert hätten. Auch hier stand, als roter Faden bzw. Linie der Argumentation das Gebot des Verbots aus dem Grundgesetz voran, wie in einer Erklärung festgehalten und später gar der Presse zugespielt wurde:[387]

> „Das Grundgesetz verbietet es der Bundeswehr, den Friedenstruppen der UN Kontingente zu stellen. Dies haben Bundestagsabgeordnete aller drei im Bundesparlament vertretenen Fraktionen in einem Gespräch mit UNO-Korrespondenten erklärt.“[388]

Im Umkehrschluss wurde auch hier von der kleinen parteiübergreifenden Delegation umso mehr auf die Rolle bzw. Bedeutung finanzieller und logistischer Unterstützungsleistungen rekurriert. „Alle drei Parteien“ seien sich „darin einig“ gewesen, „die Ziele der Weltorganisation nach besten Kräften zu unterstützen“. „Dies gelte“ vor allem „für eine rein logistische Unterstützung friedenserhaltender Operationen durch die Bundesrepublik Deutschland“, so das abschließende Plädoyer.[389]

Spätestens mit den anlaufenden Planungen der Vereinten Nationen für die angedachte UNTAG-Namibia-Mission sollte die Debatte eine weitere Schleife drehen – und die Verwirrung perfekt sein. Zuvor hatte sich im Auswärtigen Amt schon Unmut geregt, dass hochrangige „Regierungsmitglieder und Bundestagsabgeordnete“ in ihren öffentlichen Äußerungen häufig keine miteinander abgestimmten Positionen und folglich keine einheitliche Linie vertraten. Es bestand also auf vielen Ebenen Uneinigkeit sowohl in als auch beim Umgang mit der Sache.[390] An diesem Punkt war

---

[387] Auf diese Entwicklung deuten mehrere überlieferte Dokumente hin: vgl. Botschafter an Herrn Rudolf, 05.06.1978; Presseschau, 08.06.1978; Generalkonsulat, 11.07.1978, alle in: PA AA B14 - 120.948. Aus einer Aufzeichnung eines parteiübergreifenden Gesprächs von Mitgliedern des Unterausschusses Abrüstung aller Fraktionen, SPD, FDP, CDU und CSU, in New York geht hervor, dass sich alle Abgeordneten „im Grundsatz gegen jede Entsendung deutscher Kontingente“ zu friedenserhaltenden Maßnahmen ausgesprochen hätten, während „finanzielle Beiträge sowie die Bereitstellung von Transportraum keine prinzipiellen Schwierigkeiten“ hervorrufen würden. Eines der „Hauptargumente, die „gegen eine Beteiligung von deutschen Truppen“ geltend gemacht wurde, sei „die Verfassungsreglung und der NATO-Vertrag, welche den Einsatz deutscher Soldaten außerhalb des Bündnisses“ verbiete, vgl. Botschafter an Herrn Rudolf, 05.06.1978, in: PA AA B14 - 120.948. Diese Übereinkunft wurde wenige Tage später in einem Pressartikel bestätigt, vgl. Presseschau, 08.06.1978, in: PA AA B14 - 120.948; Im Zuge eines Treffens des CDU-Vorsitzenden Kohls sowie einer Parteidelegation mit UN-Generalsekretär Kurt Waldheim vermerkte das Generalkonsulat: „Für uns ist operativ interessant, dass die drei CDU-Politiker eindeutig gegen eine Entsendung deutscher Soldaten für VN-Friedensoperationen eintreten, gleichzeitig aber ihre Bereitschaft bekundeten, logistische Hilfe (Transportraum) oder Geräte zu stellen.“, vgl. Generalkonsulat, 11.07.1978, in: PA AA B14 - 120.948.

[388] Presseschau, 08.06.1978, in: PA AA B14 - 120.948.

[389] Vgl. ebd.

[390] Vgl. ebd.

die Debatte einmal mehr Spiegelbild ihrer selbst. Dass die Bundesrepublik sich im Falle UNTAG zu beteiligen beabsichtigte, stand außer Frage; die Diskussion über den Umfang verlief auf der interministeriellen Ebene wieder einmal entlang der Abwägung logistische versus weitergehende Unterstützungsleistungen seitens der Bundeswehr. Nach Vorlage aus dem Auswärtigen Amt verständigte sich das Kabinett darauf, die bundesrepublikanische Unterstützungsleistung auf die „Transporte von VN-Kontingenten nach Namibia" sowie die Bereitstellung von medizinischer Versorgung und Unterkünften „zu begrenzen".[391] Die zuständige Abteilung im Auswärtigen Amt legte ihre Sicht der Dinge unter Verweis auf die zuvor praktizierte Linie entsprechend dar:[392]

> „Eine personelle deutsche Beteiligung wurde dagegen bisher aus bekannten rechtlichen und politischen Gründen bewußt vermieden, wenn man von dem kurzfristigen Einsatz von Bundeswehrmaschinen mit deutschem Personal bei der Transporthilfe absieht."[393]

In diesem Zusammenhang ausdrücklich gewarnt wurde vor sich anbahnenden Versuchen einiger rechtswissenschaftlicher Experten und Vertreter etwa des Justizministeriums, die „Beteiligung von Bundeswehreinheiten an friedenserhaltenden Operationen der VN auch ohne Verfassungsänderungen zu rechtfertigen".[394] Vordergründig eine Mahnung nach außen, richtete sie sich aber auch in Richtung der eigenen Reihen. Nach wie vor galt hier, dass eine Beteiligung, „die über die bloße Bereitstellung von Transportleistungen" hinausgehe, auch jetzt nicht „mit dem Grundgesetz" in der „gegenwärtigen Fassung" vereinbar sei.[395]

Einen Tag nach der Entscheidung im Kabinett nahm man sich ob des offenkundig nach wie vor vorhandenen Gesprächs- und nach wie vor Klärungsbedarfs der Sache allerdings auf höchster politischer Ebene an. Ausschlaggebend dürfte die

---

[391] Nachdem am 29.08.1978 ein Bericht des UN-Generalsekretärs im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einen Personalbedarf von ca. 9.000 Mann für die UNTAG proklamierte, hatten interne Ressortbesprechungen zur Prüfung der „Beteiligungsformen" einer „deutschen Mitwirkung an UNTAG" stattgefunden. Dabei haben die Staatssekretäre empfohlen, „die deutschen Beiträge zu UNTAG" auf die „Transporte von VN-Kontingenten nach Namibia" sowie die Bereitstellung von medizinischer Versorgung und Unterkünften „zu begrenzen". Das Kabinett stimmte der Vorlage am darauffolgenden Tag, dem 30.08.1978 zu und vereinbarte, genau jene Aspekte den Vereinten Nationen als Unterstützungsleistung anzubieten. Vgl. Abteilung 2 über StS und BuMi, 11.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[392] Vgl. ebd.
[393] Abteilung 2 über StS und BuMi, 11.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.
[394] Vgl. ebd.; sowie: D 5 an Herrn StS, 11.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.130.
[395] Vgl. Abteilung 2 über StS und BuMi, 11.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.948.

allgemeine Aufmerksamkeit sowie der Umstand gewesen sein, dass es intern immer noch kein abschließendes Urteil gab und man, im Zeichen der zahlreichen UN-Missionen und angebotenen Hilfsleistungen, immer weiter ins internationale Rampenlicht gerückt war. Im September 1978 wurde die Angelegenheit vom Bundeskanzleramt schließlich zur Chefsache erklärt. Nunmehr knapp fünf Jahre nach dem Beitritt sollte Klarheit geschaffen werden. Anberaumt wurde ein „Gespräch unter Vorsitz des Bundeskanzlers" mit den beteiligten Ministern, mit Ausnahme des zeitlich verhinderten Verteidigungsministers. Das ausgegebene Ziel der Zusammenkunft lautete: Klarheit in der Frage einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit – sprich: der Möglichkeiten und Grenzen – einer „Beteiligung der Bundeswehr an Operationen im Ausland", nicht zuletzt auch für den weiteren Umgang mit der Thematik.[396] Das Ergebnis – wenn man es denn überhaupt so nennen konnte – war allerdings das komplette Gegenteil: Klar war nur, dass eigentlich nichts klar war. Diese Erkenntnis war nicht weniger als ein Spiegelbild der Debatte und ihres bisherigen Verlaufs. Die Einordnung war eher vage und hielt sich demgegenüber vieles offen. Das Dilemma der rechtlichen Unklarheit blieb weiter bestehen. Hinzu kam, dass keinerlei Ein- und Zugeständnisse gegenüber der Öffentlichkeit gemacht werden sollten, weder in die eine noch in die andere Richtung.

> „1. Durch die Verfassung ist nicht schlechthin ausgeschlossen, daß unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. der UNO) deutsche Streitkräfte außerhalb des Bereichs der NATO eingesetzt werden.
>
> 2. Wir haben gegenwärtig kein Interesse daran, dieses Ergebnis öffentlich zu plakatieren.
>
> 3. Wir haben gegenwärtig kein Interesse daran – wie dies geschehen ist -, öffentlich zu plakatieren, daß ein solcher Einsatz verfassungsrechtlich ausgeschlossen wäre."[397]

Es herrschte, gemäß des zwischenzeitlich intern postulierten Credos, sich nicht alle Türen und Optionen gänzlich und auf Dauer zu verschließen, was die Frage der möglicherweise auch weitergehenden Einsatzmöglichkeiten deutscher Soldaten an internationalen Friedensmissionen betraf, die Sorge vor einem Schnellschuss, aber auch vor einem weiteren Ausufern der Debatte.[398] Eine Klarstellung jedenfalls,

[396] Vgl. Chef BK, 12.09.1978, in: BArch B 136/17611.
[397] Ebd.
[398] Vgl. ebd.

so hielt das Kanzleramt im Ergebnisbericht fest, sah anders aus. Vielmehr war es eine weitere Teilerkenntnis ohne wirkliches zielführendes Ergebnis. Damit war nach knapp fünf Jahren immer noch nicht geklärt, was eigentlich immer drängender einer Antwort bedurfte. Praktisch wie pragmatisch hatte man sich zwischenzeitlich auf ein Rollenbild und -verständnis à la Auswärtigem Amt verlegt, *könnte* theoretisch – wenn denn geklärt – mehr leisten, wollte dies aber keinesfalls der Öffentlichkeit preisgeben und sich auf irgendetwas festnageln lassen respektive -legen – obwohl man stärker denn je – national wie international – im Fokus stand.[399]

Dieser Schlingerkurs führte im Nachhinein zu Unverständnis und sollte die Debatte, zunächst auf interministerieller Ebene, erst recht weiter befeuern – in beiderlei Richtungen. Auf der einen Seite stieß allein die Aussage, dass „unter bestimmten Voraussetzungen" ein Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des NATO-Gebiets durchaus möglich sei, auf völliges Unverständnis.[400] Im Innenministerium etwa verwahrte man sich in deutlicher Form des Eindrucks eines etwaigen vorhandenen Handlungsspielraums. Hier stand man nach wie vor „ganz fest" hinter der Auffassung, dass „eine Beteiligung von Bundeswehreinheiten an VN-Friedenstruppen […] verfassungsrechtlich nur dann zulässig" sei, „wenn das Grundgesetz entsprechend ergänzt" werde. In deutlichen Worten wurde sich von einem Eindruck einer Einvernehmlichkeit distanziert, den die Minister und der Kanzler – angeblich mit Zustimmung der Häuser – vereinbart hätten. Das eigene Haus respektive die zuständige Abteilung stellte sich gar gegen den eigenen Minister. Entsprechende Meldungen hatten verkündet, dass der Innenminister zugestimmt habe und damit von der hauseigenen Beurteilung abgerückt sei. Davon distanzierte man sich nur wenige Tage nach der Zusammenkunft umgehend und in deutlicher Form. Vielmehr könne von einer „Änderung der Haltung des BMI" absolut keine Rede sein.[401]

---

[399] Vgl. Chef BK: 14.09.1978, in: BArch B 136/17611; D5 an Herrn StS u. BM, 15.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.130; sowie auch D5, 19.09.1978, PA AA B 14 - 120.948.

[400] Vgl. Nach dem Treffen kursierten zwischen den einzelnen Ministerien vermeintliche Informationen, nach denen nicht nur der Justiz- sondern auch der Innenminister während des Gesprächs „bezüglich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung von Bundeswehreinheiten an VN-Friedenstruppen eine etwas weitherzigere Auffassung eingenommen hätten" als bislang bekannt gewesen sei, wie einem Schreiben des AA wenige Tage nach der betreffenden Sitzung zu entnehmen ist. Vgl. D5 an Herrn StS u BM, 15.09.1978, in: PA AA B 14 - 120.130.

[401] Vgl. ebd.

Beruhigung brachte die Zusammenkunft auf Ministerebene jedenfalls nicht. Eher im Gegenteil. Nicht nur, dass es kein eindeutiges Ergebnis gab. Die argumentativen Wagenburgen, hinter denen sich die jeweiligen Akteure von Fraktionen verschanzt hatten, schienen umso gefestigter. Auch in der zuständigen Abteilung im Auswärtigen Amt schrillten die Alarmglocken. Kritisch angemerkt wurde zum einen, dass die weitergehende Auffassung des bereits vorhanden Handlungsspielraums bereits signifikant in die öffentliche Debatte eingesickert sei. Zum anderen aber insbesondere, dass andere Ressorts, genauer: das Justizministerium, noch immer an dieser Position festhielten, obwohl keine rechtliche Grundlage vorhanden, dies alles andere als praktikabel und nicht zuletzt mit großen Unwägbarkeiten verbunden sei:

> „Im Gegenteil zeigen die Schlussfolgerungen, zu denen der BMJ selber Zuflucht genommen hat und der Stand der Literatur, dass die Auffassung, eine Beteiligung von Bundeswehreinheiten an VN-Friedensmissionen ohne Verfassungsänderung sei möglich, verfassungsrechtlich nicht auf sicheren Füßen stehen würde, sondern mit einem erheblichen Risiko belastet wäre."[402]

Der Unmut unter den beteiligten Akteuren war groß, die Kritik nicht minder leiser. Auch das Verteidigungsministerium meldete sich im Nachgang der Besprechung kritisch zu Wort. Der Einwand schlug dabei in die gleiche Kerbe wie die Eingaben der Kollegen aus dem Innenministerium und Auswärtigen Amt: Man sei entgegen anderslautender Meldungen nach wie vor „bislang nicht" zu dem „verfassungsrechtlichen Ergebnis gekommen" sei, dass der Einsatz der Bundeswehr ohne weiteres auch außerhalb des NATO-Bereichs, etwa bei UN-Missionen, möglich sei – und schon gar nicht in dem Sinne und Maße, wie es als Übereinkunft und Konsensmeinung im Nachgang zur Sitzung postuliert worden sei.[403]

Der erhoffte positive Effekt des auf hoher Ministerebene angesetzten Treffens zur Klärung verpuffte damit nicht nur wirkungslos, er schlug in der Folge tendenziell gar ins Gegenteil um. Das Motto ‚Wir halten uns alles offen, sagen nichts Konkretes und machen weiter wie bisher' führte zumindest auf der interministeriellen Debattenebene nicht unbedingt zu weniger Verwirrung. Vieles blieb unklar und umstritten; die Auseinandersetzung um das Für und Wider eines Festhaltens

[402] Ebd.
[403] Vgl. Chef BK, 14.09.1978, in: BArch B 136/17611.

am bisherigen Sicherheitsverständnis sollte in der Folge eher noch an Dynamik zulegen.[404]

Dass dieses Dilemma einem Bumerang gleich irgendwann zurückkommen und die Debatte weiter ausufern würde, schien nur eine Frage der Zeit. Die angestrebte Geräuschlosigkeit und Nicht-Thematisierung gegenüber der Öffentlichkeit waren jedenfalls nur von kurzer Dauer. Im Frühjahr 1979 gab UN-Generalsekretär Waldheim in Zusammenhang mit der UNTAG-Namibia-Mission bei einer Pressekonferenz zumindest dezent eine gewisse Irritation über die bundesrepublikanische Position zum Ausdruck. Genau dieses Szenario hatte aus Sicht der Regierungsverantwortlichen um jeden Preis vermieden werden sollen. Von den Bonner Verantwortlichen sei ihm mitgeteilt worden, so Waldheim, dass es ihnen „aufgrund der verfassungsmäßigen Situation nicht möglich erscheine, an Friedensoperationen durch Stellung von Soldaten der Bundeswehr teilzunehmen". Das alleinige Abstellen auf die Rolle als Finanz- und Logistikdienstleister ging also nicht auf, die Frage nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten stand nach wie vor im Raum.[405]

> „Ich glaube, es gibt hier eine Bestimmung in der Verfassung, daß Ihr Bundesheer oder Bundeswehr nur zur Selbstverteidigung des Landes eingesetzt werden kann und daher eine solche Beteiligung nicht möglich ist."[406]

Die selbst auferlegte Rolle stand, das wurde immer offenkundiger, auf dem Prüfstein. Hinzu kam, dass der Generalsekretär den Ball gekonnt ins Feld der Bundesregierung spielte und dezidiert von einer Momentaufnahme, der „gegenwärtige[n] Situation" sprach. Zwar habe sich die Bundesrepublik „schon in der Vergangenheit" mit „logistischer Hilfe an derartigen Operationen beteiligt". „Was den verfassungsmäßigen Teil betrifft", läge es allerdings „bei der Bundesrepublik selbst, eine Entscheidung zu treffen […]", so die abschließende Spitze Richtung Bonn.[407]

Für zusätzliche Irritation und Dynamik und nicht zuletzt Zündstoff für die Debatte sorgte im Frühjahr 1979 Kanzler Schmidt selbst. Auf Nachfrage bei einem

---

[404] Vgl. 230, 14.03.1979, in: PA AA B 14 - 120.948.
[405] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Auszug Pressekonferenz Generalsekretär der Vereinten Nationen Kurt Waldheim, 27.03.1979, in: ebd.
[406] Ebd.
[407] Vgl. ebd.; sowie Interview Waldheims in der Welt, in dem er sich vom Tonfall her deutlich wohlwollender und verständnisvoller äußert: Kurt Waldheim, Interview, Die WELT, 29.03.1979, in: BArch B 136/17611.

Interview, wie er denn zu der gegenwärtig viel diskutierten Frage einer „Abstellung von Soldaten der Bundeswehr zur UNO-Friedenstruppe“ stehe, kam der Regierungschef ins Straucheln. Entgegen der erwartbaren Antwort bekundete der Kanzler, ohne ins Detail zu gehen: bis auf wenige Einschränkungen „grundsätzlich positiv“.[408] Diese Äußerung Schmidts setzte sich nicht nur über das eigentlich vereinbarte Gebot des Stillschweigens hinweg. Sie stand auch im Widerspruch zu derjenigen Linie, die man zuvor ausgegeben und lange beizubehalten versucht hatte. Unklar ist, ob Schmidts ‚Bekenntnis‘ ein Versehen oder bewusst herbeigeführtes Kalkül zum offenen Einläuten einer abrupten Kehrtwende war; so oder so stand es jetzt jedoch – unter der Überschrift „Bonn denkt jetzt um“, wie etwa der SPIEGEL titelte –im Raum. Das entsprechende Echo blieb folglich nicht aus. An die Irritation reihten sich Spekulationen bezüglich eines etwaigen Kurswechsels. Hinzu kam, dass die Aussage des Kanzlers nicht nur das inhaltliche Dilemma, sondern auch die internen Konfliktlinien, nicht zuletzt innerhalb der Regierungskoalition selbst, offenlegte:[409]

> „Irritation herrschte gestern in Bonn über Äußerungen von Bundeskanzler Helmut Schmidt zu einem möglichen Einsatz von Bundeswehrsoldaten bei UNO-Friedensaktionen. […] Damit stellte er sich in Gegensatz zu Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, der dem Generalsekretär der UNO, Kurt Waldheim, vor einiger Zeit versichert hatte, angesichts der verfassungsrechtlichen Situation sei der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von UNO-Friedenstruppen nicht möglich.“[410]

Ein plötzlicher Kurswechsel fand dann doch nicht statt. Vielmehr bemühten sich die Regierungsverantwortlichen im Sinne der Schadensbegrenzung umgehend, jeglichen dahingehenden Eindruck zu entkräften. So teilte ein Regierungssprecher bei einer Pressekonferenz mit, die Berichterstattung sei aus dem Zusammenhang gerissen und „ein Satz geschnitten“ worden. Genau jene fehlende Passage, so der Einwand des Regierungssprechers, habe nämlich den wichtigen Hinweis beinhaltet, dass „sich die Bundeswehr ja auch schon bisher“ mehr als umfangreich „mit Transport- und Sanitätsmaterial“ beteiligt habe.[411] Somit habe der Bundeskanzler weder eine „neue Regierungspolitik“ verkünden wollen noch handele es sich „um eine

[408] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: Original-Interview BK-Schmidt, Auszug, Tagesthemen, 27.03.1979, in: BArch B 136/17611; Uno-Truppe-Bonn denkt jetzt um, in: Der SPIEGEL, 14/1979.
[409] Vgl. ebd.
[410] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Bernd Conrad, Deutsche Soldaten mit UNO-Helm kann sich Genscher nicht vorstellen, Die WELT, 29.03.1979, in: BArch B 136/17611.
[411] Vgl. Pressekonferenz Nr. 33/79, 28.03.1979, in: BArch B 136/17611.

Änderung der Politik". Es gab und galt also noch die ‚alte' Haltung und das tradierte Narrativ einer finanziellen und logistischen Unterstützernation – und eben dieses Rollenverständnis bringe einige Vorzüge mit sich. Ganz so einfach waren die Wogen indes nicht zu glätten. Die Presse bohrte nach, das öffentliche Interesse schien groß.[412] Die unmittelbare Nachfrage eines Journalisten warf denn auch umgehend die eigentlich alles entscheidende Frage auf, wann genau „denn die Beteiligung an einer UN-Friedenstruppe gegen das Grundgesetz" verstoße „und wann nicht". Die Antwort darauf blieb vieles schuldig, entsprach aber in ihrer Aussagekraft exakt dem bisherigen Verlauf der Debatte sowie dem Ergebnis der jüngsten Beratungsrunde: Er wolle an dieser Stelle keine „Rechtsexegese" betreiben, so der Regierungssprecher; es gebe schlicht „überhaupt keinen Anlaß", diese Frage „abstrakt" zu „erörtern". Es galt also, das Thema klein zu halten und die Dynamik möglichst wieder einzufangen. Vielmehr hätten die Äußerungen des Bundeskanzlers für sich selbst gesprochen: Natürlich sei sich Bundesrepublik sich „der Verantwortung im Rahmen der Vereinten Nationen" bewusst und gedenke nicht, sich ihr „zu entziehen", zumal jede Mission dem Vorbehalt einer verfahrensüblichen „Einzelfallentscheidung" unterliege. Ein klares Bekenntnis sah anders aus, demgegenüber verfuhr man – wieder einmal – nach dem Prinzip, sich möglichst bedeckt und den Kopf unten zu halten.[413]

Ins gleiche Horn an dieser Stelle stieß auch der anwesende Vertreter des Auswärtigen Amtes. Er bemühte sich ebenfalls, die Sache herunterzuspielen, die ungewollte Dynamik des jüngsten Debattenkapitels wieder einzufangen und zugleich die Vorzüge der rein logistischen Hilfsnation wiederherzustellen. Aktuell könne man sich im Außenministerium „nicht vorstellen, dass mit Ausnahme logistischer Aufgaben „Bundeswehrsoldaten wann und in welchem Land auch immer den Blauhelm der UNO tragen" würden.[414] Verwiesen wurde hier – dem Zünden einer Nebelkerze gleich, um bloß keine Grundsatzdiskussion ums Grundgesetz zu entfachen – auf zahlreiche Einschränkungen und Hindernisse, die in ihrer Diversität und Komplexität gegen einen weitergehenden Einsatz deutscher Soldaten im Kontext der UN-Missionen sprechen würden. Der Bundeskanzler habe diese jedoch lediglich nicht aufgezählt, da er „keine Theoriediskussion darüber entfachen wollte". Man verkaufte

[412] Vgl. ebd.
[413] Vgl. ebd.
[414] Vgl. ebd.

das Thema nach außen hin als komplexe Angelegenheit – was es intern als verfassungsrechtlicher Gegenstand ja auch war – und verwies zugleich auf eine bewährte Praxis, die in ihren bisherigen Vorzügen für sich spreche. Auf Nachfrage zu den kursierenden Spekulationen zu Möglichkeiten eines weitergehenden Einsatzes sowie intern vermuteter Diskrepanzen, gab sich der anwesende Vertreter des Auswärtigen Amtes schmallippig und unwissend:[415]

> „[…] Aber es werden ja schon seit Jahren Gedanken darüber angestellt, verfassungsrechtlicher und politischer Art. Hat sich an der Einschätzung etwas geändert?"
>
> „Nein"
>
> „Herr Grünewald, ist es richtig, daß unterschiedliche Gutachten der Bundesregierung vorliegen, ob ein Einsatz überhaupt möglich ist aus verfassungsrechtlichen Gründen?"
>
> „Ich weiß das nicht. Aber ich muß es für möglich halten, da es zur Verfassungsauslegung immer unterschiedliche Meinungen gibt."[416]

Das interne, seit Jahren andauernde Hin- und Her wurde hier gegenüber der Öffentlichkeit als normaler Findungsprozesses dargestellt. Unverkennbar handelte es sich um einen Versuch der Entdramatisierung mit dem Ziel, den Konflikt wieder einzuhegen. Denn spätestens mit dem Schmidt'schen ‚Vorstoß' wurde deutlich, dass die Debatte mittlerweile völlig aus dem Ruder gelaufen und der in Teilen der Medien konstatierte Kurswechsel zumindest als ideeller Gedanke nicht sehr weit hergeholt war. Begünstigt wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch Verteidigungsminister Apel. Nur wenige Tage später reihte dieser sich während eines Rundfunkinterviews zunächst grundlegend in die offizielle Linie und bisherige Haltung der Regierung ein. Es sei auch seine „Position", dass es zunächst dabei bleibe, dass sich die Bundeswehr „nur logistisch an der Unterstützung von UN-Friedenstruppen in aller Welt" beteilige.[417] Gleichzeitig gelte es, „juristische Barrieren" zu bedenken, die „sehr, sehr hoch" seien – wobei die explizite Erwähnung ebenjener Hürden ja eigentlich vermieden werden sollte. Als Verteidigungsminister könne er sich gegenwärtig allemal nur „begrenzt vorstellen", dass „diese Barriere überspringbar ist". Doch dann folgte

[415] Vgl. ebd.
[416] Ebd.
[417] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: Bayerischer Rundfunk, Minister Apel, 31.03.1979, in: PA AA B 14 - 120.130.

das große Aber: Aus Sicht des Verteidigungsministers sei es durchaus sinnvoll gewesen, dass der Kanzler „diese Debatte eröffnet“ habe. Wenngleich Apel seine Überlegungen als langfristige Perspektive ausgab – der Anfang einer Umdeutung war auch hier gemacht. Dabei bediente sich Apel des rhetorischen Kniffs einer erkannten Leerstelle, die die Bundesrepublik nur mit einem Umdenken in Sachen Bundeswehrbeteiligung bei internationalen UN-Missionen ausfüllen könne. Es ging im Kern, so Apel im Radiointerview, letztlich um die Frage, „ob wir nicht auch irgendwann bereit sein müssen“ – auch und gerade mit Verweis auf einen ökonomischen und sicherheitspolitischen Führungsanspruch der Bundesrepublik.[418]

> „Es wird schwierig sein, sich für Jahrzehnte vorzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland, die eine so wesentliche Rolle in der Wirtschaftspolitik spielt, […] in der Sicherheitspolitik […] in der Befriedung der Welt auch im Bereich der Entwicklungshilfe spielt, daß eben diese Bundesrepublik in diesem Bereich UNO-Friedenstruppe absolute Abstinenz bewahrt und bereit ist, sich mit Flugzeugen, mit Logistik zu beteiligen.“[419]

Der Verteidigungsminister legte sogar noch nach. Seiner Ansicht nach sei die bisherige Debatte und mit ihr die bislang dominierende Argumentation, gerade auch unter dem Aspekt Zukunftsperspektive und Handlungsspielraum, komplett fehlgeleitet. Denn im Grundsatz sei dies keine Angelegenheit „für das Verfassungsgericht“, sondern vielmehr und einzig und allein eine „politische Frage“. Damit wurde das Thema dem verfassungsrechtlichen Kontext enthoben, und, wie schon oftmals zuvor in der Debatte, zu einer außenpolitischen Grundsatzfrage erklärt, über die allein von politischer Seite entschieden werden müsse.[420]

Dieses Eingeständnis war einmal mehr symptomatisch für den Verlauf der Debatte, zumal andere ähnliche Überlegungen ja unlängst bereits angestellt hatten. Apel forcierte nunmehr offen eine grundsätzliche Debatte und politische Neuvermessung des Themas und der Frage Auslandseinsätze, und damit verbunden einen Bewusstseinswandel, ein anderes Selbstverständnis, nicht zuletzt auch bezogen auf die eigene Vergangenheit. Er nahm dabei als Verteidigungsminister alle „politischen Kräfte“ in die Pflicht, gemeinsam mit der Regierung „eine Debatte“ zu „beginnen, die deutlich“ mache, „was die Bundeswehr kann“, was sie „soll“ und was sie „auf

[418] Vgl. ebd.
[419] Ebd.
[420] Vgl. ebd.; Maulucci, S. 527f.; Breitwieser 2010, S. 153f.

keinen Fall darf." Dass dies kein einfacher Weg werden würde und ein im Kern heikles Thema war, war allen klar. Die Parole aber lautete hier: Irgendwann müsse man sich aus der Deckung wagen, um letztlich auch aus dem Schatten der Vergangenheit heraustreten zu können.[421]

> „Die deutsche Geschichte läuft uns nach, und sie wird uns lange nachlaufen. Wir werden auch in dieser Frage in dem Dilemma bleiben, daß wir auf der Seite ununterbrochen gefordert sind, unseren Beitrag zu leisten, und daß wir auf der anderen Seite ununterbrochen verdächtigt werden können. Deswegen können diese und andere Fragen auch nur positiv vorangebracht werden, wenn sie aus dem innenpolitischen Parteienstreit herausgehalten werden."[422]

Die Debatte, die Apel forderte, war allerdings, wenn auch auf ganz unterschiedlichen Ebenen und anders als von ihm gewünscht, längst im Gange. Das positive Voranbringen und die gewünschte Klarheit sollten jedoch zunächst ausbleiben, wie sich nachfolgend vor dem Hintergrund des Aufkommens einer zweiten Debattenfront zeigen sollte. Der Geist, den man eigentlich nie beschwören wollte und dessen Existenz man dann krampfhaft zu verschweigen versucht hatte, war als handfeste Grundsatzdiskussion und die außenpolitische Grundfeste betreffende Angelegenheit unlängst aus der Flasche. Es stand, das hat der bisherige Verlauf der Debatte gerade zu diesem Zeitpunkt gezeigt, weitaus mehr auf dem Spiel. Und die verfassungsrechtlichen Hindernisse wirkten immer stärker wie in die Jahre gekommene Barrieren und weniger wie schier unüberwindbare Grenzen – und schienen für die Bundesrepublik nunmehr gar keine so unüberwindbaren Hürden mehr darzustellen. Ausreichend Anlauf für diesen Schritt war, knapp sechs Jahre nach dem UN-Beitritt, offenkundig genommen worden.

[421] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: Bayerischer Rundfunk, Minister Apel, 31.03.1979, in: PA AA B 14 - 120.130.
[422] Ebd.

3. Die Out-of-area-Kontroverse

3.1 „Das Grundgesetz sagt nichts über den indischen Ozean" – Das Aufkommen der out-of-area-Kontroverse

In der Debatte um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten tat sich Ende der 1970er Jahre noch eine weitere Diskussionsfront und Debattenebene auf, die das Ringen um Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr in der Folge nachhaltig prägen sollte: die erste Out-of-area-Kontroverse.[423] Ausgangspunkt dieser Entwicklung waren zunächst Krisenereignisse in den Jahren 1979/80, in deren Licht die Einsatzfrage – nunmehr in Zusammenhang mit dem geografischen Primat der Landes- und Bündnisverteidigung – noch virulenter erschien.[424] Die Kontroverse um eine etwaige Entsendung von Einheiten der Bundeswehr in Regionen außerhalb des NATO-Hoheitsgebiets fügte der nach wie vor schwelenden Grundsatzdiskussion um die Gültigkeit des bisherigen sicherheitspolitischen Paradigmas eine weitere Dimension hinzu. Die Auseinandersetzung um die Möglichkeiten und Grenzen einer Verwendung deutscher Streitkräfte gewann damit weiter an Brisanz.[425]

Dass die Out-of-area-Frage überhaupt so hohe Wellen schlug, war dem Umstand geschuldet, dass das primäre Aufgaben- und Einsatzgebiet angesichts des Auftrags zur Landes- und Bündnisverteidigung geografisch traditionell innerhalb des NATO-Gebiets verortet lag. Vor dem Hintergrund neuer Krisen und Herausforderungen für das Bündnis im Mittleren Osten Ende der 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre und einer damit einhergehenden veränderten Bedrohungswahrnehmung aus Sicht der westlichen Staaten geriet dieses Paradigma für die Bundesrepublik ins Wanken.[426]

Das transatlantische Bündnis als Sicherheitsgarant

Zunächst schien die Schwerpunktsetzung in Sachen Sicherheit und Verteidigung weiterhin eindeutig. Ein Jahr nach der Aufnahme in die Vereinten Nationen hatte Verteidigungsminister Leber diesen Standpunkt im Oktober 1974 noch einmal

[423] Vgl. Maulucci 2004, S. 533f.; sowie weiterführend die nachfolgenden Kapitel 3.2, 4.1 und 4.2.
[424] Vgl. Maulucci 2004, S. 533f.; Conze 2009, S. 537f.
[425] Vgl. Maulucci 2004, S. 533f.
[426] Vgl. ebd., S. 534f.

deutlich gemacht. Vor den Parlamentariern im Bundestag betonte der Minister, dass das „das Atlantische Bündnis“ nach wie vor die „Grundlage unserer Sicherheit“ bleibe.[427] Dies wies etwa auch das Weißbuch „Zur Sicherheit der Bundesrepublik“ von 1973/1974 aus: Die „äußere Sicherheit“ der Bundesrepublik resultiert aus der „Mitgliedschaft im Nordatlantischen Verteidigungsbündnis“. Das Bündnis galt somit weiterhin als alternativloser Stabilitätsfaktor und historisch etablierter Sicherheitsgarant, gerade auch in Krisenzeiten und im Kontext des angespannten Verhältnisses gegenüber dem sogenannten Ostblock respektive der Sowjetunion:

> „Das Bündnis ist aus den gemeinsamen Sicherheitsinteressen der europäischen und transatlantischen Partner entstanden und hat sich während seiner 25jährigen Geschichte in Krisen und Spannungsfällen bewährt.“[428]

Der Kurs der Bundesrepublik sowie die außen- und sicherheitspolitische Rolle der Bundeswehr in ihrem primären Zuschnitt von Aufgaben- und Einsatzgebiet schienen zumindest in diesem Punkt klar. Die Regierung Schmidt verschrieb sich auch weiterhin dem Bekenntnis, als Bundesrepublik die „gemeinsamen Bemühungen der Verbündeten“ fortwährend unterstützen zu wollen, die Leistungsfähigkeit des Bündnisses aufrecht zu erhalten sowie hierfür auch in Zukunft den „ihr angemessenen Bündnisbeitrag“ zu leisten.[429] Als zentrales „Instrument der Friedenssicherung“ in diesem Zusammenhang galten dabei nach wie vor die Zugehörigkeit zum transatlantischen Bündnis und die Aufrechterhaltung der Verteidigungsaktivitäten innerhalb dieses Zusammenschlusses. Demnach hatte „die Mitgliedschaft in der NATO […] erste Priorität.“[430]

Dies ging einher mit dem Bekenntnis Bonns, auch „in Zukunft alle Bemühungen“ zu fördern, um „die Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses sicherzustellen“, wie das Weißbuch von 1975/76 postulierte.[431] Diese eindeutige Schwerpunktsetzung stand zu diesem Zeitpunkt nicht nur im Zeichen einer außenpolitischen

---

[427] Vgl. BMVg-Minister Leber, in: PlPr 07/122, 10.10.1974, S. 8174.
[428] Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1973 zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs 07/1505, 08.01.1974, S. 3.
[429] Vgl. ebd.; sowie Bundesaußenminister Genscher: Beratung des Antrages des Auswärtigen Ausschusses zu den Empfehlungen und Entschließungen der Nordatlantischen Versammlung, in: PlPr 07/170, 15.05.1975, S. 11869.
[430] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1975/76 zur Sicherheit und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs. 07/4554, 08.01.1976, S. 48.
[431] Vgl. ebd.

Kontinuität der Schmidt-Regierung im Allgemeinen, sondern legte auch die Aktivitäten der Streitkräfte innerhalb der Vereinten Nationen, zumindest auf den ersten Blick, unmissverständlich fest.[432] Während die NATO im Weißbuch als „Konstante der deutschen Außenpolitik" bezeichnet wurde, die angesichts von „Veränderungen in der weltpolitischen Lage […] erhalten und gestärkt" werden müsse, hieß es zur UN lapidar:[433]

> „Die Vereinten Nationen betreiben auch unmittelbar Friedenssicherung."[434]

Spätestens mit der Übernahme eines Nichtständigen Sitzes im Sicherheitsrat gewann in Sachen internationaler Friedensbemühungen auch die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ein erhöhtes Maß an Aufmerksamkeit. Die maßgebliche Rolle der Streitkräfte, welche insbesondere das Wirken und die Einsatzfähigkeit der Bundeswehr betraf, blieb jedoch, das hatte sich in den Folgejahren des Beitritts zu den UN gezeigt, vorrangig innerhalb des Bündnisgebietes verortet. Eng verwoben und argumentativ verknüpft war dies mit dem verteidigungspolitischen Auftrag, der in Ausführungen der Regierung wiederholt insbesondere auch rechtlich rückgebunden wurde. Hier wurden also wieder exakt jene ‚Grenzen' veranschlagt, die auch in der Debatte um die Beteiligung an UN-Missionen als Gründe gegen weitergehende Einsatzmöglichkeiten vorgebracht worden waren.[435] Das Weißbuch von 1976 definierte als „zentrale Aufgabe der Bundeswehr" in diesem Kontext, „gemeinsam mit den verbündeten Streitkräften einen Angriff" auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik zu verhindern. Die rechtliche wie strategische Ausrichtung des militärischen Auftrags der bundesrepublikanischen Streitkräfte wurde damit, nicht zuletzt auch in historischer Perspektive, mit vermeintlich unzweifelhafter Eindeutigkeit festgeschrieben.[436]

---

[432] Vgl. Conze 2009, S. 515f. u. 645f.
[433] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1975/76 zur Sicherheit und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs. 07/4554, 08.01.1976, S. 49 u. S. 71.
[434] Ebd., S. 71.
[435] Vgl. Conze 2009, S. 645.
[436] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1975/76 zur Sicherheit und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs. 07/4554, 08.01.1976, S. 84.

„Diese nationale Konzeption der Landesverteidigung ist – im Rahmen des Atlantischen Bündnissystems – am grundgesetzlichen Verteidigungsauftrag und der sicherheitspolitischen Zielsetzung der Bundesrepublik orientiert.“[437]

Erweiterter Sicherheitsbegriff

Vor dem Hintergrund eines aufkommenden erweiterten Sicherheitsbegriffs in den 1970er sowie sich anschließender Krisenereignisse an der Schwelle zu den 1980er Jahren jedoch sollte diese Prämisse, bezogen auf den Einsatzradius der Bundeswehr, ins Wanken geraten. Die hieraus resultierende Diskussion sollte die Bundesrepublik und politischen Verantwortlichen von nun insbesondere unter dem Schlagwort *out-of-area* auch über das Jahrzehnt hinaus noch lange und nachhaltig beschäftigen.

Die Vorläufer dieser Entwicklung und Dynamik gingen auf die sich verändernde internationale Krisenwahrnehmung bereits der frühen 1970er Jahre zurück. Nachdem die Ölpreiskrisen von 1973 und 1979insbesondere den Industrienationen des Westens die Fragilität und ökonomische Abhängigkeit von Öl als fossilem Brennstoff vor Augen geführt hatten, geriet die Frage der Versorgungssicherheit infolgedessen immer mehr in den Mittelpunkt. Als ernstzunehmendes Bedrohungsszenario fand dies Niederschlag in den Diskussionen über die zukünftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik.[438] Sicherheit wurde in diesem Zusammenhang nicht mehr allein unter militärischen Gesichtspunkten betrachtet, sondern, wie beispielsweise Eckart Conze ausführt, in weitaus komplexeren Zusammenhängen und vielschichtigen Dimensionen gedacht; dabei handelte es sich um ein „internationales Phänomen“, das in dieser Phase nahezu „überall in der westlichen-industriellen Welt und ihren Gesellschaften auftrat“.[439] Im Weißbuch von 1975/76 war Sicherheit als „vielschichtige Aufgabe“ definiert, die neben dem Militärischen ebenso eine „politische“ und eine „wirtschaftliche Dimension“ habe.[440] In Anbetracht einer entsprechenden Bedrohungslage ihrer Folgen insbesondere für die Energieversorgung bedeutete dies eine äußerst fragile Sicherheit, die für die „internationale Krisenerfahrung der 1970er Jahre“ allgemein charakteristisch war. „Die Bewältigung von

[437] Ebd., S. 86.
[438] Vgl. Conze 2009, S. 463f,, S. 505f. u. S. 571f.
[439] Vgl. ebd., S. 571f.
[440] Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1975/76 zur Sicherheit und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs. 07/4554, 08.01.1976, S. 48.

Unsicherheit“ wurde auch für die Bundesrepublik „zur Maxime politischen Handelns“ erklärt.[441]

> „Die Mineralöl- und Rohstoffversorgung der Bundesrepublik Deutschland ist von Einfuhren außerordentlich abhängig. Das sicherheitspolitische Risiko dieser Abhängigkeiten ist jedoch beim Öl ungleich größer als bei den anderen Rohstoffen. Störungen der Mineralölversorgung und extreme Preissteigerungen treffen die Volkswirtschaft ebenso direkt wie die private Lebensführung. Die seit 1973 andauernde Ölkrise zeigt das.“[442]

Diese Wahrnehmung war auch in der Bundesrepublik allgegenwärtig und sollte mit der sogenannten Doppelkrise im Hinblick auf die Bundeswehr zusätzlich an Brisanz gewinnen. Die Ereignisse im Jahr 1979 rund um die Iranische Revolution und deren Auswirkungen wie auch der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan trafen die westliche Staatengemeinschaft nahezu unvermittelt. Was folgte, war eine aus Sicht der NATO-Verbündeten und vor allem der USA schlagartig veränderte Bedrohungslage, die nachfolgend auch für die Bundesrepublik Konsequenzen haben sollte. Der Ausbruch des Irak-Iran-Krieges nur wenig später, im September 1980, kam als verschärfendes Element noch hinzu.[443] Ausgehend von aufkommenden Diskussionen um ein stärkeres Engagement der NATO-Verbündeten außerhalb des eigentlichen Hoheitsgebietes zum Schutz der Schifffahrtswege und westlichen Ölversorgung, entzündete sich unter diesem Eindruck ein Streit um die Rolle der Bundeswehr; zunächst überschaubaren Ausmaßes als Dissens zwischen den Verbündeten, dann jedoch im weiteren Verlauf im politischen wie öffentlichen Kontext der Bundesrepublik in zunehmendem Maße als ernstzunehme Kontroverse unter dem Schlagwort *out-of-area*.[444]

Im Verlauf dieser Ereignisse schrillten im Auswärtigen Amt bezüglich der sich abzeichnenden Konsequenzen bereits Anfang 1980 die Alarmglocken. Eine dortige Analyse resümierte, bezogen auf den Umgang der US-Administration mit der

---

[441] Vgl. Conze 2009 S. 463f., S. 505f. u. S. 571f.; so sowie Rede Schmidts bzw. Schriftliches Grußwort für sicherheitspolitische Tagung der SPD, 31.08.1977, in: BArch B 136/27055.
[442] Unterrichtung durch die Bundesregierung: Weißbuch 1975/76 zur Sicherheit und zur Entwicklung der Bundeswehr, in: Drs. 07/4554, 08.01.1976, S. S. 43; Die Bundesrepublik deckte zu diesem Zeitpunkt 90 Prozent ihres Ölbedarfs mit Importen aus Regionen, die in diesem Zusammenhang als Risikobereich eingestuft wurden.
[443] Zum Hintergrund des Krieges vgl. exemplarisch Fürtig, Henner: Der irakisch-iranische-Krieg 1980. Ursachen, Verlauf, Folgen, Berlin 1992.
[444] Vgl. Gruppe 23 an AL und Chef BK: Bertrams Ausführungen zum erweiterten Sicherheitsbegriff, 14.04.1978, BArch B 136/27060; Maulucci, Die Regierung Schmidt, S. 528f.

Gesamtsituation, dass diese „auf die Doppelkrise nicht vorbereitet“ gewesen sei. Genau dieses unerwartete Momentum hatte aus Sicht der Außenamtsstrategen zur Folge, dass den US-Amerikanern nichts anderes übrigbleibe, als mit „ad hoc-Maßnahmen“ auf die dramatischen Ereignisse aus Sicht des Westens zu reagieren. Das Problem war hier nur, dass man ja im selben Boot saß. Man sei dadurch, so der Lagebericht, als westliches Bündnis in die Defensive geraten und stehe nunmehr unter Zugzwang. Es bestehe das Risiko, nur noch übereilt reagieren zu können. Spätestens mit dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan sei offenkundig geworden, „wie sehr sich das Kräfteverhältnis zu Ungunsten der USA entwickelt“ habe.[445]

Was hier aus Sicht des Auswärtigen Amtes als eine allgemeine strategische Lageeinschätzung mit Blick auf die USA veranschlagt wurde, sollte jedoch auch Folgen insbesondere für das NATO-Bündnis und speziell die Bundesrepublik nach sich ziehen. Denn aus Washington kamen in diesem Zusammenhang vermehrt Forderungen auf, die europäischen Bündnispartner mehr für die gemeinsame Sicherheit in der Region in die Pflicht zu nehmen. Die Kritik aus Übersee an die Adresse der Europäer fokussierte vor allem darauf, in der Krise das Feld nicht allein den USA zu überlassen und mehr Präsenz auch out-of-area, also in der Krisenregion, zu zeigen.[446] Der zunehmende Unmut an der Zurückhaltung der Europäer wurde nicht allein innerhalb der US-Administration, sondern ebenso in Kongress und US-amerikanischer Öffentlichkeit laut, wie eine Einschätzung im Auswärtigen Amt zu diesem Zeitpunkt bereits bilanzierte:[447]

> „Häufig wird die Frage gestellt, ob die Europäer gewillt seien, diese Herausforderungen so ernst zu nehmen wie die Amerikaner und ob sie nicht vielmehr ihr eigenes Détente-Süppchen weiterkochen wollten“.[448]

Angesichts der immer noch schwelenden Debatte um die UN-Missionsbeteiligung deutscher Soldaten kamen diese Misstöne und der aufgeworfene Out-of-area-Fokus für die Bonner Verantwortlichen in mehrfacher Hinsicht höchst ungelegen.[449] Nun stand ein Szenario im Raum, bei dem es möglicherweise auch um einen

---

[445] Vgl. 212, aktuelle Außenpolitische Lage, 28.01.1980, S. 3, in: BArch B 136/16549.
[446] Vgl. Maulucci 2004, S. 533f.
[447] Vgl. Vermerk PR/StM: Gespräch Wischnewski in Washington 24.02.-01.03.1980, 03.03.1980, in: BArch B 136/27061.
[448] Ebd.
[449] Vgl. Maulucci 2004, S. 533f.; Harnisch 2006, S. 221f.

weitergehenden Einsatz von NATO- bzw. Bundeswehreinheiten jenseits der geografischen Bündnisgrenzen ging. Dieses Szenario hatte für die Bundesrepublik und ihre politischen Akteure bislang nie ernsthaft zur Diskussion gestanden und lief auch dem bisherigen Sicherheitsverständnis zuwider. All dies geschah unter dem Eindruck, dass man nach dem UN-Beitritt und der Blauhelmdiskussion ja bereits eine ungewollte Debattenfront eröffnet hatte.[450]

Es war wenig verwunderlich, dass man in den zuständigen Stellen wie dem Auswärtigen Amt oder dem Kanzleramt zunächst noch auf Verständnis für die bundesrepublikanische ‚Sonderrolle' und besondere Konstellation in Sachen Auslandseinsätze hoffte und darauf setzte, dass ein Einsatz außerhalb der Bündnisgrenzen zumindest für die Bundesrepublik nicht zur Disposition stehe. Im Frühjahr 1980 äußerte ein Bericht die vage Hoffnung, dass, gemessen an der bisherigen Tradition in Sachen Bundeswehr, die den rechtlichen Gegebenheiten der Bundesrepublik sowie dem verteidigungspolitischen Auftrag der Streitkräfte entspreche, eine gewisse Nachsicht bei den Verbündeten und insbesondere den USA veranschlagt werden könne. Erste Gespräche mit Vertretern der US-Administration hätten diesen Eindruck bestärkt, so die Zwischenbilanz des Auswärtigen Amtes im Frühjahr 1980. Man berief sich dabei auf die nicht zuletzt auch im Zuge der vorherigen UN-Missionskontexte ausgegebene Prämisse, nach der „ein Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes" schlicht und einfach – aus den besagten Gründen – nicht in Frage kommen könne.[451]

Dieses Prinzip geriet insofern zusätzlich unter Druck, als auch außerhalb der Regierungsadministration in den Vereinigten Staaten der Unmut über die deutsche Zurückhaltung wuchs. Im Kongress wie in der US-amerikanischen Öffentlichkeit setzte sich zunehmend die Auffassung durch, „daß nicht nur die Franzosen und Briten in der Golf-Region präsent sein sollten, sondern auch die Bundesrepublik", so mahnte ein Bericht des Auswärtigen Amtes an. Konkret ging es hierbei um das Szenario einer Entsendung deutscher „Flotteneinheiten".[452] Einmal mehr begann sich in dieser Frage ein Spannungsverhältnis abzuzeichnen, dessen Diskrepanz zwischen

[450] Vgl. Maulucci 2004, S. 533.
[451] Vgl. PR/StM, Vermerk, Gespräch des Stellvertretenden Vorsitzenden der SPD, MdB Hans-Jürgen Wischnewski, in Washington 24.2. bis 1.3.1980, 03.03.1980, in: BArch B 136/27061, S. 4.
[452] Vgl. ebd.

Anspruch und Wirklichkeit, zwischen Fremd- und Selbstwahrnehmung nicht größer sein konnte: Verhaltener Optimismus und Zuversicht in Bonn trafen auf zunehmenden Gegenwind in Übersee. Insbesondere die lauter werdende Kritik vor dem Hintergrund sich rapide zuspitzender Krisen in der Region des Mittleren Ostens brachte eine gewisse Dringlichkeit mit sich, ging es im Kern doch auch und gerade um die europäischen bzw. bundesrepublikanischen Sicherheitsinteressen und um die Sorge vor einer Beeinträchtigung der lebenswichtigen Ölversorgung. Entsprechend war das Unverständnis auf Seiten der Amerikaner innerhalb des transatlantischen Bündnisses groß, wie im Auswärtigen Amt bilanziert wurde[453]:

> „Warum solle ein einziger amerikanischer Soldat sein Leben an den Stränden Arabiens lassen, während die Europäer mehr oder weniger nur Zuschauer seien?"[454]

Auch hier galt jedoch nach wie vor das Prinzip und Selbstverständnis, das zuvor schon immer wieder angebracht gemacht worden war – inklusive des Subtextes, die Kohlen müssten von anderen aus dem Feuer geholt werden:[455]

> „Eine militärische Präsenz der Bundesrepublik außerhalb des NATO-Gebietes könne nicht zur Diskussion stehen. Falls es erforderlich sei, die Präsenz der USA am Golf zu verstärken, so müsse dies durch Großbritannien und Frankreich geschehen."[456]

Wie auch schon im Fall der bisherigen UN-Missionen verlegte sich die Regierung als Ausgleich und Gegenangebot auf das Anbieten von Kompensationsleistungen der Bundeswehr innerhalb des Bündnisgebietes. Dieser Strategie entsprechend formulierten die zuständigen Stellen im Auswärtigen Amt den Vorschlag, dass man „daran denken" könne, „diese Länder" wiederum „in Europa zu entlasten", wozu man in der zugedachten Rolle selbstverständlich bereit sei.[457] Auch bei der nun dringlich gewordenen Out-of-area-Frage suchten die Verantwortlichen der Regierung Schmidt ihr Heil zunächst in der Losung, nach der weitergehende Einsätze der Bundeswehr jenseits der Landes- und Bündnisgrenzen von vornherein nicht zur

---

[453] Vgl. ebd.
[454] Ebd., S. 4.; Eine zusätzliche besondere Brisanz erhielt die Frage u.a. durch Umstand, dass die USA „nur 13%", die Europäer dagegen „über 50%" ihres Ölbedarfs mit Importen aus den Ländern in der Krisenregion deckten.
[455] Vgl. ebd., S. 7/8.
[456] Ebd., S. 7/8.
[457] Vgl. ebd., S. 7/8.

Diskussion stünden. Demgegenüber sollte als Alternative die Übernahme von zusätzlichen Leistungen innerhalb des Bündnisgebietes angeboten werden, um diejenigen NATO-Partner, die sich außerhalb des Bündnisses bzw. in der Krisenregion stärker engagierten, zu entlasten – ein umstrittenes, aber zumindest aus Sicht der Bonner Verantwortlichen bislang bewährtes Prinzip.[458] Auch wenn dieses Vorgehen in diesem Fall vor allem dazu gedacht war, die Kritiker in den USA zu besänftigen, glich die inhaltliche und argumentative Ausrichtung der Position in ihren Grundprinzipen der Haltung aus der vorangegangenen UN-Einsatzdebatte. Es sollte, nicht zuletzt bezogen auch auf die weitere Dynamik der Out-of-area-Frage, nicht die einzige Parallele bleiben – zumal auch hier zu diesem Zeitpunkt bereits eine ähnliche argumentative Verteidigungslinie eingezogen wurde, die auf einer Trias aus Vergangenheit, Verfassung und Verteidigungsauftrag beruhte. Anders als zuvor im UN-Debattenkontext ließ sich nun jedoch zumindest auf den ersten Blick leichter eine gewisse Tradition beschwören, da der sicherheitspolitische Auftrag der Streitkräfte im Fall des Bündnisses allein zeitlich und in seinen historischen Gegebenheiten schon deutlich früher verbrieft worden war als im Fall der Vereinten Nationen.[459] Gerade dieser Traditionsbezug ließ sich jedoch, unter Schlagworten wie Verantwortung, Position der Stärke und Erwachsen-geworden-Sein, von Kritikern argumentativ auch ins genaue Gegenteil umkehren und die postulierte Gültigkeit dieser Praxis im Lichte der aktuellen Krisen- und Bedrohungssituation aus Sicht des Westens für einige Bündnispartner zumindest zweifelhaft erscheinen. Vor allem aber wurde von den zuständigen Bonner Stellen die Metapher der ‚Schranken' wieder bemüht und in die argumentative Waagschale geworfen. Es handele sich um unüberwindbare Schranken, die einer Entsendung der Bundeswehr ins Ausland auch in diesem Fall entgegenstünden, wie ein Schreiben in Vorbereitung einer Pressekonferenz im Kanzleramt von Mitte März nahelegte.[460]

> „Sollte es sich jedoch als notwendig erweisen, daß NATO-Partner, die nicht den gleichen konstitutionellen und politischen Beschränkungen unterliegen wie wir, eine Rolle außerhalb des NATO-Bereichs übernehmen müssen und dadurch Lücken in der europäischen

[458] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.
[459] Vgl. Breitwieser 2010, S. 153f.
[460] Vgl. GL 21 an Abteilungsleiter 2, Chef BK und BK, 21.03.1980, S. 5, in: BArch B 136/17611.

> Verteidigung entstehen, könnte es für uns zusätzliche Aufgaben in Europa geben."[461]

Hinzu kam, dass ein stärkeres Engagement der NATO out-of-area innerhalb der Regierung Schmidt in weiten Teilen auf grundsätzliche Skepsis stieß.[462]

Wachsende Verunsicherung und Krisenwahrnehmung

Angesichts anhaltender Krisen und Forderungen vor allem aus den USA blieb die Out-of-area-Frage für die Bundesrepublik jedoch auch in der Folge ein Thema. Mehr noch: Die Rufe nach einem verstärkten Engagement auch außerhalb des NATO-Geltungsbereichs und damit nach Ausweitung des Bündnisgebietes respektive seiner Aktivitäten sollte nicht nur im politischen Bonn immer weitere Kreise ziehen.[463]

Dass das Thema letztlich über die engeren politischen bzw. regierungsinternen Sphären hinaus vermehrt für Wirbel sorgte, lag nicht nur allein an den fortwährenden Misstönen aus den USA und der US-Administration. Die Out-of-area-Angelegenheit traf auch auf eine sich grundlegend verändernde Krisenwahrnehmung, die im Zeichen einer allgemeinen Verunsicherung und hochgradigen gesellschaftlichen Sensibilisierung in sicherheitspolitischen Fragen und Themen stand. Als markantestes Beispiel offenbarte sich dieses Empfinden etwa im Streit um und in den öffentlichen Massenprotesten gegen den NATO-Doppelbeschluss. Derartige Tendenzen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik bedingten und verstärkten sich in ihrer Dynamik – insbesondere an der Schnittstelle von Politik, Öffentlichkeit und nicht zuletzt auch

---

[461] GL 23: Entwurf Notizen für PK BK, 12.03.1980, S. 1, in: BArch B 136/17611.

[462] Vgl. hierzu auch Gruppe 23 an AL und Chef BK, 14.04.1978, in: BArch B 136/27060; In diesem Zusammenhang schimmerte in der Stellungnahme des Kanzleramtes eine Einschätzung durch, die man durchaus auch als grundlegende und generelle Kritik an der amerikanischen Sicht der Dinge respektive einem „Steuerungsgedanken" zu dieser Zeit lesen kann, wie sie stellvertretend in der Auswertung des Papiers offenkundig wurde: „In einigen Passagen des Papiers schimmert der amerikanische Glaube durch, eine sich ‚ändernde interdependente neue Welt' in Theorie und Praxis ‚manageable' machen zu können."; Zugleich wurde die „These von der Notwendigkeit von Interventionsstreitkräften" – insbesondere zur Absicherung ökonomischer Interessen als „fragwürdig" eingestuft: „Die Bundesrepublik, ebenso wie die meisten industrialisierten Staaten sind von Rohstoffen, Märkten, Transportverbindungen etc. so abhängig, daß jeder Versuch, mit militärischen Kräften Sicherheitsinteressen durchsetzen zu wollen, zum Scheitern verurteilt ist".

[463] Als Katalysatoren der out-of-Area-Kontroverse gelten insbesondere die unter Bezeichnung Doppelkrise geführten Ereignisse des Sturzes des Schahs in Folge der Iranische Revolution im Januar 1979 sowie der Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan im Dezember, vgl. Maulucci 2004, S. 532f.

Expertentum – in der Folge in zunehmendem Maße gegenseitig.[464] Verteidigungsminister Apel etwa skizzierte im Februar 1981 bei einer Ansprache vor Bundeswehrsoldaten zwar eindrücklich eine durch die jüngsten Ereignisse verursachte ökonomische Gefahrenlage auch für die Bundesrepublik. Gedankenspielen zu einer Ausweitung des NATO-Vertragsgebietes und damit militärischem Engagement der europäischen Partner in der Region erteilte er demgegenüber jedoch eine klare Absage.[465] Das Szenario aber – oder vielmehr die damit verbundene allgemeine Verunsicherung und nicht zuletzt die erneut aufgeworfene Frage nach der Rolle der Bundeswehr – stand einmal mehr im Raum. Es war letztlich genau diese Verflechtung und der daraus resultierende Interpretationsspielraum, an dem sich die neuerliche Kontroverse um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten der bundesrepublikanischen Streitkräfte entzünden sollte. Die Out-of-area-Frage traf einen gesellschaftspolitisch freiliegenden Nerv, der zu jener Zeit angesichts des hochgradig aufgeladenen Verhältnisses von Politik und Öffentlichkeit beim Thema Sicherheit ohnehin blank lag und in Fragen militärischer Sicherheit, Rüstung und Verteidigung besonders empfindlich war.[466]

Die allgemeine Unsicherheit jedenfalls schien groß. Dies war vor allem an den Spekulationen rund um das Thema eines Einsatzes der Bundeswehr – trotz gegenteiliger Beteuerungen seitens der politischen Verantwortlichen – out-of-area abzulesen. Bereits im Herbst 1979 hatte der SPIEGEL ausführlich die Frage beleuchtet, ob im Falle einer drohenden Ölblockade die Bundeswehr etwa „in die Opec-Staaten einmarschieren“ dürfe.[467] Angst war das bestimmende Motto der Stunde, zumal im Unterschied zur vorangegangenen UN-Einsatzdebatte eine unmittelbare

---

[464] Vgl. Internes Schreiben, 01.04.1981, Außenpolitische Kolloquium in Gymnich am 10./11.04.1981, in: BArch B 136/27060.

[465] Vgl. BMVg Informations- und Pressestab, 21.02.1981, Rede des BMVg Minister Hans Apel auf der XVIII. Wehrkundebegegnung am 21./22. Februar 1981, in: BArch B 136/27061.; Apel führte u.a. aus: „Die Gewißheit, sich auf ununterbrochene Lieferung dieses lebenswichtigen Rohstoffs verlassen zu können, erhielt ihren ersten Stoß beim Sturz des Schah-Regimes, Anfang 1979. Sie wurde weiter erschüttert durch die Gefahr, die sich mit der Teheraner Geisel-Affäre abzeichnete, durch die Besetzung Afghanistan, damit durch das Heranrücken der Sowjetunion an die Golf-Region und schließlich durch den Krieg zwischen Iran und Irak. (…) Unübersehbar wurde (…), daß wir uns nicht mit Selbstverständlichkeit auf das Fließen der Ölquellen verlassen können.“

[466] Zur öffentlichen Kontroverse und Sorge der Regierung, die Diskurshoheit zu verlieren, allen voran unter Eindruck des NATO-Doppelbeschluss und den sich anschließenden Protesten hierzu u.a. AA Schreiben an Bundespresseamt und BMVg, 27.07.1982, Arbeitsgruppe für Information über Sicherheitspolitik, Anlage Planungsstab Dr. Schleker, OTL i.G., Alternative Sicherheitspolitik, in: BArch B 136/17758,

[467] Vgl. Derartiger Einfall, in: Der SPIEGEL, Nr. 36/1979.

Verwicklung in eine militärische Auseinandersetzung hier weitaus realistischer schien und als ernsthaftes wie bedrohliches Szenario im Raum stand. Der Beitrag des SPIEGEL berief sich dabei, neben den bereits bekannten und vielfach diskutierten rechtlichen Aspekten hinsichtlich Möglichkeiten und Grenzen weitergehender Einsätze, insbesondere auf eine große Verunsicherung auch innerhalb der Bevölkerung. Als Beleg diente dem Nachrichtenmagazin das Schreiben eines Kreiswehrersatzamtes an, welches die Bedenken eines besorgten Wehrpflichtigen bezüglich einer möglichen Entsendung out-of-area nicht grundsätzlich ausräumen konnte – oder wollte.[468]

Zwar entkräftete der Beitrag des Nachrichtenmagazins die Ausführungen des Kreiswehrersatzamtes am Ende selbst mit dem Verweis, dass ein solches Szenario weder wahrscheinlich noch rechtlich tragfähig sei. Doch die aufwallende Ungewissheit rund um das Thema out-of-area blieb bestehen, was nachfolgend auch im Bundestag hohe Wellen schlug. Bei einer Fragestunde sahen sich Vertreter des Verteidigungsministeriums wenig später genötigt, jene latente Zweideutigkeit des Kreiswehrersatzamtes zu korrigieren und jedweden Eindruck eines potentiell bevorstehenden out-of-area-Szenarios für die Bundeswehr umgehend wieder auszuräumen.[469] Auch wurde die Linie der Regierung hochgehalten, nach der die aufgezeigte „Auffassung" ob eines etwaigen Handlungsspielraums in der Frage eben ausdrücklich „nicht geteilt" werde, und zugleich jene ‚Tradition' der rechtlich bedingten, historisch gewachsenen – politischen wie strategischen –Schranken beschworen, die auch schon zuvor häufig das argumentative Gerüst der Debatte gebildet hatte. „Ein solcher Einsatz", so die sichtlich um Klarstellung bemühte Einordnung der Vertreter aus dem Verteidigungsministerium, „läge nicht im Rahmen des Verteidigungsauftrags, den das Grundgesetz" für die Streitkräfte vorgesehen habe.[470]

Schranken, die Zweite

Die Devise lautete auch hier, den Ball möglichst flach zu halten. Davon zeugten ebenfalls verschiedene Aussagen prominenter Koalitionsmitglieder während des Bundestagswahlkampfs, die zwar generell im Lichte parteipolitischer Auseinandersetzung zu verorten sind, im Kern allerdings in dieselbe argumentative Richtung

[468] Vgl. ebd.
[469] Vgl. ebd.; VR III 7, Fragestunde des BT, in: BArch BW 1/249221.
[470] Vgl. ebd.

tendierten und für die entstehende Dynamik inner- wie außerhalb der Bundesrepublik rund um das Thema out-of-area sicher nicht unerheblich waren. Das Gebot eines innerhalb des Bündnisgebietes liegenden Verteidigungsauftrags sollte hochgehalten und das Ausufern einer neuerlichen Diskussion um weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr vermieden werden – was tatsächlich den gegenteiligen Effekt nach sich zog.[471] Das ungewollte Echo der vorangegangenen Debattenphase um das Für und Wider einer umfassenden Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen sollte auch im Fall von out-of-area noch nachhallen und, das zeigte sich immer mehr, die Verantwortlichen einholen.

Die Metaphern jener konstitutionellen Schranken fanden sich so auch in einem Interview mit Regierungschef Schmidt wieder, welches er Mitte November 1980 der ABC gab. Schmidt bemühte sich, relativ deutlich Position gegenüber den entsprechenden Spekulationen und Forderungen zu beziehen, die insbesondere von amerikanischer Seite aufgekommen waren. Auch hier spielte in erster Linie die Verfassung als entscheidendes Argument eine Rolle, genauer: die rechtlichen Beschränkungen, die der geforderten Entsendung deutscher Einheiten beispielsweise in den Persischen Golf entgegenstünden. Andersherum hätte die Bundesrepublik – gemäß der zuletzt ausgelobten Kompensations- und Ausgleichsstrategie – keinerlei Probleme damit, so das ‚Entgegenkommen' des Kanzlers, wenn amerikanische Einheiten aus Europa in die Region verlegt und dort verstärkt Präsenz zeigen würden – ein Fingerzeig und Brückenschlag zum Thema Lastenteilung.[472]

> „The truth is, number one, we cannot send troops into the Persian gulf, we have constitutional inhibitions. And, number two, we have no inhibitions of seeing American troops being moved from Europe to the Persian gulf."[473]

Der Haken an der Sache allerdings war, dass, wie auch bei im Falle des vorangegangenen UN-Debattenkontextes, das Rekurrieren auf verfassungsrechtliche Historizität und Schranken wenig zur Eindämmung der aufkommenden Dynamik um das Thema beitrug. Im Unterschied zu den Diskussionen um weitergehende

[471] Vgl. Maulucci 2004, S. 528f.
[472] Vgl. West Germany Ready to back U.S. Role in Persian Gulf, ABC-Interview, Exzerpts; AL 2 über Chef BK u. BK, Verwendung amerikanischer Truppen in Europa auf andere Schauplätze, 17.11.1980, in: BArch B 136/30611.
[473] Vgl. ebd.

Einsatzmöglichkeiten bei Missionen der Vereinten Nationen schien es nun gleichwohl naheliegender und leichter, auf eine bestehende Praxis respektive gewachsene Nicht-Praxis – im Sinne eines seit jeher geltenden Verteidigungsauftrags der Streitkräfte innerhalb des Bündnisgebietes und den zugrunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen – zu verweisen. Hochgehalten wurde damit das Verfassungsargument als tradiertes legitimatorisches Schild mit der Inschrift Verteidigungsauftrag, hinter dem sich die bundesrepublikanische Zurückhaltung in Sachen Engagement außerhalb des Bündnisgebietes begründen ließ. Doch genau daran entzündete sich eine neuerliche kontroverse Debatte, die den Beschwichtigungsbemühungen in zunehmendem Maße und in genau entgegengesetzter Argumentationsrichtung entgegenschlug.[474]

Denn während die Vorwürfe aus Washington gegenüber den europäischen Bündnispartnern auch nach den Präsidentschaftswahlen in den USA vom November 1980 weiterhin im Raum standen, wurde in der Bundesrepublik selbst auch aus den Reihen der Opposition Kritik laut. Der Vorwurf: Die Regierung „verstecke" sich lediglich hinter der Verfassung. Vielmehr gehöre die Sicherung von Rohstoffen ebenso zu den zentralen Aufgaben der NATO, was letztlich auch die Bundesrepublik – und auch die Bundeswehr – miteinschloss. Darüber hinaus galt die Kritik einer vorauseilenden, einseitigen und dadurch eben nicht unbedingt eindeutigen Auslegung des Grundgesetzes, die die Regierung schon häufig zuvor in Zusammenhang mit dem UN-Beitritt im Verlauf der Diskussion in Anschlag gebracht hatte.[475] Trotz der Unterschiedlichkeit beider Szenarien – out of area-Einsatz versus weitergehende UN-Missionsbeteiligungen – zeigten sich der in der Verständigung und Auseinandersetzung darüber erstaunlich viele Parallelen, die im Kern alle zu ein und derselben Frage führten: wohin (nicht) mit der Bundeswehr?

Diese besondere Konstellation, in die das Thema allgemein eingebettet war, begünstigte schließlich, zusammen mit der hochgradigen gesamtgesellschaftlichen Sensibilisierung für sicherheitspolitische Angelegenheiten, dass die Out-of-area-Frage unter Verweis auf ein verfassungsrechtliches Argument im Kontext einer akuten ökonomischen Bedrohungslage besonders hohe Wellen schlagen sollte.[476]

[474] Vgl. Maulucci 2004, S. 535f.
[475] Vgl. ebd.
[476] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.

Daran schloss sich gleichsam die Sorge einiger Debattenbeteiligter in Politik und Öffentlichkeit bezüglich einer ungewollten Involvierung in eine militärische Konfliktsituation durch eine etwaige Entsendung der Bundeswehr an – was die Dynamik noch zusätzlich anheizte.[477] Spätestens ab Herbst 1980 war out-of-area als Thema auch printmedial in aller Munde. Verschiedene Tages- und Wochenzeitungen griffen die heikle Frage auf und begannen sie unter verschiedenen Gesichtspunkten kritisch zu beleuchten und zu kommentieren.[478] Ein tragendes wie verbindendes Element dieser Dynamik und damit für das Aufkommen der out-of-area-Kontroverse mit ausschlaggebend war das Vorhandensein eines militärischen wie ökonomischen Bedrohungspotentials, welches sowohl von Befürwortern als auch von Kritikern eines erweiterten Engagements der Bundeswehr häufig als Vergleichsfolie und Argumentationsgrundlage genutzt wurde.[479]

Nicht selten verband sich der Out-of-Area-Frage damit eine fundamentale Kritik an der eingenommenen Position der Regierung Schmidt. Immer wieder im Fokus standen dabei die Rolle der Bundeswehr und das Festhalten an historischen und verfassungsrechtlichen Prinzipen, die in den Augen einiger Kritiker im Lichte neuer Herausforderungen und eines Herauswachsens der Bundesrepublik aus den Schatten ihrer Vergangenheit längst ihre Gültigkeit überdauert hatten.[480] Ein Beitrag in der FAZ im Oktober 1980 etwa stellte, mit Verweis auf die Abhängigkeit von Ölimporten aus der derzeitigen Krisenregion, die in Sachen Bundeswehr bisher an den Tag gelegte Zurückhaltung der politischen Verantwortlichen grundsätzlich infrage. Im Zentrum der Kritik stand insbesondere jene oftmals diskutierte restriktive Interpretation des verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums, der zufolge weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr außerhalb des Bündnisgebietes nicht möglich seien. Diese Parallele zur Debatte im Kontext des UN-Beitritts beziehungsweise um weitergehende Beteiligungsmöglichkeiten bei den internationalen Missionen der UN verdeutlichte zugleich, wie sehr politische und mediale Äußerungen einander in ihrer Dynamik auch in dieser Phase bedingten.[481]

---

[477] Vgl. Schriftwechsel BMVg-Minister Apel mit Gerhard Thiele, 30.12.1979, in: BArch BW 1/217625.
[478] Vgl. exemplarisch: Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean, in: FAZ 03.10.1980.
[479] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.;
[480] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 532f.
[481] Vgl. Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean, in: FAZ 03.10.1980.

Ein Unterschied bestand nur darin, dass nun eine akute Situation die Ergreifung außerordentlicher Maßnahmen – zur Abwehr der Bedrohungen und Sicherung der transatlantischen Sicherheitsinteressen außerhalb des Bündnisgebietes – legitimieren sollte. Derlei Legitimationsbemühungen in Form einer dezidierten Kritik am Festhalten der Regierung an den bisherigen außen- und sicherheitspolitischen Prinzipen störten sich beispielsweise an Aussagen sowohl von Bundeskanzler Schmidt als auch von Verteidigungsminister Apel, die bereits im UN-Kontext und mit Aufkommen der Afghanistan-Krise früh hatten verlauten lassen, dass „das Grundgesetz" einen „Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes" verbiete. Diese Festlegung griff aus Sicht des FAZ-Journalisten angesichts der gegenwärtigen Umstände viel zu kurz griff. In eine ähnliche Richtung wiesen auch zahlreiche weitere Eingaben aus dem printmedialen Spektrum, die an die Politik den Vorwurf der Handlungsunfähigkeit richteten und sie für die Misere verantwortlich zeichneten. Gerade die einmal mehr vorschnelle Zurückhaltung – rechtlich und historisch bedingt bzw. begründet – war einer der zentralen Aspekte, an denen aufseiten der lauter werdenden Kritiker immer deutlicher Anstoß genommen wurde.[482]

Kritisch hinterfragt und kontrovers diskutiert wurde insbesondere das neuerliche Abstellen auf eine inhaltliche wie historische Determiniertheit unter dem Schlagwort verfassungsrechtlicher Schranken. Ähnlich wie im vorangegangen UN-Debattenkontext mehrten sich auch hier Stimmen von Experten und Journalisten, die nunmehr eine gegenteilige Deutung eines im Grundgesetz verankerten Verteidigungsauftrags, der gerade auch in umgekehrter Logik und gewissermaßen positiv und proaktiv ausgelegt werden könne, in Anschlag brachten: Eben gerade weil eine wirtschaftliche Not- und Angriffssituation eingetreten sei, also ein latentes Bedrohungsszenario existiere, sei ein Eingreifen des Westens auch in rechtlicher Hinsicht im Zweifelsfall nicht nur legitim, sondern geradezu zwingend notwendig. Den wiederholten Bemühungen und Versuchen der Regierung Schmidt, sich bei out-of-area auf einen eng definierten Verteidigungsfall berufen zu können, wurde mehrfach in diametraler Auslegung widersprochen; so etwa in der FAZ unter dem Schlagwort der rechtmäßigen Selbstverteidigung:[483]

[482] Vgl. ebd.
[483] Vgl. ebd.

> „Wenn die gewaltsame Öffnung einer Seeblockade als erlaubte Verteidigung gelten darf, warum sollte dann auch nicht der Einsatz von Streitkräften in Übersee zulässig sein […].“[484]

Im Zuge dieser Kritik wurden damit zwei zentrale Botschaften im öffentlichen Raum platziert. Eine der Schlussfolgerungen bemängelte, gleichbedeutend mit der Überschrift des FAZ-Beitrags im Herbst 1980, dass die von Seiten der Regierung veranschlagten verfassungsrechtlichen Parameter im Falle von out-of-area zu wenig Aussagekraft hätten und nicht mehr zeitgemäß seien: „Das Grundgesetz“ sage überhaupt „nichts über den Indischen Ozean“ aus. Daran schloss sich zugleich eine intendierte Handlungsaufforderung an die Adresse der Regierung Schmidt an, die in gleicher Form auch schon in der Auseinandersetzung um weitergehende UN-Missionsbeteiligungen immer wieder vorgebracht worden war. Alles in allem gehe es bei der Entscheidung für eine „Entsendung von Streitkräften nach Übersee“ um „eine Frage der politischen Rationalität“ – und „nicht des Verfassungsrechts“. Es war also wieder einmal kein Missstand des rechtlichen Könnens, sondern allein des politischen Willens, so der verbreitete Tenor in der Kritik am wiederholten Lamentieren der zuständigen Akteure[485]

Wenngleich in der Sachlage zunächst verschieden, zeigte sich, dass out-of-area nicht nur an die unmittelbar vorangegangene UN-Debatte anknüpfte, die ja nie wirklich zu einem Abschluss gelangt war. Vielmehr begannen die vormaligen Deutungsdivergenzen in all ihren Facetten die Regierung Schmidt auch inhaltlich auf einer weiteren Ebene wieder einzuholen. Spätestens ab Mitte 1980 entzündete sich an der Out-of-area-Frage eine neuerliche Kontroverse um weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr über die bisher geltende Praxis hinaus, die als zweite Debattenebene zu einer Grundsatzfrage in Sachen Auslandseinsätze hinzutrat.[486]

Diese Entwicklung bereitete den verantwortlichen Akteuren Sorge und stieß gerade in ihrer Art und Weise einigen Beteiligten sauer auf. Anlässlich eines Artikels im Kölner Stadtanzeiger gingen im Kanzleramt die Alarmglocken an, dass der

---

[484] Ebd.
[485] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 532f.
[486] Vgl. Hans Schueler, Mit oder ohne uns?, 21.10.1980, in: BArch BW 1/249221; D5 an StS und Minister, Bundeswehr/Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 20.10.1980, in: BArch B 136/30611.

Beitrag die grundgesetzlichen Bestimmungen aushebele und Handlungsspielraum suggeriere der schlicht nicht existiere, womit die Angelegenheit unweigerlich in einen ganz anderen Kontext verlagert werde. Hier kam die Sorge vor einem Entgleiten der Debatte zum Ausdruck, was sich nahtlos in das Gesamtbild des Agierens der Regierung Schmidt auf dem Feld Sicherheitspolitik zu dieser Zeit einfügte. Die Ausführungen des Beitrags seien „ein Beispiel dafür", so die Mahnung im Hinblick auf die Verschärfung der öffentlichen Dynamik, „wie die Diskussion zum Thema" zum gegenwärtigen Zeitpunkt „weitergeführt" werde.[487] Ein Kontrollverlust, der in fataler Weise gravierende Auswirkungen auf die Kommunikation – konkret: eine schwindende Deutungshoheit – nach sich ziehe. Unverkennbar trieb die beteiligten Ressorts, allen voran im Auswärtigen Amt und im Kanzleramt, die Sorge vor einem Verlust der Deutungshoheit im Falle eines weiteren Ausuferns der hochkochenden Diskussionen um. Die interne Einordnung im Kanzleramt jedenfalls widersprach derartigen medialen ‚Interventionen' mit zum Teil harschen Worten. Die Argumentation des erwähnten Kölner Stadtanzeiger-Beitrags sei „inkonsistent, unpolitisch und naiv", so ließ sich die Klarstellung über die öffentlich-mediale Stimmungsmache in diesem Fall aus. All dies ordnete sich in einen Themenkomplex ein, der den gesellschaftlichen Nerv dieser Zeit traf und sich nicht zuletzt im Aufkommen einer breiten Friedens- und Protestbewegung zu Beginn der 1980er Jahre äußerte.[488]

Gegenkommunikation und -strategie

Out-of-area als aufkommende Kontroverse fügte sich damit in eine Wahrnehmung, die zu dieser Phase kennzeichnend für das gesamte Feld der Sicherheitspolitik und den Umgang der Regierung damit war. Über allem stand – zumal im Lichte des NATO-Doppelbeschlusses und der gesellschaftlichen Gegenproteste – die Sorge der Politik vor einem tiefgreifenden Akzeptanzverlust innerhalb der Bevölkerung bei zentralen sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen. Gerade für den NATO-Doppelbeschluss wurde in den entsprechenden Stellen der sozialliberalen Koalition an einer umfassenden Gegenstrategie gearbeitet, vor deren Hintergrund

[487] Vgl. VA Sühlo an GL 51, Deutsche Soldaten an den Golf, 23.10.1980, in: B 136 B 136/30611.
[488] Vgl. ebd.; sowie D 5, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligten der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 29.10.1980, bezugnehmen auf Vorlage vom 20.10.1980, in: PA AA B 14 - 120.130; AL i.V. an Chef BK u. BK, Zur öffentlichen Kritik an den Grundlagen unserer Sicherheitspolitik, 16.01.1981, in: BArch B 136/17756.

sicherlich auch einige Aspekte der Out-of-area-Auseinandersetzung betrachtet werden können.[489]

Abhilfe etwa sollte eine umfassende Strategie schaffen, die unter anderem im Bundeskanzleramt sowie Auswärtigem Amt entworfen und ausgearbeitet wurde. Mit gezielten Maßnahmen einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit und -offensive sollte der Dynamik entgegnet und der Trend umgekehrt werden. Erklärtes Ziel dabei war es, einem weiteren Verlust der Deutungshoheit durch ein Bündel an Maßnahmen entgegenzuwirken und der massiven Kritik insbesondere im öffentlichen Diskurs umgehend etwas entgegenzusetzen. Eine besondere Bedeutung kam dabei auch Wissenschaftlern und Experten zu, was nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Aufkommens einer neuen Expertenkultur zu diesem Zeitpunkt einzuordnen ist.[490] Die Devise lautete: das Vertrauen wieder herstellen, die Debatte wieder einhegen und die Diskurshoheit zurückzuerlangen:[491]

> „[…] 2. Verstärkter Kontakt zu den Medien mit dem Ziel, Journalisten zu gewinnen, die im Bedarfsfall in die Debatte eingreifen können. […] 3. Fortsetzung des Gedankenaustausches mit der Wissenschaft, ebenfalls mit dem Ziel, Persönlichkeiten zu finden, die in streitigen Öffentlichen Debatten ‚gegenhalten' können."[492]

Anfang 1981 schilderte ein Bericht im Kanzleramt das Unbehagen auf Seiten der politischen Verantwortlichen darüber, dass sich „in der öffentlichen Diskussion über sicherheitspolitische Themen […] verstärkt Tendenzen" zeigten, „die die Grundlage unserer Sicherheitspolitik in Frage stellen"[493]. Dies betreffe, so die Warnung, eben auch die Stellung der Bundeswehr ganz allgemein. Die laufende Diskussion um out-of-area wurde zwar nicht explizit genannt, dürfte als Teilaspekt und emotional diskutierte Frage, bei der es um die grundsätzliche Rolle der Bundeswehr sowie ein latentes Bedrohungsszenario ging, aber gleichsam unter diese Gesamtdynamik respektive die Gegenarbeit der Regierungsverantwortlichen subsumiert

---

[489] Vgl. Conze 2009, S. 533f. u. 540f.
[490] Vgl. Nowak, Kai/Chaouali, Marc: Journalisten als Sicherheitsexperten? Experten und Medien in Versicherheitlichungsprozessen, in: Westermeier, Carola/Carl, Horst (Hrsg.): Sicherheitsakteure. Epochenübergreifende Perspektiven zu Praxisformen und Versicherheitlichung, Baden-Baden 2018, S. 275-316.
[491] Vgl. 223 Vermerk, Vorbereitung des Gesprächs mit Prof. Ritter, Stiftung Wissenschaft und Politik, 27.11.1980, in: BArch B 136/17756.
[492] Ebd.
[493] Vgl. AL 2 i.V. an Herrn Chef BK u. BK, 16.01.1981, Zur öffentlichen Kritik an unserer Sicherheitspolitik, in: BArch B 136/17756.

werden. Die Sorge galt, da stellte out-of-area keine Ausnahme, den sich gegenseitig verstärkenden konträren Einstellungen auf dem Feld der immer umstritteneren Sicherheitspolitik bei gleichzeitig steigendem Akzeptanzverlustes auf Seiten der Bevölkerung.[494] Die genannten Widersprüche und Tendenzen würden „von allgemeinem Unbehagen über alles, was mit Sicherheit und Verteidigung" zusammenhänge, bis hin zu „bewußten politischen Aktionen gegen unsere Sicherheits- und Verteidigungspolitik", reichen, so die Einordnung der eingebenden Abteilung im Kanzleramt weiter.[495] Ganz offensichtlich trieb die Verantwortlichen die Sorge vor einer weiteren unkontrollierbaren Zuspitzung des Themas um, in deren Zuge sich im schlimmsten Falle die öffentliche Meinung auf nahezu allen Gebieten und miteinander verschränkend gegen die gesamte Sicherheitspolitik der Bundesregierung wenden könnte:

> „Sie [=die Tendenzen] bemächtigen sich nacheinander oder nebeneinander verschiedensten akuten Fragen und Anlässen […], wie z.B. des Doppelbeschlusses der NATO […], des Rüstungsexports, der Verteidigungslasten, der Stellung der Bundeswehr, der Kritik an den USA oder NATO."[496]

Umso mehr drängten die zuständigen Stellen und regierungsinternen Bemühungen ab 1981 darauf, beim Thema Sicherheitspolitik einem „allgemeinen Anti-Verteidigungssyndrom in der Öffentlichkeit" gegenzuarbeiten; auch weil immer stärker befürchtet wurde, dass „die Diskussion[en] über die einzelnen Themen" fortlaufend „einander verstärken" würden.[497] Wenngleich nicht ganz so weithin wahrnehmbar und wirkmächtig wie etwa der NATO-Doppelbeschluss, waren auch die out-of-area-Frage und das Ringen um die Rolle der Bundeswehr in puncto Auslandseinsätze in diesem Komplex zu verorten. Die Dringlichkeit in Sachen out-of-area rührte gerade mit der öffentlichen und lauter werdenden Kritik einmal mehr an einem immanenten Grundprinzip des bisherigen bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses: keine Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes bzw. jenseits des qua Grundgesetz vorgeschriebenen Verteidigungsauftrages. Dieses Paradigma geriet, zunächst in Folge des UN-Beitritts, dann mit Aufkommen

---

[494] Vgl. ebd.; Maulucci 2004, S. 534f.; Conze 2009, S. 533f. u. 540f.
[495] Vgl. AL 2 i.V. an Herrn Chef BK u. BK, 16.01.1981, Zur öffentlichen Kritik an unserer Sicherheitspolitik, in: BArch B 136/17756.
[496] Ebd.
[497] Vgl. ebd.

der out-of-area-Frage, immer mehr in Schieflage und wurde zunehmend nicht nur im politischen Kontext, sondern auch öffentlich hinterfragt. Indes, die Bemühungen der Regierung Schmidt, bei dieser Frage früh Klarheit zu schaffen und jedwede weiterführende Diskussion nach Möglichkeit von vornherein zu zerstreuen, nützten im Fall von out-of-area ebenso wenig wie die größer angelegten Gegenstrategien der Bonner Verantwortlichen beim zu dieser Zeit hochgradig kontrovers diskutierten Themenfeld Sicherheits- und Verteidigungspolitik allgemein. Das Aufkommen einer Diskussion um out-of-area konnte damit ebenso wenig verhindert werden wie sich die sich weiter verstetigende Grundsatzdiskussion und -kritik rund um Stellenwert und Aufgabengebiet der Bundeswehr unterbinden ließ. Es ging, das war unverkennbar geworden, um weit mehr als eine bloße verfassungsrechtliche Angelegenheit. Vielmehr stand die Notwendigkeit einer Neuvermessung der Außen- und Sicherheitspolitik im Raum, bei der das bisherige, eng begrenzte Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr im Lichte neuer Herausforderungen in seiner Legitimität und Deutungshoheit immer mehr hinterfragt worden war.

Beides, UN und out-of-area, verdichtete sich zu einer durchaus reichweitenstarken Kontroverse um das bisherige Sicherheitsverständnis und sollte das bislang gültig geglaubte Paradigma in Sachen Aufgaben- und Einsatzgebiet der Streitkräfte erstmalig umfassend nicht nur infrage, sondern auch auf den Kopf stellen. Diese besondere Konstellation – ein latentes und nicht zuletzt ökonomisches Bedrohungspotential, das Agieren der Regierung und vorschnelle Rekurrieren auf das Argument verfassungsrechtlicher Schranken, obwohl dieser Sachstand mit der Diskussion um UN-Missionsbeteiligungen keineswegs final geklärt worden war, sowie eine hochgradige Sensibilisierung und Grundsatzkritik innerhalb der Bevölkerung in Bezug auf Sicherheitspolitik im Allgemeinen – verlieh der Frage zusätzlich Brisanz und bedingte maßgeblich das Aufkommen einer tiefgreifenden Kontroverse nicht allein um out-of-area, sondern ebenso um das bundesrepublikanische Selbst- und Sicherheitsverständnis beim Thema Bundeswehr und Auslandseinsätze. Diese Dynamik war schlichtweg nicht mehr einzufangen. Out-of-area, das sollte sich nachfolgend zeigen, war gewissermaßen out-of-order. Während einerseits nahezu krampfhaft versucht wurde, eine spezifische Tradition zu beschwören, wurde dieser vermeintlichen

Konvention andererseits höchst vehement widersprochen: „Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean.“[498]

[498] Vgl. Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean, FAZ 03.10.1980; Maulucci 2004, S. 532f.

3.2 Entscheidung im Bundessicherheitsrat

Nach dem Aufkommen der out-of-area-Frage Anfang der 1980er Jahre knüpfte die Diskussion um Auslandseinsätze im weiteren Verlauf nicht nur in ihrer Dynamik, sondern immer auch inhaltlich in ihrem Für und Wider an den Sachstand aus dem vorangegangenen UN-Debattenkontext an. Die unterschiedlichen Positionen der beteiligten Ministerien traten bei den fortwährenden Klärungsbemühungen – insbesondere in den Jahren 1981/82 – offener denn je zutage. Hierbei zeigte sich zugleich, dass die Debatte um erweiterte Einsatzmöglichkeiten auch beim Thema UN-Missionen noch längst nicht zu einem klärenden Abschluss gekommen war und nach wie vor kontrovers im Raum stand. Mit der Libanon-Krise 1982 erlangte gerade auch die Frage einer weitergehenden Beteiligung an UN-Missionen eine neuerliche Dringlichkeit für die Bundesrepublik und die Regierung Schmidt.[499] Im Kern gestritten wurde nach wie vor um die Möglichkeiten und Grenzen einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit weitergehender Einsatzbeteiligungen im internationalen Kontext. Jedoch war die Debatte mit dem Aufkommen der out-of-area-Kontroverse nicht nur öffentlich, sondern auch hinsichtlich der Selbstverständigung der beteiligten Akteure innerhalb der Regierung in eine neue Phase eingetreten. Trotz der anhaltenden Bemühungen, den öffentlichen Aufruhr um das Thema wieder einzuhegen, hatte sich eine fortwährende Diskussion allein durch das Insistieren auf rechtliche wie traditionell-historische Schranken nicht vermeiden lassen. Eher im Gegenteil: Vielmehr schien das nicht immer konsistente Bild, welches sowohl die Regierung als auch das von ihr forcierte Narrativ bedingter Einsatzbereitschaft abgaben, die Debatte erst recht befeuert zu haben. Ob UN-Missionen oder out-of-area, die Frage nach weitergehenden Einsatzmöglichkeiten und ihrer Notwendigkeit war zu diesem Zeitpunkt längst nicht mehr rein rechtlich zu beantwortende. Es ging um weitaus mehr: Auslandseinsätze waren mittlerweile zu einer innen- wie außenpolitischen Grundsatzfrage geworden, die in ihrem Für und Wider Politik und Öffentlichkeit gleichermaßen beschäftigte und bei der es weit weniger Einmütig- und Eindeutigkeit gab, als gemeinhin postuliert wurde.[500]

[499] Vgl. Maulucci 2004, S. 532f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[500] Vgl. ebd.

In dieser Phase hatte die Debatte um Auslandseinsätze damit eine Tragweite erreicht, ob derer sie 1982 – angesichts der anhaltenden Diskrepanzen und öffentlichen Störgeräusche – zunächst von Kanzler Schmidt zur Chefsache erklärt wurde. Im Verlauf dieser Entwicklung wurde das Thema schließlich eine Angelegenheit für den Bundessicherheitsrat. Am Ende standen als Resultat zwei Beschlüsse im Bundessicherheitsrat – einer unter der Regierung Schmidt, der andere, nach Bruch der sozialliberalen Koalition im Herbst 1982, verabschiedet unter der neuen Kanzlerschaft Helmut Kohls.[501] Das Ziel jedoch, eine Entscheidung herbeizuführen und Klarheit über die verfassungsrechtliche Tragweite des Grundgesetzes, aber auch über die politische Notwendigkeit weitergehender Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr zu erlangen und einen Schlussstrich unter die Debatte zu ziehen, sollte jedoch nur kurz – wenn überhaupt – in erreichbarer Nähe sein.[502] Dass es 1982 überhaupt einen BSR-Beschluss brauchte, zeigt, wie das Thema Auslandseinsätze und einer Klarstellung bedurfte.

Streitmacht in Übersee

Ausgehend von den anhaltenden out-of-area-Spekulationen hatte im Herbst 1980 zunächst das Auswärtige Amt aus dem Kanzleramt den Auftrag erhalten, angesichts „der außenpolitischen Bedeutung" der Angelegenheit neuerlich die „Frage einer rechtlichen Zulässigkeit des Auslandseinsatzes nach dem Grundgesetz" zu prüfen, diesmal unter dem Stichwort „Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee".[503] Ausschlaggebend hierfür war, nebst der intern nach wie vor auseinandergehenden Meinungen zur Auslegung der rechtlichen Zulässigkeit, das öffentliche Hochkochen des Themas. Zusätzliche Brisanz hatte aus Sicht der zuständigen Abteilung im Kanzleramt das Thema dadurch erlangt, dass die out-of-area-Frage gerade von der „Presse" immer wieder „im Anschluss an Äußerungen" hochrangiger Kabinettsmitglieder, etwa des Bundeskanzlers oder des Außenministers, in Zusammenhang mit einer militärischen Offenhaltung „der Straße

[501] Vgl. ebd.
[502] Vgl. D5 an Herrn StS, Bundeswehr Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 29.10.1980, in: PA AA B 14 -120.130.
[503] Vgl. BKamt an GL 21,10.10.1980; D5 an Herrn StS, Bundeswehr Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 29.10.1980, beide in: PA AA B 14 -120.130.

von Hormuz“ diskutiert worden sei.[504] Problematisch sei dabei insbesondere, dass das Szenario einer „Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee“ nicht zuletzt „starke verfassungsrechtliche Bezüge“ aufweise. Dies warf einmal mehr ein Schlaglicht auf die vieldiskutierte Frage nach Möglichkeiten und Grenzen des Grundgesetzes, die ja in Zusammenhang mit den internationalen Missionen der UN keineswegs vollständig geklärt worden war. Ob dieser Diskrepanz und Tragweite sollte diese Frage intern nicht ohne die übrigen Ministerien beraten und entschieden werden, so die Mahnung des Kanzleramtes.[505]

Ein neuerliches Befeuern der Debatte durch unterschiedliche, teils konträre Aussagen und Spekulationen gerade im öffentlichen Raum wie beim UN-Fall galt es allemal zu vermeiden. Waren es doch zuvor gerade diese Differenzen, genauer gesagt: die an die Öffentlichkeit durchgesickerten, zum Teil signifikant voneinander abweichenden Interpretationen gewesen, die die Dynamik des Für und Wider nicht nur begünstigt, sondern die Kontroverse überhaupt so lange am Leben gehalten hatten. Im Zeichen von out-of-area war man an den entsprechenden Stellen folglich hochgradig sensibilisiert. Die Nachwirkungen aus dem vorangegangenen Debattenkontext wogen, so hatte es den Eindruck, umso schwerer. So warnte ein Schreiben des Auswärtigen Amtes nicht nur allein vor einem Fortbestand ‚neuer‘ Unstimmigkeiten, sondern insbesondere auch vor einem erneuten Nach-außen-Dringen dieser an die Öffentlichkeit. Konsens bzw. langfristige Klarheit sowie unbedingte Verschwiegenheit waren die Gebote der Stunde, so der eindeutige wie dringliche Appell aus dem Auswärtigen Amt. Eine „informelle und interne Klärung im Ressortkreis“ sollte es nun richten:[506]

> „Wir müssen vermeiden, daß unter Umständen widersprechende ‚Gutachten‘ der einzelnen Ressorts BMI, BMJ, BMVg in die Welt gesetzt werden. Fleischhauer plant informelle und interne Klärung im Ressortkreis. In welcher Form die Ergebnisse dann dem Bundeskanzleramt zugeleitet werden, hängt u.a. auch davon ab, ob sich

[504] Vgl. D5 an Herrn StS, Bundeswehr Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 29.10.1980, in: PA AA B 14 -120.130.
[505] Vgl. ebd.; hier war etwa vermerkt, dass „allein wegen der Natur des Themas“ bei out-of-area „die Zuständigkeitsbereiche des BMJ und des BMI“ ebenso berührt und betroffen „seien“ wie die „Zuständigkeit des BMVg“.
[506] Vgl. BKamt an GL 21 u. Leiter des Büros der Staatssekretäre im Auswärtigen Amt VLR I Alexander Graf York, 10.10.1980, in: BArch B 136/30611.

die Tendenzen zu auseinanderlaufenden Interpretationen des GG bestätigen."[507]

Ein unübersichtlicher wie uneinheitlicher Meinungsstand, das auch öffentliche Hochkochen der Thematik, die Tragweite der Debatte – all dies trug bei zur stetig steigenden Verunsicherung. Die Frage hatte mittlerweile solche Dimensionen erreicht, dass niemand mehr allein entscheiden konnte oder mochte. Hinzu kam, dass trotz oder gerade aufgrund der im Kern rechtlichen Frage immer mehr auch eine dezidiert (außen-)politische Relevanz des kontroversen Gegenstands Auslandseinsätze mitschwang. So wollte etwa die im Verteidigungsministerium zuständige Abteilung angesichts der heiklen Lage über die Frage eines „militärischen Schutzes für deutsche Handelsschiffe" keinesfalls ohne das Auswärtige Amt entscheiden. Gerade da dieses Sujet auch als „politisch problematisch" einzustufen sei, könne eine Lösung „keinesfalls ohne ausdrückliches Einvernehmen" mit dem Auswärtigen Amt erzielt werden.[508] Die Herausforderung bestand zunächst jedoch darin, die „verfassungsrechtlichen Fragen zu klären". Allein hier waren die Fallstricke mittlerweile ja nahezu zahlreich vorhanden und hingen unweigerlich hoch. Auch aus dem Verteidigungsministerium wurde explizit vor der Entstehung neuer Missverständnisse und Meinungsverschiedenheiten gewarnt.[509]

Trotz aller vorangegangener in- wie externer Beschwichtigungsbemühungen: Die Frage nach den grundgesetzlichen Grenzen und Möglichkeiten einer weitergehenden Verwendung der Bundeswehr blieb ein Thema – nunmehr unter etwas anderen Vorzeichen.[510] Mit out-of-area stand plötzlich eine weitere Frage zusätzlich im Raum: Können oder müssen gar deutsche Soldaten vor dem Hintergrund eines ökonomischen Bedrohungsszenarios auch außerhalb des Landes- und Bündnisgebietes, also out-of-area, eingesetzt werden?

Dass das Thema out-of-area – spätestens zu diesem Zeitpunkt und in dieser Phase –in Sachen Klärungsbedarf eng mit dem UN-Konnex verschränkt war, unterstrich auch eine Einordnung des Auswärtigen Amtes. So diente die UN-Debatte bei

---

[507] Ebd.
[508] Vgl. VR II 4 an VR II 2, VR II 3 + 6, Schutz deutscher Handelsschiffe, 06.11.1980, in: BArch BW 1/249221.
[509] Vgl. ebd.
[510] Vgl. D 5 über StS an Herrn Minister, Bundeswehr/Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligten der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 20.10.1980, in: BArch BW 1/249221.

den ressortübergreifenden Beratungen als Vergleichs- und Negativfolie gleichermaßen: Zum „Thema des Auslandseinsatzes der Bundeswehr“ seien „in Zusammenhang mit einer Beteiligung der Bundesrepublik an VN-Friedenstruppen“ ja „schon früher Überlegungen angestellt“ worden. Dieser gleichwohl diffuse Zwischenstand sollte nun als Diskussionsgrundlage und Ausgangspunkt für den weiteren Austausch der beteiligten Ressorts auf der Suche nach einer Lösung dienen.[511] Auch in Bezug auf die Minimalleistung fungierte das Beispiel UN-Missionen als konkrete Orientierungshilfe. Dort hätten sich insbesondere Unterstützungsleistungen aus der Kategorie „Transport und ähnliche Hilfszwecke“ als praktikabel bewährt, so der Tenor. Viel Spielraum blieb da nicht, wenngleich zahlreiche Forderungen, was die Bundeswehr jenseits der Landesverteidigung im Zeichen internationaler Krisen zu leisten imstande sein sollte, ja weit darüber hinausgingen.[512]

Eine ähnlich enge Lesart sollte nunmehr der geforderten Beteiligung an „internationalen Streitmächten“ entgegengestellt werden. Ein latentes Bedrohungspotential war aus Sicht der zuständigen Experten im Auswärtigen Amt zwar nicht von der Hand zu weisen. Die hinreichende Legitimation für einen Einsatz deutscher Streitkräfte außerhalb des Bündnisgebietes sah man darin allerdings nicht. „Eine Unterbrechung der Ölzufuhren aus dem Persischen Golf“ könne „zwar eine wirtschaftliche Notsituation herbeiführen“ sowie „eine rechtliche Grundlage gefährliche internationale Spannung hervorbringen.“ Ein „Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland“ gemäß den Statuten der UN oder „im Sinne des NATO-Vertrages“ lag gemäß der Einschätzung der Außenamtsexperten dennoch nicht vor. Trotz der Bedrohungslage bestehe also zumindest aus der Perspektive des Auswärtigen Amtes keine hinreichende rechtliche Grundlage für eine weitergehende Entsendung von Einheiten der Bundeswehr und damit für eine Aufgabe der bisherigen ‚Praxis‘.[513]

> „Eine Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht im Persischen Golf wäre daher jedenfalls im gegenwärtigen Zeitpunkt verfassungsrechtlich nicht gedeckt.“[514]

[511] Vgl. ebd.
[512] Vgl. ebd.
[513] Vgl. ebd.
[514] Ebd.

Wie auch schon beim vorausgehenden UN-Debattenkontext wurde insbesondere von den Vertretern des Auswärtigen Amtes eine dezidiert restriktive Lesart gegen eine Ausweitung des bisherigen Aufgaben- und Einsatzgebietes in Anschlag gebracht. Ein „Einsatz der Bundeswehr ohne geographische Begrenzung" könne nach den Bestimmungen (87a GG) nur dann zulässig sein, wenn ein völkerrechtswidriger Angriff auf die Bundesrepublik vorliege. Explizit wurde damit jener Argumentation widersprochen, die zeitweilig von Teilen der Presse- und Expertenlandschaft vertreten worden war: Dass in dem Falle eines Angriffs auf die wirtschaftlichen Interessen und damit auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik ein Verteidigungsfall vorliege und ein Einsatz auch rechtlich legitimiert sei. In den Augen der Außenamtsexperten hingegen war eine Bedrohung ökonomischer Interessen bzw. der Schifffahrtswege noch längst nicht als Angriff auf die Bundesrepublik zu werten und könne folglich auch nicht die Auslösung des Verteidigungsfalls rechtfertigen.[515]

Dieser Sichtweise schloss sich auch das Verteidigungsministerium an. Ein „Einsatz der Streitkräfte" dürfe und könne eben nur „zur Verteidigung" oder anderen im Grundgesetz genannten Fällen, beispielsweise zur Katastrophenhilfe, erfolgen. Dem im Zentrum der Diskussion stehenden Artikel 87 a GG wurde zwar von Seiten der bearbeitenden Abteilung, abgeleitet aus seiner historischen Intention und den beiden Schlagworten „Wehrverfassung" und „Wiederbewaffnung", durchaus eine „über die rein territoriale Bedeutung", also den NATO-Rahmen hinausgehende Dimension zugesprochen. Diese Interpretation greife jedoch nur – und da knüpfte man unmittelbar an die Auslegung der Außenamtsexperten an –, wenn gemäß der Definition des Verteidigungsfalls ein unmittelbarer Angriff auf die Bundesrepublik selbst vorliege.[516]

In diesem Zusammenhang stießen dem Ministerium jedoch diejenigen Spekulationen und Forderungen auf, welche die Möglichkeit wie Notwendigkeit eines weitergehenden Einsatzes im NATO-Zusammenhang allein aus ökonomischen Beweggründen herzuleiten versuchten. Hierzu bezog man inhaltlich wie interpretatorisch eindeutig Stellung und schob von Seiten der BMVg-Experten derlei

[515] Vgl. ebd.
[516] Vgl. VR II, Betr.: Einsatz der Streitkräfte gem. Art 87 a GG, 05.11.1980, in: BArch BW 1/249221; Anlage in MD Dr. Hinz an AA, BMJ, BMI und BKamt, Betr.: Einsatz der Streitkräfte gemäß Artikel 87 a GG, in: BArch B 136/30611.

Gedankenspielen (im Sinne einer Politisierung des Militärischen, etwa zu wirtschaftlichen Zwecken) klar einen Riegel vor. „Verteidigung" sei allein eine militärische Angelegenheit und nicht etwa aus politischen oder gar ökonomischen Erwägungen legitimierbar:[517] „Verteidigung (…) ist grundsätzlich nur zur Abwehr eines bewaffneten Angriffs zulässig, nicht allein aus politischen und wirtschaftlichen Überlegungen."[518]

Der Dissens bleibt

Genau an dieser Frage entflammte im Kontext von out-of-area zumindest kurzweilig jener Dissens wieder auf, der die UN-Debattenphase so lange und nachhaltig geprägt hatte. Denn anders als Verteidigungsministerium und Auswärtiges Amt war das Justizministerium mit dieser Einschätzung der beiden anderen Häuser so gar nicht einverstanden. Auf der einen Seite fühlte man sich übergangen, zum anderen wollte man schlicht sein Gesicht wahren.[519] Von einer einmütigen Auslegung und gemeinsamen Sprachregelung in Sachen Handlungsspielraum und Grundgesetz war man bei den interministeriellen Beratungen über Auslandseinsätze jedenfalls auch zu diesem Zeitpunkt, Anfang 1981, nach wie vor weit entfernt.[520]

> „Es ist bereits früher […] eingehend begründet worden, daß nach Auffassung des BMJ Art. 87a Abs. GG zur Frage des Auslandeseinsatzes der Bundeswehr keine Aussage trifft. Diese abweichende Meinung mußte in der Vorlage zumindest kurz erwähnt werden, da sonst der unzutreffende Eindruck einer einhelligen Auslegung des Art. 87 a Abs. 2 GG entstünde."[521]

Doch obwohl die Meinungen in Teilen nach wie vor weit auseinandergingen, gestalteten sich die neuerlich einberufenen, ressortübergreifenden Klärungsbemühungen diesmal – zumindest auf den ersten Blick – spürbar ergebnisorientierter Denn zum einen zeichnete sich immerhin eine Übereinstimmung in der generellen Frage einer out-of-area-Zulässigkeit ab. Auch das Justizministerium kam „zu den gleichen Ergebnissen", wenn auch aus einer anderen Leseart der auf dem Prüfstand stehenden rechtlichen Vorgaben. „Ein militärischer Einsatz der Bundeswehr",

[517] Vgl. ebd.
[518] Vgl. BMVg an MD AA u. MDg BMJ, BMI und BKamt, Betr.: Einsatz der Streitkräfte gemäß Artikel 87 a GG, 26.11.1980, in: BArch B 136/30611.
[519] Vgl. Referat 213, VLR I Franke, Ergebnisvermerk, 08.12.1980, in: BArch B 136/30611.
[520] Vgl. BMJ an MD AA u. MDg BMI, BMVg, BKamt, Betr.: Rechtliche Zulässigkeit des Auslandseinsatzes der Bundeswehr nach dem Grundgesetz, 13.01.1981, in: BArch B 136/30611.
[521] Ebd.

müsse, mit Ausnahme eines Verteidigungs- oder Bündnisfalls, nach Ansicht der zuständigen Abteilung „grundsätzlich ausscheiden".[522] Auch hier herrschte als ausnahmsweise Zustimmung jenseits des interpretatorischen Kompetenzgerangels um den Grundgesetzartikel. Zum anderen schien das bisherige juristische Klein-Klein tendenziell eher auszubleiben. Paradoxerweise hatte weniger das sich mit der Doppelkrise einstellende Bedrohungsszenario für den Westen allgemein als vielmehr das daraus resultierende Risiko einer militärischen Involvierung der Bundeswehr in den Konflikt am Persischen Golf die teils weit auseinanderliegenden Positionen in Sachen Auslandseinsätze wieder, zumindest in diesem Punkt und vorübergehend, zusammengeführt.

Die Meinungstendenz der internen Beratungen folgte damit dem auch früh von zentralen Akteuren der Regierung öffentlich proklamierten Kurs: Ein Einsatz out-of-area, außerhalb des Bündnisgebietes, konnte keine realistische Option sein. „Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Einsatzes" deutscher Soldaten „zum Zwecke der prophylaktischen Sicherung", etwa für die Bundesrepublik wichtiger „Seeverbindungen", sei von allen Anwesenden „einmütig verneint" worden, schlussfolgerte der Vermerk einer Besprechung von Anfang Dezember 1980. Explizit wurde dies von den Ministerien für das diskutierte Szenario einer Bundeswehrbeteiligung „an einer Golfstreitmacht" veranschlagt.[523]

Den in der Öffentlichkeit kursierenden Spekulationen stand man dennoch einhellig ablehnend gegenüber: „Eine Unterbrechung der Ölfzufuhren aus dem Persischen Golf würde zwar eine wirtschaftliche Spannung" heraufbeschwören. Ein „Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland" jedoch, welcher einen Einsatz der Bundeswehr zum Zweck der rechtlich vorgesehenen (Selbst-)Verteidigung ermögliche, liege damit jedoch nicht vor.[524]

> „Eine Beteiligung der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht im Persischen Golf wäre daher, wenn überhaupt, jedenfalls im gegenwärtigen Zeitpunkt verfassungsrechtlich nicht gedeckt."[525]

---

[522] Vgl. ebd.
[523] Vgl. Referat 213, VLR I Franke, Ergebnisvermerk, 08.12.1980, in: BArch B 136/30611.
[524] Vgl. ebd.
[525] AL 2 über Chef BK u. BK, Rechtliche Zulässigkeit des Auslandseinsatzes der Bundeswehr nach dem Grundgesetz, Anlage, 06.03.1981, in: BArch B 136/30611.

Doch ganz so einstimmig blieb der Chor in Sachen out-of-area nicht. Denn auch hier hielten sich auf Ressortebene Vorbehalte und Bedenken, die einer solch eher restriktiven Auslegung zumindest skeptisch gegenüberstanden. Ein Teil davon rangierte unter dem Terminus „Handlungsunfähigkeit". Zumindest im Auswärtigen Amt wollten sich einige doch noch ein kleines Hintertürchen offenhalten, für den Fall der Fälle und das Eintreten einer akuten Bedrohungssituation. Der Einwand galt hier der dem Szenario, ob nicht doch, sobald etwa „ein Lebensnerv" der Bundesrepublik „mit katastrophalen Folgen" unmittelbar „betroffen" sei, sich über den Begriff der „Verteidigung" eine weiterführende Einsatzmöglichkeit rechtfertigen ließe.[526] Ein anderer Vermerk wiederum warf, ähnlich wie schon bei der vorangegangenen UN-Diskussion, eine potenzielle Ergänzung bzw. Anpassung des Grundgesetzes auf. Hier wurde gar eine gewisse Historizität in Anschlag gebracht, nur in etwas anderer Auslegung als bislang. Der Tenor: Die Verfassungsväter hätten einige Bestimmungen und Definitionen des Passus für derartige Fälle „bewusst ergänzungsfähig" gehalten, also von Anfang an ein Hintertürchen eingebaut. Nach dieser Logik stünde zumindest „rein rechtlich" und theoretisch betrachtet „einer Ergänzung des Grundgesetzes in dem Sinne nichts" entgegen. Diese Lesart und interpretatorische Stoßrichtung, war in der Debatte unter anderem von einigen Journalisten und Rechtsexperten immer wieder vorgebracht worden – ein weiterer Beleg, wie eng Politik und Öffentlichkeit in dieser Debatte miteinander verflochten waren und wie stark sich bestimmte Dynamiken gegenseitig bedingten.[527]

Zwar konnten sich beide Einwände bei den interministeriellen Beratungen und Klärungsbemühungen nicht durchsetzen. Aber letztlich zeigte dies, welche Dimension die Debatte um Auslandseinsätze und weitergehende Verwendungsmöglichkeiten mittlerweile erlangt hatte. Das galt insbesondere für die immer wieder aufgeworfene Grundgesetzänderung, bezüglich derer die zuständige Abteilung im Justizministerium vor Schnellschüssen warnte:

> „Das alleinige Abstellen auf die rechtliche Möglichkeit einer Ergänzung des GG erschöpft die Problematik nicht und ist deshalb unvollständig. Eine Änderung des GG wäre mit weitreichenden politischen, auch

[526] Vgl. Referat 213, VLR I Franke, Ergebnisvermerk, 08.12.1980, in: BArch B 136/30611.
[527] Vgl. D5 über StS u. BM, Bundeswehr/Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligten der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 20.10.1980, in: BArch B 136/30611.

> verfassungspolitischen Implikationen verbunden, die z.Zt. nicht abgeschätzt […] werden können."[528]

Derlei umstrittene Abwägungen geben nicht zuletzt auf Aufschluss darüber, dass die kontroverse Angelegenheit die Regierung und die zuständigen Akteure in den Ministerien zu diesem Zeitpunkt weitaus mehr beschäftigte, als man nach außen hin eingestehen wollte, insbesondere was die mittlerweile vielfach diskutierten weitergehenden Szenarien betraf.[529]

Das anhaltende Spekulieren in und von Teilen der Öffentlichkeit trug zur Verstetigung der beiden Streitpunkte in Sachen Auslandseinsätze bei. Stein des Anstoßes waren immer wieder Möglichkeiten und Grenzen des Grundgesetzes, zumal in der Presse auch schon einmal beim Thema UN und out-of-area einiges durcheinandergeworfen worden war, wie ein Bericht im Auswärtigen Amt zu beklagen gab. „Tageszeitungen, aber auch einzelne Autoren", so der missbilligende Vermerk, vertraten immer wieder die Auffassung, Art. 87a würde den „Auslandseinsatz" deutscher Streitkräfte als „völkerrechtlich zulässig" gestatten, etwa „im Rahmen von Uno-Friedenstruppen". Hier wähnte man die besondere Gefahr, welche auch schon in den vorangegangenen Debattenphasen im Angesicht neuer völkerrechtlicher Herausforderungen – Stichwort UN-Beitritt – brisant diskutiert worden war: eine Aushebelung des verfassungsrechtlich-historischen Grundgedankens, der dem Grundgesetz seinerzeit in Sachen Bundeswehr und Verteidigung angeblich nahezu unverrückbar zu Grunde gelegt worden war.[530]

> „Soweit diese Autoren sich darauf berufen, dass die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich können müsse, was sie völkerrechtlich dürfe, so ist dies ein Postulat, welchem die verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Art. 87 a entgegensteht."[531]

Das Entstehungsprinzip des Artikels stand einer Ausweitung der Auslandseinsätze also entgegen. Die mitgelieferte Begründung bewegte sich allerdings auf einem schmalen Grat, denn sie wurde auch in genau entgegengesetzter Auslegung in

---

[528] BMJ an MD AA u. MDg BMI, BMVg, BKamt, Rechtliche Zulässigkeit des Auslandseinsatzes der Bundeswehr nach dem Grundgesetz, 13.01.1981, in: BArch B 136/30611.
[529] Vgl. Maulucci 2004, S. 532f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[530] Vgl. D5 an StS u. BM, Bundeswehr/Auslandseinsätze, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligten der Bundeswehr an einer internationalen Streitmacht in Übersee, 20.10.1980, in: BArch B 136/30611.
[531] Ebd.

der Debatte vorgebracht. Ein geschichtlicher Rückgriff allein auf die Entstehung und Entwicklung der betreffenden Passagen würde weiterführend nichts über Einsätze der Bundeswehr im Ausland „besagen", da es diese Art und Möglichkeit der Einsätze 1949, also bei Entstehung und Verabschiedung des Grundgesetzes, ja so „noch gar nicht gab", so die Vorlage aus dem Auswärtigen Amt. Auch wenn sich bei den internen Beratungen in Sachen out-of-area eine Einigung eher abzuzeichnen schien als beim Thema UN-Missionen, eine spruchreife Lösung war noch nicht greifbar.[532]

Nach außen hin bemühten sich Regierungsvertreter in der Frage hingegen, Klarheit und Einmütigkeit an den Tag zu legen. Die Bundesregierung habe „die Entsendung deutscher Soldaten in andere Regionen" mehrmals „klar abgelehnt", ließen sich Verantwortliche aus „Bonner Kreisen" im Januar 1981 via Pressemitteilung vernehmen. Dies bezog sich explizit auf Spekulationen, die „in Zusammenhang mit Überlegungen über eine erhöhte westliche Militärpräsenz im Arabischen Golf" angestellt worden und in der Öffentlichkeit präsent waren. Hier berief man sich auf die Bereitschaft, „den Streitkräften" der Bundeswehr bei Bedarf, beispielsweise im Falle eines Abzugs bzw. einer Verlegung verbündeter NATO-Einheiten in die Golfregion, anderweitige Kompensationsaufgaben „zu übertragen". Der Öffentlichkeit wurde also die „eindeutige Definierung der Aufgaben der Streitkräfte als Verteidigungsstreitmacht innerhalb des NATO-Bündnisses" als Prämisse präsentiert, um das Angebot einer Lastenteilung als prominente Ausgleichslösung zu beschwören. Dieses Prinzip war in gewisser Weise auch schon zuvor bei den UN-Missionen praktiziert worden.[533]

Indes nützte dies für den inneren Burgfrieden in Sachen Auslandseinsätze sowie zur Beruhigung der öffentlichen Spekulationen wenig. Offenkundig gab es noch zu viele lose Enden, die im spekulativen Sinne alle zu ein und derselben heiklen wie essentiellen Frage führten, die immer noch im Raum stand und um die sich kontrovers Meinung und Gegenmeinung rankten: Darf und soll die Bundeswehr über das bisherige Maß hinaus eingesetzt werden können? Neben den anhaltenden Spekulationen und Forderungen dürften auch die internen Differenzen maßgeblich dazu

[532] Vgl. ebd.
[533] Vgl. dpa 247, Beteiligung an Friedenstruppen steht für Bonn nicht zur Diskussion, feb 81; sowie BMVg an MD AA u. MDg BMJ, BMI, BKamt, Rechtliche Zulässigkeit der Bundeswehr nach dem Grundgesetz, 15.01.1981, beide in: BArch B 136/30611.

beigetragen haben, dass die Angelegenheit vom Regierungschef im Frühjahr 1981 zur Chefsache erklärt wurde und später als Tagesordnungspunkt im Bundessicherheitsrat landete.[534] Schmidts Anordnung einer „streng vertraulich anzufertigenden Analyse" zur Frage, ob es, ausgehend von den gegenwärtig diskutierten Fällen, „die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland" erlaube, die Bundeswehr „unter bestimmten Umständen […] außerhalb des NATO-Bereichs und der im NATO-Vertrag festgelegten Beistandspflichten einzusetzen", machte die Tragweite der Debatte insgesamt deutlich. Es ging nicht mehr allein um allgemeine Antworten und orientierende Sprachregelungen. Die Anordnung bezog sich vielmehr auf ganz konkrete Fälle sowohl im Out-of-area- als auch im UN-Kontext.[535] Ziel war es, eine hinreichende Klarstellung zu einer Grundsatzfrage zu finden, die dem Umstand hinreichend Rechnung trug, dass der ausgegebenen Eindeutigkeit des vielfach beschworenen Narratives eines traditionellen Sicherheitsverständnisses schon im Kern ja nicht wenige wirkmächtige Argumente und Deutungen entgegenstanden. Kurz gesagt, sollte die Frage verfassungsrechtlich zulässiger Einsätze nicht eindeutig mit „‚Nein' beantwortet werden können", sollten folgende Sachverhalte geklärt werden:

> „Wäre ein Einsatz von Angehörigen der Bundeswehr in der Golf-Region oder für den Schutz deutscher Staatsangehöriger in Namibia zulässig?"[536]

Diese Beispiel-Szenarien zielten genau auf jenen Kern, an dem sich die Debatte bislang maßgeblich entfacht und immer wieder aufgehangen hatte. Dass beim Thema Auslandseinsätze zu diesem Zeitpunkt nur auf den ersten Blick Klarheit herrschte, auf den zweiten Blick aber nicht nur öffentlich, sondern auch intern durchaus ernsthaft weiterführende Szenarien zumindest diskutiert wurden und es dabei mittlerweile um weit mehr als nur eine rein rechtliche Frage ging, machte deutlich, wie sehr die Dinge ins Rutschen geraten waren.[537]

Besonders beim Thema UN war man offenbar noch weit von einer Lösung bzw. konsensualen Regelung entfernt. Nach wie vor stand als „besonderes Problem", wie Vertreter des Auswärtigen Amtes bei einer Pressekonferenz Mitte 1981 zur anhaltenden Diskussion um eine Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden

---

[534] Vgl. StM an Herrn Abteilungsleiter 2, 05.03.1981, in: BArch B 136/30611.
[535] Vgl. ebd.
[536] Ebd.
[537] Vgl. Maulucci 2004, S. 532f.; Harnisch 2006, S. 221f.

Maßnahmen der UN ausnahmsweise öffentlich eingestanden, die Frage im Raum, „ob nämlich auch Deutsche einmal in den Friedenstruppen […] dienen können oder sollen".[538] Hier verlegten sich die anwesenden Außenamtsvertreter auf die bekannte Losung, nach der die Bundesrepublik Unterstützung gegenwärtig „nur im Rahmen" der „eigenen verfassungsrechtlichen Möglichkeiten" gewähren könne. „Die Möglichkeit, mit eigenen Streitkräften an solchen friedenserhaltenden Aktionen teilzunehmen", wurde der versammelten Presse gegenüber einmal mehr explizit ausgeschlossen. Auch hier griff das altbewährte Muster: verfassungsrechtliche Schranken vs. logistische Hilfsleistungen. Allerdings verständigten sich die Ministeriumsvertreter sodann darauf, die Bedeutsamkeit der vorhandenen Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten umso deutlicher hervorzuheben: Nunmehr war die Rede von „sehr substantieller Hilfe" als Unterstützung „im Bereich der Logistik" und des „Transports" – wie man es „bisher schon getan" habe.[539]

Gerade die UN-Frage blieb jedoch ein Thema. Mit Zuspitzen der Krise im Libanon Mitte 1982, im Zuge derer die UN ernsthaft über ein Eingreifen nachzudenken begonnen hatten, erlangte die Frage auch in Bonn neue Relevanz und Brisanz. Hier rückte einmal mehr die Frage der „spezifisch deutschen Beiträge" in den Mittelpunkt.[540]

Diese Entwicklung – die neuerliche Dynamik, die nicht endenden Diskussionen und Spekulationen, der nicht geklärte Sachstand innerhalb und zwischen den beteiligten Ministerien – führte schließlich dazu, dass das Thema in den Bundessicherheitsrat gehoben wurde. Als Tagesordnungspunkt 9 sollte die Frage „Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen" in der Sitzung am 1. September 1982 verhandelt werden. Offenkundig war es weniger die akute Dringlichkeit als nach wie vor der ungeklärte interne Sachstand, warum diese zentrale Frage, die ja, neben out-of-area, nicht unerheblich für die

---

[538] Vgl. BPA-Nachrichtenabt., Südfunk aktuell, Günther van Well, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes zu Fragen der Ost-West-Politik und zur Diskussion um eine Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Aktionen der UN-Sicherheitstruppen, 30.05.1981; sowie BMVg an MD AA u. MDg BMJ, BMI, BKamt, Rechtliche Zulässigkeit der Bundeswehr nach dem Grundgesetz, 15.01.1981, beide in: BArch B 136/30611.

[539] Vgl. BPA-Nachrichtenabt., Südfunk aktuell, Günther van Well, Staatssekretär des Auswärtigen Amtes zu Fragen der Ost-West-Politik und zur Diskussion um eine Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Aktionen der UN-Sicherheitstruppen, 30.05.1981, in: 136/30611.

[540] Vgl. Referat 213, VLR I Franke, 16.06.1982, Vermerk, Libanon Krise, spezifisch deutsche Beiträge, in: BArch B 136/30611.

Ausrichtung des außen- und sicherheitspolitischen Kurses einerseits wie zur Beruhigung der öffentlichen Diskussion andererseits war, einer Entscheidungsfindung auf höchster Ebene bedurfte. Es stand nicht weniger auf dem Spiel als die Grundprinzipen des bisherigen Selbst- bzw. Sicherheitsverständnisses. Die Meinungen der beteiligten Ressorts gingen nach wie vor auseinander, was auch die die bearbeitenden Abteilungen im Vorfeld der anberaumten Sitzung zur Prüfung der „Zulässigkeit einer Bundeswehrbeteiligung an einer VN-Friedenstruppe" anmerkte: Auswärtiges Amt, Verteidigungs- und Innenministerium hielten dies für unzulässig, wohingegen im Justizministerium zum Teil auf „zulässig" beharrte.[541] Besonders interessant war jedoch eine Prognose zum „voraussichtlichen Prüfungsergebnis", welche einen gewissen Grad an Pragmatismus und politische Zweckmäßigkeit veranschlagte, die dem bisherigen Kurs ähnelte: Plädiert wurde für logistische Unterstützungsformen, die zudem den „politischen Vorteil" hätten, einer „eigentlichen Beteiligung am nächsten zu kommen."[542]

Nicht nur, dass es überhaupt eines BSR-Beschlusses bedurfte, auch die umfangreiche Abwägung „des außenpolitischen Für und Wider einer Beibehaltung unseres Beteiligungsverbotes", bei der Pro- und Contra-Argumente für die BSR-Sitzungen zusammengetragen wurden, verdeutlichte, wie sehr die Dinge im Argen lagen. Hier wurde weit mehr als nur eine rechtliche Frage verhandelt, und den identifizierten Vorbehalten bezüglich einer weitergehenden Beteiligungsmöglichkeit deutscher Streitkräfte im internationalen UN-Kontext stand ebenso eine signifikante Zahl an Argumenten dafür gegenüber. Somit ging es um eine wegweisende, politische Richtungsentscheidung hinsichtlich des bundesrepublikanischen Selbst- und Sicherheitsverständnisses in Folge des UN-Beitritts, die seit knapp einem Jahrzehnt ihrer Beantwortung harrte war und derzeit – zumindest in Teilen von Politik und Gesellschaft – offener denn je schien.[543]

---

[541] Vgl. VR II 2, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen (VN), 04.08.1982; VR, VR II 2, 14. Sitzung des Bundessicherheitsrates (BSR) am 01.09.1982, 20.08.1982, beide in: BArch BW 1/249221; sowie Referat 213 an GL 21, AL 2, Chef BK, BK, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, 18.06.1982, in: BArch B 136/30611.
[542] Die Antwort zur „Zulässigkeit einer Bundeswehrbeteiligung an einer VN-Friedenstruppe" blieb die gleiche: AA, BMVg und BMI hielten dies für „unzulässig", BMJ in Teilen dagegen für „zulässig", vgl. Referat 213 an GL 21, AL 2, Chef BK, BK, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, 18.06.1982, in: BArch B 136/30611.
[543] Vgl. VR II 2, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen (VN), 04.08.1982; VR, VR II 2, 14. Sitzung des Bundessicherheitsrates (BSR) am 01.09.1982,

Argumente gegen eine Ausweitung der Einsatzpolitik

Auf der einen Seite reihte sich eine Vielzahl an mannigfaltigen Gründen aneinander, die gegen jedwede Ausweitung der bisherigen Einsatzpraxis votierten. Das reichte von der tiefgreifenden Furcht vor einem internationalen Ansehensverlust und wachsenden Ressentiments, resultierend aus einer Rückkehr deutscher Soldaten auf die Weltbühne, über prognostizierte außenpolitische Verwerfungen aufgrund der Involvierung in heikle militärische Konfliktkonstellationen, unterminierter diplomatische Bemühungen und des konterkarierten Selbstbildes einer Zivilmacht bis hin zur Sorge um drohende innenpolitische Querelen. Hinzu kamen Bedenken des Verteidigungsministeriums im Hinblick auf das Verschwimmen von zivilem bzw. logistischem und militärischem Auftreten in der Außenwahrnehmung. Selbst bei einer „Entsendung von Soldaten auch zu waffenloser technischer" Hilfe sei „zu bedenken", dass beispielsweise eine „Unterscheidung von übrigen VN-Friedenstruppen für Außenstehende nicht immer möglich wäre". Demnach galten die Vorbehalte einem abrupten Kurswechsel, da man mit der bisherigen Einsatzpolitik ganz gut gefahren sei und – noch immer – im Fall des genannten Szenarios und Beispiels auf ein gewisses Verständnis der Bündnispartner für die Zurückhaltung Deutschlands bauen könne. Eine derartige Kehrtwende hin zu einer selbst niederschwelligen Entsendung würde nicht nur die bisherige Position konterkarieren, sondern auch[544]

> „das Verständnis für deutsche Vorbehalte gegen eine Beteiligung an bewaffneten VN-Einsätzen verringern […]."[545]

Folglich gab es mittlerweile eine Reihe triftiger Gründe gegen eine weiterreichende, möglicherweise auch personelle Einbindung der Bundeswehr, die es nicht nur aufgrund der Angst vor einem internationalen Ansehensverlust um jeden Preis zu vermeiden galt. Auch speiste sich die ‚bewährte Alternative' aus einem

---

20.08.1982; beide in: BArch BW 1/249221; TOP 9, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, in: 136/30611; später geht das BKamt nochmal auf eine mögliche Grundgesetzänderung bzw. -ergänzung ein, indem es diese als politisch machbare wie durchaus auch außenpolitische notwendige bzw. hilfreiche Option bewertet.

[544] Vgl. VR, VR II 2, 14. Sitzung des Bundessicherheitsrates (BSR) am 01.09.1982, 20.08.1982; Anlage 1, Vortragskonzept zu TOP 9 „Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen", 20.08.1982, beide in: BArch BW 1/249221.

[545] Anlage 1, Vortragskonzept zu TOP 9 „Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen", 20.08.1982, beide in: BArch BW 1/249221.

vielschichtig zusammengesetzten Selbst- und Sicherheitsverständnis als Zivil- und Logistikdienstleister, welches ganz der außenpolitischen Linie entsprach – bislang zumindest.[546]

Es ging bei den „schwierigen Abwägungsfragen" schließlich auch um die „Vermeidung außenpolitischer Störungen". Als ein Beispiel diente den verantwortlichen Akteuren im Kanzleramt zur Vorbereitung der entscheidenden BSR-Sitzung die Sorge beispielsweise vor einem Aufeinandertreffen „deutscher und israelischer Soldaten". Die Angst vor außenpolitischen Verwerfungen, resultierend aus einer besonderen historischen Verantwortung, wurde hier konkret an der geplanten UN-Friedenstruppe für Libanon festgemacht.[547] Diese heikle Konstellation wurde unter innenpolitischen Gesichtspunkten gegen eine Ausweitung des Einsatzradius ins Feld geführt. Zugleich hielt eine Prise Realismus Einzug, ausgehend von der „Wahrscheinlichkeit", dass „Friedenstruppen" der UN „auch künftig überwiegend in Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt eingesetzt" würden. Gerade in diesem Kontext wurde ein potenzielles Aufeinandertreffen deutscher und israelischer Einheiten als besonders heikel eingestuft. Dies war letztlich auch ein Indiz, dass, neben der komplexen Verschränkung von innen- und außenpolitischen Abwägungen, die militärischen Unwägbarkeiten offenkundig schwerer wogen als die friedenspolitische Komponente eines solchen Einsatzes und zu diesem Zeitpunkt Parallelen zum Thema Rüstungsexporte gezogen wurden:[548]

> „Innenpolitisch wird – wie die in manchen Aspekten vergleich aber und verwandte Frage des Rüstungsexportes gezeigt hat – ein Versuch der Erweiterung des Handlungsspielraums und unserer internationalen Verantwortung vermutlich sehr umstritten sein."[549]

An diesem Punkt der Zuspitzung zeichnete sich die Debatte besonders durch ein offen-strategisches Kalkül sowie unverblümtes Gegenüberstellen der Pro- und Contra-Argumente in der Causa Auslandseinsätze aus. Damit war sie weitaus breiter und vielschichtiger, als die Verantwortlichen nach außen hin stets postuliert hatten. Wie eng wiederum zudem out-of-area und UN miteinander verwoben waren – was

[546] Vgl. ebd.; sowie TOP 9, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, in: BArch B 136/30611.
[547] Vgl. TOP 9, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, in: BArch B 136/30611.
[548] Vgl. ebd.
[549] Ebd.

die Angelegenheit umso brisanter machte –, zeigte sich daran, dass die beiden Punkte durchaus gegeneinander abgewogen bzw. zueinander in Bezug gesetzt wurden. Das Motto bei den Contra-Argumenten lautete hier, gewissermaßen zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen. Wenn es bei der engen Auslegung in Sachen UN-Missionen bliebe, könnte dies zugleich weiteren Diskussionen im out-of-area-Kontext vorbeugen, so eines der weiteren veranschlagten Argumente. Mit Festschreibung der bisherigen Linie und Einsatzpraxis beim Thema UN würden sich „von vornherein Spekulationen" hinsichtlich „deutsche[r] Beteiligungen" auch in anderen Kontexten, wie etwa „dem prophylaktischen Bundeswehreinsatz außerhalb des NATO-Gebietes" etwa im Rahmen einer „multilateralen Flotte" im Golf", zerstreuen.[550]

In der Summe griffen die Gegenargumente auf Motive und Narrative wie Machbarkeit, innen- sowie wie außenpolitische Abwägungen und die Frage nach dem Rollen- und Selbstverständnis zurück, die im bisherigen Verlauf der Debatte bereits kleinteilig diskutiert worden waren, wie etwa unter den Schlagworten Vergangenheit und Verantwortung. Die hier zusammengetragenen Vorbehalte spiegelten in ihrer Gesamtheit nicht weniger als die zentralen Facetten des bisherigen Diskussionsverlaufes – zumindest zur Hälfte – wider. Es ging um eine außenpolitische Grundsatz- und Richtungsentscheidung, bei der die „Beibehaltung" des „Beteiligungsverbotes" einer gewissen außenpolitischen Kontinuität und Tradition folge, wie die Zusammenfassung des Kanzleramtes deutlich machte. Schließlich entspreche

> „[…] unserer politischen Linie, daß wir keine Großmacht sind und keine weltpolitischen Ambitionen […] [haben]".[551]

Auf der einen Seite war – und wollte – man doch noch nicht so weit sein, deutsche Soldaten wieder in die Welt zu schicken, zu Einsätzen, die über Logistik und Katastrophenhilfe hinausgingen. Auf der anderen Seite zeichnete sich offenkundig zugleich ein strategisches Vorgehen ab, das der Sorge vor einem weiteren Ausufern und Anheizen der Kontroverse um die in der Öffentlichkeit ohnehin schon kritisch reflektierte Sicherheitspolitik geschuldet war.[552] Auch hier zeigte sich wieder, wie

[550] Vgl. ebd.
[551] Ebd.
[552] Vgl. ebd.

eng Innen- und Außenpolitik in dieser Frage miteinander verwoben waren. Gerade das mögliche Scheitern einer potenziellen Verfassungsänderung wurde als problematisch eingestuft, da dies in den Augen des Kanzleramtes die Aufmerksamkeit erst recht auf jenen Umstand lenken würde, den man öffentlich nur ungern eingestehen wollte. Interessant war hier nicht nur, dass die häufig ins Feld geführten rechtlichen Schranken als rein „objektiv bestehende Beschränkung" bezeichnet wurden, sondern auch, dass man die eigene „Handlungsfreiheit" eingeschränkt sah, dies aber nur höchst widerwillig so klar formulieren konnte – wollte.

> „[…] eine innenpolitische Debatte mit der z.Zt. wahrscheinlichen Folge eines Scheiterns einer Verfassungsänderung würde die objektiv bestehende Beschränkung unserer Handlungsfreiheit international erst recht ins Bewußtsein rücken."[553]

Dabei handelte es sich um ein offenes Geheimnis, über das mittlerweile wild spekuliert wurde. Ein Symptom dieser Debattenphase war, dass sich in der Auseinandersetzung mit der Frage weitergehender Auslandseinsätze über die vergangenen Jahre die Angelegenheit immer stärker verdichtet und zugespitzt hatte und das Bonner Selbstverständnis in Sachen Sicherheit und Streitkräfte gleich an zwei Stellen hinterfragt zu werden begann – sodass die Angelegenheit schließlich ein Fall für den Bundessicherheitsrat wurde. Aus einer kleinen Diskussion kurz nach dem UN-Beitritt war ein Tagesordnungspunkt im Bundessicherheitsrat geworden, dem mittlerweile die gleiche Tragweite wie etwa dem heiklen Thema Rüstungsexporte eingeräumt wurde und der die künftige und grundsätzliche Ausrichtung der bundesrepublikanischen Außenpolitik maßgeblich zu beeinflussen im Stande war.

Argumente für einen Kurswechsel

Ebenso kennzeichnend für die Dynamik der Debatte war, dass den durchaus wirkmächtigen Narrativen pro Beibehaltung der bisherigen Linie eine Reihe gewichtiger Gegenargumente gegenüberstanden, die nun vor der Entscheidung im BSR zusammengetragen wurden. Besonders charakteristisch – und symptomatisch auch in späteren Phasen der Debatte – war, dass einige dieser Leitmotive exakt das Gegenteil dessen besagten, was gegen eine Ausweitung von Aufgaben- und

[553] Ebd.

Einsatzgebiet der Bundeswehr vorgebracht worden war.[554] So wurde bereits in diesem Zusammenhang das Gebot der außenpolitischen Zurückhaltung, resultierend aus einer besonderen vergangenheitspolitischen Verantwortung, argumentativ ins Gegenteil umgekehrt und in ein Plädoyer für höhere internationale Präsenz verwandelt. Das „Argument", sich aus Sorge vor machtpolitischen Affekten zurückhalten zu müssen, sei „eher schwach", so die Einschätzung im Kanzleramt. Dieses Argument müsse Vergleichen mit anderen Nationen standhalten, schließlich würden sich beispielsweise „italienische und niederländische" Verbände auch an „Friedenstruppen beteiligen".

Aus einer ganzen Reihe an Gründen – diese folgten Leitmotiven wie nationaler und internationaler Stärke, Handlungsfähigkeit, internationaler Verantwortung und Gleichwertigkeit bzw. Gleichberechtigung – ergebe sich deshalb eine gewisse Schieflage, die dem außenpolitischen Auftreten der Bundesrepublik nicht mehr angemessen sei:[555]

> „[…] unsere Abstinenz kontrastiert mit unserem sonstigen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Gewicht."[556]

In seiner Zusammenschau ging das Kanzleramt noch genauer auf den Faktor internationales Standing als zentrales Argument für ein weiteres Festhalten an der bisherigen Praxis ein. Die fortgesetzte Vermeidung jedweder weitergehenden Beteiligungsmöglichkeiten könne der Bundesrepublik „international den Vorwurf der Verantwortungsscheu" einbringen. Hier wurde explizit angemahnt, dass die Bundesrepublik „in einem wichtigen internationalen Teilbereich als handlungsunfähig" erscheine, also als „nicht vollwertiger Partner" wahrgenommen werde. Ausschlaggebend war also die Sorge vor Wettbewerbsnachteilen einerseits und dem Verlust von internationalem Ansehen andererseits im Vergleich zu anderen Ländern, mit denen man sich außenpolitisch messen lassen müsse. Man befand sich folglich in einem internationalen Konkurrenzverhältnis, innerhalb dessen man sich durchaus kritisch beäugte – der gegenseitige Argwohn war groß. Die Beibehaltung der bisherigen Linie könnte das „Gewicht" der Bundesrepublik somit auch in einem beliebigen „anderen Zusammenhang mindern", und dies „zur Genugtuung rivalisierender

[554] Vgl. ebd.
[555] Vgl. ebd.
[556] Ebd.

westlicher Partner".[557] Das Szenario einer umfassenderen Entsendung deutscher Streitkräfte zu internationalen UN-Missionen und die Überwindung der bisherigen Beschränkung wurden demgegenüber als große Chance zum Gewinn neuer internationaler Stärke skizziert. Das Kanzleramt gab also ein klares Plädoyer für einen Kurswechsel hin zu mehr internationaler Präsenz und einem Bedeutungszuwachs der Bundeswehr auf dem friedenspolitischen Parkett ab:

> „[…] die Aufhebung der Verfassungsschranken für die Beteiligung der Bundeswehr an Friedenstruppen wäre ein politisch gewichtiger Schritt, der uns international eine neue politische Qualität geben würde."[558]

Diesen Schritt sollte man nach Auffassung des Kanzleramtes bei der Zusammenstellung der Pro- und Contra-Argumente auf lange Sicht keineswegs ausschließen. In Abwägung des Für und Wider ging es letztlich auch darum, der eigenen „Friedenspolitik" einen „praktischen Ausdruck" zu verleihen, mit dem sich „Ansehen und Gewicht" der Bundesrepublik in den Vereinten Nationen allgemein steigern lassen würden, wie etwa die Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen im Hinblick auf die neuerliche Bewerbung der Bundesrepublik für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat unterstrich.[559]

Das Resümee des Kanzleramtes war insgesamt erstaunlich. Selbst wenn die Entscheidung im BSR zugunsten einer Beibehaltung bzw. gegen eine Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet ausfallen sollte, machte dies mehr als deutlich, dass es sich um durchaus ernsthafte Gedankenspiele handelte und ein derartiger „Schritt" zumindest perspektivisch „nicht für alle Zeit" ausgeschlossen werden sollte.[560] Der außen- und sicherheitspolitische Blick war gewissermaßen seiner Zeit voraus und in der Frage stand mehr auf dem Spiel, als es nach außen hin den Anschein haben sollte, in Teilen von Politik und Öffentlichkeit aber längst spekuliert und gefordert wurde. Deutlich wurde dies auch an der Beurteilung des Kanzleramtes hinsichtlich des vielfach diskutierten Streitpunkts einer Grundgesetzänderung: Man nahm Abstand von der gängigen These und Deutung einer rechtlichen und

---

[557] Vgl. ebd.
[558] Ebd.
[559] Vgl. ebd.; sowie Fernschreiben aus NY UNO an AA, 21.10.1982, Nr. 24563, Betr. Friedenserhaltende Maßnahmen der VN, in: BArch B 136/30611.
[560] Vgl. TOP 9, Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen, in: BArch B 136/30611.

ideell-historisch rückgebundenen Hürde, denn der häufig postulierten, Vergangenheit und Verfassung resultierenden Beschränkung wurde hier keine entscheidende Rolle beigemessen. Unter Bezug auf die vorherigen Einschätzungen einiger Ministerien wurde dies – mehr politisches Gebot als rechtliches Verbot –als händelbares Problem eingestuft, für das die Option Grundgesetzänderung, wie so oft bereits zuvor von anderer Stelle argumentiert, eine Lösung bot. Es schien, als habe ein Sinneswandel längst stattgefunden und die Probleme in Sachen Auslandseinsätze seien allein eine Auslegungssache, mit deren bisheriger Lesart man der Realität gewissermaßen hinterherhinke.[561]

> „Das Hindernis liegt nach Auffassung von AA, BMI und BMVg allerdings nicht in Geist und Grundgedanken, sondern allein im Wortlaut des Grundgesetzes, so dessen Ergänzung eine Beteiligung ermöglichen würde."[562]

Auch wenn ein solcher Schritt verfahrenstechnisch – es hätte einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag bedurft – mit hohen Hürden verbunden gewesen wäre – allein die Tatsache, dass die Option auf dem Tisch lag, immer wieder ernsthaft in Erwägung gezogen wurde und letztlich in die Abwägung des Kanzleramtes zur Vorbereitung der BSR-Sitzung einfloss, zeugte davon, dass ein Kurswechsel beim Thema Auslandseinsätze durchaus im Bereich des Wahrscheinlichen lag. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang war auch, dass verfassungshistorische und vergangenheitspolitische Erwägungen, wie sie in der Debatte mehrfach als Hinderungsgrund vorgebracht worden waren, keine Rolle mehr zu spielen schienen – oder sie wurden bewusst ausgeklammert.[563] Die „Aufhebung der Verfassungsschranken" schien als ernsthafte und politisch praktikable Möglichkeit nicht gänzlich ausgeschlossen – und ebenso wenig das daraus folgende Szenario einer Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen UN-Missionen. Und das, obwohl man stets das Gegenteil beteuert hatte respektive zu der Frage am liebsten geschwiegen hatte und jede Diskussion hatte vermeiden wollen.[564]

---

561 Vgl. ebd.
562 Ebd.
563 Vgl. ebd,
564 Vgl. ebd.

Entscheidung im BSR

Im BSR kam dann doch alles anders, und über die letztlich ausschlaggebenden Gründe der vertraulichen Sitzung kann im Nachhinein nur gemutmaßt werden. Offenbar überwogen die Fliehkräfte des traditionellen Sicherheitsverständnisses, die rechtliche Unsicherheit war zu groß oder die Zeit für einen solchen Schritt schien den verantwortlichen Akteuren noch nicht reif. Das Gremium votierte in zwei kurz aufeinanderfolgenden Voten – einmal noch unter der alten, dann unter der neuen Regierung – gegen eine Ausweitung bzw. für eine Fortführung der bisherigen Praxis. Dieser Entschluss sollte die Debatte und Spekulationen vor allem um die Frage weitergehender UN-Missionsbeteiligungen, aber auch um Out-of-area-Einsätze beenden. Als Fazit beider Sitzungen ließ sich konstatieren, dass, den intern zum Teil divergierenden Auffassungen zur Beteiligung an internationalen Missionen zum Trotz, ein weitergehender Einsatz der Bundeswehr im Ausland zu diesem Zeitpunkt nicht von der Verfassung gedeckt sei. Am Ende gab jenes Argument einer verfassungsrechtlichen Beschränkung den Ausschlag, welches zuvor immer wieder von unterschiedlicher Seite marginalisiert worden war: ein rechtliches Verbot als politisches Gebot der Stunde. Gleichwohl handelte es sich um einen Entschluss, der den politischen Verantwortlichen in seiner Engführung schneller wieder auf die Tagesordnung kam als ihnen lieb war.[565]

Zunächst hatte am 1. September 1982 das Gremium unter Vorsitz von Kanzler Schmidt gegen eine Ausweitung und für eine Beibehaltung der bisherigen Praxis in Sachen „Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen" votiert. Man verständigte sich auf das „Ergebnis", nach der „eine Beteiligung der Bundeswehr an VN-Friedenstruppen" aufgrund „des ‚engen Verteidigungsbegriffs' im Grundgesetz" von „der Verfassung" zum gegenwärtigen Zeitpunkt „nicht gedeckt sei." Die restriktive Lesart und gewissermaßen traditionelle Sicherheitsverständnis in Bezug auf das Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr waren somit als zielführender als mögliche Alternativen erachtet worden – und dabei sollte es,

[565] Vgl. Abteilung 2/5 an StS u, BM, Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen, 26.08.1988, in: PA AA B 14 - 151.180; sowie ergänzend Position des BMVg, nicht öffentliches Papier aus dem BMVg Herbst '87, Betr.: Rechtliche Bewertung der Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte, in: Thomas, Caroline/Nikutta/Randolph: Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik, Heft 78/79, 13. Jahrgang 1990, S. 72-74.

zumindest vorläufig bleiben.[566] Die Entscheidung auf höchster politischer Ebene, war jedoch nicht nur Resultat eines sich seit Jahren immer deutlicher anbahnenden Dilemmas, sondern glich in seiner inkonsistenten Auslegung auch einem Spiegelbild der bisherigen Debatte insgesamt. Denn die Festlegung war keinesfalls für die Ewigkeit gedacht, so viel Realismus und Realpolitik wurde dann doch eingestanden. Vielmehr kam der Beschluss in Summe einer Abwägung gleich, die eher einer 50-50-Entscheidung glich. So wurde auf der einen Seite zwar „die ‚einmütige Haltung' der Bundesregierung in dieser Frage" betont. Allerdings mahnte Noch-Kanzler Schmidt im Nachgang, „offen für eine Betrachtungsweise zu bleiben, die veränderten Bedingungen Rechnung" trage.[567] So ganz wollte man die Tür dann offenbar doch nicht zuschlagen, zumindest nicht auf Dauer – zumal die Deutungsdivergenzen innerhalb der beteiligten Ministerien insbesondere zur UN-Frage unübersehbar fortbestanden bzw. ungeklärt blieben.

Der Beschluss sollte in seiner Grundausrichtung auch nach dem Bruch der sozial-liberalen Koalition und der Machtübernahme Helmut Kohls noch Bestand haben. Dass die neue Regierung unmittelbar zu diesem Punkt intern Stellung bezog, verdeutlichte einmal mehr, wie groß die Tragweite dieser Angelegenheit zu jener Zeit war. Nur wenige Wochen nach der Amtsübernahme wurde am 3. November 1982 in einer Sitzung des BSR zur „Festlegung der sicherheitspolitischen Position der neuen Bundesregierung" die vorangegangene Entscheidung der Vorgängerregierung bestätigt. Die neuen politischen Verantwortlichen folgten dem Entschluss, demzufolge weiterreichende Aktivitäten der Bundeswehr mit der gegenwärtigen Rechtslage nicht zu vereinbaren seien. Unter anderem hieß es hierzu, dass Einsätze „außerhalb des NATO-Bereichs grundsätzlich nicht in Frage kommen".[568] Allen weitergehenden Deutungen und Forderungen sowie bis zuletzt anhaltenden – internen wie öffentlichen – Spekulationen wurde damit ein Riegel vorgeschoben. Die Beschlüsse des BSR hatten zum Ziel, zumindest vorerst das Narrativ eines rechtlich bedingten und traditionell begrenzten, zugleich aber vollauf handlungsfähigen Sicherheitsverständnisses der Bundesrepublik festzuschreiben und damit die

[566] Vgl. ebd.
[567] Vgl. ebd.
[568] Vgl. Position des BMVg, nicht öffentliches Papier aus dem BMVg Herbst '87, Betr.: Rechtliche Bewertung der Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte, in: Thomas, Caroline/Nikutta, Randolph: Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik, Heft 78/79, 13. Jahrgang 1990, S. 72-74.

permanenten Diskussionen um weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im UN- und out-of-area-Kontext zu einem Ende zu führen.[569] So langwierig Weg und Verlauf dieser letztlich knappen Entscheidung waren, an ihr Ende gelangt war die Debatte damit längst noch nicht.

Kaum fünf Jahre später erlangte das Thema Auslandseinsätze mit dem Wiederaufflammen der out-of-area-Frage eine neue Dringlich- und Aufmerksamkeit und das Thema Auslandseinsätze sollte die bundesrepublikanische Öffentlichkeit ebenso wie die politischen Verantwortlichen erneut in Atem halten –diesmal allerdings deutlich länger und in einem ungeahnten Ausmaß. Der BSR-Beschluss hatte lediglich einer seit fast einem Jahr schwelenden Grundsatzdiskussion Aufschub verliehen, die verdeutlichte, wie sehr das bundesrepublikanische Selbstverständnis in seiner bisherigen Festschreibung beim Thema Sicherheit und Streitkräfte in puncto Auslandseinsätze ins Wanken gekommen war. Gemessen an den immer zahlreicher und wirkmächtiger werdenden Gegenstimmen und -argumenten war und wurde in der Sache damit lediglich auf Zeit gespielt, was mitunter auch der aufgeheizten Stimmung bei der Sicherheitspolitik allgemein geschuldet sein mochte. Vielleicht aber, und das schien in Anbetracht der Debatte und ihres bisherigen Verlaufs gar nicht so abwegig, hoffte man schlichtweg auf günstigere Gelegenheiten und Rahmenbedingungen für eine – längst nicht mehr nur spekulative – Neuausrichtung der bundesrepublikanischen Streitkräfte im internationalen Kontext über die bisherige Prämisse einer Landes- und Bündnisverteidigung hinaus.

[569] Vgl. Abteilung 2/5 an StS u, BM, Diskussion über die Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen, 26.08.1988; Fernschreiben aus NY UNO an AA, Nr. 24563, Friedenserhaltende Maßnahmen der VN, 21.10.1982; Abteilung 2, Abteilung 5, Beteiligung der Bundeswehr an friedenssichernden Maßnahmen der Vereinten Nationen, politisches und rechtliches Szenario einer eventuellen Grundgesetzänderung, 01.09.1989, alle in: PA AA B 14 -151.180.

Zwischenfazit I

Die Beschlüsse des Bundessicherheitsrats vom Herbst 1982 beendeten – vorerst – eine Debatte, die es so eigentlich gar nicht hätte geben sollen. Das Thema Auslandseinsätze stand in der Frühphase der Bundesrepublik, mit Ausnahme einer kurzen Diskussion im Kontext ‚Vietnam', nie ernsthaft auf der politischen oder öffentlich-medialen Agenda. Andere Aspekte wie Wiederbewaffnung oder Aufrüstung waren in der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Auseinandersetzung bis zu diesem Zeitpunkt weitaus präsenter.[570] Daran änderte, zumindest formal gesehen, auch der UN-Betritt von 1973 zunächst nichts. Sowohl die Regierung Brandt als auch die Regierung Schmidt gingen davon aus, die bisherige Praxis einer primär finanziellen und logistischen Unterstützung internationaler UN-Missionen durch die Bundeswehr trotz oder gerade wegen der neuen Anspruchs- und Erwartungshaltung auch als Vollmitglied fortführen zu können.

Doch genau dieser Aspekt, die Beteiligung der Bundeswehr an internationalen UN-Missionen und insbesondere ihre rechtlichen Voraussetzungen, offenbarte in der Folge bei den politischen Verantwortlichen in den Ministerien eine unerwartete Leerstelle, die einer essenziellen Klärung bedurfte. Ins Zentrum war die Frage nach den Grenzen und Möglichkeiten des Grundgesetzes gerückt, genauer: die Frage: Was kann, darf und soll die Bundeswehr bei internationalen Missionen der Vereinten Nationen – gegebenenfalls über das bisherige Maß hinaus – leisten können? Dabei offenbarte sich, dass es im Kern um weit mehr als nur um verfassungsrechtliche Parameter ging, förderten die Beratungen der Ressorts teils deutliche Differenzen und voneinander abweichende Deutungen zutage. Beteiligt waren auf der Ebene der Regierung, neben dem Auswärtigen Amt als koordinierender Instanz sowie im weiteren Verlauf dem Bundeskanzleramt, zunächst vor allem das Verteidigungs-, Justiz-, und Innenministerium. Es folgte eine über Jahre andauernde Debatte um das Für und Wider weitergehender Beteiligungsmöglichkeiten bei UN-Missionen zunächst auf interministerieller Ebene und ohne eindeutiges Ergebnis. Die anhaltenden Deutungsdivergenzen verschärfend kam hinzu, dass im weiteren Verlauf neben der Öffentlichkeit auch in der Politik Spekulationen wie Forderungen im Lichte einer Erwartungshaltung laut wurden, die eine weitergehende Beteiligung

[570] Vgl. Troche 2001, S. 293f.

der Bundeswehr nicht nur als nötig, sondern auch als möglich erachteten. Mit dem Leit- bzw. Rollenbild einer finanziellen und logistischen Unterstützernation, die zwar nur bedingt einsatzbereit, aber in diesen Bereichen umso überzeugendere und bewährte Hilfe durch die Bundeswehr zu leisten imstande sei, bemühten sich die Verantwortlichen der Schmidt-Regierung, den anhaltenden Diskussionen etwas entgegenzusetzen.

Gerade der wiederholte Verweis auf vermeintliche verfassungsrechtliche Grenzen, die einer weitergehenden Beteiligung deutscher Soldaten an internationalen Missionen entgegenstünden, fachte das öffentliche Für und Wider erst recht an. Entscheidend und die Dynamik in dieser Phase maßgeblich mitprägend jedoch war, dass dabei Narrative als Leitmotive verhandelt und teils umgedeutet wurden, die beim Thema Sicherheit und Streitkräfte bislang als ‚gesetzt' und unhinterfragt gegolten hatten. Das galt beispielsweise für den Stellenwert der Vergangenheit bzw. der vergangenheitspolitischen Verantwortung ebenso wie für den Faktor Ökonomie oder die Ausrichtung des außenpolitischen Grund- und Selbstverständnisses in der Frage einer internationalen Verwendung der Streitkräfte. Unter diesen Vorzeichen navigierte sich die Debatte knapp fünf Jahre nach dem UN-Beitritt an einen Punkt, an dem öffentlich wiederholt eine in der Tradition und dem Grundgesetz verankerte ausschließliche ‚Finanz- und Logistikdienstleisternation ersten Ranges' ausgelobt wurde, welche jedoch keinesfalls dem internen Sachstand entsprach. Intern war diese Frage keineswegs abschließend geklärt, es herrschten unterschiedliche und sich zum Teil widersprechende Ansichten und weder die eine noch die andere interpretative Stoßrichtung schien zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen. Diese Konfusion war den divergierenden Deutungen der beteiligten Ressorts – nicht zuletzt Resultate eines Kompetenzgerangels und auch parteipolitischen Kräftemessens – ebenso geschuldet wie dem öffentlichen Eingreifen in die Debatte von Printmedien und Experten. Gerade die von Journalisten und beispielsweise Rechtswissenschaftlern eingespeisten Meinungen, (Gegen-)Darstellungen und Deutungen waren für die allgemeine Aufmerksamkeit des Themas und die Dynamik der Debatte nicht unerheblich. Die Frage weitergehender UN-Missionsbeteiligungen durch die Bundeswehr war an der Schwelle zu den 1980er Jahren partei- und politikübergreifend zu einem kontroversen Thema und streitbaren Gegenstand geworden, der die Bundesrepublik im Sinne einer wegweisenden, außenpolitischen Richtungsentscheidung

einer schon fünf Jahre währenden UN-Vollmitgliedschaft zeitweise mehr beschäftigte, als es weiten Teilen der Regierungsverantwortlichen lieb war. Wider der propagierten Rolle als Zahlmeister und Logistikdienstleister ersten Ranges blieb vorläufig lediglich festzuhalten: Ergebnis und Zwischenstand waren unklar, das Ende offen.

Es mag rückblickend kaum überraschen, dass das Prinzip „Kopf unten, Kurs halten" angesichts des ungeklärten internen Meinungsstandes sowie der auch öffentlichen Spekulationen zur Frage der Auslandseinsätze nicht lange funktionieren würde. Das Aufkommen der Out-of-area-Kontroverse im Zeichen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs und der krisenhaften Ereignisse im Mittleren Osten von 1979/80 verlieh dem Thema schließlich zusätzliche Brisanz. Obwohl die Parameter bei out-of-area unter dem Stichwort Landes- und Bündnisverteidigung auf den ersten Blick eindeutiger schienen, Diskussionen folgten hier ebenso. Angesichts des Drängens der US-Administration auf ein verstärktes Engagement seitens der europäischen Partner auch außerhalb des NATO-Gebietes und vehementerer Forderungen innerhalb der Bundesrepublik selbst, geriet die out-of-area-Angelegenheit zur zweiten Ebene in der andauernden Grundsatzdebatte über das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im internationalen Kontext über die bisher gängige Praxis hinaus.

Dabei rüttelte die Out-of-area-Frage weit mehr an den Grundsätzen der bisherigen bundesrepublikanischen Außenpolitik als zuvor die Diskussion um UN-Missionsbeteiligungen. Das lag nicht allein am Bedrohungsszenario und der Sicherheitslage, vor deren Hintergrund das geforderte verstärkte Engagement der Europäer, allen voran der Bundesrepublik jenseits des NATO-Hoheitsgebietes verhandelt wurde. Der bis dato unhinterfragten Beschränkung von Aufgaben- und Einsatzradius deutscher Soldaten ausschließlich auf das Gebiet innerhalb der Landes- und Bündnisgrenzen standen Anfang der 1980er Jahre nunmehr ebenso wirkmächtige Argumente, etwa die ökonomische Notlage, für dessen Ausweitung gegenüber. Wenngleich das vielfach bemühte und diskutierte Narrativ sogenannter verfassungsrechtlicher Schranken auch hier nach wie vor im Zentrum der Auseinandersetzung stand, offenbarte sich spätestens zu diesem Zeitpunkt der Debatte, dass es mittlerweile um weit mehr als nur um eine rechtliche, nämlich auch um eine

politische Grundsatzfrage ging. Maßgeblich für die Dynamik und letztlich auch für die Verlagerung der Angelegenheit in den Bundessicherheitsrat war, dass die Out-of-area-Frage mit ihren Pros und Contras unmittelbar an die vorherige, nach wie vor ungelöste Diskussion um weitergehende UN-Missionsbeteiligungen anknüpfte. Es handelte sich um zwei Pole ein und derselben Debatte, bei der die Frage der Auslandseinsätze der Bundeswehr die Bundesrepublik bzw. die verantwortlichen politischen Akteure vor eine wegweisende Richtungsentscheidung gestellt hatte. Die Verlagerung in den BSR verdeutlichte nicht nur, welch große Bedeutung dem Thema beigemessen wurde, sondern offenbarte auch, wie umfangreich und schwierig das Abwägen der Pro und Contras mittlerweile für eine Beibehaltung der so genannten und viel zitierten „Verfassungsschranken" letztlich war. Kurzum: bei näherer Betrachtung der vielschichtigen Argumente und Leitmotive für eine Reformulierung des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses, die die Debatte noch lange begleiten und immer wieder auftauchen sollten, hätte das Pendel genauso gut auch in die andere Richtung ausschlagen können.

Am Ende aber stand ein Beschluss auf höchster politischer Ebene für eine Beibehaltung der bisherigen Einsatzpraxis und gewissermaßen Zementierung eines traditionellen Sicherheitsverständnisses beim Thema Auslandseinsätze, das bislang eher als Gebot beschworen, denn als Verbot ausgegeben worden war. Diese Entscheidung hatte sogar nach dem Machtwechsel von Schmidt zu Kohl auch parteiübergreifend zunächst Bestand. Die Debatte selbst und das Thema Auslandseinsätze begann die Bundesrepublik jedoch nur knapp fünf Jahre später erneut wieder einzuholen.

III. Kumulierung: Die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses im Zeichen der Umbruchsphase (1987–1994)

4. Das Wiederaufflammen der Debatte

4.1 „Flaggezeigen am Golf" – Die Rückkehr der Out-of-area-Kontroverse

Nachdem die BSR-Beschlüsse von 1982 die Debatte um Auslandseinsätze zu einem vorläufigen Ende gebracht hatten, geriet das Thema in Folge der Zuspitzung des Iran-Irak-Konflikts ab 1987 wieder in den Fokus. Die Auswirkungen der militärischen Auseinandersetzung, die auch die internationale Schifffahrt zu beeinträchtigen drohten, war in Teilen der westlichen Staatengemeinschaft Anlass und Ausgangspunkt, neuerlich über Maßnahmen wie etwa eine verstärkte Präsenz in der Region zu diskutieren. Die Folge war, dass auch in der Bundesrepublik die Debatte über mögliche Konsequenzen und nicht zuletzt über die Frage nach dem Stellenwert der Bundeswehr und über weitergehende Maßnahmen, etwa den Out-of-area-Einsatz, wieder einsetzte. Auch hier stand, wie schon zu Beginn der 1980er Jahre, insbesondere die Beeinträchtigung der westlichen Energie- und Ölversorgung als Bedrohungsszenario im Raum. Im Zuge des seit knapp sieben Jahre andauernden Konflikts waren auch Transportschiffe westlicher Staaten ins Visier und vereinzelt unter Beschuss geraten.[571] Als Konsequenz wurde schließlich ab Sommer 1987 innerhalb der NATO wieder verstärkt über Schutz- und Gegenmaßnahmen beraten, die auf die Gefahrenregionen außerhalb des transatlantischen Hoheitsgebietes abzielten. Damit war die Out-of-area-Thematik nicht nur in der NATO zurück. Auch in der Bundesrepublik warf dies, nach nur wenigen Jahren einer weitestgehenden Debattenruhe, die Frage über das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland zurück auf die tagespolitische Agenda – und wurde in der Folge von den beteiligten Akteuren, trotz der Beschlüsse des BSR nur wenige Jahre zuvor, intensiver und kontroverser denn je diskutiert.[572]

Nachdem das irakische Nachbarland Kuwait von der westlichen Staatengemeinschaft bereits ein Jahr zuvor (1986) militärischen Schutz für seine eigenen Tanker erbeten hatte, hatten zunächst die USA begonnen, ihre Präsenz in der Region zu

[571] Vgl. Harnisch 2006, S. 224f.
[572] Vgl. Deutsche Minensuchboote im Golf, Die WELT, 28.07.1978, in: B 136/30611; Schiffe der Bundesmarine in den Persischen Golf?, in: FAZ 04.08.1987; Peinlich, in: FAZ 17.09.1987.

verstärken. Die in den Persischen Golf entsandten Marineeinheiten sollten in erster Linie als Geleitschutz für international verkehrende Tankerschiffe dienen, einer potentiellen Gefährdung der Ölversorgung entgegenwirken und einen störungsfreien Ablauf der Schifffahrt in der Region garantieren. Der Initiative der USA schlossen sich wenig später auch Großbritannien und Frankreich an. Ziel der Aktion war es, die vom Krieg beider Staaten ausgehende Bedrohung der Schifffahrtsrouten und damit Gefährdung der Ölversorgung mittels einer verstärkten Präsenz von Marineeinheiten in der Region abzuwenden.[573]

Angesichts des Engagements einiger westlicher Staaten und der damit einhergehenden Forderung der US-Administration „nach einem militärischen Beitrag der Bündnispartner zur Sicherung der Golfregion" wuchs nicht nur der Druck auf die Bundesrepublik, sondern geriet auch die allgemeine Out-of-area-Bereitschaft erneut in den Fokus – und damit verbunden nicht zuletzt die Frage nach dem Stellenwert der Bundeswehr in puncto Auslandseinsätze insgesamt.[574] Die nachfolgende Debatte knüpfte genau dort an, wo die nur wenige Jahre zuvor im BSR gefassten Beschlüsse – die Regierung Kohl hatte die Entscheidung der Vorgängerregierung Schmidt ja übernommen – in der Frage vorläufig und bis dato für Ruhe und zumindest eine gewisse Eindeutigkeit gesorgt hatten.[575]

Von besonderer Brisanz war die Angelegenheit erneut, weil sie in den Kontext eines ökonomischen Bedrohungsszenarios mit einer entsprechenden Dringlichkeit eingebettet war. Die Debatte schlug sich anders als noch wenige Jahre zuvor jedoch nicht nur von Beginn an in einer breiteren Öffentlichkeit nieder, sondern wurde insbesondere auch von zahlreichen politischen Vertretern selbst teils gezielt in Anschlag gebracht. Neben einem postulierten akuten Handlungsbedarf zeichnete sich die Auseinandersetzung auch sukzessive durch die verstärkte – politische wie mediale – Thematisierung eines generellen Paradigmenwechsels in puncto Auslandseinsätze aus. Die Notwendigkeit eines Eingreifens des Westens wurde in deutlich vernehmbaren Tönen gefordert, ebenso wie Möglichkeiten zu einer

[573] Vgl. Der erste Golfkrieg 1980-1988, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/212301/erster-golfkrieg (abgerufen am 12.06.2023).
[574] Vgl. Golfregion wäre riskantes Neuland für Bundeswehr, Die WELT, 05.06.1987, in: BArch B 136/30611.
[575] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f.

weitergehenden Einsatzbeteiligung der Bundeswehr im internationalen Kontext ganz allgemein. Im Mittelpunkt standen zwar zunächst die kontrovers diskutierten Szenarien einer weiteren Entsendung militärischer Einheiten in die gefährdete Out-of-area-Region, auch der Bundeswehr. Jedoch schlossen sich daran unmittelbar Stimmen an, die zudem eine Neuausrichtung in Sachen UN-Missionsbeteiligungen einforderten und damit auch diese Debattenebene wieder eröffneten.[576]

Neue Dynamiken, alte Muster

Damit war nicht nur die Out-of-area-Kontroverse an sich, sondern auch das Für und Wider um Auslandseinsätze der Bundeswehr als jene Grundsatzdiskussion zurück, wie sie sich mehr als ein Jahrzehnt zuvor zu formieren begonnen hatte. In vielen Punkten knüpfte sie genau da an, wo die BSR-Beschlüsse den Verantwortlichen zunächst vermeintlich eine Blaupause für zukünftig ähnlich gelagerte Entscheidungen verschafft hatten. So forderte im Sommer 1987 etwa der Kommentar in der Tageszeitung Die WELT, angesichts der Gefahr für die ökonomischen Belange der westlichen Länder, ganz unverhohlen eine Ausweitung des Aktionsradius der NATO. Die printmediale Einschätzung problematisierte zwar, dass eine „Verlagerung der Beistandsleistung" des Bündnisses in die Krisenregion gegenwärtig noch nicht die Zustimmung aller Mitglieder genieße. Allerdings sei die strategische wie ökonomische Notwendigkeit als weitaus höher einzustufen. Die Ereignisse würden nunmehr vor Augen führen, so die Mahnung, dass „die von den Industriestaaten mehr und mehr als lebensnotwendig empfundene Sicherung der Golfregion" nun mal „außerhalb des Bündnisgebietes" liege.[577] Zugleich reklamierte die journalistische Expertenmeinung damit einhergehend auch einen langfristigen Perspektiv- und Strategiewechsel, der in letzter Konsequenz ebenso wenig spurlos an der Bundeswehr vorübergehen dürfe. Ausgehend von der aufgezeigten sicherheitspolitischen Neuausrichtung, der zunächst die Verlagerung des Interessengebietes der NATO vom „alten Exerzierfeld des Kalten Krieges […] in die modernen Krisengebiete des Nahen und Mittleren Ostens" zugrunde liege, müssten sich weitere Überlegungen anschließen, so der O-Ton des Kommentars. Diese Forderung nach einem

[576] Vgl. Harnisch 2006, S. 224f.; Golfregion wäre riskantes Neuland für Bundeswehr, Die WELT, 05.06.1987, in: BArch B 136/30611.
[577] Vgl. Golfregion wäre riskantes Neuland für Bundeswehr, Die WELT, 05.06.1987, in: BArch B 136/30611.

langfristigen Strategiewechsel und fundamentalem Sinneswandel übertrug der Beitrag zugleich in eine unmittelbare Handlungsempfehlung für die Bundesrepublik.[578]

Die zuständigen Ministerien stellte dies vor ein doppeltes Dilemma. Zum einen knüpfte die Out-of-area-Frage in ihrem Wiederaufflammen inhaltlich unmittelbar an die vorangegangene Debatte an. Die BSR-Beschlüsse waren ja auf eine gewisse Kontinuität und Konstanz – nicht zuletzt als Erfahrung aus der bisherigen Praxis – angelegt. Zum anderen konterkarierten derlei Forderungen ebenjene Praxis, nach der man bei out-of-area nach wie vor bestenfalls eine „Kompensationsleistung" als präferierte Option anbieten könne.[579] Unter dem Eindruck des akuten Handlungsbedarfs traten nachfolgend erneut die bekannten Meinungsverschiedenheiten aus den vorangegangenen Debattenphasen zu Tage. Die politischen Verantwortlichen holte jetzt – in Form einer neuerlichen Kontroverse – wieder ein, dass die strittige Angelegenheit damals vollständig aufgearbeitet, dann erst spät und nur mit Mühe durch die Beschlüsse im BSR gewissermaßen gedeckelt worden war. Als besonders problematisch sollte sich diesbezüglich erweisen, dass das Thema Auslandseinsätze – sowohl hinsichtlich out-of-area, aber auch UN-Missionsbeteiligungen – seinerzeit als Sachstand nicht vollumfänglich geklärt worden und zu viele lose Enden übriggeblieben waren. Dies schlug sich unter anderem auch in einer Lageeinschätzung des Kanzleramtes vom Sommer 1987 nieder: Genau zu dieser Frage existiere „keine zwischen den Ressorts abgestimmte Position der Bundesregierung", so der interne Problemaufriss.[580]

Neben dem neuerlichen Handlungsbedarf und trotz BSR-Beschlüssen– die Entscheidung war ja auf Ebene der Minister, nicht der Ressorts getroffen worden – spielte insbesondere auch der Faktor Öffentlichkeit beim Wiederaufflammen der Thematik eine entscheidende Rolle. Angesichts der aktuellen Brisanz des Themas sowie der vorangegangenen Erfahrungen kursierte innerhalb der zuständigen Stellen große Sorge vor einem erneuten Hochkochen der Debatte. Argwohn herrschte speziell gegenüber dem Umgang der Öffentlichkeit und der Medien mit

[578] Vgl. ebd.
[579] So hatte einzig das BMVg schon kurz nach Anfrage der US-Administration „intern eine klare Position entwickelt", nach der verschiedene Alternativen zu einer Einsatzbeteiligung im Golf in Frage kommen könnte, die jedoch alle innerhalb des Bündnisgebietes der NATO verortet und unter dem Credo einer ‚Ausgleichsleistung' geführt worden waren. Vgl. Gruppe 23: Kompensation für US-Einsatz im Arabischen Meer, BArch B 136/30611.
[580] Vgl. ebd.

sicherheitspolitischen Fragen; man hatte schlichtweg Sorge vor den Auswirkungen einer möglichen negativen Berichterstattung auf diesem Feld. Insbesondere existierten Mitte 1987 Bedenken ob „einer unangemessenen Behandlung in den Medien“ – hier wurde auf das berühmt-berüchtigte „Sommerloch“ rekurriert –, so eine diesbezügliche Warnung. Die mit der Thematik befasste Abteilung mahnte daher zur Eile. Nach vertraulichen Beratungen sollte „unmittelbar […] die Position der Regierung festgelegt“ werden, um diese auch „zu einer politischen Offensive“ unter dem Motto ‚mehr Selbstbewusstsein‘ nutzen zu können.[581] Die Überlegungen der Experten gingen sogar noch einen Schritt weiter – und knüpften exakt an jene Dynamiken an, die die Debatte zuvor geprägt und gekennzeichnet hatten. Es musste eine Antwort her, mit der Handlungs- und Deutungshoheit behauptet werden konnte, bevor die Diskussionen erneut ausuferten. Hierbei verlegte man sich auf das bewährte, geradezu reflexhafte Anbieten von Kompensationsleistungen, wie die zuständigen Verantwortlichen im Verteidigungsministerium diesbezüglich den möglichen bundesrepublikanischen Beitrag umrissen: Man offeriere entweder eine „Unterstützung der US-Flotte im Atlantik“ oder eben einen „Einsatz von Einheiten der Bundesmarine im Mittelmeer“. Beides jedoch innerhalb des NATO-Gebietes und keinesfalls, wie beispielsweise von der US-Administration und bereits in den Printmedien gefordert, out-of-area.[582]

Die Replik der zuständigen Stellen der Kohl-Regierung auf die Forderungen der US-Administration und die Wiederkehr der Out-of-area-Thematik fußte also zunächst auf einem ‚Weiter wie bisher‘, gerahmt vom bekannten Alternativ- und Ausgleichsangebot. Argumentativ baute die Antwortstrategie einmal mehr auf der Betonung eines vollauf vorhandenen Pflichtbewusstseins und bei gleichzeitiger Solidarität und Bereitschaft zur Erfüllung der aufgezeigten Aufgaben auf. Dies war eine exakte Kopie dessen, was schon als bewährte Praxis und Antwortstrategie im Umgang mit der vorangegangenen out-of-area-Kontroverse um Auslandseinsätze der

[581] Vgl. ebd.; Aus ebenjenem Grund, so die Einschätzung, habe mutmaßlich u.a. der Bundeskanzler den Verteidigungsminister Wörner angewiesen, „die weltweite Bearbeitung des Themas auf Stabsebene vorübergehend einzustellen“.
[582] Vgl. ebd.; Als weitere bzw. ergänzende Maßnahme, die man der Forderung der Amerikaner entgegensetzen und anbieten wollten, waren so genannte „Ausbildungsreisen“ der Bundesmarine ins „Rote Meer/Arabische Meer“, die schon in ähnlicher Form in den Jahren zuvor (1981 und 1984) erfolgt worden waren.

Bundeswehr zu Beginn der 1980er Jahre veranschlagt worden war.[583] Auch rhetorisch glich das Prinzip, mit dem den Forderungen der US-Administration und dem öffentlichen Wiederhochkochen der Thematik entgegengesteuert werden sollte, dem damaligen Sprachgebrauch und -muster. Um die „Darstellung unserer Haltung" für die Entsendung einer „Einsatzgruppe der Bundesmarine […] in das Mittelmeer" als Kompensationsleistung hinreichend anbringen zu können, wurden der Antwort zwei Argumente vorangestellt: ein deutliches Zeichen der Solidarität und die Entlastung anderer.[584] Das davon ausgehende Signal war, dass die Bundesrepublik sehr wohl bereit sei, ihren Beitrag zu leisten, nur eben, wie bislang üblich, auf andere Art und Weise – und trotzdem, zumindest in der Eigenwahrnehmung, nicht minder entscheidend. Am Ende lief der Entschluss der Kohl-Verantwortlichen darauf hinaus, drei Schiffe in das Mittelmeer zu entsenden und die Partner an anderer Front zu entlasten. Dieser Beschluss war dazu gedacht, das Maximale – gemessen am BSR-Beschluss – und das Nötigste zugleich anzubieten und damit Ausdruck der Bemühungen, einer Verstetigung der sich erneut anbahnenden Debatte noch rechtzeitig den Wind aus den Segeln zu nehmen:[585]

> „Die […] beschlossene Entsendung der drei Schiffe ins Mittelmeer ist ein deutliches Zeichen der Solidarität der Bundesrepublik mit unseren Verbündeten und ein Beitrag zur Entlastung der Bündnispartner USA, GB, Italien, Belgien, Niederlande, die Freiheit der Schifffahrt in der Golfregion auch im Interesse der Bundesrepublik Deutschland aufrecht erhalten."[586]

Auch wurde wieder einmal in Richtung Bündnispartner das Signal gesendet: volle Handlungsfähigkeit und -bereitschaft, nur eben innerhalb des NATO-Gebietes. Interessant war allerdings, dass man sich der Sache abschließend doch nicht ganz sicher schien. Denn sollte dies als Geste und Begründung nicht ausreichen, so sei einer Empfehlung aus dem Auswärtigen Amt zufolge auch auf die „geltende" Gesetzeslage zu verweisen, nach der „die Teilnahme der Bundeswehr an Aktivitäten

---

[583] Vgl. ebd.; Fernschreiben AA: Zur Entsendung von Schiffen der Bundesmarine in das Mittelmeer, 09.10.1987, in: BArch B 136/30611.
[584] Zwar dienten die vom Auswärtigen Amt verfassten Erklärungen in erster Linie zur „reaktiven" Darstellung und Rechtfertigung der deutschen Entscheidung bzw. Position gegenüber internationalen Öffentlichkeit, es kann aber davon ausgegangenen werden, dass die entsprechenden Motive ebenso zeitnah ihren Niederschlag im innenpolitischen Diskurs der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit gefunden haben, da sie derselben Logik folgten. Vgl. Fernschreiben AA: Zur Entsendung von Schiffen der Bundesmarine in das Mittelmeer, 09.10.1987, in: BArch B 136/30611.
[585] Vgl. ebd.
[586] Ebd.

außerhalb“ des NATO-Gebietes „generell“ nicht möglich sei. Unnötige Diskussionen und neuerliches Staubaufwirbeln galt es im Umgang mit den Bündnispartnern und allen voran der Öffentlichkeit bei diesem Reizthema allemal zu vermeiden; deshalb war der Verweis auf die vielzitierten Schranken nur im Notfall zu bemühen.[587]

Das Leistungsprinzip

Das Verfassungsargument spielte nach wie vor eine zentrale Rolle nicht nur bei den internen Beratungen, sondern auch bei den Überlegungen zur Abwehr weitergehender Forderungen und Avancen zum Thema Streitkräfte. Die bisherige Praxis ließ sich darüber leichthin als Status quo implementieren, eben auch gegen wiederaufkommende Forderungen sowie anderslautendende Interpretationen und Tendenzen. Dies war jedoch nicht ohne Risiken – es gab ja durchaus andere Meinungen und Auslegungen. Darüber hinaus ließ sich damit weiterhin eine Art Sonderrolle für die Bundesrepublik reklamieren, ohne zugleich den expliziten Nimbus einer Benachteiligung oder gar ungerechten Bevorteilung innezuhaben, wie die zuständigen Stellen im Auswärtigen Amt zum Ausdruck gaben. Man verortete sich auf Augenhöhe, ohne dies wirklich zu sein; den Anspruch aber hatte man, da man ja an anderer Stelle mehr tat. Um möglichen „Missverständnissen“, dass „alle Bündnispartner […] in genau gleicher Weise für die Wahrnehmung gesamtwestlicher Interessen außerhalb des Bündnisses zur Verfügung stehen [müssten]“ entgegenzusteuern, müsse es bei der Antwort bleiben, die „Hauptaufgabe der Bundesrepublik“ liege vor allem in der Sicherung „der Zentralfront in Mitteleuropa“. Ausgehend von dem Verweis auf verfassungsrechtliche Schranken führte die Argumentation zu dem entscheidenden „Kriterium für ein Engagement out-of-area“, dass „jedes Land“ sich „dort engagiert, wo es besonders sinnvoll und effizient handeln“ könne – in Anschlag gebracht wurde folglich eine Art verteiltes Leistungsprinzip.[588] Es galt also nach wie vor das Credo, weiterhin einen gewissen Sonderstatus innerhalb des Bündnisses für sich zu proklamieren, ohne diesen dabei jedoch explizit und übermäßig zu betonen; denn keinesfalls wollte man als Bündnispartner zweiten Ranges wahrgenommen werden. Bei der Entscheidung zur Handhabung der erneuten Out-of-area-Herausforderung

[587] Vgl. ebd.
[588] Vgl. ebd.; sowie zur theoretischen Einordnung des burden-sharing-Leitgedankens, Zimmermann, Hubert: Von Lastenteilung zum Sicherheitsexport. Eine funktionale Theorie der Sicherheits- und Bündnistheorie Deutschlands und Japans, in: ZfP 16/2006, S. 1325-1348.

aus dem Sommer 1987 liefen die Beratungen der beteiligten Ressorts also zunächst unter dem Motto ‚in bewährter Tradition', das als handlungsleitend für Antwort und Gegenstrategie galt. Man sei sich, so die entsprechende Einordnung im Auswärtigen Amt, der „Verantwortung" für „die Wahrung gesamtwestlicher Interessen" auch „außerhalb des NATO-Gebietes" vollauf „bewusst" und trete „aktiv" dafür ein, nur eben auf seine Art und Weise:[589]

> „Vor dem Hintergrund der Beschränkungen, die unsere Verfassung […] einem Einsatz der Bundeswehr (nur zugelassen für Landesverteidigung, NATO-Fall, Katastrophenhilfe) auferlegt, trägt die Bundesregierung auf ihre Weise zur Wahrnehmung der gesamtwestlichen Interessen außerhalb des NATO-Gebietes […] bei."[590]

Diese Bürde habe man nicht selbst zu verantworten, gedenke sie aber dennoch konstruktiv und nach bewährtem Muster zu umgehen, so das Signal der angestrebten Erwiderung auf US-Forderungen: Trotz der aktuellen Gefahrenlage am Persischen Golf und erneuter Diskussionen sollte es zunächst bei der bisherigen Einsatzpraxis bleiben. Weder war ein Kurswechsel noch eine neuerliche Kontroverse um die Themen out-of-area und Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr vorgesehen.

Das Problem in dieser Phase der Debatte war allerdings, dass sich das doppelte Dilemma damit keinesfalls in Wohlgefallen auflöste. Eher im Gegenteil. Out-of-area blieb weiterhin ein Thema. Weit mehr noch: In der Folge entwickelte sich nicht nur eine neue Kontroverse um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten, sondern die Debatte erlangte quantitativ wie qualitativ eine völlig neue Dynamik. Das war vor allem auch dem Eingreifen namhafter und hochrangiger politischer Akteure geschuldet, die der aufkeimenden Diskussion nicht nur eine neue Richtung, sondern eben auch Aufmerksamkeit verliehen. Schon früh und unmittelbar nach Bekanntwerden der Pläne der Kohl-Regierung, wie man das neuerliche Ansinnen zu erwidern gedenke, wurde in politischen Kreisen erste Kritik geäußert. Diese galt in erster Linie den Bestrebungen, den gegenwärtigen Herausforderungen in der Region des Persischen Golfs wieder einmal lediglich mit „anderweitigen

[589] Vgl. Fernschreiben AA: Zur Entsendung von Schiffen der Bundesmarine in das Mittelmeer, 09.10.1987, in: BArch B 136/3061.
[590] Ebd.

Kompensationsleistungen“ innerhalb des NATO-Bündnisses entgegentreten zu wollen.[591]

Als einer der prominentesten Kritiker der geübten Zurückhaltung tat sich zunächst der bayrische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Strauß hervor. In einem Interview mit der BILD-Zeitung vom Juli 1987 bekräftigte er zunächst die Solidarität mit den USA sowie den bereits in die Region geeilten westlichen NATO-Partnerstaaten. Strauß nahm die Situation jedoch ebenso zum Anlass, einen Denkanstoß zu platzieren, mit dem die gegenwärtige bundesrepublikanische Position in Sachen out-of-area und Auslandseinsätze grundsätzlich in Frage gestellt und überdacht werden sollte. Dies war nur ein Beispiel von mehreren Versuchen, das Thema in der Öffentlichkeit zu platzieren und damit die Angelegenheit von der außen- zugleich auch auf eine innenpolitische Ebene zu verlagern, mit dem Ziel, einen fundamentalen Paradigmenwechsel speziell in puncto out-of-area einzuleiten.[592] Denn anders als zuvor war das Thema nicht nur vergleichsweise früh in Medien und Öffentlichkeit präsent und von dezidiert weitergehenden Forderungen begleitet, sondern auch und vor allem politisch aufgeladen. Obwohl beispielsweise Strauß seinen öffentlichen Einwand zwar als „symbolische[r] Demonstration der Verbundenheit mit Amerikanern, Engländern und Franzosen“ formulierte, ging der dem zugrundeliegende aufgezeigte Richtungswechsel weit über das Maß bisheriger Unterstützungsleistungen im internationalen Kontext hinaus und rüttelte an den Grundprinzipien der bundesrepublikanischen Außenpolitik in Sachen Bundeswehreinsätze. Schließlich ging der Vorstoß des CSU-Vorsitzenden zur Neuausrichtung der Einsatzfrage explizit mit der Entsendung von Einheiten der Bundesmarine in den Persischen Golf – sofern erforderlich – einher, was nicht weniger bedeutete, als die seit den BSR-Beschlüssen offiziell eingenommene Position der Bundesregierung in ihrem Kern zu konterkarieren. Dieser öffentliche Impuls stand damit in unmittelbarem Widerspruch zu jener außenpolitischen Leitlinie und Einsatzpraxis, auf die sich die politischen Verantwortlichen wenige Jahre zuvor nur mühsam geeinigt hatten und die bis

[591] Beschlossen wurde unter anderem die Entsendung einer „Einsatzgruppe der Bundesmarine“ ins Mittelmeer, welche sich aus einem Zerstörer, einer Fregatte und einem Versorgungsschiff zusammensetzten und dort dejenigen Nationen und NATO-Partner entlasten sollte, die ihrerseits der Aufforderung der USA gefolgt waren und Verbände in den Persischen Golf entsandt hatten; vgl. ebd.
[592] Vgl. RL 213: Forderung Strauß in der BILD-Zeitung, 27. Juli 1987; Frankfurter Neue Presse: Genscher ist gegen Flaggezeigen im Golf, beide in: BArch B 136/30611.

dato als Maßstab sowie vorläufiger Endpunkt der vorherigen Debatte galt.[593] Kaum überraschend, dass der Strauß'sche Einwand in Regierungskreisen selbst zunächst nur auf wenig Gegenliebe stieß und einigen unmittelbaren Widerspruch erntete. So ließ sich etwa Außenminister Genscher aus dem FDP-geführten Auswärtigen Amt – aus den früheren Diskussionen ohnehin für seine zurückhaltende Haltung bekannt – in der Presse mit den Worten zitieren, er sei gegen ein gefordertes „Flaggezeigen im Golf".[594] Und dennoch: Hier zeichneten sich bereits nicht nur zwei sich gegenüberliegende Positionen und Konfliktlinien – Strauß vs. Genscher – ab, sondern auch, dass die Debatte und damit auch Grundsatzdiskussion alles andere als beendet war. Das lange teils nur halbherzig vertretene Paradigma und insbesondere das Ausweichen in Sachen out-of-area auf alternative Ausgleichsleistungen schien, trotz der vorherigen Beschlüsse im Bundessicherheitsrat, auf einer weniger soliden Grundlage zu stehen, als es zunächst den Anschein hatte. An der Entscheidung der Regierung, der neuerlichen out-of-area-Diskussionen reflexartig mit Kompensationsleistungen und dem Verweisen auf verfassungsrechtliche Hürden zu begegnen, entzündeten sich nurmehr schon länger existente Zweifel und Kritik.

Das Thema war also nicht nur vergleichsweise früh medial präsent, sondern obendrein noch von Anfang an Gegenstand eines politischen Wett- und Richtungsstreits – der printmedial geführte Schlagabtausch etwa zwischen Strauß und Genscher war nur eines von mehreren Beispielen zu diesem Zeitpunkt Mitte 1987. Gemeinsam mit den aufkommenden Forderungen nach einem Paradigmenwechsel war dies bereits ein deutlicher Fingerzeig, dass die Diskussion weder auf der politischen Ebene noch im öffentlichen Raum schnell abebben würde. Vielmehr war es nur ein erster Vorgeschmack dessen, was noch folgen sollte.[595] In Teilen der Medien wurde bereits zu diesem Zeitpunkt über die Rückkehr der Kontroverse, genauer: über den Auftakt eines länger anhaltenden Streits spekuliert. Und bezogen auf die von den politischen Verantwortlichen an den Tag gelegte Uneinigkeit wurde nicht mit Kritik gespart, insbesondere im Hinblick auf den bisherigen Debattenverlauf und den Umgang mit dem Thema Auslandseinsätze. Einmal mehr offenbare sich in

[593] Vgl. Deutsche Minensuchboote im Golf, Die WELT 28.07.1987; Frankfurter Neue Presse: Genscher ist gegen Flaggezeigen im Golf, 28.07.1987, beide in: BArch B 136/30611.
[594] Vgl. Frankfurter Neue Presse, Genscher ist gegen Flaggezeigen im Golf, 28.07.1987, in: BArch B 136/30611.
[595] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 71f.; Harnisch 2006, S, 221f.

einer der zentralsten politischen Fragen ein wiederkehrendes, „klassisches außenpolitisches Dilemma“ der Bundesrepublik, konstatierte etwa die Süddeutsche Zeitung die neuerlichen Diskussionen um das Thema. Dieses Dilemma wurde nicht nur als kontinuierlicher Faktor der bisherigen Außenpolitik betrachtet, sondern vor allem als symptomatisch für jedwede Positionierungsversuche der Bundesrepublik insbesondere in Sachen Sicherheitspolitik und Streitkräfte charakterisiert, so der Vorwurf der Tageszeitung vom Juli 1987 zum Streit beider Parteigrößen:

> „Die jüngste Diskussion darüber, ob die Bundesrepublik Kriegsschiffe in den Persischen Golf entsenden soll, illustriert wieder einmal ein klassisches Dilemma der Außenpolitik Bonns.“[596]

Wenig später, mit Konkretisierung der Antwort und Entscheidung der Kohl-Regierung, reihte sich ein weiterer hochrangiger politischer Vertreter in die Kritik am erneuten Ausweichen der Bundesrepublik auf alternative Leistungen ein. Besonders brisant war hier, dass die neuerliche Handhabung der Einsatzfrage nicht nur graduell in Frage gestellt wurde, sondern dass die Kritik aus höchsten Regierungskreisen selbst kam. Im Hinblick auf die Entscheidung der sozial-liberalen Koalition, den Out-of-area-Forderungen der US-Administration letztlich durch die Entsendung von Marineeinheiten in das Mittelmeer als Kompensationsleistung entgegenzukommen und die NATO-Partner an anderer ‚Front‘ zu entlasten, meldete sich der stellvertretende Chef des Kanzleramtes mit einer vergleichsweise deutlichen Replik zu Wort. Teltschik, enger Vertrauter und Berater von Kanzler Kohl, stellte im Oktober 1987 in einem Zeitungsinterview die vorherrschende Interpretation und Handhabung zum Thema Auslandseinsätze sowie der verfassungsrechtlichen Parameter nicht nur öffentlich, sondern insbesondere in ihren Grundsätzen in Frage. Das Interview war weniger ein bloßer Appell als vielmehr ein dezidierter Vorstoß und Denkanstoß in Richtung eines fundamentalen Kurswechsels in der Einsatzpolitik, den der Kanzlerberater der Leserschaft in aller Ausführlichkeit und Detailliertheit darlegte – und damit ein Tabubruch, der das bislang gängige Narrativ der Bundesrepublik auf den Kopf stellte.[597] Sowohl Inhalt als auch Zeitpunkt des Interviews verdeutlichten, dass es nach wie vor innerhalb der Regierung selbst keine einheitliche Linie gab bzw. dass weitergehende Gedankenspiele und Forderungen immer populärer

[596] Kein Fregattensprung nach Kuwait, Süddeutsche Zeitung, 28.07.1987, in: BArch B 136/30611.
[597] Vgl. Interview Teltschik, WirtschaftsWoche 23.10.1987, in: Thomas/Nikutta 1991, S. 76.

wurden. Das galt insbesondere für die Überzeugung, dass die bisherige Haltung weder für immer Bestand haben könne noch aktuell das geeignetste und maßgeschneiderte Konzept für die Außenpolitik der Bundesrepublik sei. Diese Sichtweise und Argumentation knüpfte auf den ersten Blick nahtlos an frühere Tendenzen in der Debatte an. Einzelne Aspekte der Möglichkeiten und Grenzen in Sachen Bündnissolidarität waren, anders als beim Thema UN, in Nuancen ja immer wieder – in unterschiedlicher Intensität – andiskutiert worden. Teltschiks Vorstoß jedoch zeugte von einer neuen Wegmarke der Debatte, rüttelte er doch an den Grundfesten der bisherigen Einsatzpolitik respektive -praxis. Ob wohlkalkuliert oder nicht, es war ein signifikanter Bruch mit der bisherigen Linie und Praxis und ihrer ideellen Rückbindung.[598]

Zentral in Teltschiks Argumentation war dabei zunächst der Einwand, das Grundgesetz lasse, in Bezug auf den weltweiten Einsatz der Bundeswehr, „mehr Möglichkeiten" zu „als im Augenblick dargestellt" werde. Dies glich nicht nur in gewisser Weise einem verspäteten Eingeständnis auf hoher politischer Ebene und warf ein wenig schmeichelhaftes Licht auf den bisherigen Umgang mit dem Thema, sondern schlug auch nachfolgend, politisch wie öffentlich-medial, hohe Wellen.[599] Teltschiks Vorstoß, der in ähnlicher Weise ja durchaus schon früher in der Debatte vorgetragen worden war, jedoch selten so direkt und ‚prominent', war damit exakt anschlussfähig an jene Thesen und Deutungen zum verfassungsrechtlichen Handlungsspielraum, die bereits seit Jahren im Raum standen und immer wieder von Befürwortern weitergehender Einsatzmöglichkeiten, vorrangig in Zusammenhang mit den UN-Missionen, angebracht worden waren.[600] Dies übertrug der Kanzlerberater auf die gegenwärtige Out-of-area-Situation und brachte als argumentatives Momentum auch hier eine akute Dringlichkeit in Anschlag. Diesen Zeitdruck machte Teltschik nicht nur an der gegenwärtigen Lage in Nahost fest; Kohls enger Vertrauter hatte vielmehr Langfristiges im Blick. Er zeigte auch eine generelle außen- und sicherheitspolitische Notwendigkeit auf, die eine Änderung der Politik zugunsten eines langfristigen Paradigmenwechsels beim Thema Bundeswehr und

[598] Vgl. ebd.
[599] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: MdB/CDU Dr. Hans Stercken, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestages zur Frage eines Einsatzes der Bundeswehr außerhalb des Bereichs der NATO, DLF 23.10.1987, in: B 136/30611.
[600] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f.; Harnisch 2006, S. 224f.

Auslandseinsätze unumgänglich mache.[601] Zudem verknüpfte Teltschik seine Forderung mit ökonomischen Faktoren, aus denen, gegenwärtig wie zukünftig, aus seiner Sicht sowohl eine gesteigerte internationale Verflechtung als auch zunehmende Verantwortung der Bundesrepublik resultiere. Die Bundesrepublik als mittlerweile „größtes Exportland der Welt", so die Schlussfolgerung, könne in Bezug auf die Bedrohungslage am Golf, aber auch in allgemeinen Gefahrensituationen nicht mehr bloß ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen folgen. Man müsse auch an anderer Stelle, also notfalls auch außerhalb des Bündnisgebietes, den gemeinschaftlichen Verpflichtungen nachkommen – und im Zweifelsfall auch mit Einheiten der Bundeswehr.[602] Eine derartige Verpflichtung resultiere in erster Linie aus den kollektiven Verortungen der Bundesrepublik, beispielsweise in der NATO und der UNO. So stellte sich für Teltschik zwangsläufig die Frage – oder eher die Notwendigkeit – einer Beteiligung der Bundesrepublik an etwaigen Missionen dieser Bündnisse und folgerichtig die Überprüfung der Gültigkeit des gegenwärtig noch vorherrschen Paradigmas.[603]

Dem möglichen Vorwurf, er würde gar an den heiligen Festen des Grundgesetzes rütteln, versuchte er von vornherein mit dem Verweis zu begegnen, er wolle lediglich den Anstoß zu einer veränderten „Bewusstseinsbildung" geben. Teltschiks Einwand war somit gleichermaßen ein Tabubruch und der Versuch einer Normalisierung. Es ging dabei längst nicht mehr nur um Einzel- und Detailfragen, sondern um das große Ganze – und gerade bei out-of-area um einen zu verhandelnden Gegenstand, dem im bisherigen Verlauf der Debatte lange ein gewisser Nimbus der Unveränderlichbarkeit attestiert worden war. Das wurde spätestens an dem Punkt deutlich, an dem der Kanzlerberater gegenüber den politischen Verantwortlichen den Vorwurf äußerte, die Bundesrepublik sei bislang schlichtweg aus opportunistischen Gründen einer Logik der Bequemlichkeit gefolgt. Das Hauptproblem lag nach Ansicht Teltschiks darin, dass es bislang „bequemer" gewesen sei, sich an „eine Auslegung" des Grundgesetzes „zu halten", nach der ein Einsatz der Bundeswehr außerhalb der Landes- und Bündnisverteidigung untersagt sei. Damit sprach er offen das

[601] Vgl. BPA-Nachrichtenabteilung: MdB/CDU Dr. Hans Stercken, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestages zur Frage eines Einsatzes der Bundeswehr außerhalb des Bereichs der NATO, DLF 23.10.1987, in: B 136/30611.
[602] Vgl. ebd.; Interview Teltschik, WirtschaftsWoche 23.10.1987; SZ 24.10.1987, beide in: Thomas/Nikutta, 1991, S. 76.
[603] Vgl. ebd.

aus, was viele seit Langem dachten. Diese unverhohlene und unmissverständliche Kritik am bisherigen Umgang stellte diejenigen Prinzipien grundlegend in Frage, die dem Thema Auslandseinsätze lange Zeit zugrunde gelegt worden waren. Durchaus vorhandene Mittel und Möglichkeiten seien nicht ausgeschöpft, sondern einfach – aus Opportunitätsgründen – ausgeblendet und überlagert worden, so der Vorwurf. Dieser Fehler und Irrtum müsse nun korrigiert werden, um vorhandenes Potential – auch langfristig – ausschöpfen zu können.[604] Teltschik war mit dieser Kritik und propagierten Kurskorrektur zu diesem Zeitpunkt nicht allein. Jetzt allerdings verlagerte sich nicht nur die Debatte, sondern auch die Kritik an der bisherigen Einsatzpraxis und dem Narrativ eines traditionellen Sicherheitsverständnisses ins Zentrum von Politik und Öffentlichkeit.

Die Debatte ist eröffnet

Es mag daher kaum verwunderlich erscheinen, dass Teltschiks öffentlicher Bruch mit der bisherigen Linie und sein Vorstoß, die Bundesrepublik müsse „mehr internationale Verantwortung" in diesem Bereich übernehmen, hohe Wellen schlagen sollte. Das Thema war schnell in aller Munde. Es rief Befürworter wie Gegner einer Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr über das bisherige Maß hinaus auf den Plan. Im Unterschied zu den vorherigen Debattenphasen entstand jedoch der Eindruck, als würde das Stimmungsbild nun sukzessive zu kippen beginnen und die Fürsprecher für einen dezidierten Wandel nicht nur lauter, sondern auch zahlreicher werden. Es waren nicht zuletzt Vorstöße wie der von Teltschik, der das bisherige Selbstverständnis ins Wanken brachte, welches nur wenige Jahre zuvor mit den BSR-Beschlüssen mühsam festgeschrieben worden war. Solche Vorstöße waren symptomatisch für eine Phase der Debatte, in der die Rückkehr der out-of-area-Frage nicht nur zu einer neuen Kontroverse führte, sondern schonungslos jene politischen Dilemmata und Divergenzen im Umgang mit dem Thema Auslandseinsätze offenbarte, die schon wiederholt zu Tage getreten waren und die politischen Akteure sowie die Öffentlichkeit seit knapp 15 Jahren beschäftigten.[605]

---

[604] Vgl. Interview Teltschik, WirtschaftsWoche 23.10.1987; SZ 24.10.1987, beide in: Thomas/Nikutta, 1991, S. 76.

[605] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 71f; Zur medialen Reflexion und Dynamik Chaouali, Marc: Medien und Sicherheitsverständnis. Die Debatte um Auslandseinsätze der Bundes 1987-1999, in: Möllers, Heiner/Jacobs, Jörg (Hrsg.): Bundeswehr und Medien in jüngster Geschichte und heute, Baden-Baden 2019, S. 249-261, hier S. 252f.

Während die einen, wie etwa Vertreter des Koalitionspartners FDP, sich veranlasst sahen, Teltschiks öffentlichem Einwand umgehend zu widersprechen und jedem Eindruck eines etwaigen Konsenses oder gar einer Mehrheitsmeinung entgegenzuwirken, nahmen andere die Steilvorlage umso dankbarer auf. Auf der Seite der ‚Bremser' machten sich prominente Liberale wie etwa Außenminister Genscher, der schon länger als zurückhaltende Stimme und Mahner in Erscheinung getreten war, dafür stark, das Narrativ eines eng geführten Referenzrahmens von Sicherheit und Streitkräften unbedingt beizubehalten.[606] Teltschiks Vorstoß, das Grundgesetz lasse im Grunde schon jetzt mehr Möglichkeiten für einen weitergehenden Einsatz der Bundeswehr im Ausland zu, wurde teils entschieden öffentlich zurückgewiesen. Einige Kritiker der wieder losgetretenen Debatte und geforderten Ausweitung von Aufgaben und Einsatzgebiet beriefen sich dabei nicht zuletzt auf das Credo enger verfassungsrechtlicher Vorgaben sowie vergangenheitspolitischer Hindernisse. Damit entstand gewissermaßen eine doppelte Last, unter deren Eindruck es eigentlich gar keinen Spielraum geben könne, weder für Spekulationen noch für anderweitige Deutungen. Die bisherigen Parameter in dieser Frage sollten den Mahnern zufolge auch weiterhin als oberste Maxime der innen- wie außenpolitischen Beurteilung von Einsatzfrage und -praxis der Bundesrepublik gelten. Alles andere, also sowohl die Bestimmungen des Grundgesetzes als auch die aus der Vergangenheit resultierende Verantwortung, einfach so über Bord zu werfen, so der übergreifende Tenor der Widersprüche, sei falsch und entbehre jeglicher Grundlage. Auch galten Forderungen in den Augen der ‚Mahner' als weder rechtlich noch politisch praktikabel, sondern wurden mitunter gar als gefährlich eingestuft. In diesem Zusammenhang berief sich etwa der FDP-Bundestagsabgeordnete Irmer einerseits auf eine historische wie politische Verantwortung und warnte zugleich vor der Abkehr von einer vorzugsweise diplomatisch orientierten Außenpolitik.[607] Mit anderen Worten: Er verwies auf die historische tradierte Rückbindung des Verteidigungsauftrags der Bundeswehr. Die „Aufgabe der Bundeswehr" liege nun mal innerhalb „der NATO und ihrem Schutzbereich, nirgends sonst", so die unmissverständliche Klarstellung.

[606] Insgesamt äußerten sich zahlreiche Vertreter der Liberalen in dieser Phase der Debatte und mühten sich nahezu einhellig, personelle wie inhaltliche Geschlossenheit gegenüber ein Abweichen von der bisherigen Regierungspolitik und des „traditionellen" Sicherheitsverständnisses zu demonstrieren. Vgl. hierzu u.a.: Spekulationen um Bundeswehr-Aufgaben vermeiden, FDP Tagesdienst, 22.10.1987, Nr. 871; Interview Genscher, 17.05.1988; beide in: BArch B 136/30611.
[607] Vgl. Spekulationen um Bundeswehr-Aufgaben vermeiden, FDP Tagesdienst, 22.10.1987, Nr. 871, in: BArch B 136/30611.

Jegliche weitergehenden „Spekulationen“, etwa bezüglich Einsatzmöglichkeiten deutscher Soldaten im Ausland, würden sich allein durch „die politische und historische Verantwortung der Deutschen“ ebenso wie durch „das Grundgesetz […] von vornherein verbieten“, mahnte der Abgeordnete an. Aus seiner Sicht kam für die FDP-Bundestagsfraktion ein Abweichen von dieser Linie, zumindest zu diesem Zeitpunkt, keinesfalls in Frage. Es blieb eher bei der altbewährten Formel ‚Diplomatie statt Waffen‘. Der Bundesrepublik stehe es gut an, so die Gegenrede zu Teltschik und anderen weitergehenden Forderungen, sich weiterhin voll auf die diplomatischen Aspekte ihrer Außenpolitik zu konzentrieren und ihre „weltweite Friedenspolitik“ in kooperativen Zusammenschlüssen „beharrlich fortzusetzen“. Auch wenn hier noch der Eindruck entstand, die neuerlichen Diskussionen würden die politische Landschaft lediglich punktuell, im Sinne eines kurzen politischen Wettstreits beschäftigen, er täuschte. Hier wurden bereits Grundzüge einer umfassenden Debatte entlang der Konfliktlinie ‚Militarisierung versus Friedenspolitik‘ erkennbar, die die Bundesrepublik von nun an nicht mehr loslassen sollte.[608]

Für die Wiederkehr und neuerliche Dynamik nicht nur der Out-of-area-Thematik war kennzeichnend, dass etliche politische wie mediale Stimmen zu diesem Zeitpunkt offen mit Teltschiks Vorstoß einer Neubewertung und -ausrichtung der Einsatzfrage sympathisierten. So bemerkte etwa im Oktober 1987 der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im Bundestag, Hans-Stercken (CDU), in einem Interview, auch er halte „die Frage“, ob Einsätze der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bereiches „wirklich von der Verfassung ausgeschlossen“ seien, für nicht „letztendlich geklärt“. Der Nimbus der ‚Eindeutigkeit‘ – die es eigentlich nie wirklich gegeben hatte – hatte, so schien es, endgültig seine Eindeutigkeit verloren. Jetzt mehrten sich diejenigen kritischen Stimmen, die das bisherige Einsatznarrativ vor allem auch in seiner legitimatorischen Verortung mit Blick auf das Grundgesetz und damit die deutsche Vergangenheit anzuzweifeln begannen. Wie bereits Teltschik verband dies auch Stercken mit dem Vorwurf eines politischen Pragmatismus. Jenes Rekurrieren auf das Grundgesetz-Argument, welches es bisher rechtlich unmöglich gemacht habe, deutsche Soldaten jenseits der geografischen Prämissen von Landes- und Bündnisverteidigung einzusetzen, sei, so der CDU-Abgeordnete und

[608] Vgl. ebd.

Ausschussvorsitzende, „eher ein politisches als verfassungsrechtliches Plädoyer gewesen".[609] Die dahinterstehende argumentative Logik lag einmal mehr auf der Hand: Letztlich sei es eine Frage des politischen Willens, nicht des – rechtlichen – Könnens. Diese Kritik, die schon früher im Raum vorgebracht worden war, wurde nun von prominenter Seite wieder aufgegriffen. Zudem berief sich Stercken auf eine gewisse Dringlichkeit. Hierzu diente ihm ein Verweis auf die Universalität des Friedens, womit er unmittelbar auch auf UN-Missionen anspielte. Und nicht zuletzt richtete sich die Kritik auf das spannungsgeladene Verhältnis zwischen einer Vergangenheitspolitik und außenpolitischen Selbstbeschränkung, das es nunmehr neu zu bewerten und möglicherweise zu hinterfragen galt – und aus dessen Schatten man aus Sicht Sterckens heraustreten könne, ja wenn nicht sogar heraustreten müsse.[610]

> „Ich meine, daß wir in der Tat darüber nachdenken sollten, ob die Sicherung des Friedens nicht universaler ist, etwa auch im Rahmen der Vereinten Nationen, als wir das jetzt in der Erinnerung an die deutsche Vergangenheit bislang immer von uns gewiesen haben."[611]

Mit dem prominent besetzten und lauter werdenden Chor der Kritiker setzte die Debatte dort an, wo sie nur wenige Jahre zuvor geendet hatte bzw. mühsam gedeckelt worden war. Innerhalb kurzer Zeit verstetigte sich die Einsatzfrage zu einer allumspannenden Grundsatzfrage, in der sich ein umfassender Mentalitätswandel und Kurswechsel beim Thema Auslandseinsätze offenbarte. Die Meinungen gingen zwar nach wie vor weit auseinander, die Kritiker am bisherigen Kurs in Sachen Auslandseinsätze waren jedoch sichtbarer denn je, was auch politische Konsequenzen zeitigte. Im Verteidigungsministerium wurden Umstände und Rückkehr des Out-of-area-Themas im Herbst 1987 zum Anlass genommen, eine neuerliche Standortbestimmung in Sachen Auslandseinsätze vorzunehmen. Anders formuliert bedeutete dies, mögliche alternative Einsatzszenarien und einen doch vorhandenen respektive zu schaffenden Handlungsspielraum erneut zu eruieren. Bezogen auf die verschärfte Situation am Persischen Golf gab Verteidigungsminister Wörner ein neues

---

[609] Vgl. Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestages zur Frage eines Einsatzes der Bundeswehr außerhalb des Bereichs NATO, BPA-Nachrichtenabteilung, DLF 23.10.1987, in: BArch B136/30611.

[610] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.

[611] Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestages zur Frage eines Einsatzes der Bundeswehr außerhalb des Bereichs NATO, BPA-Nachrichtenabteilung, DLF 23.10.1987, in: BArch B 136/30611, S. 1. Stercken spielte hiermit auf diesbezügliche Überlegungen an, ob sich die Bundesrepublik an einer UNO-Friedenstruppe für Namibia beteiligen solle. Aber letztlich, ebenso wie im out-of-area-Fall, aufgrund der Auslegung des Grundgesetzes nicht ebenso nicht konnte.

Gutachten in Auftrag, das, losgelöst von den vorherigen Maßgaben und Beschlüssen, die Möglichkeit weitergehender Einsatzszenarien vor dem Hintergrund der aktuellen Lage eingehend prüfen sollte.[612] Ausgangspunkt war zwar die konkrete Bedrohungslage im Persischen Golf, diese stellte jedoch zugleich ein Momentum für eine etwaige grundlegende Neubewertung der Sachlage dar. Auch hier ging es um nicht weniger als um eine mögliche Neuausrichtung der Debatte bzw. der Handhabung der außenpolitischen Praxis beim Thema Sicherheit und Streitkräfte. Das vertrauliche Gutachten rückte in seiner Schlussfolgerung von der nur wenige Jahre zuvor im BSR beschlossen und bislang als traditionelles Sicherheitsverständnis ausgegebenen Marschrichtung ab. Die Kernaussage des Papiers lief auf den Standpunkt hinaus: „Unter bestimmten Umständen" lasse das Grundgesetz den Einsatz deutscher Soldaten außerhalb des bislang proklamierten Geltungsbereichs durchaus zu. Dies war nicht nur ein unmittelbarer Widerspruch zu den Beschlüssen im BSR von 1982, sondern auch eine Abkehr von dem, was die Ressorts und Regierung ja selbst – zumindest mehrheitlich – selbst lange veranschlagt und mitgetragen hatten. Zentral für diese Neubewertung waren in der Logik des Gutachtens nicht nur generell rechtliche Handlungsmöglichkeiten, sondern ebenso auch sicherheitspolitische Notwendigkeiten. Hierzu verwies man auf eine ganze Reihe an gegenwartsbezogenen Fallbeispiele und Krisenszenarien, die im Notfall auch einen „Einsatz deutscher Kriegsschiffe" unumgänglich machen würden.[613]

Germans to the front?

Damit trat genau das ein, was mit der angekündigten Entsendung von Marineeinheiten in das Mittelmeer – als Ausgleichs- und Kompensationsleistung – eigentlich kein Thema mehr hätte sein sollen: eine neuerliche Kontroverse um out-of-area, noch eine weitreichende politische Grundsatzdiskussion zum Thema Auslandseinsätze im Allgemeinen – in Form eines Richtungsstreits ungeahnten Ausmaßes.

Wie ambivalent der politische und vor allem regierungsinterne Umgang – hier wurden die internen Parteistreitigkeiten zwischen CDU-Ressorts und u.a. FDP-geführtem Außenministerium sichtbar – war, zeigte sich daran, dass an anderer

[612] Vgl. ebd.
[613] Vgl. Bundesmarine. Germans to the front?,in: Der SPIEGEL 49/1987.

Stelle im Außenministerium wiederum die Sorge vor einem weiteren Hochkochen des Themas in der Öffentlichkeit groß war. So warnte das Genscher-geführte Haus eindringlich vor Schnellschüssen und voreiligen Weichenstellungen. Angesichts vorhandener Diskrepanzen und des bisherigen Verlaufs der Debatte laufe man Gefahr, bei der weiteren Bearbeitung des Themas potentielle „Missverständnisse" zu generieren. Besonders der laxe Umgang mit Forderungen nach einer Ausweitung der bestehenden Praxis stehe laut Außenamtsexperten im Widerspruch zu seiner Komplexität: Die Frage eines Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten gestalte sich deutlich komplexer, als es in Politik und Öffentlichkeit teilweise suggeriert und dargestellt werde. Zudem mahnte man einen signifikanten Bedeutungszuwachs der Frage der Auslandseinsätze in Bezug auf mögliche Konsequenzen und unvorhersehbare Folgen an. Das gelte vor allem auch für (vor)schnelle Wortmeldungen hochrangiger politischer Akteure, die mitunter ungewollte Aufmerksamkeit generierten. Der Umstand, dass die Angelegenheit mittlerweile mit einem derart hohen „politischen Gewicht" beladen sei, machte aus Sicht des Auswärtigen Amtes die weitere Bearbeitung besonders schwierig. Deshalb dürfe gegenüber der Öffentlichkeit nur mit „äußerstem Bedacht" agiert – und auch reagiert – werden, so die Mahnung.[614]

Diese Mahnung glich zu diesem Zeitpunkt weniger einer Momentaufnahme als einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Denn bereits mit der Wiederkehr der Out-of-area-Frage und ihrer kontroversen Dynamik begann sich abzuzeichnen, dass die Debatte sich diesmal nicht so schnell wieder einhegen lassen würde. Diejenige außenpolitische Maxime zur Frage der Auslandseinsätze, der zwar nicht einhellig, aber doch mehrheitlich bislang die Geltungs- wie Deutungshoheit zugesprochen worden war, stand nun wieder offen, wenn nicht gar offener denn je zur Disposition – was wiederum mit dem ausschließlichen Anbieten von Kompensationsleistungen kollidierte. Insbesondere der Mangel an einer intern abgestimmten Position und die immer lauter nach außen dringenden internen Meinungsverschiedenheiten führten

[614] Vgl. Fernschreiben AA an ChefBK: Zur Entsendung von Schiff der Bundesmarine in das Mittelmeer, 09.10.1987; RL 213 an GL 21: Einsatz von Streitkräften der Bundesrepublik außerhalb des NATO-Vertragsgebietes, 25. April; Das AA bezog sich hier, im zweiten Dokument, wie schon der Titel maßgeblich suggeriert, in erster Linie auf den out-of-area-Aspekt und Strang der Debatte bzw. Frage; beide in: BArch B 136/30611.

die Debatte nicht nur in eine neue Etappe und Phase, sondern verliehen ihr auch eine neue Intensität und Qualität.[615]

Davon zeugte nicht nur etwa Teltschiks Tabubruch sowie die allgemein zunehmende kritische Reflexion des Themas. Jene Forderungen, die auf einen grundsätzlichen Paradigmenwechsel abzielten, wurden prominenter und unüberhörbar. Was folgte, war eine politische und in der Folge auch gesamtgesellschaftliche Grundsatzdiskussion, die die Bundesrepublik von da an nicht mehr loslassen sollte. Nur knapp ein Jahr später, im Sommer 1988, war das Thema Auslandseinsätze endgültig in aller Munde und im tagespolitischen Diskurs omnipräsent. Immer mehr auch die Züge eines politischen Wettstreits annehmend, wurde das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten – nicht allein out-of-area, sondern auch im Rahmen von UN-Missionsbeteiligungen – quer durch alle politischen Lager nicht nur kontrovers, sondern (auch) in aller Öffentlichkeit diskutiert. Dies bedeutete die endgültige Verlagerung von der internen auf die öffentliche Ebene, die von einigen gezielt forciert worden war. Von den Koalitionsparteien über die oppositionellen Sozialdemokraten bis hin zu Bündnis 90/Die Grünen: Die Angelegenheit polarisierte in der Folge immer stärker die gesamte politische Landschaft der Bundesrepublik. Was genau letztlich den Ausschlag für die Politisierung und den neuerlichen Bedeutungszuwachs des Themas Auslandseinsätze gab – äußere Einflüsse wie die Sicherheitslage am Golf, Vorstöße wie jener Teltschiks oder das neuerliche Aufgreifen der Frage in den Medien – lässt sich schwer bemessen. Sicher scheint, alle Faktoren bedingten sich in dieser Phase gegenseitig und trugen zur Dynamik bei. Der nicht wirklich geklärte Debattenstand mit all seinen Ambivalenzen sowie die lauter werdende Kritik am bisherigen Kurs verlagerten den Grundtenor der Debatte in eine Richtung: Beim Thema Auslandseinsätze war – Geschichte hin oder her – das letzte Wort längst noch nicht gesprochen. Eher im Gegenteil. Vieles schien plötzlich offener denn je: Wohin und wohin nicht mit der Bundeswehr? Orientierte sich die Beantwortung dieser Frage lange an den tatsächlichen oder vermeintlichen Grenzen und Beschränkungen, überwog nun immer mehr die Frage nach den Möglichkeiten und Notwendigkeiten – mit unterschiedlichen Motivationen, die aber alle in ein und dieselbe Richtung wiesen: Das traditionelle Sicherheitsverständnis hatte ausgedient.

[615] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.

Es war erst der Anfang einer weiteren, weitaus intensiveren Debattenphase, die die Bundesrepublik langfristig begleiten und nachhaltig prägen sollte. Befürworter und Kritiker quer aus allen politischen Lagern positionierten sich, in den Medien wurde das Thema immer öfter aufgegriffen und kritisch beleuchtet; und nicht zuletzt wurde der Frage nach möglichen Auslandseinsätzen auch gesellschaftspolitisch eine erhöhte Relevanz beigemessen. So gab es beispielsweise vermehrt Umfragen zum Thema, Leserbriefe von besorgten Soldaten und Bürgern wurden verfasst und allen voran äußerten sich parteipolitische Akteure immer wieder auch öffentlich zum Für und Wider einer Reformulierung des bisherigen Sicherheitsverständnisses.[616] Das Thema Auslandseinsätze und die Debatte darum war gewissermaßen im Zentrum eines bundesrepublikanischen Selbstverständigungsprozesses angekommen. Die Wiederkehr von out-of-area sowie Vorstöße wie jener Teltschiks hatten dafür den Grundstein gelegt; die eigentlichen Wurzeln dieser Entwicklung reichten jedoch weiter zurück. Das Resultat war nicht nur eine Verlagerung der Debatte in die Mitte der Gesellschaft, sondern zunehmend auch ihre Entgrenzung und Moralisierung, wie es ab Mitte 1988 immer mehr zum Ausdruck kam. Das lange Zeit ausgegebene traditionelle Sicherheitsverständnis war von seiner eigenen Gegenwart eingeholt worden – und sollte, nur wenige Jahre später, von völlig neuen realpolitischen Gegebenheiten überholt werden.

[616] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.

4.2 Entgrenzung und Moralisierung der Debatte

Im Fahrwasser der mit neuer Dynamik wiedergekehrten Frage nach weitergehenden Einsatzmöglichkeiten im Kontext von out-of-area entfaltete die Debatte nicht nur eine erhöhte gesamtgesellschaftliche Resonanz. Die neuerlichen Diskussionen um den Stellenwert der Bundeswehr, nicht zuletzt angestoßen durch etwaige Tabubrüche, gingen in der Folge immer mehr auch in einen politischen Wettstreit über. Spätestens ab Mitte 1988 wurde in allen Parteien intensiver denn je um die Gültigkeit der bisherigen Einsatzpraxis und die Deutungshoheit des Narrativs der rechtlich wie historisch bedingten Zurückhaltung gerungen. Die regierenden Unionsparteien, der Koalitionspartner FDP, die oppositionellen Sozialdemokraten, ja selbst Bündnis 90/Die Grünen stritten untereinander und mit den anderen Parteien nunmehr offen über das Thema möglicher Auslandseinsätze. Es ging längst nicht mehr nur um out-of-area im Persischen Golf. Auch die weitergehenden UN-Beteiligungsmöglichkeiten standen wieder zur Diskussion. Stand zu Beginn des Wiederaufflammens der Debatte 1987 noch out-of-area im Mittelpunkt, ging es ab Mitte 1988 insbesondere um die UN-Einsatzproblematik, die nun zur Triebfeder der Auseinandersetzung wurde. Vor allem aber ging damit eine Entgrenzung und Moralisierung der Debatte nicht nur im politischen Raum einher, die das Thema Auslandseinsätze endgültig aus seinen rechtlichen Grenzen hob und in deren Zuge sich eine Vielzahl an verschiedenen, um Deutungshoheit ringenden Leitmotiven zu manifestieren begann.[617]

Neben der Zunahme einer quantitativen Sichtbarkeit zeichnete sich die Debatte in dieser Phase mehr und mehr auch durch eine neue inhaltliche Qualität aus. Im Zuge dieser Politisierung wies die Frage der Einsatzproblematik nicht nur über den rechtlichen Rahmen aus, sondern erfuhr unter zudem die ideell-inhaltliche Umkehrung einiger zentraler Argumentationen und Leitmotive.[618]

Maßgeblich hierfür war, dass diejenigen Beschränkungen, die der bisherigen Einsatzpraxis von Seiten der Regierungsverantwortlichen bis dato zu Grunde gelegt worden waren, nun auf breiter Linie in Frage gestellt wurden. Das galt, neben dem etwa bereits erwähnten Tabubruch Teltschiks 1987, sowohl für die öffentliche

[617] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.
[618] Vgl. ebd.; Chaouali 2019, S. 249-261.

Auseinandersetzung als auch für die Beratungen auf Ebene der beteiligten Ressorts. Insbesondere schien das bisher so wirkmächtige Narrativ verfassungsrechtlicher Schranken endgültig seine Deutungshoheit verloren zu haben und von der Realität überholt zu werden, während andere Deutungen und Interpretationen vermehrt Auftrieb erhielten.[619] Im August 1988 versuchte eine Lageeinschätzung im Bundeskanzleramt, die neuerlichen Diskussionen um das Thema Auslandseinsätze in ihrem gesamten Ausmaß abzustecken. Hier offenbarte sich einmal mehr das Defizit des ungeklärten und teils divergierenden internen Debattenstands, der nach dem UN-Beitritt zutage getreten war und die bisherigen Diskussionen maßgeblich mitbegründet hatte, welches von den BSR-Beschlüssen offenkundig nur kurzzeitig hatte ausgeblendet werden können.[620]

Es kursierten, so die Einschätzung im Kanzleramt, nach wie vor insbesondere zur „rechtlichen Problematik" eine „Reihe zum Teil widersprechender Gutachten" in einigen Ressorts, die eine Klärung der Angelegenheit aktuell erheblich erschweren würden. Angespielt wurde hier auf das Justizministerium, das ja schon früher häufiger einen konträren und weitergehenden Ansatz vertrat – und dies nach wie vor scheinbar immer noch bzw. wieder tat. Das Kanzleramt stieß sich insbesondre daran, dass im BMJ in problematischer Weise „ein Rechtsgutachten" zirkuliere. Dieses werde offiziell zwar noch „unter Verschluss" gehalten, vertrete jedoch in der Kernargumentation den Standpunkt, dass es gegen „einen Einsatz der Bundeswehr" beispielsweise „unter UNO-Flagge" zumindest aus verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich „nichts einzuwenden" gebe.[621] Abgesehen vom Inhalt schien es auch um die Kommunikation untereinander bisweilen – einmal mehr – nicht zum Besten bestellt.

Die hier offengelegte Haltung des BMJ stand nicht nur im Widerspruch zur offiziellen Haltung der Regierung und den BSR-Beschlüssen. In ihr spiegelte sich auch die neuerliche Dynamik und Zuspitzung der Debatte als einer langwierigen Grundsatzfrage wider, aus der sich ein politischer Wettstreit entfaltete. Die UN-Thematik auf der einen, out-of-area auf der anderen Seite – all dies kulminierte mit- und

[619] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.
[620] Vgl. ebd.
[621] GL 21: Beteiligungen der Bundeswehr an UN-Friedensmissionen, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.

immer mehr auch gegeneinander zu einem neuen Höhepunkt der Debatte. Gerade das Infragestellen bzw. die geforderte Aufhebung (vermeintlich) bestehender Beschränkungen verankerte sich zu diesem Zeitpunkt als alternative Deutung und Lesart nahezu omnipräsent in weiten Teilen der politischen wie öffentlichen Meinung. Diese Entwicklung enthob die bisher vorherrschende Interpretation der grundgesetzlichen Vorgaben zur Frage weitergehender Einsatzmöglichkeiten endgültig ihres Thrones und machte Gegenentwürfe salonfähig.[622]

Vorangetrieben wurde diese Dynamik einmal mehr durch öffentliche Auftritte und Positionierungen hochrangiger Regierungs- und Parteiakteure, sei es als unbewusstes Teileingeständnis oder streng kalkuliert. So ließ sich der Regierungssprecher im Herbst 1988 in der Presse mit den Worten zitieren, dass ein kategorischer Ausschluss von Truppenentsendungen zu UN-Missionen in der Tat bislang zwar „eher die vorherrschende Meinung der Bundesregierung gewesen" sei. Jedoch schloss sich daran auch das gleichzeitige und damit späte Eingeständnis, dass durchaus „unterschiedliche Bewertungen" existierten, ob gemäß der Vorgaben des Grundgesetzes „eine Beteiligung der Bundeswehr" an Friedenstruppen der Vereinten Nationen tatsächlich „ausgeschlossen sei" oder nicht. Dies war gewissermaßen ein Eingeständnis dessen, was die politischen Verantwortlichen schon lange umtrieb, bislang aber nie offen thematisiert werden sollte. Viel entscheidender an dieser Stelle war jedoch die interpretative Schlussfolgerung, die dem Eingeständnis von Seiten des Regierungssprechers nachgeschoben wurde. „Politisch", so die durchaus mit einer gewissen Sprengkraft geladene Ansage, zeichne sich aktuell wohl eher „‚die Tendenz' zu einer Beteiligung" ab.[623] Nun, das war kaum zu übersehen, wenngleich nicht unumstritten, standen die Zeichen beim Thema Auslandseinsätze auf Wandel, zumindest was das hier adressierte Thema UN-Missionen anging.[624] Ob als Konzessionsentscheidung gegenüber out-of-area, politisches Manöver zur Selbstbehauptung oder das Resultat eines langwierigen Emanzipationsprozesses angesichts wachsender Bedeutung und Anforderungen der UN-Missionen – ausschlaggebend können unterschiedliche Motive gewesen sein, die aber alle in ein und dieselbe Richtung wiesen.

---

[622] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.
[623] Vgl. Rechtslage im Fall Blauhelme nicht ganz eindeutig, AP August 1988, in: BArch B 136/30611.
[624] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.

Deutsche Blauhelme

Zu berücksichtigen galt, dass einige Akteure das Grundgesetz gar nicht über Bord werfen, sondern lediglich im Kern bzw. die beiden in der Vergangenheit vielfach diskutierten Artikeln modifizieren wollten. Dass das Thema sich überhaupt so präsent in der Debatte verankern konnte und deutsche Blauhelmsoldaten salonfähig(er) wurden, war unter anderem auf den Vorstoß einiger Sozialdemokraten zurückzuführen, der – und daran zeigte sich, wie aufgeladen das Thema nach wie vor insgesamt war und wie quer mittlerweile die Debattenfronten verliefen – selbst innerhalb der Partei umstritten war. So hatte sich eine kleine Gruppe aus der SPD-Fraktion öffentlich für eine Gesetzesinitiative starkgemacht, mit dem Ziel, das Grundgesetz zu ergänzen, um künftig eine Entsendung von Bundeswehreinheiten im Rahmen von UN-Friedensmissionen als sogenannte Blauhelme zu ermöglichen.[625] Die SPD-Vertreter besetzten das Thema damit einerseits im Wettstreit mit der politischen Konkurrenz und positionierten sich zugleich gegen Forderungen nach einer Ausweitung des Handlungsportfolios beim Thema out-of-area. Diese Stichworte waren charakteristisch für diesen Verdichtungspunkt in der Debattenphase: UN vs. out-of-area, politische Fragmentierung und eine generelle Aufwertung des Szenarios weitergehender Einsatzmöglichkeiten. Die Gruppe der Sozialdemokraten hatte den Fokus eindeutig auf den Faktor UN gelegt und sich gegen jedwede anderweitige „Interventionsformen- bzw. Politiken" positioniert, insbesondere im Persischen Golf.[626] Out-of-area-Entsendungen der Bundeswehr, wie von einigen Unionsanhängern prominent gefordert, lehnten die Sozialdemokraten kategorisch ab. Demgegenüber wurde der Vorstoß zugunsten künftiger deutscher Blauhelme zur machbaren wie notwendigen Alternative im Dienste des globalen Friedens erklärt, deren Voraussetzungen gerade unter Hoheit der Vereinten Nationen – bei veränderter Rechtslage – allemal gegeben seien.[627]

> „Anders verhalte es sich bei der Entsendung bundesdeutscher Streitkräfte im Rahmen einer Friedensmission, die unter UN-Flagge steht."[628]

[625] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f; Harnisch 2006, S. 224f.
[626] Vgl. SPD-Vorschlag für Einsatz der Bundeswehr bei UN-Truppe, Frankfurter Rundschau, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.
[627] Vgl. Ebd.
[628] Ebd.

Dieser Machbarkeitsansatz für eine Neubewertung der Außenpolitik zugunsten deutscher Blauhelme baute auf einer Änderung des Grundgesetzes auf, mit der anderweitigen Gedankenspielen zugleich ein Riegel vorgeschoben werden konnte (und sollte). Das eingeforderte verstärkte UN-Engagement bundesrepublikanischer Streitkräfte galt es zu präferieren und als einzig denkbare wie mögliche Option künftig in der Außenpolitik zu verankern.[629] Mit dem exklusiven Eintreten der Gruppe der Sozialdemokraten für die UN-Einsatzerweiterung glich die Debatte in dieser Phase einem politischen Überbietungswettbewerb. Es wurden unterschiedliche Einsatzformen bzw. -szenarien im Rahmen von out-of-area und UN, die zuvor eher nebeneinander verhandelt wurden, nun gegeneinander bzw. in Konkurrenz zueinander diskutiert.

Wie unübersichtlich und divers der Meinungsstand im Sommer 1988 war, verdeutlichte ein Interview mit Verteidigungsminister Scholz. Dort nahm dieser nicht nur Stellung zum Vorstoß aus dem Kreis der Sozialdemokraten, sondern widersprach der Forderung umgehend in einem zentralen Punkt. Scholz führte dabei aus, dass sehr wohl bereits ausreichend verfassungsrechtlicher Handlungsspielraum vorhanden sei. Eine Änderung des Grundgesetzes sei gar nicht nötig, der Teufel stecke vielmehr im Detail und das ganze Thema sei bislang in einer verzerrten Form nach außen dargestellt worden.[630] Die diesbezüglichen Aussagen, „man müsse für UNO-Aktivitäten der Bundeswehr eine verfassungsrechtliche Ermächtigung erst schaffen", waren in den Augen des Verteidigungsministers schlichtweg „falsch". Interessant war zu diesem Zeitpunkt, dass es im Kern längst nicht mehr um das generelle Ob möglicher Auslandseinsätze ging bzw. dass es sich nicht um einen grundsätzlichen Widerspruch handelte, sondern dass es lediglich eine Frage der Umsetzbarkeit und Schwerpunktsetzung zu sein schien.

Für diese Phase sowie den weiteren Debattenverlauf maßgeblich prägend war zudem, dass die Ausführungen des Verteidigungsministers dort anknüpften, wo der Parteikollege Teltschik zuvor schon den Aufschlag gemacht hatte. Scholz brachte es nur noch präziser auf den Punkt. Nach dem oftmals juristischen ‚Klein-Klein' wurde in dieser Phase zwar auch verfassungsrechtlich, aber weitaus

[629] Vgl. ebd.
[630] Vgl. Interview mit Bundesverteidigungsminister Scholz, Süddeutsche Zeitung, 25.08.1988, in: BArch B 136/30611.

vehementer praktisch argumentiert. Aus der theoretischen Möglichkeit war nun eine politische Notwendigkeit geworden. Ein zentrales Narrativ dabei lautete: Die hierfür nötigen „verfassungsrechtlichen Voraussetzungen“ seien bereits „sämtlich da“. Der vormals oft aufgezeigte rechtliche Dissens zwischen UN-Missionen auf der einen und Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Einheiten auf der anderen Seite wurde damit aufgeweicht: „Das Grundgesetz steht prinzipiell nicht gegen deutsche Blauhelme.“ Der Verteidigungsminister reagierte damit allerdings nicht nur auf den Vorstoß aus dem Kreis der SPD. Vielmehr beklagte er ein in der Vergangenheit falsch angelegtes und fehlgeleitetes „Verfassungsverständnis“. Im Hinblick auf den entstandenen „Eindruck“, das Grundgesetz stehe „gegen alle Einsätze außerhalb des eng definierten NATO-Gebietes“, habe sich, so Scholz’ Argumentation, „ein Verfassungsverständnis […] eingeschlichen“ bzw. sei „propagiert worden“, welches „die tatsächliche Reichweite des Grundgesetzes“ nicht ausreichend „gewürdigt“ habe. Trotz einer aus seiner Sicht nach wie vor vorhandenen „Berechtigung“, ein „besonderes Maß an Zurückhaltung“ beim Thema Auslandseinsätze an den Tag zu legen, zielten seine Ausführungen insbesondere auf eine künftig weitreichendere Verwendung und vor allem Entsendung der Streitkräfte ab.[631] Dieses Plädoyer stand ganz im Lichte und Zeitgeist zahlreicher anderer Stimmen in dieser Debattenphase: Vermeintliche verfassungsrechtliche Schranken wurden zugunsten einer neuen politischen Praxis in den Hintergrund gerückt. Der Chor der Befürworter war nicht nur lauter, sondern (vor allem) auch vielstimmiger geworden.[632]

Entsprechend offensiv ging auch der Verteidigungsminister zu Werke und machte ein aus seiner Sicht entscheidendes Defizit aus. Das bisherige „Maß an Zurückhaltung“ müsse zwar weiterhin die „erste Richtschnur“ bei der Erwägung möglicher Einsatzbeteiligungen, etwa im UN-Kontext, bleiben. Die Auseinandersetzung und Debatte um die Frage auch weitergehender Einsatzmöglichkeiten für die deutschen Streitkräfte sei jedoch in der Vergangenheit viel „zu wenig politisch geführt worden“. Was Scholz hier offen ansprach und indirekt einforderte, hatte sich schon länger abgezeichnet: Die Loslösung des Debattengegenstands von seinen engeren verfassungsrechtlichen Grenzen und seine aktive Politisierung. Konkret ging die Kritik sogar noch tiefer. Dass die Debatte „mit so manchem verfassungsrechtlichen

[631] Vgl. ebd.
[632] Vgl. ebd.

Schein- oder Vorurteil belastet“ gewesen sei, war nur ein bilanzierender Ausdruck dessen. Die daraus zu ziehende Konsequenz und Schlussfolgerung des Ministers wies wiederum in eine bestimmte Richtung. Es müsse künftig „sehr genau“ zwischen „der Rechtslage und dem, was politisch zweckmäßig“ sei, „entschieden werden“.[633] Dieser Sinneswandel stand symptomatisch für das politische Klima, dem die allgemeine Debatte um Auslandseinsätze sowohl bei out-of-area als auch UN zu diesem Zeitpunkt unterlag. Das hieß nicht, dass die rechtliche Frage gar keine Rolle mehr spielte. Sie wurde jedoch in einem anderen Licht betrachtet, da eine politisch attestierte Notwendigkeit deutlich an Kontur gewonnen hatte und ihre Schatten vorauswarf.

Diese Entwicklung schlug sich parallel auch in Teilen der Medien nieder. Hier wurde die Trendwende mitgetragen und in ähnlicher Weise mit Forderungen und Argumentationen spekuliert, getreu dem Motto, man müsse eben nur ‚politisch wollen‘. Je weiter die Diskussionen voranschritten, desto mehr verschob sich der Fokus auf politische Planspiele und verschiedene Praxisszenarien.[634] Beim Thema Blauhelme wurde die Ausweitung der Einsatzpraxis als favorisierter Lösungsansatz dargestellt – einerseits, um das Dilemma der ewigen Diskussionen hinter sich zu lassen, andererseits, um die Bundesrepublik gleichzeitig außenpolitisch auch gegenüber anderen Beteiligungsforderungen und -formen absichern zu können, wie ein Zeitungsbeitrag etwa in der Frankfurter Rundschau im Sommer 1988 aufwarf. Auch hier fungierte als wiederkehrende argumentative Triebfeder die Verschränkung von rechtlicher Machbarkeit und politischer Notwendigkeit mit einer gegebenen Zweckmäßigkeit. Denn mit einer gezielten Ausweitung der Beteiligung der Bundesrepublik an den Missionen der UN sowie einer entsprechenden „Verfassungsergänzung“ ließe sich zugleich Kritik am „Fernbleiben“ im Falle politisch heikler Konflikte, etwa des israelisch-arabischen Konfliktes oder anderweitigen „‚wilden‘ Interventionen“ vorbauen, so die journalistische Logik des Beitrags in der Tageszeitung. Ob nun als laut artikulierte Überlegung im politischen Wettstreit oder Denkanstoß in der Presse: Die Summe und Tendenz der Äußerungen sprachen eine deutliche Sprache. Es „entspräche“ allemal „einer vernünftigen deutschen Außenpolitik, wenn sich die

[633] Vgl. Interview mit Bundesverteidigungsminister Scholz, Süddeutsche Zeitung, 25.08.1988, in: BArch B 136/30611.
[634] Vgl. Blauhelme für die Bundeswehr, in: Die ZEIT 36/1988.

Bundesrepublik künftig“ an friedenserhaltenden Missionen der Vereinten Nationen „beteiligen könnte“, resümierte etwa der Beitrag in der FR zum Thema Blauhelmeinsätze.[635]

Der Stellenwert der Vergangenheit

Doch die Politisierung des Grundgesetz-Argumentes blieb nicht das einzig markante Merkmal und Leitmotiv dieser Debattenphase. Neben dem Ausscheren aus den Schranken der Verfassung, denen in zunehmendem Maße keine „grundsätzlichen Bedenken“ mehr beigemessen wurden, ging damit auch eine Neubewertung und -ausrichtung des Verhältnisses zur eigenen Vergangenheit einher. Intensiver als zuvor kreiste die Debatte um das Für und Wider erweiterter Einsatzmöglichkeiten um den Umgang mit der Verantwortung aus der jüngsten deutschen Geschichte, was auf die Frage künftiger deutscher Blauhelmsoldaten wie ein Katalysator wirkte.[636]

Wie beim Stellenwert des Grundgesetzes ging es auch bei den aus der deutschen Geschichte resultierenden Verantwortlichkeiten um eine grundlegende Neubewertung dieses Narratives beim Thema Auslandseinsätze. Diese beiden zentralen Leitmotive waren schon in der bisherigen Auseinandersetzung eng miteinander verknüpft und bedingten einander hinsichtlich der Debattendynamik – und wurden nunmehr von den Befürwortern weitergehender Einsatzmöglichkeiten – im politischen wie medialen Raum gleichermaßen – einer dezidierten Reformulierung unterzogen, welche teils auf einer den bisherigen Begründungen exakt entgegengesetzten Argumentationsrichtung basierte, insbesondere bei den geforderten UN-Blauhelmmissionen.[637] Auch das war an sich nichts Ungewöhnliches – doch derart unverblümt war noch nie an der Vergangenheit gerüttelt worden. Selbst Verteidigungsminister Scholz führte für ein nötiges Umdenken bei der Einsatzfrage nicht nur allein die rechtliche Komponente an. Es ging ihm dabei auch, zumindest indirekt, um einen veränderten Umgang mit respektive einen neuen Blick auf den Umgang mit der Vergangenheit im Lichte aktueller politischer wie außenpolitischer Gegebenheiten. Die „Gründe“ des bisherigen Zögerns in der Einsatzfrage seien „sicherlich“ auf dem „Boden unserer historischen Erfahrung“ entwachsen, wies Scholz aus. Dieser Bedacht hätte, so der CDU-Minister, mit „viel Berechtigung dafür votiert“,

[635] Vgl. Unter UN-Flagge?, Frankfurter Rundschau, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.
[636] Vgl. Thomas/Nikutta 1991, S. 72f.; Harnisch 2006, S. 224f.; Chaouali 2019, S. 252.
[637] Vgl. ebd.

gerade in der „sensiblen Frage“ eines „Einsatzes deutscher Streitkräfte ein ganz besonderes Maß an Zurückhaltung zu wahren“. Soweit noch die bislang gängige Interpretation. Allerdings vollzog auch der Verteidigungsminister in Teilen eine Kehrtwende und Abkehr von dieser Haltung. Mit dem Verweis, dass „politische Erfahrungen“ und eine „bestehende politische Praxis“ eben nicht „Verfassungsrecht“ seien, hob er die Frage weitergehender Einsatzmöglichkeiten ebenso wie viele andere zu diesem Zeitpunkt aus einem engeren verfassungsrechtlichen Kontext heraus. Vielmehr ging es auch um eine grundlegende Neuausrichtung der bisherigen Position. Bei aller gebotenen, historisch bedingten Zurückhaltung kam auch beim Verteidigungsminister irgendwann der Punkt, an dem die Vergangenheit gerade in dieser spezifischen Frage von einer neuen politischen Realität überholt wurde:[638]

> „Über Gründe kann man nur spekulieren. Sie sind sicherlich auf dem Boden unserer historischen Erfahrung gewachsen, die mit viel Berechtigung dafür votiert hat, in sensiblen Fragen des Einsatzes deutscher Streitkräfte ein ganz besonderes Maß an Zurückhaltung zu wahren. Diese wird man auch künftig zu wahren haben. Aber politische Erfahrungen und eine bestehende politische Praxis sind nicht Verfassungsrecht.“[639]

Noch deutlicher rührten gar einige von Scholz‘ Unionskollegen die Einsatz-Werbetrommel. Die Frage hatte es mittlerweile ins Fernsehen geschafft, was dem Thema zusätzliche Aufmerksamkeit verlieh. Eine Diskussionsrunde Ende August 1988 befasste sich mit Thema einer „deutschen Beteiligung an der UN-Friedenstruppe“. Darin forderte ein CDU/CSU-Vertreter offen nicht nur einen Kursschwenk beim Thema UN-Missionen, der mit einer auch mentalen Loslösung von der Vergangenheit einhergehen müsse. Darin enthalten war nicht weniger als die Reformulierung des bestehenden Status quo zugunsten der Implementierung einer weiter gefassten Deutung und Bedeutung der Streitkräfte. Das Ziel: künftig auch die Entsendung deutscher Blauhelme im Rahmen internationaler Friedensmissionen zu ermöglichen. Die Eingabe des Unionsvertreters während der TV-Diskussion zielte darauf ab, das Ende des sogenannten Vergangenheitskomplexes gegenüber der neu gewonnenen Notwendigkeit einzuläuten, sich der personellen, möglicherweise auch militärischen Beteiligung an UN-Einsätzen nicht länger zu verschließen. Sollten die

[638] Vgl. SZ-Interview mit Bundesverteidigungsminister, Süddeutsche Zeitung, 25.08.1988, in: BArch B 136/30611.
[639] Ebd.

Vereinten Nationen künftig an die Bundesrepublik zwecks Beteiligung an einer etwaigen Mission herantreten, gelte es, „die bisherige restriktive Haltung" in der Außenpolitik zu überprüfen und nach Möglichkeit „großzügiger" zu verfahren. Gerade beim Thema UN-Missionen kippten die Vorbehalte zugunsten weitergehender Forderungen umso schneller, als hier die bisherige Zurückhaltung einer emanzipatorischen wie realpolitischen Notwendigkeit wich, wie auch dem Appell des Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU in der TV-Runde zu vernehmen war:[640]

> „[…] über vierzig Jahre nach Kriegsende und nach fünfzehn Jahren Mitgliedschaft ist eigentlich kein Grund mehr ersichtlich, warum wir in dieser bisherigen zurückhaltenden Haltung […] verfahren sollten."[641]

Dieser Kursschwenk ordnete sich in den Zeitgeist einer gewachsenen Bedeutung der Blauhelmmissionen Ende der 1980er Jahre ein.[642] Selbst bei den sozialdemokratischen Befürwortern bediente man sich des Rekurses auf das vergangenheitspolitische Momentum der Debatte, wenn auch in anderer argumentativer Auslegung. Hier wurde vielmehr ein konträres moralisch aufgeladenes Leitmotiv in die Auseinandersetzung eingespeist, welches es der Bundesrepublik erlaube, gerade über die geforderte Anpassung im Grundgesetz Kontinuität zu wahren und zugleich die Chance zu größerer internationaler Mitwirkung zu ergreifen – auch unter monetären Aspekten. Mit der bisherigen Haltung sei man zwar „vor erheblichen finanziellen Belastungen" verschont geblieben, die „keinen unmittelbaren Beitrag zur Sicherheit der Bundesrepublik" selbst „beigetragen hätten", so ein weiterer Debattenbeitrag aus dem Kreis der Sozialdemokraten. Dies setze allerdings voraus, dass die nötigen rechtlichen Parameter stimmten bzw. entsprechend angepasst würden. Mit der Schaffung einer soliden Rechtsgrundlage lasse sich nicht nur das geforderte „verstärkte Engagement für den Weltfrieden" erzielen, sondern zugleich auch die „Bindungen aus den Belastungen und Erfahrungen der deutschen Geschichte in angemessener Form beibehalten".[643] Dieser Spagat zwischen Behutsamkeit und offensivem Werben verfolgte noch eine andere Intention. Das dahinter liegende Motiv war auch, die Bundeswehr und damit die Bundesrepublik insgesamt vor

[640] Vgl. TV-Diskussion um eine deutsche Beteiligung an der UN-Friedenstruppe 31.08.1988, BPA Nachrichtenabteilung 01.09.1988, in: BArch B 136/30611.
[641] Ebd.
[642] Vgl. ebd.
[643] Vgl. SPD-Vorschlag für Einsatz der Bundeswehr bei UN-Truppe, Frankfurter Rundschau, 17.08.1988, in: BArch B 136/30611.

militärischen Abenteuern zu bewahren. Während auf der einen Seite mit der entsprechenden Ergänzung im Grundgesetz der Wahrung des Weltfriedens als logischer Konsequenz aus den Erfahrungen der eigenen Geschichte die nötige moralische Passgenauigkeit zugeschrieben wurde, ließ sich demgegenüber Forderungen nach einem Eingreifen out-of-area umso leichter ein Riegel vorschieben. Hier zeichnete sich bereits ab, was die Debatte im Folgenden maßgeblich prägen sollte: eine moralische Aufladung und weiter voranschreitende Politisierung der Debatte. Dass Teile der SPD zu diesem Zeitpunkt die UN-Blauhelmmissionen in puncto bundesrepublikanischer Beteiligung forcierten und sich gegen out-of-area und anderweitige Interventionsformen stellten, sei nur als ein Beispiel zum Fortgang der Auseinandersetzung in dieser Phase angeführt.[644]

Ähnliche Töne waren zu diesem Zeitpunkt auch in der Presse zu vernehmen. Jedoch bedienten sich einige Leitartikel im Unterschied zu den politischen Akteuren vor allem hinsichtlich des Umgangs mit der deutschen Vergangenheit weitaus drastischerer Worte und forderten unverhohlen eine Entsendung deutscher Soldaten. Kurzum: Der printmediale Grundtenor machte sich für eine 180-Grad-Kehrtwende stark. Das geforderte Engagement für den Weltfrieden, genauer gesagt: für die „Durchsetzung des Völkerrechts", diente als argumentative Ausgangsbasis dafür, nicht nur eine Reformulierung der bestehenden Einsatzpraxis einzufordern, wie etwa im Beitrag der Frankfurter Rundschau vom August 1988. Vielmehr zielte die dahinterliegende Forderung darauf ab, auch ein neues Verhältnis zur deutschen Vergangenheit einzunehmen. Dieses energische Einschreiten für einen Paradigmenwechsel konnte zugleich auch als Kampfansage an diejenigen Kritiker verstanden werden, die über diesen Pfad eine Militarisierung der Außenpolitik fürchteten und eindringlich davor warnten. Es sei an der Zeit, gängige Prinzipien neu auszutarieren – zumal im Namen und Rahmen des Völkerrechts – und sich an der Wahrung des Weltfriedens nunmehr auch mit blauen Helmen ‚Made in Germany' zu beteiligen.[645] Innerhalb eines von der Politik rechtlich geschaffenen entsprechenden Handlungsspielraums sei

[644] Vgl. ebd.
[645] Vgl. Unter UN-Flagge?, Frankfurter Rundschau, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.

> „[…] gegen eine Solche Regelung nichts einzuwenden, und es hätte wenig Sinn, 43 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, dagegen Sturm zu laufen. Das Völkerrecht und die Durchsetzung des Völkerrechts bleiben die Richtschnur einer solchen Politik."[646]

Diese offene Forderung, aus dem Schatten der Vergangenheit hinauszutreten, war zu diesem Zeitpunkt kein Einzelfall. Es zeichnete sich immer mehr ein grundlegender Mentalitätswechsel ab, wie die Überschrift einer regionalen Tageszeitung „An die Friedensfront, Bundeswehr" im Frühjahr 1989 mehr als deutlich zum Ausdruck brachte. Hier wurde gar unter dem UN- bzw. Weltfriedensbanner ganz offen und in militärischem Jargon für die Beteiligung an den internationalen Missionen der Vereinten Nationen geworben. Im gleichen Atemzug wurde jenes Narrativ zur Disposition gestellt, welches der bisherigen Zurückhaltung in dieser Frage jahrzehntelang zugrunde gelegt worden war. Der argumentative Fluchtpunkt aus journalistischer Perspektive lautete hier: Man sei „herausgewachsen" aus den ‚Niederungen' der Vergangenheit und nunmehr bereit, auch an vorderster Front Verantwortung zu übernehmen – alles unter dem Banner des Weltfriedens, versteht sich.[647] Man nutzte also jene internationale Bühne, der sich die Bundesrepublik als UN-Mitglied lange genug verwehrt und sich lediglich im Hintergrund aufgehalten hatte:

> „Die Bundesrepublik ist längst herausgewachsen aus dem Sumpf, in dem die Deutschen einmal steckten. Sie braucht sich nicht zu nötigen, ihre Soldaten aus Konfliktfeuern herauszuhalten – solange das Einsatzziel heißt: Dem Frieden dienen."[648]

Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich die Debatte insbesondere durch drei inhaltliche Verdichtungspunkte aus: Ein Gros der Vorstöße zu diesem Zeitpunkt zielte einerseits darauf ab, bei der Interpretation des Grundgesetzes bisher eng ausgelegte verfassungsrechtliche Bestimmungen umzudeuten, diese aus dem engen rechtlichen Kontext herauszuheben oder aufzuweichen. Häufig ging damit zugleich ein emanzipatorisches Werben für eine Neubewertung, Abkehr oder gar Umdeutung des vergangenheitspolitischen Narratives einher. Dieses wurde gleichsam mehr denn je in den Mittelpunkt der Debatte gerückt, nur um dann ebenfalls unter

---

[646] Ebd.
[647] Vgl. An die Friedensfront, Bundeswehr, Neue Ruhr Zeitung, 11.05.1989; sowie „Was für den Westen auf dem Spiel steht", D2 Roßbach, 15.08.1988, beide in: BArch B 136/30611.
[648] An die Friedensfront, Bundeswehr, Neue Ruhr Zeitung, 11.05.1989, in: BArch B 136/30611.

Verweis auf künftige Blauhelmeinsätze der Bundeswehr und die Wahrung des Weltfriedens einer sukzessiven Reformulierung unterzogen zu werden. Verknüpft mit einem internationalen Anspruch auf Wahrung des Weltfriedens sowie einem emotional-moralisch konnotierten Herauswachsen aus der eigenen Geschichte verband sich dies zu einem grundlegenden Mentalitäts- und Politikwandel, welcher das Ziel verfolgte, gegenwärtig wie zukünftig Einsätze der bundesrepublikanischen Streitkräfte im erweiterten Umfang zu ermöglichen. Hinzu kam der bereits zuvor aufgeworfene Rekurs auf eine auch ökonomische Verantwortung und Notwendigkeit. Dass dies nicht gänzlich ohne Widerspruch blieb, versteht sich angesichts der Dynamik und des zunehmenden Kontroversitätsgehaltes der langanhaltenden Debatte von selbst.

Weltpolitische Verantwortung und ökonomische Stärke

In den Augen der Befürworter verband sich diese Tendenz jedoch immer mehr zu einer Art moralischem Kompass, der, wenn auch in unterschiedlichen Graden, in ein und dieselbe Richtung wies. Forderungen insbesondere im Fall der UN-Blauhelmmissionen zielten beispielsweise nicht mehr allein darauf ab, die verfassungsrechtlichen sowie vergangenheitspolitischen Gegebenheiten anders zu deuten. Hier verschrieb man sich auch einer neuen internationalen wie ökonomischen Verpflichtung der Bundesrepublik. Dieses Plädoyer für ein neues Rollenbild und -verständnis deutscher Streitkräfte fußte unter dem Eindruck eines Zeitgeistes auch auf moralischen Motiven in Verbindung mit einer weltpolitischen Verantwortung. Nicht weniger wirkmächtig waren in diesem Zusammenhang erneut Forderungen nach mehr außenpolitischer Stärke und internationaler Verantwortung, gekoppelt allen voran unter der Dimension eines ökonomischen Leitmotivs. In Teilen waren diese Argumentationsmuster nicht unbedingt neu – schon in vorangegangenen Debattenphasen waren derlei Forderungen und Legitimationsbemühungen immer wieder aufgetaucht. Anders als in den Jahren zuvor waren diese jetzt allerdings deutlich zahlreicher, prominenter, energischer und eben auch moralisch aufgeladener, zudem auf vielen Ebenen und quer zu jeglicher politisch-medialen Couleur angesiedelt – und sie verfehlten ihre Wirkung in der Debatte nicht.[649]

[649] Vgl. Maulucci 2004, S. 539f.; Harnisch 2006, S. 224f.; Chaouali 2019, S. 252f.

Bereits Teltschik hatte Mitte 1987 bei seinem ‚Tabubruch' das Bild einer führenden Wirtschaftsmacht lanciert, welche sich keine nur bedingt einsatzfähige Armee im NATO-Bündnis mehr leisten könne. Die Bundesrepublik als aus seiner Sicht mittlerweile „größtes Exportland der Welt" sei angesichts von Bedrohungslagen wie am Golf und Gefahrensituationen allgemein zum Handeln aufgefordert und könne nicht mehr im Alleingang zurückhalten und verschlossen lediglich den eigenen wirtschaftlichen Interessen folgen.[650]

Gleichsam wurde die Bundesrepublik bei den Forderungen nach mehr Einsatzbereitschaft in puncto Streitkräfte von den Kommentatoren in ihrer neuen Rolle in einen größeren kollektiven Kontext eingeordnet, der über die eigene Anspruchs- und Erwartungshaltung hinausging. Der Kommentar in der Frankfurter Rundschau konstatierte im August 1988 nicht nur einen allgemeinen Sinneswandel bezüglich des Umgangs mit der Vergangenheit und der Einsatzfrage. Eine entscheidende Rolle spielte ebenfalls der Appell an die Vernunft und die eigene ökonomische Stärke zwecks einer Enttabuisierung der geforderten Auslandsmissionen. Seit Gründung der Bundeswehr sei die Idee bzw. der „Gedanke an einen Einsatz bundesdeutscher Soldaten in den Krisenregionen der Welt" gemeinhin „als Tabu" aufgefasst und parteiübergreifend unter der „Maxime" „Kein Bundeswehreinsatz außerhalb des NATO-Gebietes" geführt worden, so der Vorwurf. Die sich daran anschließende, aus „der Verfassung als Grundsatz abgeleitete" und als „striktes Interventionsverbot" aufgefasste Leitlinie hatte nach Auffassung des journalistischen Kommentars gar das „Verbot" möglicher Beteiligungen „Bonns an Friedensmissionen der Vereinten Nationen" zur Folge gehabt. Zu den Gründen und Motiven zählte der Beitrag vor allem bis heute bestehende Nachwirkungen und Eindrücke der „jüngeren Vergangenheit" – und witterte zugleich einen bereits einsetzenden Mentalitätswandel: „Die Stimmung" habe sich „geändert", wie auch die gegenwärtigen Diskussionen zeigen würden.[651] Diesen Stimmungsumschwung wollte der Beitrag sowohl an den Diskussionen allgemein als auch an dem Aufweichen der bisher gültigen Position festmachen. Auch reihte sich der Beitrag selbst mit einem Denkanstoß in die Diskussionen zugunsten eines Paradigmenwechsels beim Thema UN-Missionsbeteiligungen

[650] Vgl. Interview Teltschik, WirtschaftsWoche 23.10.1987; sowie SZ 24.10.1987, beide in: Thomas/Nikutta, 1991, S. 76.
[651] Vgl. Unter UN-Flagge?, Frankfurter Rundschau, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.

ein.[652] Zuvörderst rekurrierte auch er auf die ökonomische Stärke als entscheidender Aspekt der Selbstcharakterisierung und Leitmotiv im Kontext einer internationalen Erwartungshaltung. In den Augen der journalistischen Expertise befinde man sich in dieser Alles-oder-Nichts-Frage an einem Scheideweg:

> „[…] ob sich die Bundesrepublik Deutschland, die drittgrößte Wirtschaftsmacht der nicht-kommunistischen Welt, den Erwartungen der in der UN zusammengeschlossenen Weltvölkerfamilie weiter entziehen kann".[653]

Mit dieser Verschränkung der Motive und Forderungen war der journalistische Beitrag zu diesem Zeitpunkt nicht allein. Nicht wenige Akteure forderten mehr Tatendrang. Der Zeitungsbeitrag hatte nicht zuletzt ein klares Rollenbild für die Bundesrepublik vor Augen: Weg vom Image des Zahlmeisters und Logistikdienstleisters ersten Ranges hin zu mehr Einsatzfähigkeit und -bereitschaft. Angesichts des „Vorwurfs des Krämergeistes", der den Deutschen oftmals entgegengehalten werde, könne man nicht „immer nur reden" und „bestenfalls zahlen", ohne auf Dauer als vollwertiges Mitglied der UN entsprechend auch zur Tat zu schreiten. Aus Sicht des Journalisten „entspräche" es „einer vernünftigen deutschen Außenpolitik, wenn sich die Bundesrepublik künftig" an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen „beteiligen könnte".[654]

Politischer Wettstreit

Selbstbewusstsein statt Selbstbeschränkung im Dienst des Weltfriedens war somit das Gebot der Stunde in einem Überbietungswettbewerb insbesondere auf politischer Ebene, der auch vor Parteigrenzen nicht Halt machte. So äußerte die Arbeitsgruppe Außenpolitik der CDU/CSU-Fraktion bereits im Frühjahr 1988 den „Wunsch" nach einem stärkeren „weltpolitischen Engagement Europas" insgesamt. Auch hier war die Grundlage und Ausgangsbasis ein kultureller, mentaler und identitätsstiftender Wandel beim Thema „Sicherheit und Streitkräfte", nicht zuletzt aus einer ökonomischen Position der Stärke. Tatsächlich wurde hier gar eine Brücke von

[652] Vgl. BPA, Medienecho, 17.08.1988; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nachrichtenspiegel, 17.08.1988; dpa-Meldungen, 16.08.1988, alle in: BArch B 136/30611.
[653] Unter UN-Flagge?, Frankfurter Rundschau, 16.08.1988, in: BArch B 136/30611.
[654] Vgl. ebd.

den UN-Blauhelmen zu out-of-area geschlagen:[655] Unter Berücksichtigung ihres „politischen und wirtschaftlichen Gewichts“ müssten zunächst „die Europäer“ einen signifikanteren „militärischen Beitrag“ leisten – und das nicht nur innerhalb der NATO; ebenso gelte es „außerhalb des Bündnisgebietes“ mehr bzw. „größere weltpolitische Verantwortung (…) [zu] übernehmen“, auch und insbesondere im Hinblick auf die Entsendung von Streitkräften:[656]

> „Das gelte auch für den Einsatz europäischer Truppen in Krisenregionen […].“[657]

Das wiederum sollte sich in letzter Konsequenz auch für die Bundesrepublik auswirken. „Speziell auch die Bundesrepublik“ sei gefordert, sich dieser Verantwortung nicht mehr nur passiv zu stellen. Diese Verantwortung gelte es nunmehr – mit den entsprechenden Konsequenzen – auch aktiv wahrzunehmen. Dafür war mittlerweile auch „der Einsatz von Bundeswehrsoldaten“ aus Sicht der Arbeitsgruppe „durchaus vorstellbar“ geworden.[658]

Derartige Vorstöße und Forderungen kamen aus nahezu allen Parteien, selbst den kleineren oder denjenigen, die der Einsatzfrage bislang eher verhaltend bis ablehnend gegenüberstanden.[659] Die Einsatzfrage war zum Politikum geworden, in der das Momentum mehr und mehr zugunsten der geforderten Einsatzszenarien – out-of-area, aber zu diesem Zeitpunkt vor allem UN – zu kippen und alternative Leitmotive und Deutungen die Oberhand zu gewinnen schienen. Selbst beim liberalen Koalitionspartner FDP, eigentlich mit Außenminister Genscher als prominentestem Fürsprecher bis dato eher zugunsten der Fortführung der bisherigen zurückhaltenden Linie in Erscheinung getreten, deutete sich eine leichte Trendwende ab. Zumindest Teile der FDP-Führung sprachen sich ebenfalls offen dafür aus, dass der

---

[655] Vgl. Die WELT, 17.05.1988; Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 17.05.1988; sowie Interview mit Michaela Geiger, außenpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion: UN-Einsatz rechtlich zulässig, 18.08.1988, alle in: BArch B 136/30611.
[656] Vgl. Die WELT, 17.05.1988, in: BArch B 136/30611.
[657] Westdeutsche Allgemeine Zeitung, 17.05.1988, in: BArch B 136/30611.
[658] Die Arbeitsgruppe schränkte laut der ZEIT-Berichterstattung ihre Argumentation zwar noch etwas ein bzw. machte ihre Forderung von einer etwaigen und erneuten, Gutachten basierten Prüfung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. An der Intention an sich bestand laut der Verantwortlichen des Arbeitskreises jedoch kein Zweifel, denn ebenjenem Gedankenspiel einer potentiellen Grundgesetzprüfung wurde das Ergebnis durch die Zielvorgabe, die Bundeswehr solle „den gleichen Status haben wie die Streitkräfte der anderen Bündnispartner“, quasi schon vorweggenommen; Vgl. Die WELT, 17.05.1988; sowie auch später Frankfurter Rundschau: CDU für deutsche UN-Soldaten, 18.08.1988, beide in: BArch 136/30611.
[659] Vgl. Maulucci 2004, S. 539f.; Harnisch 2006, S. 224f.

Beteiligung der Bundeswehr bei friedenssichernden Einsätzen der UN eigentlich weder generelle „Schwierigkeiten“ noch „verfassungsrechtlich Bedenken“ entgegenstünden. Auch hier war das postulierte Leitmotiv eine – gewachsene – Verantwortung für den Weltfrieden und es begann in Teilen ein grundsätzliches Umdenken, demzufolge die Bundesrepublik sich „nicht aus der Verantwortung für den Weltfrieden herausstehlen“ könne.[660]

Nicht nur für die FDP, immerhin Koalitionspartner, bedeutete dies ein argumentatives Aufbegehren in zweierlei Hinsicht: in der Debatte, aber zum Teil auch in der eigenen Partei. Diese ergriff in dieser Phase auch die Grünen. In der im Kern eigentlich pazifistischen Partei machten sich im Herbst 1988 ebenfalls Stimmen für eine Neubewertung der Einsatzfrage unter dem UN-Banner stark.[661] Hier erwies sich insbesondere die von Teilen der SPD aufgebrachte Forderung nach einer Grundgesetzmodifikation zugunsten erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten der Bundeswehr im internationalen Kontext als besonders anschlussfähig. Einige Parteiakteure hegten zu diesem Zeitpunkt offene Sympathien mit dem Szenario deutscher Blauhelmsoldaten, gleichsam unter dem Leitmotiv der Sicherung des Weltfriedens. Die Forderung aus den Reihen von Bündnis 90/Die Grünen ging, hinsichtlich der moralischen Konnotation, sogar noch einen Schritt weiter. Die Befürworter erkannten auch eine Verpflichtung etwa zum Schutz von Minderheiten und Menschenrechten und leiteten daraus die entsprechende Notwendigkeit einer Neuausrichtung der bisherigen Einsatzpolitik ab. Damit war die Debatte zugleich um eine weitere Facette und Deutungsebene reicher, die in der Folge noch des Öfteren in Erscheinung treten sollte.[662]

Bei den grünen Befürwortern wurde die humanitäre Notwendigkeit des Eingreifens und Kurswechsels im Speziellen an den Vorkommnissen im Iran-Irak-Krieg und dem Leid der kurdischen Zivilbevölkerung festgemacht. Ein Eingreifen der Bundeswehr sei allein aus moralisch-humanitären Gründen unumgänglich sei, etwa wenn deutsche Einheiten dabei helfen könnten, ein kurdisches Dorf vor seiner „Auslöschung“ zu bewahren. Diese zunehmend moralisch-humanitäre Konnotation trug

[660] Vgl. FDP-Präsidium lehnt Beteiligung an UN-Friedenstruppe ab, 05.09.1988; N.N.: FDP-Führung uneins über Beteiligung an UN-Truppen, 06.09.1988; beide in: BArch B 136/30611.
[661] Vgl. Frankfurter Rundschau, CDU für deutsche UN-Soldaten, 18.08.1988, in: BArch 136/30611.
[662] Vgl. Maulucci 2004, S. 539f; Harnisch 2006, S. 224f.

zu einer allgemeinen Aufwertung der Blauhelmtruppen in jener Zeit bei und sollte die Auseinandersetzung von nun an nachhaltig begleiten und prägen. Der Ausbruch des sogenannten Zweiten Golfkriegs 1990 und die Kontroversen um die Geschehnisse in diesem Kontext nur knapp zwei Jahre später waren dabei nur eines von vielen weiteren exemplarischen Beispielen rund um die immer heißer diskutierte Notwendigkeit der Interventionsbereitschaft der Bundesrepublik bzw. Bundeswehr.[663]

Doch grundsätzlich galt: Weder blieben die Forderungen ohne Widerspruch, noch agierten die Befürworter im luftleeren Raum. Neben Kritik etwa auf der Ebene der beteiligten Ressorts gab es sowohl im politischen wie auch öffentlichen Raum nach wie vor zahlreiche Stimmen, die sich gegen eine generelle Aufweichung der bisherigen Linie beim Thema Auslandseinsätze stemmten. Auch wenn Teile seiner Partei mittlerweile in eine andere Richtung tendierten, trat der freidemokratische Außenminister Genscher nach wie vor als einer der prominentesten ‚Bremser' in Erscheinung, mit teils nicht minder drastischen und emotionalen Worten gegen eine unkontrollierte Ausweitung der Einsatzpraxis, wie sie die Befürworter zugunsten erweiterter Interventionen ins Feld führten.

In Zusammenhang mit den aufkommenden Forderungen und vor dem Hintergrund gegenwärtiger Krisenszenarien warnte Genscher eindringlich vor einem aus seiner Sicht fehlgeleiteten Kurs – einige der lautstarken Fürsprecher einer Reformulierung von Aufgaben- und Einsatzgebiet würden sich die Gunst der Stunde zu Nutze machen und der Außenpolitik der Bundesrepublik in Sachen Bundeswehr einen neuen Anstrich verleihen wollen. Der Außenminister sparte nicht an eindrücklichem Jargon. Er warnte davor, die Bundesrepublik künftig in der Rolle einer weltweit agierenden „militärische[n] Ordnungsmacht auftreten" zu lassen. Ein bildgewaltiger Widerspruch gegenüber den weithin vernehmbaren Appellen zugunsten einer umfassenden Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet, der an Deutlichkeit kaum zu überbieten war: Man könne sich nicht „als Weltgendarm gerieren", so Genscher in einem Rundfunkinterview Mitte 1988.[664]

---

[663] Als ein Beispiel dient hier die Aussage des Grünen-Abgeordneten Mechtersheimer,; vgl. BPA Nachrichtenabteilung, Zur Diskussion um eine deutsche Beteiligung an der UN-Friedenstruppe, Südwest 3 TV, 31.08.1988, in: BArch 136/30611.

[664] Vgl. BPA, Bundesminister des Auswärtigen zu außen-, sicherheits- und parteipolitischen Fragen, DFL 17.05.1988, in: BArch B 136/30611.

Es waren Akteure wie Genscher, die den lauter werdenden Forderungen nach einer ausgeweiteten Einsatzpraxis in der Debatte einen friedenspolitischen Ansatz entgegenstellten. Man müsse vor allem „als Friedenskraft“ im internationalen Kontext „Verantwortung“ übernehmen und „erfüllen“, so der Außenminister.[665] Diese Gegenstimmen folgten dem Leitbild der diplomatisch engagierten und politisch bemühten Friedensstifternation, welches auch weiterhin Maßstab aller Dinge in puncto Außenpolitik und insbesondere Bundeswehr bleiben müsse. Ein verstärktes und insbesondere möglicherweise militärisches Engagement sei der falsche Weg. Hier wurde gar eine Unvereinbarkeit aufgezeigt. Die Tendenzen hin zu einer erweiterten „militärischen Präsenz“ im globalen Kontext standen, zu diesem Zeitpunkt jedenfalls, aus Sicht Genschers dem Leitbild einer „Friedenskraft“ fundamental entgegen. Nicht zuletzt berief sich Genscher dabei auf eine spezifische Tradition in der Außenpolitik und brachte diese gegen ein verstärktes Bundeswehrengagement mit auch eigenen Einheiten in Anschlag. Gerade, da man sich in Vergangenheit wie Gegenwart vorrangig „politischen Lösungen“ verschrieben habe, würden anderslautende Appelle einem solchen Ansinnen zuwiderlaufen. Vielmehr wurde ein Alternativszenario aufgezeigt, nach dem die Bundesrepublik nur „durch politische Friedensinitiativen“ dazu beitragen könne, „Konflikte in anderen Teilen der Welt“ zu lösen. Denjenigen, die beispielsweise ein Engagement zur Unterstützung der US-Militärpräsenz im Persischen Golf einforderten, hielt der Außenminister das klassische Landes- und Bündnisverteidigungsparadigma entgegen: „Die Aufgabe“ der Bundeswehr liege „im Bündnisgebiet und in Europa“. Diese Widerrede galt zwar explizit für out-of-area, konnte aber ebenso allgemein und grundsätzlich geltend gemacht werden: „Dabei bleibt es auch. Kriegsschiffe gehen nicht in den Golf.“[666]

Diese Debattenphase zeichnete sich immer deutlicher durch eine spezifische Dialektik aus. Je vehementer die einen Akteure für die Reformulierung und Ausweitung der Einsatzpraxis eintraten, desto aufgeladener wurden die Argumente und Diskussionen; zumal es kein einstimmiger, sondern weitaus vielschichtiger Chor an Stimmen war, der sich die Bundeswehr an die ‚Fronten der Welt‘ herbeiwünschte. Wo die einen Chancen und Möglichkeiten, ja sogar eine zunehmende Verpflichtung sahen, witterten andere eine drohende Remilitarisierung und Abdriften der

[665] Vgl. ebd.
[666] Vgl. ebd.

Einsatzpraxis ins außenpolitisch Uferlose.[667] Genau an dieser Gegensätzlichkeit fächerte sich die Debatte nunmehr immer weiter auf. Vor allem aber nahm die Auseinandersetzung um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten, zunächst in Sachen out-of-area, dann beim Thema UN, nicht nur quantitativ an Fahrt auf. Insbesondere geriet das traditionelle Paradigma Sicherheit und Streitkräften mehr denn je aus unterschiedlicher Richtung und über alle Parteigrenzen hinweg auch inhaltlich unter Beschuss. Drei Leitmotive stachen dabei besonders hervor. Die zentralen Deutungen und Narrative gerieten immer stärker ins Wanken, wurden grundlegend hinterfragt oder teils völlig umgedeutet, in exakt gegenteiliger Auslegung dessen, was bislang für eine Beibehaltung der Einsatzpraxis sprach. Dies galt erstens für die Grenzen des Grundgesetzes bzw. die Schranken der Verfassung, zweitens für vergangenheitspolitische Vorbehalte und Bindungen aus der Geschichte sowie drittens für eine ökonomische und nunmehr auch moralisch konnotierte internationale Verantwortung und Verpflichtung. Diese drei gewichtigen Leitmotive avancierten in ihrer Umdeutung, Reformulierung oder Aufwertung zu einem immer lauter werdenden und weithin wahrnehmbaren Plädoyer für eine Neuausrichtung in Sachen Auslandseinsätze.[668]

Indem sie der bisherigen Position der Zurückhaltung die Legitimation entzogen, legten die Befürworter zugleich die Grundlage für eine neue Linie, und weitergehende Deutungen. Besonders wirkmächtiges wie ebenso kennzeichnendes Merkmal der Dynamik zu diesem Zeitpunkt war, dass die diskutierten Leitmotive nicht nur in dieselbe Richtung wiesen, sondern sie sich in ihrer Intention miteinander verschränken ließen und sich z.T. – in logischer Konsequenz – gegenseitig bedingten. Ihnen allen lag jene aufgeworfene Reformulierung des bisherigen sicherheitspolitischen Paradigmas in Sachen Bundeswehreinsätze zu Grunde, die eine Neuausrichtung der Streitkräfteverwendung notwendig machte –aufgrund der eigenen Vergangenheit, des ökonomischen Potentials und Gewichts und der Verpflichtung zur Humanität und Wahrung des Weltfriedens. Das bisherige Paradigma geriet offenkundig immer weiter ins Abseits. Die Frage nicht nur der Möglichkeit, sondern vor allem der Notwendigkeit weitergehender Einsatzmöglichkeiten war, anders als noch zuvor, zu einem Politikum mit hoher – nicht nur außenpolitischer – Relevanz und

[667] Vgl. Maulucci 2004, S. 539f; Harnisch 2006, S. 224f.; Chaouali 2019, S. 252f.
[668] Vgl. ebd.

gesamtgesellschaftlicher Bedeutung geworden. Es ging um das Verständnis von Sicherheit und den grundsätzlichen Auftrag der Streitkräfte. Zur Debatte stand somit eine wegweisende Richtungsentscheidung in der Frage der künftigen Verwendung der bundesrepublikanischen Streitkräfte im internationalen Kontext. Anders als zuvor betraf die Frage des Auslandseinsatzes auch nicht mehr nur allein einzelne Missionen. Entscheidend war neben dem Herauslösen des Themas aus seiner rechtlicher Engführung, der zunehmenden Politisierung und moralischen Aufladung sowie der ökonomischen Verortung auch die Neubewertung des Stellenwertes der Vergangenheit. Es war längst keine interministerielle Detailfrage mehr, es ging um das große Ganze. Die Frage der Auslandseinsätze avancierte zum diskursiven Brennpunkt des künftigen Wohles und Wehes der Bundesrepublik quer durch Politik und Öffentlichkeit – und bisherige Prinzipen schienen längst über Bord gegangen; auch wenn es nach wie vor Widerspruch und Beharrungskräfte gab. Die Tendenz allerdings war eindeutig. Zum Ende der 1980er Jahre schien die Bundesrepublik der Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet deutlich näher als der weiteren Abstinenz deutscher Soldaten auf der Weltbühne.

Ob UN oder out-of-area – keine sechs Jahre nach den Beschlüssen im BSR, die eigentlich für Ruhe sorgen und die Debatte hatten beruhigen sollen, war das Thema brisanter und präsenter denn je. Der Wind in der Auseinandersetzung hatte nicht nur zugenommen, er hatte sich auch gedreht. Diese Entgrenzung, Politisierung und Moralisierung der Einsatzfrage im Zeichen eines politischen Wettstreits markierte nicht nur einen neuen vorläufigen Höhepunkt, sondern gleichsam einen vorläufigen Wendepunkt. Sagbar war geworden, was lange undenkbar schien und rechtlich wie historisch als unmöglich galt – oder zumindest so ausgegeben wurde. Es war ein Vorgeschmack dessen, was nur wenige Monate später folgte und sich im Zuge von Wiedervereinigung und Zweitem Golfkrieg endgültig Bahn brechen sollte.

Keine zwei Losungen stehen so charakteristisch für die Pole der Debatte um die Einsatzfrage nach dem Wiederaufflammen der out-of-area-Kontroverse wie „Keine Kriegsschiffe in den Golf!“ auf der einen und „Deutsche Soldaten an die Friedensfront!“ auf der anderen Seite.[669] Das für den Westen und die Bundesrepublik unvermittelt einsetzende Ende des Ost-West-Konfliktes und die daraus folgende

[669] Vgl. Maulucci 2004, S. 539.f; Harnisch 2006, S. 224f.; Chaouali 2019, S. 252f.

deutsche Einheit nur wenige Monate später verliehen der schwelenden Angelegenheit nur kurzzeitig Aufschub. Oder anders: Gerade diese Zäsur wirkte vielmehr wie ein Katalysator dessen, was sich schon längst angebahnt hatte. Spätestens mit dem Zweiten Golfkrieg zu Beginn der 1990er Jahre kehrte das Thema Auslandseinsätze mit all seinen Facetten umso kontroverser wieder auf die Bühne der Politik und in das öffentliche Gedächtnis des nun wiedervereinten Deutschlands zurück. Es war lediglich die Fortsetzung einer langen gärenden Debatte, nur unter neuen und nunmehr gänzlich veränderten Vorzeichen. Die Intensität jedoch, das mag im Hinblick auf die bereits skizzierten Vorläufer dieser Auseinandersetzung kaum überraschen, blieb die gleiche. Die Frage der Auslandseinsätze war und blieb ein Reizthema – und die Auseinandersetzung gewann an Schärfe gar noch hinzu.

5. Wiedervereinigung und Zweiter Golfkrieg

5.1 Wiedervereinigung und Transformation der Streitkräfte

Das abrupte Ende des Ost-West-Konfliktes und die deutsche Wiedervereinigung an der Schwelle zu den 1990er Jahren zog nicht nur ein komplett verändertes politisches, sondern vor allem auch ein völlig gewandeltes sicherheitspolitisches Umfeld und Klima nach sich. Im Fokus dabei stand einmal mehr die Frage nach den Streitkräften und ihrem künftigen Aufgaben- und Einsatzgebiet, was in der Forschung gemeinhin den eigentlichen Beginn der Einsatzdebatte markierte.[670] Für die politischen Verantwortlichen galt es, den tiefgreifenden Veränderungen und neuen Herausforderungen insbesondere bei den Parametern Sicherheit und Streitkräfte Rechnung zu tragen.[671] Neben einer strategischen Neuausrichtung des transatlantischen Bündnisses durch Wegfall der bisherigen Blockkonfrontation bestand eine der größten Aufgaben für die ‚neue' Bundesrepublik unter anderem darin, eine Transformation der Streitkräfte hin zu einer gesamtdeutschen Armee zu vollziehen. Im Zuge der Wiedervereinigung sollten „nicht nur zwei Gesellschaften, sondern auch zwei Armeen zusammenwachsen". Die Vereinbarungen des Zwei-Plus-Vier-Vertrages sahen dabei, neben der Integration ehemaliger NVA-Strukturen, unter anderem eine deutliche Reduzierung der Gesamttruppenstärke vor. Allein die numerische Anpassung galt als Herausforderung angesichts der Tatsache, dass die „Armee der Einheit" nach 495.000 westdeutschen und 173.000 ostdeutschen Soldaten künftig nur noch über eine Truppenstärke von höchstens 370.000 Mann verfügen sollte.[672] Neben der personellen Neuordnung bzw. Re- und Umstrukturierung schloss sich daran jedoch auch die Frage einer strategischen respektive sicherheitspolitischen Neuausrichtung der Bundeswehr an. Sowohl die politische Aushandlung als auch die gesellschaftliche Verständigung hierüber knüpfte dabei nicht zuletzt

[670] Vgl. Jarausch 1995, S. 314 u. 316; Görtemaker, 2009, S. 58.
[671] Vgl. Görtemaker 2009, S. 58f.
[672] Vgl. stellvertretend für die politischen Repräsentanten hierzu Redebeiträge von Ministerpräsident Lafontaine, SPD, sowie Bundesinnenminister Schäuble, CDU bei der zweiten und dritten Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertragsgesetz, in: PlPr 11/226, 20.09.1990, S. 17808f sowie S. 17817f.; Schlaffer, Rudolf: Armee der Einheit. Die Transformation der deutschen Streitkräfte im Zuge der Wiedervereinigung", in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier Verteidigungspolitik, URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/199278/wiedervereinigung (abgerufen am 22.07.2023).

beim Thema Auslandseinsätze an die vorangegangene Phase der Debatte an, nunmehr unter veränderten Vorzeichen. Aller Wiedervereinigungseuphorie zum Trotz blieb gerade das Für und Wider weitergehender Einsätze deutscher Soldaten im Ausland eines der umstrittensten Themen im wiedervereinigten Deutschland.[673] Dabei bildete die Debatte im Kontrast zu den Ereignissen des Umbruchs ein Kontinuum und die tiefgreifenden Veränderungen und Entwicklungen, wie der Ausbruch des Zweiten Golfkriegs wenig später, sollten wie ein katalysatorisches Momentum auf die seit Jahren schwelende Frage wirken. Einem „alten Problem" wurde so zu „neuer Aktualität" verholfen.[674]

Im Zuge der außen- und sicherheitspolitischen Neuordnung sah sich das wiedervereinigte Deutschland rasch einer gestiegenen Erwartungshaltung ausgesetzt, auf der zugleich ein gewisser Legitimationsdruck lastete. Es galt gerade in militärischer Hinsicht der vor allem in Teilen des Auslandes noch vorherrschenden Skepsis bezüglich eines wiedererstarkten Nationalstaates entgegenzutreten und eine vertrauensvolle Ausgangsbasis für das wiedervereinigte Deutschland auf internationaler Bühne zu schaffen. Zugleich stellte sich, wie unter anderem die Kontroverse um die deutsche Haltung während des Zweiten Golfkrieges wenig später verdeutlichen sollte, wurden in sicherheitspolitischer bzw. militärischer Hinsicht international Forderungen nach einem größeren Engagement laut. Das neue Deutschland sollte eine tragende Rolle und Position, ja mehr Verantwortung übernehmen. Diese Erwartungshaltung machte sich umso mehr an der künftigen Rolle der Bundeswehr fest, innerhalb wie außerhalb der neuen Republik.[675]

Im wiedervereinigten Deutschland selbst übten sich viele der politischen Verantwortlichen allgemein in Optimismus. Als wichtiges Leitmotiv spielte dabei – einmal mehr – der Faktor „Geschichtlichkeit" eine tragende Rolle. Vielfach wurde so zunächst das Narrativ einer Zäsur respektive des Endes eines historischen Abschnitts bemüht. In den Fokus gerückt wurde ein Neuanfang bzw. proklamiert, in dessen Zuge das souveräne und wiedervereinigte Deutschland seine Geschichte neu und vor allem selbstbestimmt schreiben konnte. Dies galt gerade und insbesondere

[673] Vgl. Epkenhans 2012, S. 55-62; Breitwieser 2012, S. 43-53; Conze 2009, S. 853f. u. S. 876f.
[674] Vgl. Die Bundeswehr als Bestandteil der UNO-Friedenstruppe?, in: AFL, Nr. 77/78, in: BArch B 136/34363.
[675] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.; Epkenhans 2012, S. 55f.

für die Sicherheits- bzw. Außenpolitik.[676] Außenminister Genscher konstatierte so im Rahmen einer Regierungserklärung im Bundestag zur anstehenden Unterzeichnung des Einigungsvertrages einen für die Bundesrepublik einschneidenden, außen- und sicherheitspolitischen Wendepunkt. Einerseits markiere dieser rückblickend einen positiven „Schlusspunkt der europäischen Nachkriegsgeschichte". Andererseits schließe sich daran zugleich, so der verheißungsvolle Blick des Außenministers in die Zukunft, nicht nur für Europa „die Möglichkeit eines umfassenden Neuanfangs" an. Es handelte sich demzufolge um Schlusspunkt und Aufbruch zugleich in einer Phase des Umbruchs. Gerade für das wiedervereinigte Deutschland veranschlagte der Außenminister der Einheit eine „neue Chance" von bedeutendem Ausmaß gerade für die künftige Außenpolitik:[677]

> „Mit der Überwindung des Ost-West-Konfliktes wird der Blick frei für die Chancen einer neuen Weltordnung. Die Teilung Europas und der Ost-West-Konflikt haben über Jahrzehnte unsere Kräfte gebunden. Wir wollen sie nun gemeinsam für Europa und für die Welt einsetzen."[678]

Hier schimmerte schon der Anspruch einer verstärkten Führungsrolle auf dem internationalen Parkett durch, der die Überwindung der Teilung Europas und letztlich auch Deutschlands ermögliche. Diese freigewordene Kraft – vor der letztlich auch die Streitkräftefrage zu betrachten war – galt es auf dem Feld der Außenpolitik neu zu verteilen. Auf der allgemeinen außen- und sicherheitspolitischen Ebene machte sich dies jedoch zunächst vor allem an Schlagworten und Phrasen wie „aktive Friedenspolitik" und „dem Frieden dienen" fest, welche von zahlreichen politischen Verantwortlichen als führende Leitmotive der Umbruchsphase und des Selbst- bzw. Rollenverständnisses präsentiert wurden. Dieses Motto folgte einer gewissen Kontinuität, trotz oder gerade aufgrund der sich abzeichnenden tiefgreifenden Veränderungen in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht, allem voran im und für etwa das transatlantische Bündnis, die das wiedervereinigte Deutschland allgemein, aber auch die Bundeswehr im Besonderen betreffen sollten.[679] Ähnlich wie seinerzeit beim UN-Beitritt, formierte sich auch hier, im Zeichen der internen wie externen Anspruchs- und Erwartungshaltung, ein spezifisches

[676] Vgl. ebd.
[677] Vgl. Genscher, 20.09.1990, in: PlPr 11/226, S. 17803.
[678] Ebd., S. 17806.
[679] Vgl. Kohl, 23.08. 1990, in: PlPr 11/221, S. 17441.

Selbstverständnis: mit der neu gewonnen Verantwortung eine führende Rolle als Beitrag zur Wahrung des Friedens wahrnehmen zu wollen – und auch zu können.[680]

Auf den ersten Blick umgab das wiedervereinigte Deutschland in der Umbruchsphase im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik ein positives Stimmungsbild, das von den verantwortlichen Stellen bewusst so gezeichnet und präsentiert wurde, nicht zuletzt im Angesicht der zu bewältigenden Herausforderungen, die sich mit Wiedervereinigung und Ende des Ost-West-Konfliktes verbanden. Anfang September 1990 stufte auch das Auswärtige Amt die Ereignisse zwar als „unverhofft schnellen", aber insgesamt doch „positiven Wandel" insbesondere in und für Europa ein, mit Ausnahme der sich bereits abzeichnenden Krise am Golf.[681] Dieser Wandel schien alte Lasten abzuwerfen und zugleich Optionen für Neues zu eröffnen. Die „Überwindung des Ost-West-Gegensatzes" trug nicht nur in den Augen der Experten im Außenministerium entscheidend zum fortwährenden Abbau des allgegenwärtigen Bedrohungspotentials zwischen Ost und West bei; er könne gleichzeitig den Weg für eine neue, vielversprechende sicherheitspolitische Neuausrichtung freimachen, so die Annahme.[682] Selbst als nur wenige Monate später die militärische Auseinandersetzung am Golf in vollem Gange war, hielt sich im Außenministerium mit Blick auf die zukünftige Sicherheitspolitik die optimistische Prognose einer „neuen, verheißungsvollen Ära in und für Europa".[683] Diese Sichtweise folgte einem universellen Ansatz. Denn die grundsätzliche Einschätzung fußte darauf, dass, hinsichtlich künftiger außen- und sicherheitspolitischer Anforderungen, „Sicherheit in Europa" in Zukunft „weniger durch militärische Faktoren" als vielmehr durch ein breites Spektrum verschiedener nicht-militärischer Instrumente bestimmt bzw. „gewährleistet" werden müsse.[684] Auch hierbei war nicht nur ein gewisser Fortschrittsoptimismus erkennbar, sondern ebenso ein friedenspolitischer Ansatz für die Ausgestaltung der künftigen Außenpolitik im Kontrast zur bisherigen Logik des rein militärischen Ansatzes. Der durch den Wegfall des bisherigen Bedrohungsszenarios aus

---

[680] Vgl. Genscher, PlPr. 11/226, 20.09.1990, S. 17804.
[681] Vgl. AA 201-360.90, Irak/Kuwait-Konflikt, 03.09.1990, in: PA AA B14 - 151.181.
[682] Vgl. AA an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, Auswärtige Angelegenheiten-ausländische Streitkräfte, 16.07.1991, in: PA AA B 14 - 161.159.
[683] Vgl. Vgl. AA 201-360.00 an Referat 209 im Hause, Rahmenrichtlinie für die Gesamtverteidigung, 15.02.1991, in: PA AA B 14-151.163.
[684] Vgl. AA an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages, Auswärtige Angelegenheiten-ausländische Streitkräfte, 16.07.1991, in: PA AA B 14 - 161.159.

der Blockkonfrontation frei gewordene Handlungs- und Gestaltungsspielraum wurde in positiver Weise für die Außen- und Sicherheitspolitik veranschlagt – zugunsten eines nunmehr wiedervereinten Deutschlands in der führenden Rolle eines Friedenstifters.[685]

Veränderte Vorzeichen

Unterhalb dieser für die Außenpolitik allgemein angelegten Fortschrittsnarrative lief die Debatte um Auslandseinsätze auf verschiedenen Ebenen jedoch unvermindert weiter. Die Ereignisse aus Wiedervereinigung und Ende der Blockkonfrontation hatten den andauernden Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit um die Frage einer Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet deutscher Streitkräfte nur einen kurzen Aufschub verschafft. Dabei wirkten die Konsequenzen und Folgewirkungen des Umbruchs weniger wie eine grundlegend neue als vielmehr wie eine zusätzliche Triebfeder eines sich ohnehin schon seit Längerem anbahnenden Prozesses. So zeichnete sich auch beim transatlantischen Bündnis eine fundamentale konzeptionell-strategische Veränderung ab, in deren Kontext auch der künftige Stellenwert der Bundeswehr neue Relevanz erhielt. Die Neuausrichtung hin zu kleineren, schnelleren und mobilen Krisenreaktionskräften sowie eine Ausweitung des potentiellen Interessengebietes künftig auch auf Regionen jenseits der europäischen Peripherie stellten dabei zwei Merkmale dar. Diese grundlegenden Richtungsentscheidungen betrafen auch die neue Bundesrepublik und insbesondere die Bundeswehr.[686]

Gerade das out-of-area-Problem, aber auch die Frage einer umfassenderen Beteiligung an UN-Missionen hatten die Bundesrepublik wie geschildert schon seit Längerem und in unterschiedlicher Intensität begleitet. Die Ereignisse des Umbruchs 1990 und dann wenig später auch des Golfkonfliktes verhalfen diesem ungeklärten Sujet zu neuer Aktualität. Neben der Integration von ehemaligen NVA-

---

[685] Vgl. AA Abteilungsleiter 2 über Chef BKamt und BK, Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündnisgebietes („out of area"), 17.08.1990, in: BArch B 136/34363.

[686] Vgl. Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: NATO 2000.Transatlantische Sicherheit im Wandel, Wiesbaden 1999., S. 54f u. S. 85f.; Haftendorn 2001, S. 370f., S. 380f. u. S. 392f.; Londoner Erklärung, in: Europa-Archiv, 17/1990, D 456-600; AA 201-360.00 an das Referat 209 im Hause, Rahmenrichtlinie für die Gesamtverteidigung, 15.02.1991, in: PA AA B 14- 161.163; 201-360.00, Gesprächsvorschlag – Zur sicherheitspolitischen Lage, 03.06.1991, in: PA AA B 14 - 161.163; Varwick: Das neue strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2010, S. 23-29, hier S. 25f.

Strukturen und der Reduzierung der Gesamttruppenstärke galt die Neubewertung des bisherigen Credos einer exklusiven Landes- und Bündnisverteidigung als größte Baustelle. Teile dieser Maxime waren mit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation quasi über Nacht obsolet geworden.[687] Dabei zeichnete sich auf der politischen Ebene schon früh ab, dass auch die Frage nach der Aufgabe und Struktur der künftigen Armee untrennbar mit den tiefgreifenden Ereignissen und Entwicklungen des Umbruchs verknüpft sein würde, wie etwa Verteidigungsminister Stoltenberg bereits Ende 1989 bei einer Regierungserklärung aufwarf:

> „Wenn wir [...] über die Lage und den Auftrag der Bundeswehr in den 90er Jahren sprechen, so geschieht dies unter dem Vorzeichen des stärksten Umbruchs in der Weltpolitik seit 1945."[688]

Der Wandel gerade beim Themenkomplex Sicherheit und Streitkräfte war also eingeläutet. Jetzt stellte sich nur die Frage, wie genau er aussehen bzw. sich ausgestalten würde. Zunächst stand die allgemeine Überzeugung im Raum, dass dem „tiefgreifenden politischen und sicherheitspolitischen Wandel in Europa" und den damit verbundenen, teils massiven Einschnitten in Sachen Bundeswehr zum Trotz, Stichwort Truppenreduzierung, keinerlei Zweifel bestünden, mit der neuen Armee in „Struktur und Auftrag" auch den künftigen Anforderungen gerecht zu werden, wie das BMVG auf eine Anfrage im Parlament Ende 1990 verlauten ließ.[689] Dies reihte sich ein in das Credo der vollumfänglichen Handlungsbereitschaft, welches unter anderem von Kanzler Kohl für das wiedervereinigte Deutschland als Signal an die Welt ausgegeben wurde. In puncto Streitkräfte ähnelten diese Bekenntnisse und Absichtserklärungen jenen Leitmotiven, die auch schon zuvor kursierten waren. Bei der Regierungserklärung zum feierlichen Vollzug der Einheit am 04. Oktober 1990 bekannte sich Kohl zur ausgegebenen Prämisse, dass dem „vereinten Deutschland" nunmehr an „eine größere Verantwortung in der Völkergemeinschaft" zukomme, die sich auch als Resultat aus der Wiedervereinigung ableitete. Der absehbaren und

---

[687] Vgl. Stoltenberg, Gerhard: Sicherheitspolitische Verantwortung während der „friedlichen Revolution" in Ost und West, in: Thoß, Bruno (Hrsg.): Vom Kalten Krieg zur deutschen Einheit. Analysen und Zeitzeugenberichte zur deutschen Militärgeschichte 1945 bis 1995, München 1995, S. 447-452, hier S. 449f.

[688] Dr. Stoltenberg, CDU: Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung: Die Bundeswehr in den 90er Jahren, in: PlPr 11/182, 07.12.1989, S. 13985.

[689] Vgl. Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Wimmer vom 04.12.1990 auf die Anfrage der Abgeordneten Fuchs (SPD): Haltung der Bundesregierung zur Auffassung von Bundesverteidigungsminister Dr. Stoltenberg über die zukünftigen Anforderungen an die Bundeswehr, in: Drs 11/8524, 07.12.1990, S. 31; Haftendorn 2001, S. 391f.

sich ankündigenden Neuordnung des bisherigen Paradigmas von Sicherheit und Streitkräften wurde das Narrativ eines verstärkten Engagements des wiedervereinten Deutschlands bei der internationalen Friedenssicherung vorangestellt. Eine umfangreichere Beteiligung an internationalen Missionen der UN schien, das hatte sich bereits in den Jahren zuvor angedeutet, als kleinster gemeinsamer Nenner eines langen und komplizierten Prozesses, bei dem es bis dato weder eine rechtliche Lösung noch ein politisches Ergebnis gab. Nun jedoch, unter neuen Vorzeichen, lag die Verantwortung des wiedervereinten Deutschlands, so der Einheitskanzler in seiner Regierungserklärung, dementsprechend auch „nicht zuletzt" in der „Wahrung des Weltfriedens".[690]

Entlang dieser Parameter fächerte sich die Frage künftiger Auslandseinsätze auf, die sich damit aus den vorangegangenen Phasen einerseits und dem Zeitgeist aus Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konfliktes andererseits zusammensetzte und ihre Fortsetzung fand. Genau daran knüpften, neben Kanzler Kohl, nicht nur weitere Regierungs- und Koalitionsmitglieder, sondern auch etliche andere Akteure unterschiedlicher politischer Couleur an. Viele griffen den argumentativen Faden wieder auf und reihten sich – mit Ausnahme eines überwiegenden Teils von Bündnis 90/Die Grünen – in den Chor der Forderungen eines zu vollziehenden Kurswechsels hin zu deutschen Blauhelmen ein. Die Beweggründe und Motive mochten in Teilen zwar verschiedenen sein, im Kern jedoch wiesen sie in die gleiche Richtung.[691]

Vieles von der inhaltlichen Ausrichtung und Dynamik bei der Selbstverständigung über das Thema Auslandseinsätze im Kontext der Wiedervereinigung knüpfte dort an, wo sich die Debatte in Politik und Öffentlichkeit bereits Ende der 1980er festgehangen hatte.[692] Selbst aus dem FDP-geführten Außenministerium gab Außenminister Genscher, zuvor eher zu den Traditionalisten zählend, im Parlament zur künftigen Ausrichtung kund, dass ein zunächst unveränderter „Auftrag" der Bundeswehr zur „Friedenssicherung" im Rahmen „einer kooperativen

[690] Vgl. Bundeskanzler Kohl, CDU: Abgabe einer Erklärung zur Politik der ersten gesamtdeutschen Bundesregierung, in: PlPr 11/228, 04.10.1990; Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Wimmer vom 04.12.1990 auf die Anfrage der Abgeordneten Fuchs (SPD): Haltung der Bundesregierung zur Auffassung von Bundesverteidigungsminister Dr. Stoltenberg über die zukünftigen Anforderungen an die Bundeswehr, in: Drs 11/8524, 07.12.1990, S. 31.
[691] Vgl. Görtemaker 2009, S. 78f.
[692] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.

Sicherheitspolitik“ allgemein bestehe – jedoch, und das war der Unterschied, als wiedervereinigtes Deutschland unter „veränderten Umständen“.[693] Auch etliche Stimmen aus den Reihen der oppositionellen Sozialdemokraten schlossen sich der Aufbruchsstimmung und perspektivischen Veränderung an, wenn auch ähnlich zaghaft wie Außenminister Genscher. Einerseits mahnte der stellvertretende Bundesvorsitzende und designierte Kanzlerkandidat Lafontaine bei der Frage des künftigen Zuschnitts von Aufgaben- und Einsatzgebiet – was bereits unter dem Eindruck der sich zuspitzenden Golfkrise geschah – an, beim Thema internationaler Einsatzbeteiligungen „Zurückhaltung an den Tag zu legen“.[694] In puncto UN, Weltfrieden und Blauhelmen glich der Aufschlag des SPD-Chefs jedoch dem, was mit der Wiedervereinigung mittlerweile nahezu Konsens geworden zu sein schien:

> „Mit dem Bestehen der deutschen Einheit bin ich jetzt auch dafür, daß wir im Rahmen von UNO-Einsätzen und UNO-Beschlüssen – aber nur dort – mit der Bundeswehr auch außerhalb der NATO tätig werden, aber nur im Rahmen der UNO und nur auf der Grundlage von Beschlüssen der UNO.“[695]

Mit Ausnahme der Grünen begannen nahezu alle Parteien mehrheitlich – rhetorisch wie programmatisch – die Weichen perspektivisch in Richtung künftiger UN-Missionsbeteiligungen zu stellen. Nur bei der grünen Partei blieb es, zumindest so weit wahrnehmbar, bei einer überwiegenden Ablehnung von Einsätzen deutscher Soldaten generell über das Spektrum der Landes- und Bündnisverteidigung hinaus. Bei einigen Grünen-Parlamentariern traf allein die geplante Umstrukturierung der Bundeswehr zur Reduzierung auf 370.000 Mann auf Kritik. Hier sah man einen fatalen Gesinnungswandel für die Außen- und Sicherheitspolitik sich anbahnen. Das eigentliche Ziel der Regierung Kohl der Umstrukturierung der Bundeswehr sei eine geplante Militarisierung und weltgerichtete General-Mobilmachung, so der Vorwurf. Es würden künftig „kleine, hochmobile, feuerkräftige Einheiten“ geschaffen, die „flexibel als Instrument für Eventualfälle aller Art an beliebigen Orten“ der Welt eingesetzt werden könnten. Den geforderten UN-Blauhelmeinsätzen wurde lediglich eine Schein- und Deckmantelfunktion zugesprochen, denn auch die NATO strebe seit Jahren kontinuierlich nach „out-of-area-Aktionen“, so ein Einwand der

[693] Vgl. Genscher, FDP: Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung. Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: PlPr 11/226, 20.09.1990, S. 17806.
[694] Vgl. Lafontaine SPD, PlPr 11/226, S. 17810f.
[695] Voigt SPD, PlPr 11/226, S. 17830.

Grünen zur geplanten Neuausrichtung der Streitkräfte.[696] Auf Seiten der Kritiker stand hier die Sorge vor einer Stellvertreterdiskussion und einem Abgleiten ins Uferlose bei der Außen- bzw. Einsatzpolitik im Raum, die Bundeswehreinsätzen jeglicher Art Tür und Tor öffnen würde. Demgegenüber sollten gemäß dem pazifistischen Grundgedanken auch weiterhin nichtmilitärischen Mitteln und Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens Vorrang gegeben werden. Den Gedanken und Planspielen zugunsten einer deutschen Armee in weltweitem Einsatz wurde eine klare Abfuhr erteilt:

> „Unser Beitrag zum Frieden in der Welt kann und muß wahrlich ein anderer sein, als die Bundeswehr in der Welt herumzuschicken."[697]

An der Absicht, dass „die Bundesrepublik in Zukunft" bereit sei, „bei internationalen Krisen neue Verpflichtungen zu übernehmen", schien zumindest mehrheitlich auf der politischen Ebene im Zeichen nunmehr „gewachsener Verantwortung" kaum noch Zweifel zu bestehen, wie auch der FDP-Vorsitzende Lambsdorff in einem Interview im August 1990 bekannte.[698]

Diese argumentative Stoßrichtung war als Leitmotiv nahezu unhinterfragt öffentlich, aber auch bei der regierungsinternen Behandlung des Themas zum Standardrepertoire als Antwort auf die Einsatzfrage geworden. „Verantwortung" und „Gewicht" der Bundesrepublik „in der Welt" waren Schlagworte, die auch nach Auffassung von Verteidigungsminister Stoltenberg bereits „in den letzten zehn Jahren größer geworden" seien und nun den Maßstab zur Ausgestaltung des künftigen Aufgaben- und Einsatzgebietes der Bundeswehr bildeten. Jetzt kamen die Wiedervereinigung, das Ende des Ost-West-Konfliktes und wenig später auch der Golf-Konflikt hinzu.[699] Die Bremsen, die schon vorher gelockert waren, schienen endgültig gelöst. Nach „Überwindung des Ost-West-Gegensatzes" und „Herstellung der deutschen Einheit" sei man nunmehr „bereit", so auch Außenminister Genscher bei einer Rede vor dem Deutschen Bundeswehr-Verband Anfang September 1990 zum künftigen außenpolitischen Kurs des geeinten Deutschlands, „Verantwortung für die

---

[696] Vgl. Beer Grüne, PlPr 11/226, S. 17843 u. 17844.
[697] Häfner Grüne, PlPr 11/226, S. 17825.
[698] Vgl. Lambsdorff, zur Diskussion über die Frage des Einsatzes der Bundesmarine im Persischen Golf, in: DLF 21.08.1990, Informationen am Morgen, in: BArch B 136/34363.
[699] Vgl. Stoltenberg, Wir müssen uns mehr Handlungsmöglichkeiten schaffen, Die Welt 30.08.1990, in: BArch B 136/34363.

Sicherung des Weltfriedens im Rahmen der Vereinten Nationen zu übernehmen". Dass es dieses Bekenntnis nun auf das künftige Engagement und Aufgabengebiet der deutschen Streitkräfte in punkto UN-Missionen zu übertragen galt, daran ließ der Außenminister keinerlei Zweifel und wies der Truppe diesbezüglich aufgrund ihrer inneren wie inhaltlichen Charaktereigenschaften zugleich eine besondere Qualität und Eignung zu. Die Bundesregierung sei davon überzeugt,[700]

> „daß die Soldaten der Bundeswehr durch ihre innere Haltung und die Qualität ihrer Ausbildung besonders geeignet sind, Friedensaufgaben im Rahmen der Vereinten Nationen zu erfüllen".[701]

Die Bundeswehr als zukünftiges Aushängeschild des weltweiten friedenspolitischen Engagements eines wiedervereinten Deutschlands: Dieses Bild was schon länger gefordert worden, aber ebenso lange sowohl rechtlich als auch historisch bedingt undenkbar erschienen. Mit Ende der deutschen Teilung und Auflösung der bisherigen Blockkonfrontation erhielten die Forderungen nach einer Neuausrichtung und nicht zuletzt Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet neuen Aufwind. Plötzlich war die Bundeswehr geradezu geeignet für neue Missionen. Dies fügte sich besonders in das Narrativ, dass die als Konsequenz aus der Überwindung der Teilung beider deutscher Staaten hervorgehende Armee der Einheit nunmehr mit neuer Qualität versehen werde und eine neue Rolle und Verantwortung zu übernehmen bereit sei.[702]

Hinzu kam, dass sich mit der Wiedervereinigung in dem Punkt ebenso ein internationaler Erwartungsdruck bezüglich eines umfangreicheren Engagements einstellte. Gerade dieser sollte nur wenig später mit dem Ausbruch des Zweiten Golfkriegs zur ernsten Belastungsprobe werden. Es herrschte ein anderes, ein verändertes politisches Klima, in dem beim Thema Auslandseinsätze einiges in Bewegung gekommen war – und der Bundesregierung unmittelbar ein rauer Wind entgegenschlug. Dies betraf nicht nur die UN-Missionen, sondern ebenso das Feld der out-of-area-Operationen.[703] Eine interne Bewertung aus dem Kanzleramt verwies neben den zahlreichen öffentlichen Bekundungen explizit darauf, dass neben einem

---

[700] Vgl. Genscher, Rede des Bundesministers des Auswärtigen Hans-Dietrich-Genscher vor dem Verbandstages am 06. September 1990 in Leverkusen, in: BArch B 136/34363.
[701] Ebd., S. 11.
[702] Vgl. Epkenhans 2012, S. 55-62; Breitwieser 2012, S. 43-53.
[703] Vgl. Conze 2009, S. 853f. u. S. 876f.

„gestiegenen weltpolitischen Gewicht“ auch die „politischen Voraussetzungen für ‚out-of-area‘ Einsätze“ sich „gegenüber der Vergangenheit geändert“ hätten. Dies resultierte nicht zuletzt aus dem Umstand, dass die „besonders bedrohliche Gefahr nicht vorhersehbarer Reaktionen des Warschauer Paktes an der Nahtstelle Deutschland bei internationalen Krisenlagen“ nunmehr „praktisch weggefallen“ sei, so die Lagebeurteilung aus dem Kanzleramt. Jedoch sei man, so die Analyse weiter, gerade „aufgrund der uns gegenüber bewiesenen Solidarität unserer Verbündeten“ während des Einigungsprozesses „in höherem Maße“ als vorher gefordert, „weltpolitische Verantwortung mitzutragen“. Diese aus dem erfolgreichen und friedlichen Vollzug der deutschen Wiedervereinigung resultierende Erwartungshaltung floss als zusätzliche Facette nebst der eigenen Ansprüche in die Neuvermessung der Einsatzfrage mit ein und verschob das Pendel sukzessive zugunsten von künftigen UN-Blauhelmsoldaten. Ähnlichkeiten und Parallelen zur Debattenphase nach dem UN-Beitritt waren nicht von der Hand zu weisen – auch und insbesondere, was Fragen nach dem Stellenwert bzw. Handlungsspielraum des Grundgesetzes, der Vergangenheit oder der internationalen Verantwortung der Bundesrepublik anging.[704]

Das Ob schien geklärt bzw. sich im Zuge der Überwindung der Teilung aufgelöst zu haben – blieb nur die Frage nach dem Wie. Hier knüpfte die Debatte unmittelbar an jene Ambivalenz an, die für die bisherige Dynamik und Widersprüchlichkeit so kennzeichnend war. Während die politische Notwendigkeit nunmehr gegeben schien und nahezu parteiübergreifend als Folge und Konsequenz auch aus dem Wiedervereinigungsprozess veranschlagt wurde, offen war immer noch die Frage der rechtlichen Handhabung bzw. des Handlungsspielraums. Hier stand zunächst die nach wie vor umstrittene Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen des Grundgesetzes im Raum.[705]

Während somit vieles für eine Loslösung vom traditionellen, eng interpretierten Sicherheitsverständnis sprach, blieb die Frage nach Status und Umgang mit der rechtlichen Problematik zunächst ungeklärt. Das galt nicht zuletzt auch für die Regierungskoalition selbst. Nach wie vor existierten unterschiedliche Ansichten etwa darüber, ob eine Verfassungsänderung für den nötigen Handlungsspielraum

[704] Vgl. Teltschick, Abteilungsleiter 2, Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündnisgebietes („out-of-area“), hier: Verfassungsrechtliche Schranken, 17.08.1990, in: BArch B 136/34363.
[705] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.; Breitwieser 2012, S. 43f.

überhaupt erforderlich – und wenn ja, wie sie aussehen könnte. Ein Streitpunkt der die Debatte bereits zuvor maßgeblich geprägt hatte, war nach wie vor, ob die bestehenden Grundgesetzbestimmungen nicht schon längst einen Einsatz zulassen würden. An dieser Unklarheit hatte sich zunächst auch mit der Wiedervereinigung und dem Ende des Ost-West-Konfliktes nichts geändert.[706] Dieses Dilemma hatte die politischen Verantwortlichen in der Bundesrepublik schon lange beschäftigt hatte, auch wenn dies nicht immer offen eingestanden wurde. Dies gestand etwa auch Verteidigungsminister Stoltenberg in einem Zeitungsinterview vom August 1990 ein, indem er diesen Umstand gegenüber den Forderungen nach „mehr Handlungsmöglichkeiten" unumwunden als Hemmnis darstellte. Gerade bei der „Diskussion über die Beteiligung an Friedensaktionen der UNO" sei „in der Vergangenheit […] die Verfassung unterschiedlich ausgelegt worden". Diese Uneinigkeit wirke bis heute nach, so Eingeständnis und Klage des Verteidigungsministers zugleich: „Diese unterschiedliche Auslegung macht uns zu schaffen."[707]

Als besonders problematisch erwies sich in dem Zusammenhang, dass gerade innerhalb des Kreises der zuständigen Regierungsverantwortlichen selbst über einen langen Zeitraum keine einhellige Interpretation erzielt werden konnte. Die divergierenden Meinungen des grundgesetzlich gegebenen Handlungsspielraums in der Einsatzfrage hatten sich bislang zu keiner wirklich tragfähigen Sprachregelung oder gar Praxis durchringen können.[708] Gerade diese bisherige Lesart stand den immer drängenderen Forderungen, „die Bundeswehr an Friedensmissionen der sogenannten ‚Blauhelme' zu beteiligen", nunmehr im Weg. Zwar hatten bereits ein Jahr vor der Wiedervereinigung 1989 „einige interne Gespräche in der Bundesregierung" stattgefunden, um sich auf „eine einheitliche Auslegung der Verfassung zu einigen" – jedoch ohne Ergebnis. Trotz andauernder Diskussionen und eines sich abzeichnenden Stimmungswandels sei eine Lösung „nicht erreichbar" gewesen, so das Eingeständnis des Verteidigungsministers.[709]

---

[706] Vgl. ebd.
[707] Vgl. Stoltenberg, „Wir müssen uns mehr Handlungsmöglichkeiten schaffen", in: Die Welt, 30.08.1990, in: in: BArch B 136/34363.
[708] Vgl. AL 2, 06.10.1989, in: BArch B 136/34363.
[709] Vgl. Stoltenberg, „Wir müssen uns mehr Handlungsmöglichkeiten schaffen", in: Die Welt, 30.08.1990, in: in: BArch B 136/34363.

Das Problem war nach wie vor im Politischen verortet. Sinnbildlich verdeutlichte diesen offenkundig unüberwindbaren Gegensatz ein Dissens innerhalb der Regierung zwischen Außen- und Innenministerium von Anfang 1990. Bei einer Fragestunde im Bundestag zur künftigen Beteiligung von Bundeswehreinheiten an UN-Missionen hatte die Staatsministerin des Auswärtigen Amtes auf die bislang gängige Sprachregelung ebenjener verfassungsrechtlicher Schranken hingewiesen, nach der ein „Einsatz out-of-area" nicht möglich sei. Diese Aussage wurde nur wenig später in einem Schreiben von Innenminister Schäuble, der sich für eine extensivere Auslegung des rechtlichen Ermessensspielraums stark machte, offen kritisiert. Dieser Widerspruch zeugte nicht nur vom Versuch des Innenministers, die Position des AA in Zweifel zu ziehen und damit die Lesart aus dem Außenministerium zu konterkarieren, sowie neuerlich von einem parteipolitischen Kräftemessen über die Deutungshoheit beim Thema Auslandseinsätze. Es verdeutlichte auch, wie schwer sich die Politik nach wie vor mit der Frage nach der künftigen Einsatzpraxis der Bundeswehr tat.[710] Die Replik aus dem Außenministerium ließ wiederum nicht lange auf sich warten. Genscher, in der Frage bislang eher zurückhaltend in Erscheinung getreten, warf dem Amtskollegen seinerseits vor, den bisherigen Konsens über Nacht aushebeln und über Bord werfen zu wollen, und warnte eindringlich vor einem Ausufern der Frage bzw. einem politischen Dammbruch. Im Außenministerium sorgte man sich jedoch nicht nur vor Schnellschüssen mit unabsehbaren Konsequenzen, sondern kritisierte zugleich die Bestrebung, die bisherige Auslegung und Handhabung als Mindermeinung abzutun. Zudem attestierte das Außenministerium der Einsatzfrage eine solche Tragweite und Bedeutung, dass nicht einfach im Affekt darüber entschieden werden könne. Jegliche Entscheidung würde sich, so die Mahnung, automatisch auch „auf andere Einsatzformen auswirken". Auch sei dies ein Versuch, die Haltung des Außenministeriums als Einzelmeinung und „zunehmend isolierte […] Position" darzustellen, um einen Sinnes- und Deutungswandel zu suggerieren bzw. einzuleiten. Hiervor verwahrte man sich in Person von Genscher in aller Deutlichkeit und warnte vor übereiligen Schritten:

[710] Vgl. Adam-Schwätzer, Fragestunde des Deutschen Bundestages, 19.10.1989, in: BArch B 136/34363.

> „Es geht nicht um Stellungnahmen im Streit von Verfassungsrechtlern, sondern um Grundsatzentscheidungen größter Relevanz insbesondere auch für den Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik."[711]

Wie hoch die Debatte und deutsche Selbstverständigung in Sachen Auslandseinsätze trotz der immer offener und zahlreicher werdenden Stimmen pro etwa UN-Blauhelmmissionen loderte, wurde nicht allein am Streit zwischen Innen- und Außenministerium deutlich. Vielmehr hinkte die prophezeite Realität in Sachen Sicherheit und Streitkräfte gerade beim Thema erweiterte Einsatzmöglichkeiten schon von Anfang an dem skizzierten neuen Narrativ eines wiedervereinten, wiederhergestellten, handlungsbereiten und verantwortungsvollen Deutschland hinterher.[712] Das brachten auch zwei weitere regierungsinterne Dokumente aus der Phase der Wiedervereinigung deutlich zum Ausdruck. Ein Schreiben aus dem Kanzleramt kritisierte einen „politischen Widerstand", der die Auseinandersetzung um künftige Einsätze der Bundeswehr umgebe und einer möglichen Verwendung außerhalb des NATO-Rahmens in der Frage des verfassungsrechtlichen Handlungsspielraums entgegenwirke. Es war längst eine politische Grundsatzfrage mit lediglich verfassungsrechtlichem Kern, über die im Zuge des Einheitsprozesses nun umso intensiver gerungen wurde. Teltschik, in seiner Funktion als Amtschef und Kanzlerberater und auch schon vorher als prominenter Fürsprecher der weniger restriktiven Einsatzpraxis in Erscheinung getreten, und sein Haus kritisierten in der Beurteilung, dass als eine „Konsequenz" bei der künftigen „Entscheidung über ‚out of area-Einsätze' der Bundeswehr zwischen wirklich zwingenden und solchen rechtlichen Argumenten" unterschieden werden müsse, „hinter denen sich vor allem politischer Widerstand" verberge. Eine deutliche Kritik und ein wiederkehrender Vorwurf, sich einer etwaigen Scheindebatte zu unterwerfen und nicht dem politischen Opportunismus abzuschwören.[713]

Offiziell galt nach wie vor die bisherige Haltung und Praxis der Regierung, wie etwa vom Außenminister in einer Ansprache gegenüber den Soldatinnen und Soldaten vorgebracht. Genscher wies auf eine gewisse Tradition und Eindeutigkeit

---

[711] Bundesminister des Auswärtigen an den Bundesminister des Innern Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, 10.01.1990, in: PA AA B 14-151.180.
[712] Vgl. Nikutta 1991, S. 71f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[713] Vgl. Schreiben von AL 2 über Chef BKamt, BK: Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Bündnisgebietes („out of area"), 17.08.1990, in: BArch B 136/34363.

in der „Rechtsauffassung“ hin, wie sie bislang von allen „Bundesregierungen“ vertreten worden sei:

> „Die Haltung der Bundesregierung zur Entsendung von deutschen Streitkräften in die Krisenregion ist eindeutig: Das Grundgesetz erlaubt nicht die Entsendung von Truppen außerhalb des Bündnisgebietes.“[714]

Genau zwischen diesen Parametern changierte die Debatte unter dem Eindruck von Wiedervereinigung und Ende des Ost-West-Konfliktes. Es war die Fortsetzung einer seit Langem schwelenden Debatte, die nunmehr unter neuen Vorzeichen mit neuer Dynamik in eine neue Phase eingetreten war. Die Probleme und Differenzen jedoch blieben erst einmal dieselben. Daran änderte auch der eingeleitete Prozess der außen- und sicherheitspolitischen Neuausrichtung zunächst nichts. Während die eine Seite immer direkter eine umgehende Ausweitung der Einsatzpraxis forderte und forcierte und zugleich die bisherige Haltung weiter legitimatorisch unterminierte, stemmten sich andere gegen einen unmittelbaren Kursschwenk und Schnellschüsse – und beharrten auf einer weiterhin restriktiven Verfahrensweise in puncto weitergehende Einsätze deutscher Soldaten im Ausland. Eine Lösung aus diesem Dilemma schien, trotz der neu gewonnen Kräfte aus der Wiedervereinigung, zunächst nicht in Sicht, obwohl Anspruchs- und Erwartungshaltungen inner- wie außerhalb des wiedervereinten Deutschlands eine eindeutige Sprache sprachen.[715]

Grundgesetz für Blauhelme

Überparteilicher Konsens – mit Ausnahme der Grünen – schien lediglich in einem Punkt zu bestehen: Am ehesten zeichnete sich ein Kompromiss ab in der Frage einer möglichen wie notwendigen Grundgesetzänderung, die einigen als Ausweg aus dem Dilemma galt. Dem lag folgende Logik zugrunde: Wenn man sich schon auf keine einheitliche Lesart, Interpretation und Auslegung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten verständigen konnte, dann blieb nur deren Änderung bzw. Anpassung. Politisch war dies ein gewichtiger Schritt, der eine Zweidrittelmehrheit im Parlament voraussetzte.[716] Damit fanden zwei Parameter bei den Parteien – außer bei den Grünen – mehrheitlich Zustimmung: Ohne ein Grundgesetzänderung sei –

[714] Rede des Bundesministers des Auswärtigen, 06.09.1990, in: BArch B 136/34363.
[715] Vgl. Nikutta 1991, S. 71f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[716] Vgl. ebd.

erstens – eine weitergehende Beteiligung der Bundeswehr nicht möglich; diese solle sich allerdings– zweitens – auf internationale Friedensmissionen der UN beschränken.[717] Diese Zielvorgabe ließ sich zugleich in puncto Außenpolitik nahtlos in das Narrativ eines verantwortungsbewussten, engagierten und weltweit aktiven Friedenstifters einfügen: Als Konsequenz aus der Wiedervereinigung galt es „bei internationalen Krisen" in Zukunft „neue Verpflichtungen" auch mit der Bundeswehr zu übernehmen. Diesen Schritt „müsse" man zudem auf Dauer gehen, wie etwa auch der FPD-Vorsitzende Lambsdorff in einem Interview im August 1990 bekräftigte, um „der gewachsenen Verantwortung" des Landes gerecht zu werden.[718]

In Anbetracht der langwierigen Debatte, des mühsamen Verständigungsprozesses und tiefgreifender Veränderungen zur Schwelle der 1990er Jahre schien es wenig verwunderlich, dass der sich hier anbahnende Kompromiss von den beteiligten Protagonisten vielfältig als Teil des Gesamtpakets künftiger Verfassungsänderungen im Einigungsvertrag positiv gerahmt und in gewisser Weise als Durchbruch bewertet wurde; und diesen Durchbruch versuchten sowohl Regierungs- als auch Oppositionsseite für sich zu beanspruchen. Weitaus gewichtiger für die Debatte und Klärung der Frage künftiger Missionsbeteiligungen im internationalen Kontext war jedoch, dass dies eher als ein langfristiger Prozess gedacht wurde. Die Internationalisierung der Bundeswehr, gewissermaßen eine Transformation zu einer Art Armee im Einsatz, brauche „selbstverständlich seine Zeit" und könne „nicht im Handumdrehen geschehen", wie Lambsdorff im obigen Interview betonte.[719] Hinzu kam, dass das Thema Auslandseinsätze bzw. die mögliche Beteiligung an Missionen der Vereinten Nationen nur als „eine der großen Gestaltungsaufgaben der Zukunft" bei der Neuordnung und Neuausrichtung der Streitkräfte eingeordnet wurde. Die Losung, mehr Handlungsmöglichkeiten und -fähigkeiten anzustreben, wurde zum Gebot der Stunde im Einigungsprozess und sollte zugleich Tatendrang signalisieren. „Wir müssen uns mehr Handlungsmöglichkeiten schaffen", forderte etwa auch Verteidigungsminister Stoltenberg in einem Zeitungsinterview Ende August 1980.

[717] Vgl. u.a. Vogel, Zur Diskussion über einen möglichen Bundeswehreinsatz unter UNO-Führung, SR Journal, 10.09.90, in: B 136/34363.
[718] Vgl. Lambsdorff, zur Diskussion über die Frage des Einsatzes der Bundesmarine im Persischen Golf, DLF 21.08.1990, in: BArch B 136/34363.
[719] Vgl. ebd.

Soldaten der Bundeswehr als Teil einer internationalen UN-Friedenstruppe schienen da das wahrscheinlichste Szenario[720]

Als problematisch sollte sich jedoch erweisen, dass die politischen Verantwortlichen im wiedervereinigten Deutschland weder ausreichend Zeit noch Verständnis für einen langsamen Anpassungsprozess hatten. Der Überfall des Irak auf das Nachbarland Kuwait unter Saddam Hussein und der sich anschließende Krieg am Golf führten dies dem wiedervereinigten Deutschland und der Regierung Kohl unweigerlich vor Augen. Die Debatte war nicht zu einem Ende gelangt, sie hatte vielmehr erst begonnen. Mit der Eskalation am Golf kam all das in der Einsatzfrage hoch, was schon seit Langem gärte. Durch die Wiedervereinigung war zwar einiges in Bewegung geraten, allerdings ließen die kriegerischen Ereignisse am Golf und die spätere Intervention der internationalen Staatengemeinschaft die beiden Faktoren Zeit und Verständnis den politischen Verantwortlichen zügig abhandenkommen.[721] Hinzu kam, dass das Thema Auslandseinsätze in weiten Teilen der Bevölkerung nach wie vor auf große Skepsis und Ablehnung stieß. Laut einer Umfrage Anfang September 1990 sprach sich eine Mehrheit der Deutschen sowohl gegen eine Grundgesetzänderung als auch konkret gegen den Einsatz deutscher Soldaten in Krisenregionen außerhalb des NATO-Gebietes aus.[722] Zugleich schritt die Eskalation am Golf weiter voran und setzte die Regierung unter Druck, was letztlich der Einsatzfrage zusätzliche Brisanz verlieh. Schließlich wurde die neue Unübersichtlichkeit und das Abgleiten der Debatte in eine neue Phase von immer lauter werdenden Stimmen befeuert, die eine weitergehende Verwendung und Entsendung deutscher Soldaten schon jetzt für möglich oder angesichts der Geschehnisse am Golf sogar als nötig erachteten. Schlagenzeilen wie „Das Grundgesetz erlaubt den Blauen Helm“ und „Nicht verfassungswidrig“ bildeten da nur einen kleinen Teil der argumentativen Speerspitzen von Journalisten und Experten, die Zweifel und Unverständnis an der Position der Zurückhaltung der Regierung säten.[723] Ganz vorne mit dabei kursierte einmal mehr der Vorwurf einer reinen politischen Zweckmäßigkeit, wie ihn etwa

[720] Vgl. Stoltenberg, Wir müssen uns mehr Handlungsmöglichkeiten schaffen, Die Welt, 30.08.1990, in: BArch B 136/34363.
[721] Vgl. Nikutta 1991, S. 71f.; Harnisch 2006, S. 221f.
[722] Vgl. ALF 77/78, Die Bundeswehr als Friedenstruppe, in: BArch B 136/34363.
[723] Vgl. Das Grundgesetz erlaubt den Blauen Helm, SZ; Nicht verfassungswidrig, Die WELT 24.08.1990, beide in: BArch B 136/34363.

der Gastkommentar eines Staatsrechtlers in der Tageszeitung Die Welt mit beißender Kritik vorbrachte:

> „Aus dem Grundgesetz soll sich ergeben, daß wir keine Streitkräfte in die Golfregion, also außerhalb des Nato-Gebietes entsenden dürften. So ist es vereinbart und beschlossen, und so steht es in den Zeitungen – aber nicht im Grundgesetz."[724]

Diese Kritik reihte sich in Zweifel und Vorwürfe ein, die politischen Verantwortlichen der Regierung Kohl hätten die Verfassung nicht richtig gelesen oder interpretiert. In Zusammenhang mit der Frage eines Blauhelmeinsatzes ging ein anderer Zeitungsbeitrag sogar noch einen Schritt weiter. Hier war nicht nur die Rede von nicht ausgeschöpften Möglichkeiten, sondern auch von einer Pflicht zur „Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit". Man müsse „eben nur im Grundgesetz nachlesen – und sich dann andere Ausreden einfallen lassen, um sich der Pflicht zu entziehen", so beklagte einmal mehr der Vorwurf der Verantwortungsscheu.[725] Gerade dieser Anwurf sollte im Kontext des Golfkrieges erst richtig hochkochen.[726]

In genau diesem argumentativen Fahrwasser setzte sich die Debatte fort und sollte im Kontext eines sich zuspitzenden Golfkonfliktes einen neuen kulminativen Höhepunkt erreichen. Anders formuliert: Zwischen diesen Parametern – Erwartungshaltung und Selbstzuschreibung aus dem Wiedervereinigungsprozess bei gleichzeitiger Beibehaltung des Status quo auf der einen und angestrebter Grundgesetzänderung auf der anderen Seite, Skepsis und Ablehnung in der Bevölkerung sowie anhaltender Kritik in Medien und Expertenlandschaft – mäanderte Debatte um die Einsatzfrage fortan keineswegs beschaulich. Sie entzündete sich angesichts des Golfkrieges und des Zögerns der Regierung vielmehr zu einer hochgradig kontroversen Facette der sicherheitspolitischen Selbstfindung eines wiedervereinigten Deutschlands. Was folgte, war eine Debattenphase, die nun zwar sichtbar an die Oberfläche drängte und sichtbarer denn je war, deren Wurzeln aber eindeutig in der

---

[724] Nicht verfassungswidrig, Die WELT 24.08.1990, in: BArch B 136/34363
[725] Vgl. Das Grundgesetz erlaubt den Blauen Helm, SZ, in: BArch B 136/34363.
[726] Vgl. Conze 2009, S. 854f.; Chaouali, Marc: „Kanzler, schick die Tornados los!". Printmediale Berichterstattung im Zeichen des Golfkonflikts 1990/91, in: Gummert, Henrik/Henkel-Otto, Jelena/Medebach, Dirk (Hrsg.): Medien und Kulturen des Konflikts. Pluralität und Dynamik von Generationen, Gewalt und Konflikt, Wiesbaden 2017, S. 211-233, S. 211f.; sowie nachfolgendes Kapitel 5.2.

Zeit davor lagen. Es ging schließlich um weit mehr als nur um ein „Versteckspiel mit dem Grundgesetz“ und das Postulat, dass dieses eben keine „Zwangsjacke“ sei –wer „handeln“ wolle, müsse folglich „nicht an der Verfassung fummeln“.[727] Das Korsett, aus dem man nun so schwerlich herauskam, hatte sich die Bundesrepublik zuvor über Jahre hinweg selbst angelegt. Der Zweite Golfkrieg, das sollte sich nachfolgend zeigen, hob die Debatte um die Einsatzfrage und künftige Ausgestaltung des Sicherheitsverständnisses noch einmal auf eine ganz neue Ebene.

[727] Vgl. Versteckspiel mit dem Grundgesetz, SZ 14.08.1990, in: BArch 136/34363.

Ähnlichen Einfluss wie die Wiedervereinigung und damit einhergehende Transformationsprozesse auf die Debatte hatte auch der Ausbruch des sogenannten Zweiten Golfkriegs Anfang August 1990. Dieser Konflikt mit internationaler Dimension erlangte nicht nur weltweit Aufmerksamkeit, sondern an dessen Ende stand auch die US-geführte Militäroperation „Desert Storm" zur Befreiung Kuwaits unter Beteiligung zahlreicher auch westlicher Staaten. Bei den politischen Verantwortlichen der Bundesrepublik reifte damit schlagartig die Erkenntnis, dass die tiefgreifenden Veränderungen der in erster Linie positiv gedeuteten Umbruchsphase nicht „automatisch zu mehr Weltfrieden" führen würden.[728] Zwar gab es bereits im Sommer 1990 erste Anzeichen für eine bevorstehende Offensive des Irak, dennoch traf der Vorstoß irakischer Streitkräfte auf kuwaitisches Gebiet am 2. August die Weltöffentlichkeit weitgehend unvorbereitet.[729] Vor allem der Westen zeigte sich vom Vorgehen und dem Einmarsch des Irak ins kleine Nachbarland überrascht. Die Annexion des kuwaitischen Staatsgebietes, die Dimension der gewaltsamen Eskalation kurz nach Ende des irakisch-iranischen Bürgerkrieges und das schnelle Vorrücken der irakischen Armee riefen im Westen zunächst Unglauben, dann Erstaunen hervor.[730] All dies sollte sich im weiteren Verlauf maßgeblich auch auf die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr niederschlagen.

Der Westen und die internationale Gemeinschaft, zuvor noch von Aufbruchstimmung und Einheitseuphorie begleitet, befanden sich nunmehr im Krisenmodus. Wenige Wochen nach Beginn der Offensive des Irak konstatierte Außenminister Genscher im Plenum des Bundestags, die Krise am Golf respektive die „Aggression des Irak gegen Kuwait" habe „die Welt in eine schwere Krise gestürzt"[731]. Aus Sicht von Kanzler Kohl stellten die Ereignisse einen ernsten „Testfall" für die Handlungsfähigkeit der Internationalen Gemeinschaft dar.[732] Im weiteren Verlauf galt diese Nagelprobe nicht zuletzt für die Bundesrepublik selbst, in der die Debatte um Auslandseinsätze neuerlich hochkochte, und sollte die deutsche Selbstverständigung zum Thema Sicherheit und Streitkräfte nachhaltig prägen – war sie doch

[728] Vgl. Conze 2009, S. 853f; Görtemaker: Die Berliner Republik, S. 66f.
[729] Vgl. Greift Bagdad Kuwait an?, 23.07.1990, in: Der SPIEGEL, 30/1990.
[730] Vgl. Conze 2009, S. 853f; Görtemaker: Die Berliner Republik, S. 66f.
[731] Vgl. Genscher, PlPr 11/221, 23.08.1990, S. 17468.
[732] Vgl. Kohl, PlPr 11/228, 04.10.1990, S. 18028.

Gradmesser für das wiedervereinigte Deutschland und die ausgelobte neue internationale Verantwortung.[733]

Dass die Debatte neuerlich kulminierte, hatte zwei Gründe: Von Beginn ansetzte die internationale Staatengemeinschaft unter Führung der USA in der Krise auf Entschlossenheit gegenüber dem Irak und konzentrierte ihre Bemühungen auf die vollständige Wiederherstellung der Souveränität Kuwaits. Zugleich war die spätere Intervention der internationalen Staatenallianz in besonderem Maße von einem öffentlichen wie medialen Interesse begleitet, welches der Thematik und Auseinandersetzung innerhalb der Bundesrepublik eine zusätzliche Dynamik verlieh.[734] Unmittelbar nach Angriff des Irak auf das Nachbarland am 2. August 1990 und der Besetzung strategisch bedeutsamer Landesteile trat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammen. Noch am Tag des Einmarsches verurteilte das Gremium den Angriff und forderte den Irak umgehend zum „sofortigen und bedingungslosen Rückzug" seiner Streitkräfte auf.[735] Trotz der Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft in den Wochen und Monaten nach dem Überfall kam die irakische Führung den Forderungen des Sicherheitsrates nicht nach und verkündete schließlich die Annexion Kuwaits zur 19. Provinz des Irak.[736] Neben der Verhängung eines umfassenden Wirtschaftsembargos, das die irakische Führung zum Einlenken und vollständigen Rückzug ihrer Truppen bewegen sollte, verfügte der Sicherheitsrat über die Verabschiedung weiterer Resolutionen auch die Möglichkeit zur Ergreifung militärischer Maßnahmen zur Durchsetzung des Embargos und Wiederherstellung der Souveränität Kuwaits.[737]

Gerade die US-Administration unter Präsident Bush legte von Anfang an eine resolute Haltung gegenüber dem Irak an den Tag und bemühte sich, die internationale Ordnung in der Golfregion wiederherzustellen und jegliche

---

[733] Vgl. Helmut Kohl: Berichte zur Lage 1989-1998, Einleitung, Düsseldorf 2012; S. XLV.
[734] Vgl. Gemeinschaft, Fernschreiben 10.08.1990; Fernschreiben Nr. 2931, 10.08.1990; Fernschreiben Nr. 1320, 06.09.1990; Versteckspiel mit dem Grundgesetz, SZ, 14.08.1990, alle in: BArch B 136/34363; Kohl, Berichte zur Lage, 17.09.1990, S. 169 sowie 21.01.1990, S. 240 u. S. 241; Die Deutschen an die Front. Der SPIEGEL Nr. 06/1991; Es geht um Bündnisfähigkeit, in: FAZ 25.09.1990.
[735] Vgl. Paech, Norman: Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt, in: APuZ B24-25/2003, S. 35-44; Der Zweite Golfkrieg, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/210410/der-zweite-golfkrieg/ (abgerufen am 18.09.2023).
[736] Vgl. ebd.
[737] Vgl. ebd.

Expansionsbestrebungen unter Saddam Hussein zu stoppen.[738] Bush forderte von der Weltgemeinschaft und den internationalen Verbündeten nicht nur ein ebenfalls entschlossenes Vorgehen gegenüber dem Irak, sondern warnte zugleich eindringlich, dass im Falle eines Scheiterns jedwede „Hoffnung auf eine neue Weltordnung verloren“ ginge. Der Konflikt am Golf wurde so von Tag eins an in der Breite der Weltöffentlichkeit wahrgenommen und seine Beilegung an die Haltung und das Eingreifen der internationalen Staatengemeinschaft – gewissermaßen als Garantin zur Wiederherstellung des Friedens – geknüpft.[739] So machte sich die US-Administration bereits kurz nach der Invasion daran, militärische Stärke zu demonstrieren. Knapp eine Woche nach dem irakischen Einmarsch begann die Bildung einer internationalen Allianz unter Führung der USA. Auf Bitten Saudi-Arabiens, das sich seinerseits von der irakischen Aggression bedroht sah und internationalen Beistand ersucht hatte, sollte eine mögliche Ausweitung und ein Übergreifen des Konflikts verhindert werden. Für die sogenannte Operation „Desert Shield“ wurden weit mehr als 500.000 Soldaten entsandt, den Großteil der Truppen stellten die USA. In der Folge beteiligten sich weitere Nationen und begannen ebenfalls, Truppen und Material in die Region zu verlegen, um das multinationale Militärbündnis zu unterstützen.[740]

Die Ereignisse und die zügige Formierung eines internationalen Bündnisses, nicht zuletzt in Vorbereitung für ein etwaiges Eingreifen, ließen einmal mehr die Bundesregierung mit ihrer Haltung in Sachen Auslandseinsätze in den Fokus rücken. Die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft und insbesondere der US-Administration um Konfliktbeilegung notfalls auch unter Anwendung militärischer Zwangsmittel setzten die Regierung Kohl schon früh unter Druck.[741] Zwar verurteilte die Regierung Kohl die irakische Aggression gegenüber Kuwait aufs schärfste und teilte die Einschätzung, dass es sich dabei um einen Testfall für die internationale Gemeinschaft handle. Daran schloss sich die Absichtserklärung an, die Bemühungen des Sicherheitsrates zur Beilegung des Konfliktes selbstverständlich zu unterstützen und solidarisch den nötigen Beitrag zur internationalen Gemeinschaft zu leisten. Das Augenmerk der Kohl-Regierung richtete sich, ganz der

[738] Vgl. Zimmermann 2023, S. 318f.
[739] Vgl. Fernschreiben Nr. 4568, 21.12.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[740] Vgl. Zimmermann 2023, S. 318f.
[741] Vgl. ebd.

bisherigen Linie entsprechend, allerdings vorrangig auf finanzielle Unterstützungsleistungen. Nicht nur vor dem Hintergrund der finanziellen Belastungen aus der Wiedervereinigung sollte diesem gewissermaßen traditionellen deutschen Hilfsangebot noch eine ganz besondere Brisanz zufallen, zumal schon in der Frühphase der Krise am Golf die Sorge über einen länger andauernden Konflikt innerhalb der Koalition vorherrschte, was ein künftiges Anwachsen der erwarteten finanziellen Hilfe als Ausdruck der Solidarität wahrscheinlich werden ließ.[742] Aus Sicht der Bundesregierung folgte man mit den eigenen außenpolitischen Bemühungen zur Unterstützung des internationalen Krisenmanagements der Prämisse „Wehret den Anfängen" ein, bis zu einem gewissen Grad zumindest.[743]

Im Gegensatz zu zahlreichen anderen europäischen Nationen kam eine Beteiligung der Bundeswehr bzw. Entsendung deutscher Einheiten in die Golfregion zur Unterstützung des US-geführten Militärbündnisses für die Regierungsverantwortlichen hingegen auch zu diesem Zeitpunkt nicht in Frage.[744] Vielmehr waren die Akteure bemüht, ihrem Festhalten an der restriktiven Auslegung der Einsatzfrage gegenüber der Öffentlichkeit und den internationalen Bündnispartnern die nötige Legitimation zu verleihen.[745] Im Bundestag sah sich Außenminister Genscher genötigt, darauf zu verweisen, dass sowohl er als auch Verteidigungsminister Stoltenberg den europäischen Partnern bei einer gemeinsamen Tagung ausdrücklich die Position und Haltung der Bundesregierung dargelegt hätten. Es herrsche volle Solidarität mit den Bündnispartnern, jedoch lasse das Grundgesetz eine „Entsendung von Truppen außerhalb des Bündnisgebietes" nach wie vor nicht zu, so der Außenminister. Zugleich verlegte sich Genscher auf die Ansage, gemeinsam mit der oppositionellen SPD eine mögliche Ergänzung des Grundgesetzes erörtern zu wollen, um der Bundeswehr zumindest in Zukunft „die Teilnahme an Aktionen zu ermöglichen, die im Rahmen der Vereinten Nationen vom Sicherheitsrat beschlossen" würden.[746] Die Absichtserklärung des Außenministers griff dabei jene Tendenz auf, die sich in der andauernden Debatte über die zukünftige Streitkräftekonzeption bereits als kleinster gemeinsamer Nenner abzuzeichnen begonnen hatte. Es konnte als Signal und

[742] Vgl. Kohl, 04.10.1990, in: PlPr 11/228, S. 18028.
[743] Vgl. Genscher, 23.08.1990, in: PlPr 11/221, S. 17470; VS-NfD 201-360.90 OOA, 03.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[744] Vgl. Referat 201 über DG 20, 29.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[745] Vgl. Vgl. Görtemaker 2009, S. 66f; Zimmermann 2023, S. 318f.
[746] Vgl. Genscher, 23.08.1990, in: PlPr 11/221, S. 17469.

Besänftigung an die Kritiker verstanden werden, dass die Bundesrepublik trotz der nunmehr eingestandenen verfassungsrechtlichen Beschränkungen ihrer internationalen Verantwortung hinreichend nachkommen werde. Nach Auffassung des Außenministers war dies ein deutliches Signal, dass die Bundesrepublik „ihre Bereitschaft zum Ausdruck" bringe, nunmehr nach

> „[…] der Überwindung der Teilung Deutschlands und nach der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes ihre Verantwortung für die Sicherung des Friedens in der Welt im Rahmen der Vereinten Nationen und auf der Grundlage ihrer Charta zu übernehmen."[747]

Nicht nur den innenpolitischen Diskussionen, sondern auch den Ereignissen am Golf zum Trotz zeichnete sich damit ab, dass das wiedervereinte Deutschland unter der Regierung Kohl zunächst weder vom Grundsatz „kein Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Vertragsgebietes" noch von der Vorstellung abzurücken gedachte, derartige Missionen auch weiterhin vorrangig mit finanziellen wie logistischen Maßnahmen hinreichend unterstützen zu können.[748]

Wachsender Unmut

Mit dem Festhalten an ausschließlich finanziellen und logistischen Unterstützungsleistungen geriet die Regierung Kohl jedoch mit Andauern der Krise am Golf national wie international zusehends in die Kritik. Allen voran in den USA riefen die Zurückhaltung und restriktive Auslegung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr angesichts der gegenwärtigen Situation in zunehmendem Maße Unverständnis hervor.[749] Zwar konnte die Bundesrepublik, die im Gegensatz zu zahlreichen anderen europäischen Staaten keine Einheiten zur Stationierung des US-geführten multinationalen Militärbündnisses zum Schutz Saudi-Arabiens bereitstellte, innerhalb der US-Regierung zunächst noch auf Verständnis hoffen – dieses galt jedoch weniger den eigentlich vorgebrachten Gründen einer verfassungsrechtlichen Unklarheit bzw. Beschränkung, sondern vielmehr den finanziellen Belastungen aus dem Wiedervereinigungsprozess.[750] Unter dem Eindruck, dass der Irak den

[747] Genscher 23.08.1990, in: PlPr 11/221, S. 17469.
[748] Vgl. Referat 201 über DG 20, 29.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[749] Vgl. u.a. Fernschreiben Nr. 2931, 10.08.1990; Fernschreiben Nr. 3289, Washington, 08.09.1990; Fernschreiben Nr. 3452, 20.09.1990; Fernschreiben Nr. 3098, 23.08.1990; sowie Referat 201 über DG 20, 29.08.1990, alle in: PA AA B 14 -151.181.
[750] Vgl. 204-321.00 USA, VLR I von Moltke, 04.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.

Forderungen der internationalen Gemeinschaft nicht nachkommen werde und die US-Administration demgegenüber auf eine Verschärfung des Drucks und Verstärkung militärischer Maßnahmen zu setzen begann, begannen sich in der Folge auch die letzten verständnisvollen Meinungen gegenüber der Bundesrepublik in Wohlgefallen aufzulösen.[751]

Die Erwartungshaltung auf Seiten der US-Administration im Rahmen der seit Anfang August anlaufenden Operation Desert Shield zwecks Aufbau und Stationierung einer multinationalen Truppe war auch aus Perspektive der politischen Verantwortlichen eindeutig. Im Bundesvorstand der CDU gab der Kanzler zu bekennen, dass die US-Regierung sehr genau das Verhalten ihrer Partner analysiere und registriere und schon früh auf die Linie eingeschwenkt sei, dass ihre „wahren Freunde" allein diejenigen seien, „die sich mit Soldaten am Golf" engagierten.[752] Infolge dessen geriet vor allem einmal mehr die verfassungsrechtliche Argumentation, nach der das Grundgesetz eine Entsendung deutscher Soldaten an den Golf und damit eine Beteiligung an der Operation Desert Storm unmöglich mache, in den Fokus der Kritik. Ende August sah sich der deutsche Botschafter zur dringlichen Warnung in Richtung der Bonner Verantwortlichen veranlasst, dass der Verweis der Bundesregierung auf verfassungsrechtliche Hindernisse in Washington zunehmend in Frage gestellt respektive als nicht mehr hinreichend wahrgenommen werde.[753] Diesen Eindruck teilte wenig später auch das Auswärtige Amt in einer weiteren Korrespondenz zur Sache. Mittlerweile entstehe immer mehr der Eindruck, so der alarmierende Befund von Ende August 1990, dass das Drängen und die Forderungen der USA auf dem internationalen Parkett nach Beteiligung und Ausbau der Truppenpräsenz am Golf in erster Linie an Deutschlands adressiert seien. Der Beobachtung nach rücke dabei vor allem der gegen die Bundesrepublik gerichtete und immer lauter werdende Vorwurf der „übertriebenen Enthaltsamkeit" vermehrt ins Zentrum.[754] Geduld und Verständnis beim US-Verbündeten, das machte die Einschätzung der Außenamtsexperten deutlich, waren aufgebraucht. Hinzu kam eine Erwartungshaltung im Zeichen der Golfkrise, die die Bundesrepublik als Resultat aus dem

[751] Vgl. Fernschreiben 10.08.1990; Fernschreiben Nr. 4568, 21.12.1990; Fernschreiben Nr. 3289, Washington; 08.09.1990; Fernschreiben Nr. 3452, 20.09.1990, alle in: PA AA B 14 -151.181.
[752] Vgl. Fernschreiben 10.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181. Kohl, Berichte zur Lage, 17.09.1990, S. 169.
[753] Vgl. Fernschreiben Nr. 3098, 23.08.1990, PA AA B 14 -151.181.
[754] Vgl. Referat 201 über DG 20, 29.08.1990, PA AA B 14 -151.181.

Einigungsprozess in der Bringschuld sah und jedwede Zurückhaltung bei einer Entsendung deutscher Einheiten angesichts der Ereignisse als völlig unverhältnismäßig betrachtete. Gerade nach der „uneingeschränkten Unterstützung" Deutschlands beim Prozess der Wiedervereinigung hätten die USA mehr erwartet. „Die amerikanische Enttäuschung" gehe „tief", so eine Warnung aus der Washingtoner Botschaft.[755]

Die Enttäuschung über die deutsche Haltung, sich nicht an der US-geführten Koalition zu beteiligen und keine Soldaten in den Golf zu entsenden, wurde auch außerhalb der US-Regierung lauter. Im Kongress sowie in Teilen der US-Medien regte sich im weiteren Verlauf ebenfalls Unmut über die „unzulängliche deutsche Unterstützung für die Operation ‚Desert Shield'". Insbesondere die Tatsache, dass die Bundesrepublik sich wieder einmal nur in ausschließlich finanzieller und logistischer Hinsicht an einer internationalen Mission zu beteiligen gedachte – bei gleichzeitigem Verzicht auf die Bereitstellung und Entsendung eigener Truppen –, geriet dabei in die Kritik.[756] Und auch unter europäischen Nachbar- und Partnerländern stieß die restriktive Position Deutschlands, unter Verweis auf das Grundgesetz keine Unterstützung für die internationale Militärkoalition leisten zu können, gleichsam auf Unverständnis und mangelnde Akzeptanz. Neben den USA war eine aktivere Teilnahme der Bundesrepublik mit Verwendung auch deutscher Streitkräfte vor allem von Großbritannien nachdrücklich befürwortet worden.[757] In Frankreich sowie weiteren Teilen der EU manifestierte sich ebenfalls Kritik an der fortwährenden Zurückhaltung Deutschlands in Sachen Auslandseinsätze. Allen kritischen Tönen zu diesem Zeitpunkt gemein war, dass sie den politischen Verantwortlichen in Deutschland vorwarfen, aufgrund des Festklammerns an der Selbstbeschränkung neben Japan die einzige Nation zu sein, die keinen signifikanten Beitrag – sprich: militärische Einheiten – zum Aufbau der internationalen Militärkoalition beisteuerte.[758]

---

[755] Vgl. Fernschreiben Nr. 3289, Washington 08.09.1990; Fernschreiben Nr. 3452, 209.09.1990, alle in: PA AA B 14 -151.181.
[756] Vgl. Fernschreiben Nr. 2931, 10.08.1990; Fernschreiben Nr. 4303, 01.12.1990, in: PA AA B 14 - 151.181.
[757] Vgl. Fernschreiben Nr. 1666, 13.08.1990; Fernschreiben Nr. 2224, 05.09.1990, in: PA AA B 14 - 151.181.
[758] Vgl. Fernschreiben Nr. 2332, 14.09.1990; Fernschreiben Nr. 2415, 25.09.1990, in: PA AA B 14 - 151.181.

Die Debatte um Auslandseinsätze stand in dieser Phase somit nicht nur unter dem Eindruck von Wiedervereinigung und Auflösung des Ost-West-Gegensatzes. Der Ausbruch des Krieges am Golf und die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft zur Beilegung des Konflikts notfalls auch unter Anwendung militärischer Mittel, ließen das deutsche Beharren auf einer restriktiven Einsatzpolitik in den Augen vieler Verbündeter und Partnerstaaten zusehends in einem wenig schmeichelhaften Licht erscheinen. Die politischen Verantwortlichen der Bundesregierung reagierten auf die vermehrte Kritik nach bewährtem Muster. Im Vordergrund stand die Sorge, angesichts der andauernden Krise am Golf und der notfalls auch militärischen Gegenbemühungen der internationalen Gemeinschaft und der USA sowie der anhaltenden Kritik an der eigenen Haltung „gleitend in den Golfkonflikt involviert" zu werden, so eine Mahnung aus dem Auswärtigen Amt von Ende August 1990. Neben der teils massiven Kritik „von außen" sahen die zuständigen Akteure mit Blick nach innen auch die Deutungshoheit bzw. den Gestaltungsspielraum der eigenen Position in Gefahr. Im schlechtesten Sinne, so die Einschätzung aus dem Auswärtigen Amt, könne dies automatisch den Druck auf die laufende innenpolitische Debatte und Diskussion um eine mögliche Verfassungsänderung erhöhen, sodass die Regierungskoalition Gefahr laufe, ihre Handlungsfähigkeit und Meinungshoheit in der Angelegenheit einzubüßen.[759]

Nach bewährtem Muster

Um dem entgegenzuwirken, bemühten sich die Verantwortlichen der Regierung Kohl in der Folge, weitergehende Forderungen nach einem möglichen Einsatz deutscher Soldaten am Golf zu entkräften und die Kritiker in der Debatte zu beschwichtigen. Wie schon zuvor wurde dabei einerseits auf die Bestimmungen bzw. Interpretation des Grundgesetzes rekurriert und die Verfassung als außenpolitischer Handlungsrahmen zugunsten der Selbstdefinition als Friedensmacht in den Mittelpunkt gerückt. Zum anderen und damit einhergehend setzte die schwarz-gelbe Koalition alles daran, die finanzielle und logistische Unterstützung im Kontext des Golfkonfliktes demgegenüber als besonders wert- und bedeutungsvolle Leistung und als Zeichen des internationalen Engagements der Bundesrepublik zu deklarieren. Dieses bekannte und bewährte Muster in der Debatte schien somit

[759] Vgl. Fernschreiben 201, 29.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181.

zunächst – trotz Transformationsphase, Wiedervereinigung und Ausbruch des Golfkrieges – die Schwelle zu den 1990er Jahren überdauert zu haben. Als maßgebliches Argument wurde dabei auch auf die Umstände der Wiedervereinigung verwiesen und sowohl in der internen als auch der externen Kommunikation finanzielle Belastungen als besondere Herausforderung geltend gemacht.[760] Damit manövrierte sich die Regierung Kohl gewissermaßen in die Bredouille. So mühten sich die politischen Verantwortlichen intern an der Suche nach einer pragmatischen Lösung bzw. Sprachregelung im Umgang mit der immer virulenter werdenden Thematik ab. Im Auswärtigen Amt äußerte sich dies in der Überzeugung, die Bundesrepublik müsse umso energischer und deutlicher darauf verweisen bzw. hervorheben, wie „erheblich" die bisherige Unterstützung der Bundesrepublik im Kontext internationaler Friedensbemühungen trotz oder gerade aufgrund der verfassungsrechtlichen Schranken ausgefallen und letztlich zu bewerten sei.[761] Bei weiteren internen Abstimmungen zum Thema zeichnete sich einmal mehr die Strategie ab, durch Beharrlichkeit und Überbetonung des vorhandenen Engagements in der Sache die Kritik zu kontern und sich von jeglichen Vorwürfen freizusprechen. Zentrales Element der Überlegungen war der rechtliche Sonderstatus der Bundesrepublik. Mangelndes Engagement könne man Deutschland nicht vorwerfen, denn man agiere schon am äußersten Rande der „konstitutionellen Sperre".[762] Gerade weil weitergehende Aktionen der Bundeswehr durch die vorhandenen verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung verhindert seien, müsste das bereits vorhandene deutsche Engagement weitaus höher bewertet und die Art und Weise der kompensatorischen Leistung sowie bisherigen Hilfsmaßnahmen nur umso mehr in besonderer Weise herausgestellt werden. Dies wurde nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des gerade laufenden Wiedervereinigungsprozesses und den damit verbundenen finanziellen Belastungen veranschlagt.[763] Die legitimatorische Auseinandersetzung um Möglichkeiten und Grenzen des Handlungsspielraums sowie das Ringen um die Deutungshoheit beim Thema Auslandseinsätze knüpfte dort an, wo die Debatte kurz vor Wiedervereinigung und Auflösung des Ost-West-Konfliktes geendet hatte. Trotz der tiefgreifenden Veränderungen und Ereignisse folgte vieles zunächst einem

[760] Vgl. 204.321.00 USA, VLR I von Moltke, 03.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[761] Vgl. u.a. Referat 201 über DG 20, 29.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[762] Vgl. Fernschreiben Nr. 2332, 14.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[763] Vgl. ebd.; Referat 201 über DG 20, 29.08.1990; Drahterlass 13.09.1990, beide in: PA AA B 14 -151.181.

bewährten Muster; das galt nicht zuletzt für die Bemühungen der Kohl-Regierung im Herbst 1990, sich trotz des steigenden Drucks einer Beteiligung an der internationalen Streitkräftekoalition und Militäroperation unter Führung der USA zu entziehen.[764]

Die Kohl-Regierung verlegte sich in der Folge darauf, als Kompensationsleistung den internationalen Verbündeten die Entsendung von Einheiten der Bundesmarine ins Mittelmeer anzubieten. Mit dem Vorstoß, die Bundeswehr zur Entlastung von NATO-Partnern in das Mittelmeer zu entsenden und dort Aufgaben derjenigen Einheiten zu übernehmen, die in den Golf verlegt werden sollten, hofften die politischen Verantwortlichen dem Handlungsdruck dennoch gerecht werden zu können.[765] Ergänzt wurde dies durch die wiederkehrende Absichtserklärung, perspektivisch eine entsprechende Änderung der Verfassung anzustreben, um die nötige Rechtsgrundlage und den Handlungsspielraum für Einsätze der Bundeswehr, etwa im UN-Kontext, zu schaffen – zu einem späteren, geeigneteren Zeitpunkt. Im Auswärtigen Amt kursierte Anfang September 1990 ein entsprechendes Schreiben zur Problematik, dass das Grundgesetz keine deutsche Beteiligung am Golf zulasse. Thematisiert wurde sowohl die Notwendigkeit als auch die Bereitschaft, vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Geschehnisse die Verfassung (unmittelbar) zu ändern bzw. zu ergänzen, um den veränderten und erweiterten Sicherheitsbedingungen künftig durch die Teilnahme der bundesdeutschen Streitkräfte an internationalen Friedensmissionen der UN Rechnung tragen und zu können.[766] Der lauter werdenden Kritik im In- und Ausland an der deutschen Zurückhaltung vermochte dies indes wenig entgegenzusetzen, nicht zuletzt da das internationale Staatenbündnis die militärische Präsenz in der Golfregion weiter aufzustocken bzw. auszubauen begann und auch innerhalb der Regierung selbst nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zum Thema Auslandseinsätze fortbestanden.[767]

---

[764] Vgl. Görtemaker 2009, S. 66f.; Zimmermann 2023, S. 318f.
[765] Vgl. Fernschreiben Nr. 1181, 10.08.1990, in: PA AA B 14 -151.181; PlPr 11-221, 23.08.1990, S. 17469.
[766] Vgl. VS-NfD 201-360.90 OOA, 03.09.1990; gleichbedeutend mit Drahterlass an zahlreiche Botschaften und Ministerien, 03.09.1990, 201-360.90 OOA, in: PA AA B 14 -151.181.
[767] Vgl. Schreiben/Vermerk 201-360.90 out-of-area, 16.08.1990, in: PA AA B 14 -151.180.

Das Dilemma zum Ausdruck brachte auch eine Lageeinschätzung des Kanzlers bei einer Parteivorstandssitzung der CDU, die nicht nur Frustration, sondern ebenso ein Umlenken und -denken in der Sache offenbarte. Die Situation, dass sich die Bundesrepublik nicht an Maßnahmen der Vereinten Nationen, wie jetzt in der Golfregion, beteiligen könne, wurde von Kohl als schlicht absurd bezeichnet. Als Konsequenz, so forderte er, müsse man zu einer Änderung der Verfassung bereit sein.[768] Interessant war, dass der Kanzler das Hemmnis der Regierung, Soldaten an den Golf zu entsenden, weniger auf die eigentlichen Vorgaben im Grundgesetz zurückführte, die immer wieder als Argumentationsgrundlage geltend gemacht und angeführt worden waren, sondern seine Sorge vielmehr einer möglichen Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen eine mögliche Beteiligung an Auslandseinsätzen galt: Ein etwaiges Urteil könne nicht nur unmittelbare außen- und sicherheitspolitische Auswirkungen nach sich ziehen, sondern die Regierung hinsichtlich Reputation und Handlungsfähigkeit zudem in einem schlechten Licht darstellen. Der Umstand, dass es eine Vielzahl an Stimmen gab, die meinten, dass die gegenwärtige Verfassungslage eine Beteiligung durchaus zulasse und ein derartiger Einsatz nicht nur legitim, sondern auch notwendig sei, war Kohl vollauf bewusst. Die Verantwortlichen trieb offenkundig eine große Unsicherheit hinsichtlich eines möglichen Urteils sowie ein gewisser Argwohn gegenüber dem Karlsruher Gericht um. Nach Ansicht des Regierungschefs wäre es fatal, in einer international wesentlichen Frage Handlungsbereitschaft an den Tag zu legen bzw. entsprechend zu entscheiden, nur um dann „in Karlsruhe zu scheitern".[769] Hier kam in der Abwägung vor allem eine politische Dimension bzw. politisches Kalkül zum Vorschein. Politisch wäre es ungünstig, auf diesem Wege vor das BVerfG gezwungen zu werden, zumal das Gericht in der politischen Auseinandersetzung mittlerweile als eine Art Kampfinstrument benutzt werde, so der Kanzler. Daher müsse man versuchen, in der Frage militärischer Auslandseinsätze zu einer anderen Lösung zu gelangen, so das Fazit.[770] Eine andere Lösung war jedoch, zu diesem Zeitpunkt und vor dem Hintergrund der Zuspitzung am Golf, nicht in Sicht.

[768] Vgl. Kohl, Berichte zur Lage, 17.09.1990, S. 169.
[769] Vgl. ebd.
[770] Vgl. ebd.

Dabei waren den entsprechenden Stellen innerhalb der Regierung die veränderten Umstände und daraus resultierenden Konsequenzen auch für die Streitkräfte gänzlich bewusst. Das Auswärtige Amt konstatierte in einer Einschätzung von Ende August 1990, dass die „Parameter der internationalen Politik“ sich „inzwischen grundlegend gewandelt“ hätten. Gerade der Beschluss des Bundessicherheitsrates von 1982, welcher bislang als Maßstab für die Handhabung beim Thema Auslandseinsätze herangezogen wurde, sei in einer „weltpolitisch völlig anderen Lage gefasst“ worden. Die Bedingungen für die Debatte um mögliche künftige Einsätze der Bundeswehr über die reine Landes- und Bündnisverteidigung hinaus hatten sich seitdem grundlegend geändert.[771]

Mit diesem zurückhaltenden Kurs geriet die Bundesrepublik im Zeichen des Golfkonfliktes jedoch zunehmend in Bedrängnis und Erklärungsnot – im Ausland bzw. bei den Verbündeten, aber auch im Inland und nicht zuletzt in Teilen der Printmedien. Insbesondere der Versuch, zum einen auf den vermeintlich restriktiven Vorgaben im Grundgesetz zu beharren, nach denen eine Entsendung der Bundeswehr unmöglich sei, und zum anderen zugleich perspektivisch eine Änderung bzw. Ergänzung der verfassungsrechtlichen Parameter in Aussicht zu stellen, stieß auf Kritik. Auch die fast schon mantraartige Hervorhebung der finanziellen und logistischen Leistungen, welche die Kohl-Regierung den internationalen Partnern als Zeichen ihrer Solidarität in Aussicht gestellt hatte, sollte sich wenig beruhigend auf die Debatte auswirken.[772] Im Gegenteil: Im weiteren Verlauf zeichnete sich ab, dass die USA genau jene Länder finanziell stärker zur Kasse bitten wollten, die sich nicht bereit erklärten, die geplante Desert-Storm-Mission militärisch zu unterstützen. Das erhöhte zusätzlich den Druck auf eine Regierung, die immer noch darauf baute, sie könne angesichts der finanziellen Belastungen aufgrund der Wiedervereinigung weiterhin auf Verständnis und Rücksichtnahme beim US-Verbündeten hoffen. Doch die Erwartungshaltung, die Bundesrepublik möge eine größere Solidarität bei der Übernahme der Lasten an den Tag legen, stieg kontinuierlich.[773]

[771] Vgl. Referat 201, 29.08.1990, in: PA AA B 14 -151.180.
[772] Vgl. u.a. 204.321.00 VLR I von Moltke, 03.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181; Görtemaker 2009, S. 66f.; Zimmermann 2023, S. 318f.
[773] Vgl. 204.321.00 VLR I von Moltke, 03.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.

Wie schon oft an anderen Verdichtungsmomenten der Debatte sahen sich die Verantwortlichen der schwarz-gelben Regierungskoalition in der Folge immer mehr genötigt, die Hilfsleistungen der Bundesrepublik unter dem Credo „uneingeschränkt und solidarisch" als wertvollen Unterstützungsbeitrag zu den Aktionen der Internationalen Gemeinschaft zu deklarieren. Neben einem als Argument in den Mittelpunkt gestellten „Bekenntnis zur internationalen Verantwortungs- und Lastenteilung" ging es nach Auffassung des Auswärtigen Amtes darum, hinsichtlich der Außendarstellung und Kommunikation mit den Partnerstaaten Akzeptanz darüber zu generieren, dass die Bundesrepublik Unterstützung in „erheblicher logistischer Form" leiste.[774] Gerahmt war diese Auffassung von der Überzeugung, dass sowohl auf die angebotene Entsendung eines Minenabwehrverbandes ins Mittelmeer als auch auf die zur Verfügung gestellten Ausrüstungsgegenstände verweisen werden könne, um eine Neuauflage einer aufflammenden burden-sharing-Diskussion zu vermeiden.[775]

> Die Bundesrepublik erbringt nach dem Ende des OWK Leistungen, die ganz erheblich zu Buche schlagen.[776]

Die Absichtserklärung, die Bundesregierung werde sich nach den nächsten Wahlen für eine Änderung des Grundgesetzes einsetzen, sollte Willensstärke bezeugen, Verständnis für die eingenommene Position generieren und zur Beschwichtigung der Kritik beitragen. Die Verantwortlichen der Kohl-Regierung setzten alles daran, die Vorwürfe, sich nicht ausreichend an den Lasten zu beteiligen und an einer längst überholten und argumentativ wenig überzeugenden Form der moralischen wie militärischen Zurückhaltung festzuhalten, in jeglicher Weise zurückzuweisen und zu entkräften.[777] Allerdings war ihnen durchaus bewusst, dass das ständige Betonen einer außergewöhnlich hohen Leistungsbereitschaft der Bundesrepublik in finanzieller, logistischer wie finanzieller Hinsicht gegenüber der verfassungsrechtlich bedingten Zurückhaltung bei Einsätzen der Bundeswehr mittlerweile immer geringere Überzeugungskraft besaß und zunehmend weniger Anklang gerade bei internationalen Partnern fand. Die Ankündigung einer perspektivisch angestrebten möglichen Verfassungsänderung erfüllte da allenfalls eine Art „Feigenblatt-

[774] Vgl. Drahterlass Az 204-312.00, 13.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[775] Vgl. 204.321.00 VLR I von Moltke, 03.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[776] Drahterlass Az 204-312.00, 13.09.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[777] Vgl. ebd.

Funktion“ gegenüber dem Ausland und der Öffentlichkeit, um nicht noch stärker ins Fadenkreuz der Kritik zu geraten und sich weiteren Forderungen ausgesetzt zu sehen.[778]

Eskalation am Golf

Diese Taktik verfing jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Kritik an der Bundesregierung zur Frage möglicher Auslandseinsätze vor dem Hintergrund der Eskalation am Golf nahm weiter zu.[779] Nach einer erneuten UN-Resolution und der Ankündigung der USA Anfang November 1990, zusätzlich 200.000 US-Soldaten nach Saudi-Arabien verlegen zu wollen, erhöhte sich der Druck auf die Internationale Gemeinschaft. Neben den wirtschaftlichen Sanktionen setzte die US-Führung auf die Demonstration militärischer Stärke und eine Drohkulisse. Ende November 1990 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat schließlich die Resolution 678, die dem irakischen Regime ein Ultimatum zum Abzug aller Truppen und zur Wiederherstellung des Status quo bis zum 15. Januar 1991 setzte. Andernfalls würden die UN-Mitgliedstaaten dazu ermächtigt, „alle notwendigen Mittel“ zur Umsetzung der Resolutionen zu ergreifen, was auch den Einsatz militärischer Sanktionsmaßnahmen und -mittel beinhaltete.[780] Vor diesem Hintergrund erneuerte sich im In- und Ausland die Kritik an der Haltung Deutschlands. Im US-Kongress äußerten einige Senatoren ihren Unmut in harschen Tönen und stuften die „deutsche Unterstützung der ‚Operation Desert Storm‘“ als aus ihrer Sicht völlig „unzureichend“ ein. Der Bonner Konter folgte dem bewährten Motto ‚weniger ist besser als gar nichts‘. So bemühte sich die Regierung Kohl einmal mehr, ausführlich auf die Einzelheiten der deutschen Unterstützungsleisten hinzuweisen und deren Bedeutung als wertvollen Beitrag für die transatlantische Bündnispartnerschaft zu betonen.[781]

Dem Drängen der US-Administration zum Trotz blieb die Kohl-Regierung bei ihrer Haltung. Knapp zwei Wochen nach der UN-Resolution und dem Ultimatum an den Irak unterstrich eine Bewertung im Auswärtigen Amt die Linie, dass aufgrund

[778] Vgl. 204.321.00 VLR I von Moltke, 03.09.1990; Fernschreiben Nr. 2224, 05.09.1990; Drahterlass Az 204-312.00, 13.09.1990, alle in: PA AA B 14 -151.181.
[779] Vgl. Fernschreiben Nr. 4303, 01.12.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[780] Vgl. Paech,2003, S. 35-44; Der Zweite Golfkrieg, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), UR:L https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/210410/der-zweite-golfkrieg/ (abgerufen am 18.09.2023).
[781] Vgl. Fernschreiben Nr. 4303, 01.12.1990, in: PA AA B 14 -151.181.

„unserer grundgesetzlichen Beschränkungen“ Hilfe und Unterstützung „nur in Form ziviler Transportmittel und/oder finanzieller Zuschüsse“ geleistet werden könne. Folglich musste, so die Schlussfolgerung, eine „großzügige Unterstützung“ in anderer Form erfolgen, etwa durch Aufstocken und Hervorheben der finanziellen oder logistischen Beiträge. Nur so ließe sich der Vorwurf entkräften, die Bundesrepublik würde im Kontext der internationalen Bemühungen unter Federführung der USA einen zu geringen Beitrag zur Beendigung der Golfkrise leisten.[782]

Diese argumentative Strategie durchzog ebenso öffentliche Stellungnahmen und Solidaritätsbekundungen. Mit der Betonung dieser anders gelagerten Handlungsbereitschaft wurde zum einen versucht, auch gegenüber der Öffentlichkeit die zunehmende Kritik zu entkräften. Zugleich sollte mit Blick auf das Auslaufen des Ultimatums an den Irak und die möglichen Konsequenzen einer weiteren Zuspitzung der Debatte vorgebaut werden.[783] So erklärte Verteidigungsminister Stoltenberg einen Tag vor Ablauf des Ultimatums im Plenum des Bundestages, dass die Regierung nach wie vor zu ihrer Haltung gezwungen sei und sich Deutschland schlichtweg nicht an der Stationierung der militärischen Allianz in Saudi-Arabiens mit Einheiten der Bundeswehr beteiligen könne. Hinderungsgrund war nach wie vor: die verfassungsrechtlichen Hürden in der Verfassung bzw. die Interpretation der betreffenden Passagen und dementsprechend ein Sonderstatus der Bundesrepublik.

> „Die besondere verfassungsrechtliche Situation und Interpretation ist der entscheidende Grund dafür.“[784]

Gerade vor dem Hintergrund der Ausnahmesituation und im Verhältnis zu anderen Nationen gab es einigen Erklärungsbedarf, der dem Verteidigungsminister durchaus bewusst war. Den besonderen Status der Bundesrepublik, so Stoltenberg ergänzend, gelte es hinreichend zu erläutern, nicht nur dem transatlantischen Verbündeten, sondern vor allem auch den europäischen Partnern, die ihrerseits und anders als die Bundesrepublik bereits vor Monaten Kriegsschiffe in den Golf entsandt hatten. Als Aushängeschild der Kooperationsbereitschaft und Zeichen der Solidarität wurde – wie schon so oft – die Kompensationsleistung innerhalb des NATO-

[782] Vgl. Referat 201 über Dg 20, 14.12.1990, in: PA AA B 14 -151.181.
[783] Vgl. Kohl, Erklärung der Bundesregierung zur Lage in der Golfregion, 14.01.1990, in: PlPr 12/2, S. 21f.
[784] Stoltenberg, ebd. S. 38/39.

Gebietes angepriesen: der Entschluss der Bundesregierung, nach sorgfältiger Prüfung und Beratung für die Verlegung von Teilen des AMF-Verbandes (Allied Command Europa Mobile Force), eines multinationalen Truppenverbands der NATO, in die Türkei 18 Alpha Jets der Bundeswehr bereitzustellen.[785] Dem vorausgegangen war Anfang Januar 1991 die Entscheidung des Bündnisses, auf Bitten der türkischen Regierung Einheiten der Mobilen Eingreiftruppe zu aktivieren und zum Schutz des östlichen Mitgliedslandes in die Türkei zu verlegen, mit dem Ziel, ein mögliches Übergreifen des Konflikts auf die Region zu verhindern. Mit ihrer Entscheidung, für die Verlegung des AMF-Verbandes auch Einheiten bzw. Jets der Bundeswehr bereitzustellen, sah sich die Regierung Kohl in ihrer Bündnissolidarität und Erfüllung transatlantischer Verpflichtungen vollauf bestätigt. In der Eigenwahrnehmung war dies, so kurz vor Ablauf des Ultimatums, ein wichtiges Signal und bedeutender Beitrag zur Unterstützung der internationalen Militärallianz und baute zugleich Vorbau der schwelenden Kritik vor, obwohl oder gerade weil sich die Bundesrepublik nicht imstande sah, sich direkt zu beteiligen.[786]

Wenige Tage vor Ablauf des Ultimatums reklamierte Regierungschef Kohl bei einer Regierungserklärung am 14. Januar 1991 für die Bundesregierung, sie habe die Maßnahmen der Vereinten Nationen in jeder Phase der Golfkrise vollauf mitgetragen. Diese Selbstwahrnehmung und -bestätigung des Kanzlers gründete auf einem „engen Schulterschluss“ mit den Partnern und wichtigsten Verbündeten sowohl innerhalb der Europäischen Gemeinschaft als auch im Bündnis mit den Vereinigten Staaten.[787] Die im Raum stehenden Vorwürfe mangelnder Unterstützung angesichts der Weigerung, deutsche Soldaten nach Saudi-Arabien zu entsenden und sich ebenfalls mit eigenen Einheiten am US-geführten Militärbündnis zu beteiligen, umschiffte Kohl dabei gekonnt. Vielmehr lobte er die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen, die, nachdem man aus dem „Schatten des Ost-West-Konfliktes“ herausgetreten sei, deutlich gestiegen sei. Die Resolution 678 des Sicherheitsrates sei ein „deutliches Signal und Zeichen“ der Internationalen Gemeinschaft, das auch von der Bundesregierung vollauf mitgetragen werde:

[785] Vgl. ebd., S. 39.
[786] Vgl. Breitwieser 2012, S. 49f.
[787] Vgl. Kohl, Erklärung der Bundesregierung zur Lage in der Golfregion, 14.01.1991, in: PlPr 12/2, S. 22.

> „Die multinationalen Streitkräfte am Golf stehen dort mit ausdrücklicher Zustimmung der Vereinten Nationen. Sollten sie zum Einsatz kommen, so würde dies in Übereinstimmung mit deren Beschlüssen geschehen."[788]

Anstelle der eigenen Defizite wurde auf die Stärken der anderen verwiesen – genauer: auf die Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, in die man sich vollauf eingereiht sah, nur eben mit den eigenen Mitteln und Möglichkeiten. Man werde, so der Kanzler weiter, „alles daran setzen, um die Rolle der Vereinten Nationen als Hüter von Recht und Frieden zu stärken." Nur eben – noch – nicht mit eigenen Soldaten bzw. Einheiten der Bundeswehr. Der immer offensichtlicher werdenden Diskrepanz zwischen veränderten Sicherheitsanforderungen einerseits und dem beinah schon krampfhaft bemühten Festhalten an einer restriktiven Auslegung von Aufgaben- und Einsatzgebiet wurde, so kurz vor Ablauf des Ultimatums, mit den üblichen Beteuerungen entgegenzutreten versucht. Zudem entwarf die Argumentationskette eine Art zweiten Sonderstatus der Bundesrepublik. Die „amerikanischen, britischen und französischen Verbündeten" trügen „die Hauptlast bei der Verteidigung in diesem Konflikt" und hätten folgerichtig „Anspruch" auf die Solidarität des wiedervereinigten Deutschlands. Daher werde man ganz selbstverständlich, so die Beteuerung Kohls, solange die Golfkrise und das Embargo andauerten, „auch weiterhin an der internationalen Lastenteilung" verantwortungsbewusst „mitwirken". Jedoch bringe dies nicht unerhebliche „finanzielle[n] Belastungen" für die Bundesrepublik mit sich.[789] Es war ein schmaler Grat zwischen Diplomatie und friedlichen Mitteln auf der einen sowie militärischen Zwangsmaßnahmen zur Verhinderung von Schlimmerem auf der anderen Seite, auf dem der Kanzler die Bundesrepublik auch unter Verweis auf die Erfahrungen der eigenen Vergangenheit wandeln sah:

> „Gerade wir Deutschen wissen nur zu genau, was Krieg bedeutet. Deshalb setzen wir uns leidenschaftlich dafür ein, wenn irgend mögliche eine militärische Auseinandersetzung zu vermeiden. Zugleich wissen wir aber auch um die fatalen Folgen einer Beschwichtigungspolitik, die sich mit den(?) Rechtsbruch abfindet und damit zu weiteren Aggressionen ermutigt."[790]

Es ging am Golf schließlich um die Verteidigung von „Recht und Gerechtigkeit". Je größer die Kritik und das Dilemma rund um die deutsche Zurückhaltung

[788] Ebd., S. 22.
[789] Vgl. ebd. S. 22; Görtemaker 2009, S. 66f; Conze 2009, S. 854f.
[790] Kohl, Erklärung der Bundesregierung zur Lage in der Golfregion, 14.01.1991, in: PlPr 12/2, S. 23.

dabei wurden, desto stärker bemühten die politischen Verantwortlichen, die Solidarität mit der internationalen Gemeinschaft und den transatlantischen Bündnispartnern in puncto Lastenteilung und finanzieller Unterstützung als besondere Leistung unter besonderen Vorzeichen herauszustellen. Dieses Vorgehen indes sollte mit Beginn der Operation Desert Storm ab dem 16. Januar 1991 der Bundesregierung gerade printmedial in besonderer Weise und scharfen Tönen um die Ohren fliegen.[791]

Der Golfkrieg und die Medien

Mit Anlaufen der internationalen Militäroperation erhielt nicht nur die allgemeine Aufmerksamkeit rund um die Geschehnisse am Golf eine neue Dynamik, sondern auch die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr vor dem Hintergrund der deutschen Zurückhaltung. Insbesondere etliche Printmedien schwangen sich in diesem Zusammenhang zu einem maßgeblichen wie einflussreichen Akteur in der öffentlichen Wahrnehmung des Krieges am Golf und des kontroversen Für und Wider der deutschen Einsatzpraxis auf.[792] Spätestens mit Beginn der US-geführten Militäroperation im Januar 1991 war der Zweite Golfkrieg angesichts seiner medialen Präsenz nicht nur im internationalen Kontext zu einem einschneidenden Medienereignis avanciert.[793] Auch für die deutsche Medienlandschaft konnte konstatiert werden, dass mit den Ereignissen am Golf und Beginn der Operation Desert Storm ein fundamentaler Wandel in der medialen Kriegsberichterstattung stattgefunden hatte.[794]

---

[791] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.; Zimmermann 2023, S. 318f.; Deutsche im Fadenkreuz, in: Der SPIEGEL Nr. 05/1991; Wir müssen erwachsen werden, in: Der SPIEGEL Nr. 34/1990; Deutsche an die Friedensfront, in: Die ZEIT Nr. 46/1990.

[792] Vgl. Nowak/Chaouali 2018, S. 275-316; Chaouali 2017, S. 211-233; Sandsäcke für die Saudis, in: Der SPIEGEL Nr. 10/1991; Und die Deutschen? Der SPIEGEL Nr. 23/1991; Die unsichtbaren Deutschen, in: FAZ 24.01.1991; Von innen und außen gefordert, in: FAZ 12.02.1991; Wo nicht hin mit der Bundeswehr, in: Die ZEIT Nr. 23/1991.

[793] Nach Frank Bösch bezeichnet der Begriff Medienereignis eine „besonders intensive, meist grenzübergreifende Verdichtung auf ein Thema, das von Zeitgenossen als besonderer Einschnitt gesehen wird." Vgl. Bösch, Frank: Ereignisse, Performanz und Medien in historischer Perspektive, in: Bösch, Frank/Schmidt, Patrick (Hrsg.): Medialisierte Ereignisse. Performanz, Inszenierung und Medien seit dem 18. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 2010, S. 7-29, hier S. 9. Zur Rolle der Massenmedien während des Golfkonfliktes aus internationaler Perspektive vgl. Greenberg, Bradley S./Gantz, Walter (Hrsg.): Desert Storm and the Mass Media. Cresskill N.J. 1993.

[794] Vgl. u.a. Oldhaver, Mathias: Zwischen Zensur und Entertainment. Die deutschen Medien im 2. Golfkrieg, in: Sicherheit + Frieden, 3/2000, S. 227-232, hier S. 228; So war die Berichterstattung unter anderem auf der formalen Ebene durch neue Formen der Kriegs- und Krisenkommunikation gekennzeichnet, die den Geschehnissen unter dem Aspekt der Wahrnehmungs- und Aufmerksamkeitsspanne eine teils gänzlich neue Dynamik verliehen. Nach Ablauf des Ultimatums an den Irak am 15. Januar waren, im Vergleich zu früheren Kriegsberichterstattungsformen, so beispielsweise die Zuschauer an den Fernsehgeräten direkt und „live" in die anschließende militärische Eskalation

Diese Entwicklung, insbesondere Elemente einer Dramatisierung und Zuspitzung, schlug sich nicht zuletzt auch in der printmedialen Einordnung und Begleitung der fortlaufenden Kriegsereignisse nieder – und damit letztlich auch auf die anhaltenden Kontroversen rund um das Thema Auslandseinsätze. In den Fokus der Berichterstattung rückte sukzessive nicht nur die Haltung der Bundesregierung zu den Ereignissen am Golf und der Frage einer militärischen Unterstützung der US-geführten internationalen Allianz allgemein. Die journalistische Expertise arbeitete sich auch und vor allem an der Frage der jahrzehntelang praktizierten und eng ausgelegten Interpretation der Landes- und Bündnisverteidigung ab. Nicht wenige Beiträge bemühten sich einen Deutungsrahmen zu etablieren, der einer restriktiven Interpretation und Auslegung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr diametral entgegenstand und sich als Ausdruck eines weiter gefassten Sicherheitsverständnisses verstand.[795] Ein breites Spektrum printmedialer Akteure aus dem Boulevardbereich sowie Tages- und Wochenzeitungen- und Magazine ordnete die anhaltende Debatte unter vielerlei Gesichtspunkten überwiegend kritisch ein.[796] So holte die BILD-Zeitung bereits knapp zwei Wochen vor Ablauf des Ultimatums an den Irak unter der eindeutigen Überschrift „Kanzler, schick die Tornados los!" nicht nur zu einer Generalkritik an der Regierung Kohl hinsichtlich ihrer Zurückhaltung aus, sondern unterstrich ihren Unmut entsprechend mit einer unmissverständlichen Forderung an die Adresse der politischen Verantwortlichen in Bonn. Auch der SPIEGEL griff die seiner Ansicht nach übertriebene Zurückhaltung wenige Wochen nach Beginn der Operation Desert Storm in seiner Ausgabe unter der Prämisse „Streitfall Golfkrieg – Sind die Deutschen Drückeberger?" auf.[797] Gleich welcher journalistischen Couleur oder Gattung, die Haltung der Bundesregierung und ihr Umgang mit der Einsatzfrage in Zusammenhang mit den Ereignissen am Golf stieß vielen Medienvertretern bitter auf.[798] Verschiedene Narrative, Deutungen und

der Lage eingebunden, da etliche TV-Sender mit Livebildern und -schaltungen von der beginnenden Offensive der US-geführten Staatenkoalition berichteten. Die Kriegshandlungen begleitend wurden die Geschehnisse im Stile eines Entertainments in „Echtzeit" ununterbrochen begleitet und aufbereitet; Löffelholz, Martin: Beschleunigung, Fiktionalisierung, Entertainisierung. Krisen (in) der „Informationsgesellschaft", in: ders. (Hrsg.): Krieg als Medienereignis. Grundlagen und Perspektiven der Krisenkommunikation, Opladen 1993, S. 49-64, hier S. 53f.

[795] Vgl. Nowak/Chaouali 2018, S. 275-316; Chaouali 2017, S. 211-233.

[796] Vgl. ebd.

[797] Vgl. Kanzler, schick die Tornados los, in: BILD-Zeitung 03.01.1991; Sind die Deutschen Drückeberger, in: Der SPIEGEL, 07/1991.

[798] Vgl. Nowak/Chaouali 2018, S. 275-316; Chaouali 2017, S. 211-233.

Argumentationsstränge, die schon früher in der Debatte zum Ausdruck gebracht worden waren, bekamen vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung und des Golfkrieges eine ganz neue Wertigkeit – und sollten die deutsche Auseinandersetzung um das Thema Auslandseinsätze auch noch lange begleiten.[799]

So monierte etwa ein Kommentar in der BILD-Zeitung nebst der bereits angebrachten Forderung, der deutsche Kanzler möge die Tornados in Richtung Golf in Bewegung setzen, ein eklatantes Machtgefälle und außenpolitische Ignoranz und Selbstgefälligkeit des wiedervereinten Deutschlands. Selbst die beiden Nachbarstaaten Polen und Dänemark würden Truppenteile in den Irak entsenden; „[n]ur die Deutschen tun so, als gehe sie der Konflikt mit dem irakischen Diktator Saddam Hussein gar nichts an." Besonders hart ging der Beitrag mit der Entscheidung der Kohl-Regierung ins Gericht, sich dem Einsatz und der Beteiligung der Bundeswehr an der Golf-Allianz zu verweigern und stattdessen, wie bisher üblich, auf finanzielle und logistische Unterstützungs- bzw. Kompensationsleistungen zu setzen. Für den BILD-Journalisten offenbarten sich hier politische Verantwortungsscheu und der Versuch, sich auf diese Weise freizukaufen. Offenbar glaube man, so der Vorwurf, sich „mit ein paar Schecks, mit Transportleistungen für die Amerikaner und mit einigen im Mittelmeer völlig überflüssigen Minensuchern […] aus der Verantwortung stehlen zu können." Gerade jetzt, nach dem Ende des Kalten Krieges und im Angesicht der internationalen Herausforderung am Golf, galt es aus Sicht des Kommentars im Boulevardblatt der Welt eigentlich zu beweisen, „daß wir auch wiedervereinigt und souverän zuverlässige Bündnispartner sind."[800]

Doch dieser BILD-Kommentar war bei weitem nicht der einzige Beitrag, der die restriktive Handhabung der Einsatzfrage durch die Kohl-Regierung kritisch sah und in durchaus scharfen Tönen eine Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet forderte. An anderer Stelle sprach ein weiterer Artikel der Tageszeitung den Bonner Verantwortlichen durch ihr Manövrieren und die mangelnde Bereitschaft, sich in der Debatte für einen Militäreinsatz der Bundeswehr auszusprechen, sowohl die Glaubwürdig- als auch die Bündnisfähigkeit im internationalen Kontext ab. Zugleich wurde in alarmistischen Tönen die Gefahr eines gravierenden, nicht nur

[799] Vgl. Harnisch 2006, S. 221f.; Conze 2009, S. 853f.; Epkenhans 2012, S. 55f.
[800] Vgl. Kanzler, schick die Tornados los, in: BILD-Zeitung 03.01.1991.

gegenwärtig drohenden Solidaritätsdefizits für Bundesrepublik aufgezeigt. Demnach sei nicht nur „ein weltweiter Schaden an moralischer Glaubwürdigkeit“ entstanden, sondern auch der Einfluss in der NATO schmelze „wie Butter in der Sonne“ dahin, urteilte der Kommentar Ende Januar 1991 und verband dies mit beißender Kritik in Richtung politischer Verantwortlicher in Form einer Sinnfrage, wofür die deutsche Armee denn überhaupt da sei, wenn man nicht dauerhaft ins Abseits geraten wolle. Es könne nicht sein, dass die Bundeswehr „nobel abseits“ stehe, „während die anderen Nationen in der Golfregion ihre Knochen für die Freiheit“ hinhielten – nur weil die Bonner Politik es so wolle.[801] Auch machte das Boulevardblatt ein grundlegendes strukturelles Problem der deutschen Mentalität in Bezug auf das Einnehmen einer ‚Position der militärischen Stärke‘ aus. Sowohl mit Blick auf die von der Politik an den Tag gelegte Zurückhaltung als auch auf die zahlreichen öffentlichen Proteste gegen den Golfkrieg im Allgemeinen wurde moniert, dass sich Angst wieder einmal als „ein urdeutsches Phänomen“ erwiesen habe.[802] Aus Sicht der größten deutschen Tageszeitung war die Bundesrepublik damit beim Golfkrieg und ihrer ersten großen außenpolitischen Bewährungsprobe auf ganzer Linie gescheitert:

> „Noch ehe der letzte Schuß am Golf verhallt ist, steht der erste Verlierer fest: Deutschland. Bonn verschlief alles. Und was dann kam, war zu spät oder falsch – vom Zuspruch bis zur direkten Hilfe.“[803]

Dieser Missstand wurde jedoch nicht nur in printmedialen Boulevardkreisen artikuliert. Auch in der ZEIT meldeten sich Kommentatoren prominent zu Wort, die die Haltung der politischen Akteure in der Debatte um Auslandseinsätze vor dem Hintergrund der Ereignisse am Golf harsch kritisierten und vehement für einen Kurswechsel und damit eine Abkehr vom traditionell interpretierten Sicherheitsverständnis in puncto Streitkräfte warben. Bereits kurz nach dem Einmarsch erster irakischer Einheiten in Kuwait prophezeite ein Kommentar in der Wochenzeitung der Bundesrepublik eine „schwierige Lage“, sofern die Krise am Golf eskalieren und sie ihren Verbündeten die nötige Unterstützung verweigern würde. Vor allem aber bemühte sich der Kommentar, die gegenwärtige Debatte um mögliche

[801] Vgl. Jetzt fliegen sie, viel zu spät, in: BILD-Zeitung, 24.01.1991.
[802] Vgl. Angst – ein lausiger Ratgeber, in: BILD-Zeitung, 01.02.1991.
[803] Ein Verlierer steht fest, in: BILD-Zeitung, 16.02.1991.

Auslandseinsätze um eine ökonomische Perspektive zu erweitern und im Stile einer intendierten Handlungsanleitung respektive -aufforderung für den Leser aufzubereiten. Dieses Argumentationsmuster war schon in früheren Phasen der Debatte immer wieder angebracht worden und erhielt nun, im Kontext der Ereignisse am Golf, eine neue Relevanz. Wo an anderer Stelle Angst moniert wurde, wurde hier konkret mit der Angst gespielt, denn jetzt sah man gar den deutschen Wohlstand in Gefahr. Im Gegensatz zu England oder den USA sei die Bundesrepublik deutlich stärker von Ölimporten abhängig, so die Mahnung des ZEIT-Kommentars: „Die Quellen, aus denen sich unsere Wirtschaft speist und auf die sich unser Wohlstand gründet, liegen nun mal out of area, außerhalb des Bündnisgebietes der Nato."[804] Der Artikel verband die anhaltende out-of-area-Diskussion bzw. neuerliche Krise am Golf mit der wirtschaftlichen Existenz und Überlebensfähigkeit des wiedervereinigten Deutschlands und leitete daraus einen ökonomisch notwendigen Kurswechsel in der Einsatzpolitik ab. Auch rekurrierte der Kommentar explizit auf den Faktor erweiterter Sicherheit. Die Sicherheit der Bundesrepublik, so die dem Leser dargelegte Deutung, sei heutzutage auch maßgeblich von wirtschaftlichen Faktoren abhängig. Um diese nachhaltig schützen zu können, sei eine Abkehr vom eng angelegten Einsatzradius einer reinen Landes- und Bündnisverteidigung vonnöten.[805]

Generell war der ökonomische Faktor in den Argumentationsmustern der ZEIT vergleichsweise stark ausgeprägt und nahezu omnipräsent. Ein weiterer Kommentar machte nur wenige Wochen später Ende August 1990 unter Verweis auf die Krise am Golf eine potentielle Bedrohung der westlichen Industriegesellschaften geltend und verband dies gleichsam mit einer auch expliziten Verantwortung Deutschlands: „Vom Erdöl aus Arabiens Wüste hängt deren Wohl und Wehe ab – auch unser Wohl und Wehe."[806] Damit stelle sich, so die Mahnung des Beitrags, automatisch auch „die Frage nach Deutschlands weltpolitischer Verantwortung ganz praktisch und dringlich." Man müsse sich als Bundesrepublik nicht nur international stärker als bisher engagieren, so die explizite Forderung, sondern auch der eigenen Stärken bewusstwerden. Dies war ein klares Plädoyer für mehr

[804] Vgl. Wider den Tyrannen, in: Die ZEIT, 34/1990.
[805] Vgl. Nowak/Chaouali 2018, S. 275-316; Chaouali 2017, S. 211-233.
[806] Vgl. Keine Sehnsucht nach Stahlgewittern, in: Die ZEIT, 36/1990.

Verantwortungsübernahme, nach dem Motto, wer nimmt muss auch geben – und dafür notfalls auch zu ungewohnten bzw. ungewollten Mitteln greifen:

> „Einem Land unseres Wirtschaftspotentials, unserer Innovationskraft und unserer finanziellen Stärke wird es die Völkerfamilie auf Dauer nicht durchgehen lassen, daß wir bloß die Früchte des Marktes genießen, ohne uns an der Anstrengung zu beteiligen, seine Grundlagen zu sichern."[807]

Ein weiterer Artikel in der ZEIT nahm darauf aufbauend zur diskutierten Grundgesetzänderung Stellung, formuliert als Kollektivgedanken und klare Aufforderung unter dem Aspekt der nationalen wie internationalen Glaubwürdigkeit. Die schon vielfach angedachte, aber gegenwärtig noch umstrittene Änderung des Grundgesetzes, „die den Einsatz deutscher Soldaten in Krisengebieten außerhalb der NATO regeln soll", dürfe nicht länger aufgeschoben werden. Es gelte schließlich „uns Deutschen die Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen." Allerdings warnte der Kommentar zugleich, mit einer Grundgesetzänderung „alte" durch „neue Beschränkungen" zu ersetzen, indem etwa der Einsatz deutscher Soldaten über das Landes- und Bündnisgebiet hinaus lediglich auf die Teilnahme an UN-Blauhelm-Missionen beschränkt würde. Als Argument wurde hier eine Trias aus Vergangenheit, Verantwortung und ökonomischer Stärke aufgemacht, die im Zeichen von Wiedervereinigung und den Ereignissen am Golf eine neue Dimension erlangt habe. Die Bundesrepublik müsse, so die finale Schlussfolgerung des Leitartikels, ihrer nun zugedachten Rolle und Verantwortung endlich gerecht werden: „Das durch seine Wiedervereinigung souveräne, durch seine Wirtschaft machtvolle und durch seine Vergangenheit verpflichtete Deutschland darf sich nicht mehr vor jeglicher internationalen Verantwortung drücken."[808]

Auch noch Wochen nach dem Ende der Kampfhandlungen am Golf hielt ein weiterer Artikel der Wochenzeitung Die ZEIT die These aufrecht, dass der Bundesrepublik als Resultat wiedergewonnener Stärke eine neue Rolle zugefallen sei: „Ob die Deutschen es wollen oder nicht: Die Bundesrepublik ist zur entscheidenden Macht in Europa geworden." Um das Argument zu untermauern, griff der Artikel rhetorisch auf ein Superlativ zurück. Eigentlich gehöre Deutschland nicht nur in die Kategorie der großen Mächte, so die journalistische Expertise, vielmehr sei es in

[807] Ebd.
[808] Vgl. Die Deutschen im Zwielicht, in: Die ZEIT, 06/1991.

Europa sogar die „eigentliche Supermacht". Daraus resultierte in den Augen des Verfassers jedoch ein gravierendes Problem, das die Deutschen selbst nicht wahrhaben wollten: „Deutsches Gewicht und deutsche Selbsteinschätzung klaffen auseinander." Dieser Missstand sei durch das ungeschickte und unnötige Lavieren der politischen Verantwortlichen, ja keine Soldaten im Kontext der Golfkrise entsenden zu müssen, erst Recht zum Ausdruck gebracht worden:

> „Erst predigte die Bonner Regierung, es dürfe nur friedliche Lösungen am Golf geben; dann steckte sie, als die Alliierten den Luftkrieg begannen, den Kopf in den Sand, um kurz darauf, von heftigen Attacken aus dem Ausland aufgeschreckt, de Kritiker mit dem Scheckbuch zu besänftigen und sich schließlich gar als Mitsieger im Golfkonflikt auszugeben."[809]

Von diesem Standpunkt aus hielt der ZEIT-Journalist, wie schon zahlreiche Kollegen zuvor, auch nach dem Ende der Kampfhandlungen am Golf seine Forderung nach einem umfassenden Umdenken in der Außen- und Sicherheitspolitik insbesondere beim Thema Auslandseinsätze aufrecht. Dabei ging es dem Autor schließlich auch um die Wahrung der eigenen Interessen. Um den „deutschen Interessen" nicht noch mehr zu schaden, dürfe „die Großmacht Deutschland sich außenpolitische Abstinenz" schlichtweg nicht leisten. Vielmehr müssten die Deutschen bereit sein, künftig „nicht nur mitzumachen, sondern häufig auch den Vorreiter zu spielen und den Kopf hinzuhalten." Einhergehend damit verband sich die Forderung nach einem grundlegenden Mentalitäts- und Politikwandel. Die beinah schon prognostische Mahnung an die Adresse der politischen Verantwortlichen im Hinblick auf die Debatte war eindeutig: „Aber wer glaubt, mit einer verfassungsrechtlichen Klärung für den Einsatz deutscher Soldaten sei es getan, der wird sich noch wundern."[810]

Auch die Frankfurter FAZ nahm das Verfassungsargument der Regierung ins Visier und versuchte, eine alternative Sichtweise und Deutung in der Debatte zu platzieren: „Im Übrigen sagt das Grundgesetz über einen Einsatz der Streitkräfte im Ausland nichts aus." Dieses Argument war zwar nicht neu, der Leitartikel der Tageszeitung stilisierte diese Perspektive vor dem Hintergrund der Golfkrise jedoch zur nationalen Pflichtaufgabe und Verantwortung der Politik. Die verschiedenen in der Debatte kursierenden Interpretation zur rechtlichen Auslegung der Frage würden

[809] Der Riese, der ein Zwerg sein möchte, in: Die ZEIT, 18/1991.
[810] Vgl. ebd.

das Problem nicht lösen, sondern eher die Tatsache ausblenden, dass es bei der ganzen gegenwärtigen Diskussion „letztlich um eine Frage gehe, die politisch entschieden werden muss.“ Hierbei brachte der Artikel eine Bringschuld ins Spiel, die schon längst hätte eingelöst werden müssen: Die Bundesrepublik sei gefordert, „die weltpolitische Bedeutung und die damit verbundene Verantwortung wahrzunehmen, die ihr in vier Jahrzehnten zugewachsen sind.“[811] Letztlich blieb dem wiedervereinigten Deutschland nach Ansicht des FAZ-Journalisten auch keine andere Wahl, als sich außenpolitisch in der Einsatzfrage neu aufzustellen. Ein anderer außen- und sicherheitspolitischer Kurs würde sonst bei den internationalen Partnern nicht mehr als „verständliche Zurückhaltung, sondern als Drückebergerei“ empfunden und wahrgenommen werden. Diesen Zustand, der längst hätte angegangen und ausgeräumt werden können, kritisierte der Artikel vor dem Hintergrund der Geschehnisse am Golf in scharfen Tönen als besonders peinlich und untragbar und Ausdruck eines seit längerer Zeit fehlgeleiteten Selbstverständnisses. Dass die Debatte in der Bundesrepublik ausgerechnet dann ausbreche bzw. wieder hochkoche, wenn sich die gesamte „zivilisierte Welt darüber einig ist“, einen „Kriegstreiber am Golf, wenn nötig auch militärisch, in seine Schranken zu verweisen“, sei „gespenstisch“. Deutschlands bisherige Haltung jedenfalls zeugte nach Auffassung des FAZ-Artikels nicht nur von einer grundlegenden „Machtvergessenheit“ der Bundesrepublik – sie sei gar ein „Symptom politischen Duckmäusertums“.[812]

Was sich bei der ZEIT im Sinne einer ökonomisch bedingten Notwendigkeit militärischer Einsätze als argumentativer roter Faden durch die Kommentare und Leitartikel zog, firmierte bei der FAZ unter dem Schlagwort Macht. So richtete ein weiterer Leitartikel der Tageszeitung Anfang Januar 1991, wenige Tage vor Ablauf des Ultimatums an den Irak, den unverhohlenen Vorwurf der übermäßigen Zaghaftigkeit an die Adresse der politischen Entscheidungsträger. In der Golfkrise habe sich einmal mehr die „Scheu deutscher Politiker gezeigt“, diejenigen „Machtmittel des Staates in den Fällen ins Gewicht zu werfen, für die sie nach Verfassung und Gesetz geschaffen seien.“ Es ging dem Journalisten darum, dass die politischen Verantwortlichen sich der eigenen Machtstellung gewahr bzw. sich der bisherigen falschen Selbstbeschränkung bewusst werden müssten; insbesondere die auf einer

[811] Vgl. Duckmäusertum, in: FAZ, 17.08.1990.
[812] Vgl. ebd.

restriktiven Interpretation der Verfassung beruhende, seit Jahrzehnten praktizierte Zurückhaltung in puncto Aufgaben- und Einsatzgebiet deutscher Soldaten war ihm ein Dorn im Auge. Es sei ein „Verbot des Grundgesetzes" erfunden worden, welches einem potentiellen Einsatzszenario deutscher Soldaten außerhalb des NATO-Gebietes vorbeugen sollte. Das Grundgesetz, so die schlussfolgernde Klarstellung des FAZ-Leitartikels, beschränke den Aspekt der „Verteidigung" jedoch an keiner Stelle lediglich „auf einen NATO-Zusammenhang". Im Hinblick auf die von der Bundesregierung angekündigte und viel diskutierte Änderung der Verfassung warnte die Tageszeitung jedoch wie die Kollegen der ZEIT vor neuen, anderweitigen potentiellen Beschränkungen, die einem außen- wie machtpolitischen Gesichtsverlust gleichkämen und ein neues Machtgefälle zu eröffnen drohten, und sprach sich deshalb, gegen eine Grundgesetzänderung aus:[813]

> „Die Vereinten Nationen sind eine Versammlung der Dritten Welt; […] sie [=die Bundesrepublik] darf niemals die Verfügung über deutsche Truppen vom Votum Maltas, Bulgariens oder Zyperns abhängig machen. Da wird es geradezu zur Pflicht, die Verfassung nicht zu ändern."[814]

Doch die FAZ verwies nicht nur auf eine von den politischen Akteuren implementierte und aus ihrer Sicht fehlgeleitete verfassungsrechtliche Kategorisierung der Debatte aus. Ein weiterer Leitartikel rekurrierte in ebenfalls kritischer Reflexion auf einen in Deutschland in „Staat und Gesellschaft […] vorherrschenden Wertekonsens", der ungünstigerweise eine Ächtung der „Gewaltanwendung" zum Dogma erhoben habe. An genau dieser Tatsache eines fehlgeleiteten Pazifismus-Leitgedankens, demzufolge Krieg nicht mehr als Mittel der Politik angesehen werde, zeige sich das eigentliche „Dilemma der Parteien", so die Kritik des FAZ-Journalisten: „Wer diese Haltung vertritt, schließt die Augen vor der Wirklichkeit."[815]

Noch ein weiterer Artikel knüpfte an diese Perspektive und Argumentation an und attestierte den politischen Akteuren der Bundesrepublik einen Image- und Glaubwürdigkeitsverlust. Die Kritik entzündete sich hier in erster Linie an einer aus Sicht des FAZ-Journalisten fehlenden Verlässlichkeit der Bundesrepublik auf dem internationalen Parkett sowie einem überbordenden Pazifismus als Leitgedanken in der Außenpolitik. Dieser Vorwurf richtete sich indes nicht nur an die Regierung,

[813] Vgl. Mit faulen Ausreden, in: FAZ, 10.01.1991.
[814] Ebd.
[815] Vgl. Nicht vorbereitet auf den Ernstfall, in: FAZ, 07.02.1991.

sondern an alle politischen Verantwortlichen. Der Schaden, den „deutsche Politiker der Regierung und der Opposition“ mit ihrem Verhalten während der Golfkrise „dem Bündnis und sich selbst zugefügt haben“, habe bei den internationalen Verbündeten den Eindruck erweckt, dass „auf Bonn in der Not kein Verlaß“ sei. Diesen Realitätsverlust beim Thema Auslandseinsätze machte der FAZ-Beitrag vor allem daran fest, dass der „weltfremde Gedanke“, Krieg sei kein Mittel der Politik mehr, „zum Kern deutscher Außen- und Friedenspolitik […] gemacht worden war.“[816]

Zum Gegenstand und der kritischen Generalabrechnung mit der Politik, die auch noch nach Ende der Kampfhandlungen andauerte und die Debatte fortwährend bestimmte, wurden einmal mehr die deutsche Vergangenheit und der Umgang mit der eigenen Geschichte gemacht. In scharfen Tönen wurde dieser als völlig fehlgeleitet und einer falschen Deutung unterliegend kritisiert, eingebettet in den Vorwurf einer übertriebenen Moralisierung. Die deutsche Geschichte werde missbraucht, so ein FAZ-Artikel Anfang März 1991, „wenn man sie wie einen Schutzschild, manchmal sogar mit der Anmaßung höherer Moral, vor sich herträgt, um Entscheidungen für die Zukunft auszuweichen.“ Hier wurde der Blick nach vorn auf den weiteren Verlauf der Debatte hinsichtlich der angestrebten Neuausrichtung der Einsatzfrage gerichtet, welche der Leitartikel auch in der Verschränkung von Innen- und Außenpolitik verortet sah. Nun werde sich diesbezüglich zeigen müssen, so die Forderung des Journalisten, ob die Bundesrepublik innenpolitische Grundlagen der Außenpolitik wieder in Ordnung bringen könne. In Wiederholung der gewissermaßen hauseigenen Position wurde der Leserschaft gegenüber erneut hervorgehoben, dass es einer Änderung der Verfassung gar nicht bedürfe, sondern der dem zugrunde liegende Umstand – ein Vorwurf, der schon früher aufgemacht wurde und sich wie ein roter Faden durch die Debatte zog – ein politisches Konstrukt und allein eine Frage des Willens sei. Dass die Verfassung einem Einsatz deutscher Soldaten außerhalb der NATO widerspreche, so die finale Analyse, sei schlichtweg „eine Erfindung von Politikern“. Vielmehr gehe es bei der Frage weiterführender Einsätze einzig und allein darum, ob „die Bundesrepublik im Bündnis mitarbeiten wolle oder

[816] Vgl. Zwischen allen Stühlen, in: FAZ, 31.01.1991.

nicht."[817] Und diesen Willen vermochten die Bonner Verantwortlichen im Zuge des Golfkrieges aus Sicht einiger Printmedien nicht aufzubringen.

[817] Vgl. Deutsche Selbstbeschädigung, in: FAZ, 05.03.1991.

Zwischenfazit II

Die sich verschlechternde Sicherheitslage im Persischen Golf holte Ende der 1980er das zurück auf die politische Tagesordnung, was nur wenige Jahre zuvor im Bundessicherheitsrat als vermeintlich verbindliche Maßgabe und Richtschnur für die außenpolitische Haltung beim Thema Sicherheit und Streitkräfte festgezurrt worden war. Obwohl also gerade erst rechtlich verbrieft ging die Debatte um weitergehende Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr über eine geografisch begrenzte Landes- und Bündnisverteidigung hinaus erneut – und damit von vorne – los. Die 1982 im Bundessicherheitsrat getroffenen Beschlüsse hatten der Auseinandersetzung nur eine kurze Atempause verschafft, die mit dem Wiederaufflammen der out-of-Area-Kontroverse zu einem Ende gekommen war.

Ging es zunächst um eine mögliche Entsendung von Marineeinheiten in den Persischen Golf, um die Bemühungen der USA zur Absicherung der westlichen Schifffahrtsrouten und der damit verbundenen transatlantischen Sicherheitsinteressen, entfachte sich schnell eine Grundsatzdiskussion in Politik und Printmedien. Diese fächerte sich entlang jener umkämpften Leitmotive und Deutungsdivergenzen auf, die die Debatte in Folge des UN-Beitritts und der ersten out-of-area-Kontroverse hatten hochkochen lassen – nur waren diese Differenzen nun weitaus präsenter und der rechtliche Rahmen schien lediglich die Ausgangsbasis dafür zu sein, eine damit verbundene, längst überfällige politische Grundsatzdiskussion im Spannungsfeld divergierender Zielsetzungen und Interessen auszufechten. Denkanstöße und Beiträge, wie etwa jener von Horst Teltschik, der in seiner Öffentlichkeit und Deutlichkeit einem wohl kalkulierten Tabubruch gleichkam und den Stellenwert einer Wirtschaftsmacht mit der Sicherheitslage und Notwendigkeit erweiterter Einsatzmöglichkeiten zusammendachte, bildeten gewissermaßen eine argumentative Avantgarde und steckten nicht nur den Rahmen, sondern auch die Richtung der Debatte ab. Die nur wenig später hinzutretende Frage der UN-Missionsbeteiligung reihte sich in diese Dynamik ein und die sich in dieser Debattenphase entzündenden Diskussionen um die zentralen Leitmotive und Deutungshoheiten beim Thema Auslandseinsätze verliefen quer durch alle politischen Fraktionen und Lager. Die Wiedervereinigung und das Ende des Ost-West-Konfliktes sorgten erneut für eine kurze

Unterbrechung, ehe die Debatte unter veränderten Vorzeichen ihre Fortsetzung fand.

Mit ihrem Umgang und der Haltung beim Thema Auslandseinsätze gerieten die Bundesrepublik beziehungsweise die politischen Verantwortlichen und allen voran die Regierung Kohl von Beginn der Golfkrise an national wie international teils massiv in die Kritik. Gerade auf internationaler Ebene und innerhalb des Bündnisses waren das Unverständnis bei den Partnerländern, besonders bei den USA, über die Entscheidung der Regierung Kohl, keine Einheiten an den Golf zu entsenden, groß. Das alte Kalkül, alternativ und als Ausgleich Kompensationsleistungen im Bündnisgebiet zu übernehmen, ging nicht mehr auf, ebenso wenig zog die Absichtserklärung, mittelbar eine Verfassungsänderung anzustreben. Das Grundgesetz-Argument, dessen Nimbus schon in den Jahren zuvor immer stärker ins Wanken geraten war, schien mit der Wiedervereinigung und dem Einsetzen des Krieges am Golf endgültig überholt. Der lange Zeit mühsam aufrecht erhaltene Gleichklang zwischen rechtlich wie historisch bedingten Hürden auf der einen sowie Absichtserklärungen zur Verantwortungsübernahme in alternativer Weise auf der anderen Seite korrelierte längst nicht mehr mit den neuen innen- wie außenpolitischen Realitäten. Das galt sowohl für die eigene als auch für die internationale Anspruchs- und Erwartungshaltung. Das bisherige zumindest teilweise Verständnis für die deutsche Haltung in Sachen Auslandseinsätze wich im Kontext des Golfkriegs einem offenen Unverständnis. Die Haltung der Regierung Kohl und der Umgang der politischen Verantwortlichen mit der Einsatzfrage unter Rekurs auf historischen Wurzeln waren schlagartig von den Ereignissen überholt worden. Das spiegelte sich unter anderem in den Vorwürfen der US-Administration ob der ausbleibenden Unterstützung der Operation Desert Storm durch die deutsche Politik ebenso wider wie in den dem üblichen Muster folgenden Reaktionen aus Bonn.

Doch auch (print)medial war der Widerhall unüberhörbar. Begleitet von einem allgemein großen Interesse der Medien am Golfkrieg bescherte die vielschichtige und teils heftige Kritik aus den Printmedien der Debatte über das Für und Wider militärischer Auslandseinsätze eine Aufmerksamkeit, die in ihrer Wirkmächtigkeit weit über die Ereignisse am Golf hinausreichte. Stärker als in den früheren Phasen der Debatte griffen Leitartikel und Kommentare die anhaltende Diskussion auf und

positionierten sich in der Auseinandersetzung selbst als Akteure mit einer unmissverständlichen Agenda, die in klarem Widerspruch zur Linie der Regierung stand und zugleich eine neue Dynamik erzeugte. Eine Dynamik, die sich in vielfältiger Hinsicht äußerte und an unterschiedlichen Ebenen festmachte. Das Agieren printmedialer Akteure zog allein über die Berichterstattung über die kriegerischen Ereignisse am Golf eine neue Aufmerksamkeitsökonomie nach sich, die sich unmittelbar auf die bereits in der Öffentlichkeit diskutierte Einsatzproblematik niederschlug. Doch neben der quantitativen Komponente verlieh die Berichterstattung über den Golfkrieg und die fundamentale Kritik an der deutschen Haltung der Debatte vor allem auch inhaltlich eine neue Dynamik. Gerade die vielen, teils dramatisierenden Kommentare, Argumente und Deutungen zahlreicher Journalisten waren es, die der Debatte, ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsverständnis, inhaltlich eine neue Qualität einschrieben, nachhaltig auf sie einwirkten und sie damit zu verändern begannen. Das massive Agitieren gegen die Position der Regierung und meisten politischen Vertreter, vor dem Hintergrund der Krise am Golf nicht von der engen Auslegung von Aufgaben- und Einsatzgebiet deutscher Soldaten abzurücken und eine potentielle Änderung bzw. Anpassung des Grundgesetzes erst zu einem späteren Zeitpunkt angehen zu wollen, war dabei ein allgegenwärtiger Gegenstand der Kritik und zog sich wie ein roter Faden durch die Berichterstattung. Unter Reklamieren einer akuten Handlungsnotwendigkeit arbeiteten zahlreiche Leitartikel und Kommentare in dieser Phase auf einen grundlegenden Wandel und Kurswechsel in der Frage militärischer Auslandseinsätze hin. Hierfür wurde auf eine Vielzahl an Leitmotiven rekurriert, die schon oftmals zuvor in der Debatte angebracht worden waren und denen nun vor dem Hintergrund des Golfkriegs eine neue Dringlichkeit zugeschrieben wurde.

Der Golfkrieg diente dabei als Rahmen, um Narrative wie Verantwortung, Verpflichtung und Vergangenheit, internationale Solidarität oder ökonomische und nationale Stärke in die Debatte einzuschreiben und diese als Plädoyer für eine Beteiligung an der Operation Desert Storm bzw. einen grundlegen Wandel der Politik beim Thema Auslandseinsätze anzubringen. Es wurden zahlreiche unterschiedliche Kategorien und Motiven artikuliert, auf deren Grundlage die Kommentare gegenüber Politik und Öffentlichkeit einen alternativen Deutungsrahmen zu etablieren bemüht waren, der erweiterte Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr nicht bloß

thematisierte, sondern explizit als legitimes Mittel ausflaggte und umgehend wie perspektivisch einforderte. Diese von den printmedialen Akteuren ins Feld geführten Interpretation und Deutungen standen nicht nur in grundlegendem Widerspruch zur gegenwärtigen Auffassung der Regierung, sondern stellten darüber hinaus das über Jahrzehnte hinweg gültige Paradigma in puncto Sicherheit und Streitkräfte insgesamt in Frage. Auch und gerade über die Umdeutung oder die alternative Auslegung zentraler Leitmotive, welche schon Jahre zuvor eingesetzt und nun vor dem Hintergrund der Golfereignisse neue Brisanz erhalten hatte, verschob sich die inhaltliche Tektonik der Debatte ebenso nachhaltig wie grundlegend. Was dabei herauskam, war vor allem im Zeichen der sich zuspitzenden Auseinandersetzung ein hochgradig umstrittener und vielschichtiger Selbstverständigungsprozess zur Frage der Ausgestaltung des Paradigmas Sicherheit und Streitkräfte, bei dem die Debatte im Lichte ihrer vorangegangenen Entwicklung einen neuen, signifikanten Kulminationspunkt erreicht hatte. Die Wiedervereinigung und der Zweite Golfkrieg hatten das beschleunigt, was sich zuvor schon angebahnt hatte. An ihrem Ende war die Debatte um Auslandseinsätze damit im nunmehr wiedervereinigten Deutschland längst noch nicht. Unter neuen Vorzeichen war dies vielmehr der hochkontroverse Auftakt zu einer anhaltenden Auseinandersetzung, die die Berliner Republik noch weiter beschäftigen sollte, wie es auch die FAZ bereits als Nachlese des Golfkriegs prophezeite: „Aber wer glaubt, mit einer verfassungsrechtlichen Klärung für den Einsatz deutscher Soldaten sei es getan, der wird sich noch wundern.“[818]

[818] Vgl. Der Riese, der ein Zwerg sein möchte, in: Die ZEIT, 18/1991.

IV. Etablierung: Institutionalisierung eines neuen Sicherheitsverständnisses im Zeichen der Einsätze im Kosovo und in Afghanistan (1994–1990)

6. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994

> „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts am 12. Juli 1994 hat zur Frage der Auslandseinsätze unserer Bundeswehr Klarheit geschaffen."[819]

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 stellte die Auslandseinsätze der Bundeswehr auf eine verbindliche Grundlage, welche zuvor nicht nur politisch höchst umstritten war.[820] Vorausgegangen waren die Beschlüsse der Regierung Kohl, sich in den Jahren 1992/93 mit Einheiten der Bundeswehr an der Überwachungsmission in der Adria (Operation Sharp Guard) und dem UN-Einsatz in Somalia (UNSOM II) zu beteiligen. Hiergegen hatte die SPD Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht, ebenso lag den Karlsruher Richtern eine gemeinsam mit der FDP-Fraktion eingebrachte Klage der Sozialdemokraten gegen eine Beteiligung an den AWACS-Überwachsungsflügen der NATO über Bosnien-Herzegowina vor. Der Gang vor das höchste deutsche Gericht sollte Klarheit in die immer noch schwelende Debatte bringen, die vor dem Hintergrund der ersten Einsatzentscheidungen und -erfahrungen in der Praxis zu Beginn der 1990er Jahre an Brisanz noch weiter hinzugewonnen hatte.[821]

In seiner Entscheidung befand das Gericht Auslandseinsätze der Bundeswehr verfassungsrechtlich für zulässig, sofern sie völkerrechtlich mandatiert sind, in einem System kollektiver Sicherheit stattfinden und die vorherige Zustimmung des Bundestags eingeholt wurde. Rechtlich wurde damit geregelt, was in der Debatte um die Verwendungsmöglichkeiten der bundesrepublikanischen Streitkräfte lange Zeit als verfassungsrechtliche Hürde gegen etwaige Beteiligungsszenarien im UN- oder auch out-of-area-Kontext angebracht worden war.[822] Zentrales Element im Urteilsspruch der Karlsruher Richter war der sogenannte Parlamentsvorbehalt.

---

[819] Vgl. Kinkel, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21165.
[820] Vgl. Conze 2009, S. 876f.; Breitwieser 2010, S. 163f.
[821] Vgl. u.a. Conze 2021, S. 69f.; Keßelring 2021, S. 258-267.
[822] Vgl. Breitwieser 2012, S. 51f.; Vor 25 Jahren, Bundesverfassungsgericht billigt Auslandseinsätze, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/188072/vor-25-jahren-bundesverfassungsgericht-billigt-auslandseinsaetze/ (abgerufen am 18.09.2023).

In Rekurs auf die in der Debatte jahrelang umstrittene Auslegung der beiden verfassungsrechtlichen Parameter erklärte das Gericht Einsätze nach Art. 24 Abs. 2, also die Möglichkeit der Bundesrepublik, sich in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen, zwar grundsätzlich für zulässig und nicht in Widerspruch stehend zur ‚außer zu Verteidigungszwecken'-Vorgabe aus Art. 87a Abs. 2. Allerdings wurde die Entscheidung über etwaige Einsatzbeteiligungen im UN- oder NATO-Verbund nicht alleinig der Bundesregierung überlassen, sondern an die Zustimmung des Bundestages gebunden.[823] Auch wenn es noch knapp ein Jahrzehnt dauern sollte, bis im Jahr 2005 das „Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland" verabschiedet werden konnte, fanden sowohl die bereits laufenden als auch kommende Einsätze nach dem Karlsruher Urteil die mehrheitliche Zustimmung und Billigung des Bundestages.[824]

Die Debatte jedoch war mit dem Karlsruher Urteil vom Sommer 1994 noch längst nicht beendet. Eher im Gegenteil: Die Diskussionen, ob und in welchem Umfang sich die Bundeswehr an internationalen Missionen out-of-area oder im UN-Kontext beteiligen sollte, hielten an.[825] Der Urteilsspruch schuf zwar bis zu einem gewissen Grad Rechtssicherheit, die öffentliche und auch politische Auseinandersetzung um das Für und Wider von Auslandseinsätzen über die jahrzehntelang als ausschließlich möglich deklarierte Landes- und Bündnisverteidigung hinaus aber setzte sich, nunmehr institutionalisierter, fort. An der inhaltlichen Dimension und Wirkmächtigkeit des Themas, den in ihrer Deutungshoheit nach wie vor umkämpften Narrativen und der teils emotionalen Schärfe vermochten weder das Urteil noch die bereits laufenden Einsätze etwas zu ändern. Mit der Entscheidung hatte das Bundesverfassungsgericht zwar Geschichte geschrieben, die Debatte lebte jedoch weiter und schrieb sich in anderer Weise fort.[826]

Dabei stand das Urteil nicht allein unter dem Eindruck und Nachhall von Golfkrieg und Wiedervereinigung. Hinzu kam auch eine Gleichzeitigkeit des

[823] Vgl. Conze 2009, S. 876f.; Breitwieser 2010, S. 163f.
[824] Vgl. ebd.; sowie Breitwieser 2012, S. 51f.;
[825] Vgl. FDP verlangt klare Spielregeln, in: FAZ, 17.07.1994.
[826] Vgl. Conze 2021, S. 69f.; Naumann, Klaus: Eine Rechnung mit vielen Unbekannten. Determinanten des Wandels in der deutschen Sicherheitspolitik seit 1990, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 129-150, S. 144f.

Ungleichzeitigen, die aus der wachsenden außenpolitischen Präsenz der Bundeswehr und ihrer Teilnahme an den ersten Missionen im Kontext eines erweiterten Aufgaben- und Einsatzgebietes resultierte.[827] Dies galt im Besonderen für die Beteiligung deutscher Soldaten an den UN-Missionen in Kambodscha und Somalia sowie an den Einsätzen in der Adria und dem ehemaligen Jugoslawien, wobei insbesondere die Somalia- und Jugoslawien-Missionsbeteiligungen ein kontroverses Echo fanden und in den Fokus der politischen wie allgemein-öffentlichen Auseinandersetzung gerückt waren. Beide Entscheidungen der Regierung Kohl, die zwar von einem UN-Mandat gedeckt waren, aber ohne Zustimmung des Bundestages erfolgten, mündeten schließlich in den Höhepunkt des Rechtsstreits und das anschließende Urteil vom 12. Juli 1994.[828]

Doch was bedeutete das Votum aus Karlsruhe für die lange Zeit so umkämpfte Frage nach den Grenzen, Möglichkeiten und Notwendigkeiten weitergehender Einsatzformate deutscher Soldaten im Ausland und das bundesrepublikanische Sicherheitsverständnis? Während in der printmedialen Rezeption der Rechtsstreit und Gang vor das höchste deutsche Gericht mitunter als kleinkariert kritisiert wurden, nahm die Auseinandersetzung im parlamentarischen Raum, so hatte es den Eindruck, angesichts nach wie vor unterschiedlicher Leitvorstellungen erst recht an Fahrt auf.[829] Die aufeinanderprallenden Deutungen und Argumentationsmuster blieben dabei zum Teil dieselben wie schon in den Debattenabschnitten zuvor, sie wurden vor dem Hintergrund des Urteilsspruchs nurmehr in anderer und teils diametraler Auslegung von den Debattenakteuren veranschlagt. Eines der Leitmotive, das im Kontext des Verfassungsgerichtsurteils besonders in den Mittelpunkt rückte, war die historisch bedingte Verantwortung der Bundesrepublik. Angesichts der immer stärker umfassenden Verwendung der Streitkräfte in der Praxis avancierte dieses Narrativ zu einem der zentralen Referenzpunkte in den fortwährenden Auseinandersetzungen. Das viel zitierte und schon oftmals in der Debatte angebrachte Argument von den Lehren aus der Geschichte wurde von den verantwortlichen Akteuren kontroverser denn je diskutiert – trotz oder gerade aufgrund des Urteils.[830]

[827] Vgl. Breitwieser 2012, S. 43-53, hier S. 51-53; Görtemaker 2009, S. 78f.
[828] Vgl. ebd.; sowie Harnisch 2006, S. 233-276.
[829] Vgl. Maurer/Rink 2021, S. 25f.
[830] Vgl. Harnisch 2006, S. 233f.

Normalisierungs- und Fortschreibungsnarrative

Während bestimmte Narrative und Argumentationslinien sich verfestigten und fortgeschrieben wurden, lösten andere sich auf oder wurden in Frage gestellt. So sehr dem Urteil von einigen Akteuren in Politik und Presse der Charakter einer Weichenstellung beigemessen wurde, so umstritten und kontrovers blieben das Thema Auslandseinsätze und die dahinter liegenden Leitmotive hinsichtlich des bundesrepublikanischen Selbst- und Sicherheitsverständnisses weiterhin.[831] Rhetorische Normalisierungs- und Erleichterungsbekundungen nach dem Urteil bildeten dabei einerseits einen roten Faden, auf dessen Grundlage sich andererseits die Kontroversen erst recht entzünden sollten. So sah beispielsweise Außenminister Kinkel im Karlsruher Richterspruch eine logische Konsequenz und Fortschreibung eines bereits unumkehrbaren Prozesses und bewertete im Plenum des Bundestags das Ergebnis als letztes Versatzstück, welches in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht in puncto Handlungsfähigkeit noch gefehlt habe.[832] Kinkel sah in der Klarstellung des Bundesverfassungsgerichts ein „zentrales außen- und sicherheitspolitisches Ziel der Bundesregierung erreicht".[833]

Nach der „Wiedervereinigung" und „Wiedererlangung unserer vollen Souveränität" wurde die „deutsche Außen- und Sicherheitspolitik" nunmehr für „voll handlungs- und bündnisfähig" erklärt. Kinkels Bewertung des Urteils zur grundsätzlichen Zulässigkeit von Auslandseinsätzen vom Sommer 1994 ordnete sich damit in die Fortschreibung der Entwicklung nach 1990 als Erfolgsgeschichte ein, in der sich die Klarstellung als folgerichtige Konsequenz darstellte.[834] Eine Einordnung, die die 1990er Jahre im Anschluss an die Wiedervereinigung als Fortschreibung einer nunmehr sich fügenden außen- und sicherheitspolitischen Erfolgsgeschichte zur Frage der Auslandseinsätze bewertete und getreu dem Motto „Jetzt sind wir frei" in vielfältiger Weise zum Ausdruck gebracht wurde.[835] Das Urteil habe die Bundesrepublik von einer „Sonderrolle befreit", begrüßte etwa auch Verteidigungsminister Rühe die Entscheidung der Karlsruher Richter unmittelbar nach der Urteilsverkündung. In

[831] Vgl. ebd. Conze 2021, S. 69f.
[832] Vgl. Kinkel, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21165f.
[833] Vgl. ebd.;
[834] Vgl. ebd.; sowie Harnisch 2006, S. 233f.; Hankel, Gerd: Dominiert die Macht das Recht oder umgekehrt?, in: Maurer, Jochen/Rink, Marting: Einsatz ohne Krieg? Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 277-290, hier S. 278-280.
[835] Vgl. ebd.; Jetzt sind wir frei - wenn der Sicherheitsrat zustimmt, in: FAZ 14.07.1994.

den Augen der Regierung war die Bundesrepublik den internationalen Bündnispartnern nun endgültig gleichgestellt und damit jene Blockade aufgehoben, die das Land „vor allem in der Nato […], aber auch in den Vereinten Nationen behindert“ hatte.[836]

Auch von Teilen der Opposition wurde das Urteil begrüßt und als bedeutsames Signal eingeordnet. In den Augen des SPD-Chefs Scharping stellte der Richterspruch klar, dass es „keine verfassungsrechtlichen Schranken“ mehr „gegen eine Beteiligung der Bundeswehr im Rahmen von Aktivitäten der Vereinten Nationen“ gab, auch was den möglichen Einsatz deutscher Soldaten nicht nur im UN-, sondern ebenso im NATO- oder WEU-Kontext betraf.[837] Damit sei endlich „Klarheit erreicht, was die Politik mit der bewaffneten Macht, unserer Bundeswehr“ tun dürfe und was nicht. Aus Sicht vieler Sozialdemokraten war nun also eine juristische Klarstellung zur politischen Handhabung jenes Machtmittels erreicht, über das Jahrzehnte kontrovers diskutiert worden war.[838]

Ähnliche Stimmen waren auch in Tages- und Wochenzeitungen zu vernehmen; dort fiel das Urteil bisweilen sogar noch positiver aus. Einige Kommentatoren schrieben dem Urteil gar eine Art erlösendes und freiheitsstiftendes Momentum für das wiedervereinigte, jetzt endlich souveräne Deutschland zu. So bewertete die FAZ das Ergebnis aus Karlsruhe unter der Überschrift „Jetzt erwachsen“ in beinahe schon glorifizierender Weise als Befreiung für die Republik. Vor allem war dem Beitrag aber wichtig, dass das Urteil die Bundesrepublik „von allen Fesseln ihrer Souveränität“ befreit habe. Verbunden war die journalistische Einordnung mit offener Kritik an der bisherigen Haltung in der Einsatzfrage, deren Gebot der Zurückhaltung aus Sicht der Tageszeitung mit dem Urteil quasi über Nacht für null und nichtig erklärt worden war. Deutschland sei damit gewissermaßen geheilt „von der Lehre“, es könne international weiterhin eine „Sonderrolle im Sinne einer erlaubten oder gar gebotenen Verweigerung“ einnehmen. Dies war eine unverhohlene Kritik an dem lange Zeit vorherrschenden Ansatz, die vorhandenen (Macht)-Mittel einer international agierenden Nation lieber ungenutzt zu lassen und jene Rolle auszuschlagen, die der Bundesrepublik jedoch schon immer zu- und auch gut angestanden hätte.[839]

---

[836] Vgl. Kinkel und Scharping deuten das Bundeswehr-Urteil, in: FAZ 14.07.1994.
[837] Vgl. Scharping, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21169f.
[838] Vgl. Kolbow, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21188f.; Harnisch 2006, S. 285f.
[839] Vgl. Jetzt erwachsen, in: FAZ 13.07.1994.

Ebenfalls ließ die Tageszeitung zahlreiche Fachexperten zu Wort kommen und unter anderem Juristen für das Printmedium Stellung zum Resultat des Karlsruher Richterspruches beziehen. Neben dem bereits oftmals angebrachten Narrativ, dass nun endlich „Klarheit geschaffen“ und „den vielfach gestreuten verfassungsrechtlichen Zweifeln“ nunmehr endgültig der „Boden entzogen“ worden sei sowie der Kritik am bisherigen politischen Umgang mit der Einsatzfrage, richtete sich der Blick auch auf die Praxis und die daraus resultierenden Möglichkeiten. Unter der Überschrift „Ende einer verfassungsrechtlichen Begriffsakrobatik“ begrüßte ein Jurist in der FAZ die gewonnene Rechtssicherheit und damit zugleich das Ende juristischer Spitzfindigkeiten, das den politischen Verantwortlichen deutlich mehr und dringend benötigte Handlungsmöglichkeiten an die Hand gebe: Die „virulente Unterscheidung zwischen friedenswahrenden und friedenschaffenden Einsätzen“ trage nun „keine Bedeutung“ mehr bei der Frage nach der „verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Bundeswehreinsätzen“.[840]

Anders formuliert: Die Bundesregierung konnte rechtlich endlich so agieren, wie sie es politisch eigentlich schon wollte und außenpolitisch längst musste. Dieser printmediale Fingerzeig verband die rechtliche Dimension mit einem Votum für die künftige politische Praxis und reihte sich in den Reigen der Normalisierungsnarrative nicht zuletzt aus dem politischen Raum ein. Für die Frankfurter Tageszeitung bedeutete dies unterm Strich nicht weniger als das Ende einer „Scheindebatte“, welches mit dem Urteil endgültig besiegelt worden war. Die Konsequenz in den Augen eines weiteren FAZ-Leitartikels: Eine Unterscheidung der verschiedenen Einsatzformen sei ebenso hinfällig wie eine vermeintlich überfällige Anpassung an eine neue Normalität – eine Normalität, die, so der Subtext des Urteils aus dieser journalistischen Perspektive, schon längst hätte Realität sein können, wenn nicht gar sein müssen, und die einzig durch politische Unzulänglichkeiten ausgebremst worden war. Diesem Umstand hätten die Karlsruher Richter jetzt endgültig einen Riegel vorgeschoben und, gemäß dem Fazit des FAZ-Leitartikels, als zukunftsweisendes wie handlungsintendierendes Resultat des Urteils die Weichen für die Zukunft gestellt.[841]

[840] Vgl. Ende einer verfassungsrechtlichen Begriffsakrobatik, in: FAZ 05.08.1994.
[841] Vgl. Jetzt muss die Politik entscheiden, in: FAZ 14.07.1994.

Das Meinungsspektrum zum Thema blieb jedoch ebenso vielfältig wie die Frage der Auslandseinsätze weiterhin insgesamt umstritten war. Die Debatte und kontroverse Auseinandersetzung um das Für und Wider von Entsendungen deutscher Soldaten, sei es im UN- oder out-of-area-Kontext, wurde durch das Urteil vielmehr in institutionalisierte Bahnen gelenkt. Denn es gab durchaus Widerspruch gegenüber jenen Normalisierungs- und Fortschreibungsnarrativen, die nach dem Urteil aus Karlsruhe im Raum standen. Die Kritik bezog sich nicht zuletzt auf die nun kursierenden handlungsintendierten Aufforderungen: Als Konsequenz des Urteils müssten Bundesrepublik und Bundeswehr eine neue, erweiterte Rolle ein- und größere Verantwortung übernehmen.[842] Auch wenn der Widerhall, gemessen am bisherigen Debattenverlauf, argumentativ weniger umfassend ausfiel, fokussierte er sich nun umso mehr. Das galt sowohl für die kritischen Stimmen beispielsweise innerhalb des Parlaments als auch für diejenigen auf Seiten des printmedialen Spektrums, denen das Leitbild einer allgemeinhin positiven Deutung des Urteils ebenso Unbehagen bereitete wie die vielfach angebrachten Forderungen bezüglich der zukünftigen Praxis.[843]

Kritische Töne

Deutlich kritische Töne am Karlsruher Urteil und dem politischen Umgang damit insbesondere durch die Regierungsparteien kamen im Bundestag vor allem von den Oppositionsparteien PDS/Linke sowie vereinzelt von Bündnis 90/Die Grünen. Die PDS/Linke bezeichnete die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts „friedenspolitisch" als „eine große Niederlage" und Normalisierungsschritt in die falsche Richtung. Zugleich wurde das Urteil als Fortschreibung des politischen Handelns der vorangegangenen Jahre kritisiert. In den Augen der Kritiker von PDS/Linke war mit dem Urteil einzig und allein „ganz klar [die] Politik der Bundesregierung" der „letzten vier Jahre" fortgeschrieben worden: Die Karlsruher Richter hätten lediglich das in Rechtsform gegossen, woraufhin in Politik und primär der Bundesregierung schon lange – in Form einer scheinheiligen Debatte – seit der Wiedervereinigung hingearbeitet worden sei.[844]

---

[842] Vgl. Kinkel und Scharping deuten das Bundeswehr-Urteil, in: FAZ 14.07.1994; Alles gedeckt. Das Parlament legalisiert die Bundeswehreinsätze, in: Der SPIEGEL 30/1994.
[843] Vgl. ebd.; Conze 2021, S. 69f.; Naumann 2021, S. 144f.
[844] Vgl. Lederer, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21195f.

> „[…] wo sie zunächst mit vorgeschobener Diskussion um humanitäre Blauhelmeinsätze flugs zu Kampfeinsätzen überging und nur ein einziges Ziel verfolgte, nämlich die Beteiligung hieran zu ermöglichen".[845]

Erst sei der – diskursiv forcierte – Mentalitätswandel durchgesetzt worden, dann hätten sich die Rechtsnorm beziehungsweise die rechtlichen Rahmenbedingungen dem angeschlossen, so die Kritik. Aus Sicht der Opponenten von PDS/Linke handle es sich um ein durchschaubares Spiel mit nun entsprechendem Resultat. „Der Einsatz der deutschen Bundeswehr weltweit" sei das einzige Ziel gewesen und zum „Hauptthema der deutschen Außenpolitik nach der Wiedervereinigung" erklärt geworden. Kritik aus der Partei entzündete sich auch daran, dass der außenpolitische Fokus damit auf militärische Aspekte gelegt und „viele vorhandene und gegebene Chancen" zum Engagement auf anderen Gebieten demgegenüber nicht genutzt worden seien; ein Kippen humanitäre Hilfsmaßnahmen und -anstrengungen seien gegenüber militärischen Mitteln ins Hintertreffen geraten.[846] Der Kritiker von PDS/Linke mahnten an, dass das Votum aus Karlsruhe ein falschen wie fatales Signal sende in einer Zeit, in der Krieg wieder „zu einem normalen Mittel der Politik geworden" sei.[847] Das Urteil hatte in den Augen der Abgeordneten von PDS/Linke fehlgeleiteten Normalisierungs- und Militarisierungstendenzen nicht nur einen formaljuristischen Rahmen gegeben; sie warnten auch vor einem Automatismus, demzufolge der Mitgliedschaft in den Vereinten Nation die Beteiligung an militärischen Aktionen der Weltorganisation nunmehr inhärent sei.[848]

Ähnlich fiel die Kritik bei einigen Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen aus. Hier wurden insbesondere das Urteil und gerade die politische und zum Teil lobpreisende Einordnung durch die Regierung Kohl moniert. Nicht nur lasse die Entscheidung des Gerichts gerade hinsichtlich des politischen Willens zur Umsetzung des Urteils insbesondere bei Grundsatzfragen in den Augen der grünen Oppositionsvertreter etliche Fragen offen und werfe zugleich neue auf. Erschwerend kam in den Augen der Kritiker hinzu, dass die Regierungsverantwortlichen eine gewisse Konzeptlosigkeit an den Tag legten, die in der einseitigen Fokussierung und Ausrichtung des Themas Bundeswehr und Sicherheit zum Ausdruck komme. Ähnlich wie bei den

[845] Vgl. ebd.
[846] Vgl. Gregor Gysi, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21180f.
[847] Vgl. ebd.
[848] Vgl. Lederer, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21195f.

Parlamentariern von PDS/Linke wurde als Symptom und Ursache hierfür in erster Linie auf die Engführung außen- und sicherheitspolitischer Themen der Regierung einzig und allein auf die Einsatzfrage bzw. die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit der bundesrepublikanischen Streitkräfte rekurriert. Für einige grüne Abgeordnete sei dies allenfalls „Getöse", mit dem die „so genannte Rolle Deutschlands beschworen wurde", deren Hauptaugenmerk und „wesentlichstes Kriterium die Handlungsfähigkeit deutscher Soldaten in anderen Teilen der Welt zu sein scheint".[849] Das Urteil stellte laut der oppositionellen Kritiker im Parlament allenfalls die Spitze des Eisberges einer Entwicklung dar, die sie unter dem Aspekt einer forcierten Militarisierung schon zuvor bemängelt hatten. Ebenso wie die zahlreichen positiven Zuschreibungen aus dem politischen Spektrum zum Urteil zeichneten sich auch die kritischen Narrative wie die Warnungen vor einem Automatismus oder der unumkehrbaren Militarisierung der Außenpolitik durch eine gewisse Anschlussfähigkeit in ihren Argumentationsmustern aus. Sie ordneten sich damit fortschreibend in die andauernde Debatte ein.[850]

Auch im printmedialen Bereich stieß das Urteil in Teilen auf Ablehnung und es wurden kritische Töne an der von den Befürwortern der weiterreichenden Einsatzmöglichkeiten suggerierten neuen Normalität laut. So sprach beispielsweise der Spiegel von einer unkontrollierten Entgrenzung und sah jegliche Schranken im Bereich Außenpolitik und beim Thema Auslandseinsätze nunmehr nicht nur in symbolischer Hinsicht weggefallen: Den Deutschen seien, „wenn Weltpolitik gemacht" werde, nunmehr „kaum noch Grenzen" gesetzt. Nach dem Ende des Kalten Krieges war damit in den Augen der journalistischen Expertise des Spiegels der „Einsatz deutscher Soldaten irgendwo in der Welt" auf dem Weg, „zur Normalität" zu werden. Besonders schwer wog nach Ansicht des Magazins das Szenario, nach dem Deutschland als „Nation" damit eine Art Freifahrtschein erhalten habe und „nun auch bei allen Kampfeinsätzen der Vereinten Nationen mitmachen" könne. Das Urteil habe nicht nur Tür und Tor in puncto Auslands- und vor allem Kampfeinsätze geöffnet, sondern die Bundeswehr befinde sich auf Weg von einer „Verteidigungsarmee" zu

[849] Vgl. Poppe, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21182f.
[850] Vgl. Naumann 2021, S. 148f.

einer „Interventionsarmee“, so die mahnende Prophezeiung der Hamburger Journalisten.[851]

Zur neuen Rolle Deutschlands

Während sich in die ersten politischen wie journalistischen Einordnungen zum Urteil durchaus kritische Stimmen mischten, fielen auch die Ansichten zur zukünftigen Rolle Deutschlands und seiner Streitkräfte divergierend aus. Das Urteil hatte weniger die Wirkung einer beruhigenden Wegmarke als die eines weiteren Katalysators einer nicht enden wollenden Debatte über die Frage der Auslandseinsätze, welche sich zu formalisieren und in einen institutionalisierten Rahmen zu verlagern begann. An Schärfe verlor die Auseinandersetzung um das Für und Wider einer Entsendung deutscher Soldaten im politisch-medialen Kontext damit jedenfalls keineswegs. Zur Diskussion standen noch immer Narrative als Grundfeste, die die Debatte schon lange begleiteten und die im Lichte des Karlsruher Richterspruchs eine ganz neue Relevanz gewannen.[852]

Neben dem Setzen einer neuen rechtlichen Norm ging es vielfach um die Schlussfolgerungen aus dem Urteil bezüglich der Frage nach der künftigen Rolle und Verantwortung der Bundesrepublik bzw. ihrer Streitkräfte im internationalen Kontext.[853] Was schon lange diskutiert wurde und in der Schwebe war, schien sich nunmehr, mit dem Urteil, auch in kommunikativer Weise zunehmend zu manifestieren: die Transformation des Sicherheitsverständnisses von einer „Verteidigungsarmee“ hin zu einer „Armee im Einsatz“. Zwei Streitpunkte stachen in der Debatte besonders hervor: zum einen ebenjene neu auszufüllende Rolle der Bundeswehr und, damit verbunden, zum anderen die stets umstrittene und kontrovers diskutierte vergangenheitspolitische Verantwortung. Kritiker stießen sich hierbei in erster Linie an einer extensiven Auslegung und Reformulierung der beiden Parameter, die in der Debatte häufig in Zusammenhang mit einem Normalisierungsnarrativ veranschlagt wurden – und jetzt neuen Aufwind erhielten. Nicht wenige Stimmen ordneten das

[851] Vgl. Nun siegt mal schön, in: Der SPIEGEL 29/1994.
[852] Vgl. Conze 2021, S. 69f.; Epkenhans 2012, S. 61f.
[853] Vgl. Keßelring 2023, S. 260f.; Maurer/Rink 2021, S. 25f.

Urteil und die daraus resultierenden Konsequenzen als weiteres Element eines seit Langem andauernden Prozesses ein.[854]

Im printmedialen Tenor konstatierte beispielsweise der SPIEGEL bereits den „Bruch“ und das „Ende“ jener „Tradition“ einer „außenpolitischen Zurückhaltung“, die für das Nachrichtenmagazin für „die alte Bundesrepublik“ lange noch „gegolten habe“. Die neue „Rolle Deutschlands in der Welt“ wurde vom Hamburger Magazin im Hinblick auf den Stellenwert künftiger Auslandseinsätze und die Ausrichtung der Bundeswehr pointiert kritisch mit der Parole „Frieden schaffen mit deutschen Waffen“ betitelt:[855]

> „Das vereinte Deutschland – eine allseits akzeptierte Ordnungsmacht? Frieden schaffen mit deutschen Waffen?“[856]

Zugleich artikulierten die Journalisten in ihrem Artikel die Warnung vor einem drohenden Automatismus respektive einer Militarisierung als Resultat des Urteils im Hinblick auf perspektivische Entwicklungen der bundesrepublikanischen Einsatzpolitik. Auch wenn durchaus einschränkende Vorgaben des Gerichts wie der Parlamentsvorbehalt oder das UN-Mandat nicht unerwähnt blieben, die drohende Gefahr einer außenpolitischen Fehlentwicklung war für das Nachrichtenmagazin klar: Die „Deutschen“ dürften nun, wenn auch „nicht als Weltpolizist“, zumindest doch „wenigstens als Hilfssheriff“ „im Auftrag“ der UN „überall bei humanitären und Kampfeinsätzen mitmachen“. Mit der Entscheidung des Karlsruher Gerichts sahen die Hamburger Medienschaffenden „die letzten außenpolitischen Hemmungen der Macht in Europas Mitte“ nunmehr endgültig „gefallen“.[857] Neben den kritischen Stimmen, die vor einer außenpolitischen Entfesselung der künftigen Rolle der Bundesrepublik in puncto Auslandseinsätze als Folge des Urteils warnten, schlugen Teile des printmedialen Spektrum teils noch drastischere Töne an, die auf Schreckensszenarien des Krieges abstellten und ein düsteres Zukunftsszenario an die Wand malten. Die Leserschaft wurde offen mit potenziellen Opfern durch die verstärkte Missionsbeteiligung konfrontiert. Gemäß dieser bedrückenden Zukunftsprognose würden „Bundeswehr-Einsätze out of area“ nicht nur „die Regel sein“,

[854] Vgl. ebd.; sowie exemplarisch für die Tornado-Diskussion wenig später: Schwab-Trapp 2002, S. 113-139 sowie S. 140f.
[855] Vgl. Nun siegt mal schön, in: Der SPIEGEL 29/1994.
[856] Ebd.
[857] Vgl. ebd.

sondern „ebenso regelmäßig“, so das ernüchternd-mahnende Urteil des Zeit-Beitrags, auch „ihre Opfer fordern“. Damit einher gehe eine neue Realität, die die Wochenzeitung ihren Lesern drastisch vor Augen führte:[858]

> „Wir müssen es für möglich und realistisch halten, daß unsere Transportflieger […] Zinksärge in die Heimat zurücktransportieren werden.“[859]

Diese drastische Wahrheit sei aus Sicht des Zeit-Journalisten in Folge des Urteils nun auch rechtlich in Stein gemeißelt: Die Soldaten hätten „jetzt eine Auslegung des Grundgesetzes bekommen, von der sie jetzt“ wüssten, dass „ihnen ab sofort der Tod gefordert wird“. In den Augen nicht weniger Journalisten stellte das Urteil eine Zäsur, wenn nicht gar Zeitwende dar, deren Auswirkungen auf die zukünftige Rolle Deutschlands in der Frage der Auslandseinsätze ebenso einschneidend wie gravierend waren und vor deren neuer Einsatzrealität mit teils dramatischen wie drastischen Metaphern und Narrativen gewarnt wurde.[860]

Doch so unterschiedlich die Resonanz des Urteils im politisch-medialen Diskurs zur allgemeinen Einordnung sowie den Konsequenzen und Schlussfolgerungen ausfiel, so gemischt stellte sich auch das Fazit in der Presse zur künftigen Rolle der Bundesrepublik und der Bedeutung der Auslandseinsätze dar. Die kritischen Stimmen konternd befanden einige Artikel und Beiträge die neue Normalität bzw. Normalisierung für längst überfällig und forderten, damit einhergehend, endgültig einen Mentalitätswechsel ein, wie etwa die Frankfurter Tageszeitung FAZ unter der Überschrift „So ist es besser“.[861] Als Referenz und Vergleichsfolie dienten dem Journalisten die bisherigen, aus seiner Sicht eher halbherzigen Praxisbeispiele und -versuche in Sachen Auslandseinsätze. Der Adria- und der Awacs-Einsatz etwa seien nicht nur im militärischen Sinne „demütigend“, sondern ebenso „politisch mehr als peinlich“ für die Bundesrepublik, wenn nicht gar „lachhaft“ gewesen. Diese gravierende Unzulänglichkeit stoße, so der FAZ-Journalist, im In- wie auch Ausland auf reichlich Unverständnis. So sei „schon lange bekannt“ gewesen, dass man über diese

[858] Vgl. Zum sterben verpflichtet?, in: Die ZEIT 29/1994.
[859] Ebd.
[860] Vgl. ebd.
[861] Vgl. So ist es besser, in: FAZ 23.07.1994.

„Form der deutschen Beteiligung“ beispielsweise „bei der NATO“ gemeinhin „den Kopf“ geschüttelt habe:[862]

> „Die Bundesmarine in der Adria darf Blockadebrecher nur melden, aber nicht aufbringen; an Awacs-Flügen, die über das Nato-Territorium hinausführen, dürfen deutsche Soldaten nicht teilnehmen. Das ist militärisch demütigend und politisch mehr als peinlich.“[863]

Mit diesen Unwägbarkeiten aber hatten die Karlsruher Richter mit ihrem Urteil nun aufgeräumt, wie ein weiterer FAZ-Artikel seiner Leserschaft vermeldete. Es handle sich um eine wegweisende Weichenstellung bei gleichzeitiger Alternativlosigkeit: Deutschland habe nun, „keine hinreichende Ausrede mehr“.[864] Gewarnt wurde allerdings auch, neben der Sorge vor allgemeinen Streitigkeiten der Politik-Akteure, insbesondere vor fehlgeleiteten Schlussfolgerungen und einem gewissermaßen geistigem Kleinkrämertum, welches die Tageszeitung allen voran einem politischen Lager zuschrieb:

> „Welche Fesseln sich beispielsweise eine rot-grüne Regierung liebend gern selbst anlegen würde, um ja nicht die Hände frei zu bekommen, kann man sich ungefähr ausmalen.“[865]

Auch mit den Kritikern der Auslandseinsätze ging der Journalist teils harsch ins Gericht. Vielmehr laute hinsichtlich der kommenden Neuordnung des Themas Sicherheit und Streitkräfte das Gebot der Stunde ‚Maß halten‘:

> „Deswegen sind nun auch weder macht- und geopolitische Tiefgründeleien erforderlich, noch ist das Geschrei über eine ‚Militarisierung der deutschen Außenpolitik‘ angebracht.“[866]

An die Bundesregierung erging die eindeutige Forderung, Farbe zu bekennen, während die Ausrede „Wir dürfen nicht“ für die FAZ nun nicht mehr galt.[867] Auch wenn die Frankfurter Tageszeitung in dem Urteil keinen generellen Freibrief für Bundesregierung hinsichtlich der Verfügung über die Bundeswehr sah – die Zeit des „weltpolitischen Eckenstehers“, beispielsweise bei „friedenserhaltenden Maßnahmen, die unter der Oberaufsicht der Vereinten Nationen von Bündnissen

---

[862] Vgl. So ist es besser, in: FAZ 23.07.1994.
[863] Vgl. ebd.
[864] Vgl. Jetzt muss die Politik entscheiden, in: FAZ 14.07.1994.
[865] Ebd.
[866] Ebd.
[867] Vgl. ebd.

getroffen werden“, sei ein für alle Mal vorbei. Und die Bundesrepublik sei, auch wenn es ein beschwerlicher Weg gewesen sei, endlich da, wo sie schon hätte längst sein sollen:

> „Das In-der-Ecke-Stehen kann gelegentlich bequem sein. Erwachsenwerden hat seinen Preis.“[868]

Politische Beschwichtungsbemühungen

Diese Form der rhetorischen Umschreibung des Narrativs zur Frage der Rolle und Bedeutung der Bundesrepublik und besonders der Bundeswehr als Konsequenz und Weichenstellung aus dem Urteil hin zu mehr internationaler Präsenz und Einsatzbereitschaft, getreu dem Motto „von der Verteidigungsarmee hin zu einer künftigen Armee im Einsatz“, fand auch im politischen Diskurs statt.[869] Die Plädoyers, die sich für die Übernahme von mehr Verantwortung und die Implementierung einer erhöhten Einsatzbereitschaft aussprachen, gingen nicht selten einher mit gleichzeitigen Beschwichtigungsbemühungen, die außenpolitische Bedächtigkeit signalisieren sollten. Gerade Vertreter aus dem Regierungslager attestierten vor dem Hintergrund des Urteils eine nunmehr gegebene Handlungsnotwendigkeit beziehungsweise -bereitschaft, ohne dabei die Grundprinzipien einer außenpolitischen Zurückhaltung beim Thema Auslandseinsätze über Bord zu werfen.[870]

So reklamierte Außenminister Kinkel bei einer Aussprache im Parlament mit Verweis auf das Urteil zwar die Übernahme „mehr weltpolitischer Verantwortung“ für „das wiedervereinigte Deutschland“, was sowohl dem „politischen Ziel der Bundesregierung“ als auch der „Erwartung der Völkergemeinschaft“ entspreche. Zugleich trat der Außenminister jedoch rhetorisch auf die Bremse, indem er auch dem künftigen Handeln der Bundesrepublik die „bewährte Kultur der Zurückhaltung“ attestierte. Trotz des Urteils, das die Weichen gestellt hatte, wollte man auch weiterhin mit Bedacht agieren, ganz im Sinne einer traditionsbewussten Außenpolitik, so das Signal Kinkels.[871] In einem weiteren Schritt ging der Außenminister auch direkt auf die Kritiker ein. Weder beabsichtige man „den Weltpolizisten“ zu „spielen“ noch „deutsche Soldaten überall dorthin zu senden, wo es brennt“. Auch den Vorwürfen

---

[868] Ebd.;
[869] Vgl. Harnisch 2006, S. 233f.; Naumann 2021, S. 144f.
[870] Vgl. ebd.
[871] Vgl. Kinkel, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21165f.

einer Militarisierung der Außenpolitik wurde mit Verweis auf die Grundprinzipen internationaler Friedenssicherung entgegengetreten; Schreckensszenarien einer etwaigen außenpolitischen Entfesslung entbehrten nach Ansicht Kinkels jedweder Grundlage. Es gebe „keine Militarisierung" der „deutschen Außenpolitik", zumal „militärischer Zwang" immer nur die „ultima ratio" bei der „internationalen Friedenssicherung" sei, woran auch das Urteil nichts ändere. Mögliche Kampfeinsätze, die sich auch die Bundesregierung keinesfalls wünsche, seien niemals Normalität und würden es auch nie werden, so der Tenor der Beschwichtungsbemühungen.[872]

Der Außenminister entgegnete auf die Vorwürfe, Befürchtungen und Kritiken mit der Skizze einer „verantwortungsbewussten Außenpolitik". Das Urteil eröffne den Weg zu einer „Normalisierung unserer außenpolitischen Handlungsfähigkeit" und biete durch die Vorgaben zugleich „Riegel gegen alle Bestrebungen einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik". Im Hinblick auf die künftige Rolle Deutschlands in puncto Auslandseinsätze bemühte Kinkel ein Narrativ, welches schon zuvor oftmals in der Debatte kursierte, legte dabei allerdings ein gewisses Fingerspitzengefühl an den Tag: das politische bzw. internationale Gewicht der Bundesrepublik. Die Zeit des „Wenn und Aber" sei vorbei, ein neues „Denken und Handeln" gefordert, jedoch ohne „Großmannssucht" und zugleich ohne „falsche Selbstverleugnung", um einen „vernünftigen und verantwortungsbewußten Gebrauch" von „unserem größeren Gewicht" erzielen zu können. Hierfür hatte Karlsruhe „den Weg frei gemacht". Deutschland könne, so das Plädoyer des Außenministers, von

> „jetzt an zusammen mit seinen Freunden und Partnern im Rahmen der Vereinten Nationen – notfalls! – [nun] auch mit bewaffneten Bundeswehreinsätzen Frieden sichern und Menschenrechte schützen."[873]

Auch andere Stimmen aus dem Regierungslager übten sich im argumentativen Spagat zwischen Beschwichtigung und der Forderung nach der Übernahme von mehr Verantwortung, der sich aus dem durch das Urteil aus Karlsruhe aufgespannten Deutungs- und Erwartungshorizont für sie ergeben hatte. Der Unionsabgeordnete Glos beschwichtigte, dass man nicht wolle, „daß die Bundeswehr eine

[872] Vgl. ebd.
[873] Ebd., S. 21166.

Interventionsarmee zu Einsätzen überall und in der ganzen Welt“ werde, und die CDU/CSU-Bundestagsfraktion sah im Urteil „keine generelle Freiheit für die Beteiligung der Bundeswehr an möglichst vielen Blauhelmeinsätzen“.[874] Zugleich wurde auch hier das Bild einer starken Nation bemüht, ökonomisch konnotiert skizziert und semantisch in Gleichklang mit der Verantwortung im Kontext internationaler Friedenssicherung gesetzt. Deutschland müsse nunmehr bereit sein, „gerade auch entsprechend einem wirtschaftlichen Gewicht Verantwortung zu übernehmen, um Frieden und Freiheit in Europa und der Welt zu sichern“, so das Resümee und der Appell des Unionsvertreters zum Karlsruher Urteil.[875]

Bei der Frage nach der zukünftigen Rolle Deutschlands trat gleichwohl Verteidigungsminister Rühe im Parlament ebenfalls auf die rhetorische Bremse; er sah im Karlsruher Richterspruch mitnichten einen „Marschbefehl für weltweite Einsätze“. Vielmehr verwiesen auch seine Ausführungen darauf, dass es für die Bundesrepublik in Sachen Auslandseinsätze von nun an keine Sonderrolle mehr geben könne und es darum gehe, Deutschland bei dem Thema handlungsfähig zu machen. Die Möglichkeit der „Verweigerung“ oder von „Sonderregeln“ sei passé.[876] Äußerungen aus dem Regierungslager wie die von Außenminister Kinkel oder Verteidigungsminister Rühe stellten einerseits darauf ab, die vielfach geäußerte Sorge vor einer drohenden Militarisierung der Außenpolitik und einem etwaigen Automatismus für Einsatzbeteiligungen zu beschwichtigen. Zugleich bemühten sich die Argumentationen, das Urteil als hilfreichen wie notwendigen Schritt für die Gestaltung der zukünftigen Rolle Deutschlands in der Frage der Auslandseinsätze zu bewerten.[877]

Bei der Aussprache wurde auch nicht mit Unmut gegenüber den Kritikern in der Debatte gespart. Der FDP-Abgeordnete Hoyer nahm das Karlsruher Urteil zum Anlass, eine „erschreckend geringe Bereitschaft“ in der Bundesrepublik anzuprangern, sich mit „militärischen Fragen überhaupt zu befassen“, da allein schon die pure „Beschäftigung mit ihnen als Einstieg in die Militarisierung der Gesellschaft“ erscheine. [878] Zwar mahnte auch Hoyer an, dass künftige Entscheidungen mit Bedacht

[874] Vgl. Glos, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21174f.
[875] Vgl. ebd.
[876] Vgl. Rühe, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21184f.
[877] Vgl. Harnisch 2006, S. 233f.
[878] Vgl. Hoyer, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21193f.

getroffen werden müssten; doch ein Ungleichgewicht als „Bündniskameraden zweiter Klasse“ dürfe es zukünftig nicht mehr geben. Für den FDP-Abgeordneten konnte nur eine Konsequenz aus dem Urteil hervorgehen, nämlich „Farbe zu bekennen“.[879]

Während die SPD eine Beteiligung an Einsätzen nur im UN-Rahmen befürwortete und Bündnis 90/Die Grünen und die PDS eine Neudefinierung der Rolle und Verantwortung der Bundesrepublik in Sachen Bundeswehr und Auslandseinsätze grundsätzlich ablehnten, wurde vor allem ein Leitmotiv zum katalysatorischen Momentum des weiteren Debattenverlaufs und der Auseinandersetzung mit der Streitkräftefrage: der Umgang mit der vergangenheitspolitischen Verantwortung beziehungsweise die Frage, welche Konsequenzen hierfür aus dem Urteil für die künftige Ausgestaltung des Themas Sicherheit und Streitkräfte in Sachen Auslandseinsätze zu ziehen seien.[880] Gerade die Umdeutung des Narrativs als Wegmarke des außenpolitischen Selbstverständnisses beim Einsatz deutscher Soldaten barg, das hatte sich in früheren Phasen der Debatte bereits angedeutet, Zündstoff. Diese sich zuspitzende Argumentationslinien in ihrem Kontrast zwischen Fortschritt und Beharren erhielt nach dem Urteil neuen Aufschwung und zog sich quer durch die Parteien- und Medienlandschaft. Hier standen sich Zuschreibungen einer „Großmacht“ mit dem Leiden einer „Machtvergessenheit“ versus „militärische Zurückhaltung“ in Form einer „außenpolitischen Maxime aus guten Gründen“ unmittelbar gegenüber.[881]

Die Bandbreite der Kommentare und Forderungen im Hinblick auf die Konsequenzen aus dem Urteil für den Umgang mit der Vergangenheit reichte von gemäßigten Verweisen bis hin zu Umdeutungsversuchen, die daraus eine ganz andere Verantwortung für die künftige Verwendung von Streitkräften im internationalen Kontext ableiteten. Bei der Regierungserklärung kurz nach Verkündung des Urteils stellte Außenminister Kinkel auf den Faktor Vergangenheit als Ausgangspunkt und Referenzvergleich für ein außenpolitisches Mäßigungsgebot ab. Man werde jene „Politik der Zurückhaltung“, die die Bundesrepublik „nach 1945 bewußt betrieben“ habe, „jetzt nicht aufgeben, sondern ruhig weitergestalten“. Dennoch wurde aus dem Urteil auch ein Signal zur Übernahme von mehr außenpolitischer

[879] Vgl. ebd.
[880] Vgl. Harnisch 2006, S. 233f.
[881] Vgl. ebd.; Schwab-Trapp 2002, S. 140f.

Verantwortung abgeleitet, da von den Deutschen „nach der Wiedervereinigung" mehr „erwartet" werde, weshalb man auch die „Rolle in den Vereinten Nationen und im Weltgefüge in ein paar Bereichen stärker wahrnehmen" müsse „als bisher".[882] Die Karlsruher Entscheidung wurde, als referenzieller Fluchtpunkt zu 1945, zu einem historischen Wendepunkt erklärt, der gleichermaßen Mäßigung sowie die künftige Übernahme von mehr Verantwortung in der Einsatzfrage im Sinne eines Fortschrittnarrativs anzeigte – und eine neue Form der Gleichberechtigung. Für Verteidigungsminister Rühe markierte bereits die Beteiligung deutscher Soldaten an den AWACS-Überwachungsflügen über dem ehemaligen Jugoslawien den größten „historischen Fortschritt nach dem Zweiten Weltkrieg". Deutschland musste nun die „gleichen Risiken und Lasten wie alle anderen auch tragen".[883]

Insgesamt wurde das Urteil von den Regierungsvertretern als positive Fortschreibung der außenpolitischen Entwicklung der Bundesrepublik seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verbalisiert – damit war es mehr eine Bestätigung als ein Bruch und Widerspruch zur bisherigen Praxis beim Thema Einsatzbeteiligungen. Zur argumentativen Untermalung dieser Deutung und zugleich Entkräftung jeglicher Kritik bemühte der Außenminister nicht nur eine Mitfahrer-Metapher, sondern auch einen Rekurs auf den Multilateralismus als unumstößlichen Faktor, der der Bundesrepublik im Bereich Außenpolitik schon immer inhärent gewesen sei und jeglichem unilateralem Handeln entgegenstehe. Das Urteil hatte dies untermauert: Auch zukünftig würde es keine „nationalen Alleingänge" geben, „Bündnis- und Partnerschaftsfähigkeit" blieben die „Grundmaximen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik" und gemäß des Kinkel'schen Kontinuitätsnarrativs war man als Bundesrepublik bereits erfolgreich „im Konvoi der euroatlantischen Völkerfamilie gefahren".[884] Um der „Verantwortung für Frieden und Sicherheit", bei der „niemand abseits stehen" dürfe, nachzukommen und folglich das außenpolitische Engagement mit Blick auf Auslandseinsätze auszudehnen, veranschlagte der Außenminister explizit auch moralische Gründe, welche er dezidiert aus einer historischen Verpflichtung und Verantwortung ableitete. „Gerade weil Deutschland in der Vergangenheit den Frieden gebrochen hat, ist es moralisch-ethisch verpflichtet, sich an der

[882] Vgl. Der Bundeskanzler mit dem Karlsruher Urteil sehr zufrieden, in: FAZ 13.07.1994.
[883] Vgl. Rühe, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21184f.
[884] Vgl. Kinkel, 22.07.1994, in: PlPr 12/240, S. 21165f.

Verteidigung des Friedens jetzt mit ganzer Kraft zu beteiligen."[885] Diese Schlussfolgerung wurde argumentativ noch dahingehend zugespitzt, dass gerade als Lehre aus der nationalsozialistischen Vergangenheit zeige, dass nur militärische Maßnahmen als Mittel der Wahl helfen könnten, Schlimmeres zu verhindern.

> „Wenn sich aus der Zeit des Nationalsozialismus eine Lehre geradezu aufdrängt, dann ist es doch die, daß Gewalt eben leider manchmal nur mit Gegengewalt beseitigt werden kann. Hätten die Alliierten Hitlers Aggressionen denn tatenlos zusehen soll? Soll das der nachträgliche Rat von uns Deutschen an unsere heutigen Freunde sein?"[886]

Wer nicht bereit sei, „Kriegstreibern" militärisch Einhalt zu gebieten, so Kinkels Einordnung und Appell bei der Aussprache nach dem Urteil im Bundestag, der mache nur „Politik der Worte" und könne „weder Frieden stiften noch Menschenrechte schützen".[887]

Das argumentative Einläuten eines Endes der Politik der Worte bedeutete nicht nur gleichzeitig die Aufwertung möglicher militärischer Maßnahmen. Mit dem Urteil manifestierte sich insbesondere auch eine Umdeutung des Narrativs vergangenheitspolitischer Verantwortung. Lange Zeit, als Herleitung aus den verfassungshistorischen und -politischen Gegebenheiten der Bundesrepublik aus ihrer Anfangszeit, in erster Linie gegen eine Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet in Stellung gebracht und nur vereinzelt hinterfragt, kehrte sich dieses Leitbild in seiner Logik und Auslegung nunmehr um.[888] Die Umdeutung eines bislang so wirkmächtigen Narratives vergangenheitspolitischer Verantwortung, welches einer Erweiterung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der deutschen Streitkräfte in der Debatte bislang stets entgegenstand, jegliche weitergehende Einsatzszenarien nahezu kategorisch ausschloss und nun in Folge des Urteils, so schien es, seinen Nimbus verloren hatte.[889]

Gegen diese Umdeutung und Lesart als Konsequenz aus dem Urteil regte sich im politischen wie printmedialen Umfeld teils massiver Widerstand. Während die SPD gemäß ihrer Haltung nach der Petersberger Wende weiterhin das Festhalten an

---

[885] Vgl. ebd.
[886] Ebd., S. 21166.
[887] Vgl. ebd.
[888] Vgl. Harnisch 2006, S. 233f.; Breitwieser 2012, S. 51f.; Naumann 2021, S. 144f.
[889] Vgl. ebd.

friedlichen Maßnahmen zur Konfliktbeilegung anmahnte, forderten Vertreter von PDS/Linke sowie Bündnis 90/Die Grünen grundsätzlich Zurückhaltung in allen militärischen Belangen gerade aufgrund der Erfahrungen aus der deutschen Historie.[890] Bei der Aussprache im Bundestag plädierte SPD-Chef Scharping dafür, dass auch aufgrund der „Erfahrungen aus der eigenen Geschichte […] Deutschland ein Land bleiben" müsse, „das die Kräfte darauf konzentriert", den „Vorrang auf die friedlichen Möglichkeiten des eigenen Landes und der Welt zu setzen". Laut dem PDS-Abgeordneten Gysi sei grundsätzlich eine „deutsche Zurückhaltung in militärischen Fragen [allein] schon aus historischen Gründen geboten und gerechtfertigt", während der Grünen-Vertreter Hoppe der Kohl-Regierung im Hinblick auf die nur wenige Jahre zuvor ausgegebene Doktrin Wortbruch und das Negieren der besonderen vergangenheitspolitischen Verantwortung vorwarf: „Deutsche Soldaten" hätten „aus historischen Gründen" in Regionen wie dem ehemaligen Jugoslawien nichts zu suchen.[891]

Noch drastischer fielen die Gegenreden und Mahnungen einiger printmedialen Stimmen aus, die sich in ihrer Fundamentalkritik auf ebenjene Geschichtserfahrungen beriefen, die einige nun gerade als Motiv und Argument für ein größeres Engagement in Sachen Auslandseinsätze in die argumentative Waagschale warfen. Neben der Konstatierung einer „historischen Zäsur ersten Ranges" in der jüngsten „Geschichte der Bundesrepublik" und der Feststellung, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in mutmaßlich außenpolitischer Konsequenz eine „ungeheure psychologische Umstellung" nicht nur für „die Soldaten", sondern gleichsam für alle „Deutschen" bedeutete, galten etwa Kritik zweier Beiträge der FAZ in erster Linie den ineinandergreifenden Umdeutungsbestrebungen von Rolle, Verantwortung und Vergangenheitsbezug Deutschlands von Seiten der Politik.[892] Die ZEIT wiederum sah angesichts einer sich aus ihrer Sicht anbahnenden und drohenden „Remilitarisierung" oder „Entfesselung" der künftigen deutschen Außenpolitik gar den „ersten Schritt in den Abgrund der Geschichte" getan.[893] Andere printmediale

[890] Vgl. ebd.; im Rahmen der so genannten Petersberge Wende 1992 hatte die SPD u.a. eine grundlegende Neuausrichtung ihrer Außenpolitik beschlossen, vgl. hierzu etwa. Harnisch 2006, S. 253f.
[891] Vgl. Scharping, in: PlPr 12/240, S. 21169f.; Gysi, in: PlPr 12/240, S. 21180f.; Poppe, in: PlPr 12/240, S. 21182f.
[892] Vgl. Lebensplan. Der Krieg und die Republik, in: FAZ 14.07.1994; Nicht nur die Soldaten müssen sich umstellen, in: FAZ 17.07.1994.
[893] Vgl. Vor dem Abgrund der Geschichte, in: Die ZEIT, 17/1994.

Beiträge, etwa im SPIEGEL, mahnten trotz aller Beschwichtigungen aus den politischen Reihen ein Ausufern des bisherigen außenpolitischen Credos in Sachen Einsatzpolitik an und sahen jegliche Zurückhaltung, gerade in vergangenheitspolitischer Hinsicht, massiv in Gefahr, wenn nicht sogar bereits verloren. An deren Stelle gerückt waren aus Sicht des Hamburger Nachrichtenmagazins allenfalls Lippenbekenntnisse, die eine ohnehin schwammigen politischen Praxis noch weiter aufweichen würden. Bisher habe die Regel gegolten, „wo einst Hitlers Wehrmacht gekämpft hatte, habe die Bundeswehr nichts verloren". Jetzt stehe nurmehr die „dehnbare Formel einer Einzelfallbewertung" im Raum.[894]

Die FAZ prognostizierte unter Verweis auf Außenminister Kinkel, dass jene vergangenheitspolitischen Leitmotive gegenüber der sogenannten Einzelfallprüfung künftig in den Hintergrund rücken dürften. Kinkel rechne damit, so der Beitrag des Frankfurter Wochenblatts, dass „die Bewertung des Einzelfalls den Vorrang auch vor der bisher üblichen Annahme gewinnen" werde, nach der „deutsche Einsätze dort ausgeschlossen seien, wo sich im Zweiten Weltkrieg die Wehrmacht aufgehalten" habe."[895] Für den SPIEGEL war dies schließlich Anlass genug, in der Umdeutung des lange Zeit geltend gemachten Narrativs zugleich das Ende der historisch-politischen begründeten Verantwortung aus der deutschen Vergangenheit zu sehen. Bislang hätten „alle" – und vor allem „die wehrwilligen Kinder des Grundgesetzes" – geglaubt, die Bundeswehr sei aus einem einzigen und unwiderruflichen Grund geschaffen worden, „eine Friedensstreitmacht als Lehre aus der kriegerischen Geschichte" zu bilden. Doch:

> „Geschichte hin, Geschichte her, die Lehre gilt nicht mehr."[896]

Diese printmediale Weissagung sollte sich vor dem Hintergrund des Kosovo-Einsatzes knapp fünf Jahre später 1999 noch in ganz anderer Weise in der Debatte manifestieren.

---

[894] Vgl. Nun siegt mal schön, in: Der SPIEGEL 29/1994.
[895] Vgl. Jetzt sind wir frei, wenn der Sicherheitsrat zustimmt, in: FAZ, 14.07.1994.
[896] Vgl. Nun siegt mal schön, in: Der SPIEGEL 29/1994.

7. Der Kosovo-Konflikt 1999

„Aber auf einmal waren die Bomben real."[897]

Mit kaum einem anderen Zitat lässt sich so sehr die kontroverse Auseinandersetzung um die deutsche Beteiligung an den Luftschlägen der NATO gegen die Republik Jugoslawien während des Kosovo-Konfliktes widerspiegeln wie an der Vergangenheitsreplik des ersten grünen Außenministers im Frühjahr 1999. Joschka Fischers „Nie wieder Krieg, nie wieder Auschwitz"-Verweis auf die Verantwortung aus der eigenen Geschichte, vorgetragen während einer energischen Wutrede auf dem Sonderparteitag der Grünen gegenüber den lautstarken Kritikern aus der eigenen Partei zum Beschluss der rot-grünen Regierungskoalition zum ersten und höchst umstrittenen Kriegseinsatz der Bundeswehr, kann als Symbol und geschichtsträchtiges Ereignis gleichermaßen betrachtet werden.[898] Fischers energische Bezugnahme auf die Verantwortung aus der deutschen Historie war ein Sinnbild für die Transformation des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses und der Debatte um Auslandseinsätze samt der ihr seit Jahren innewohnenden Ambivalenz. Zugleich war sie auch ein rhetorischer Fingerzeig auf ein verändertes Verhältnis zur und einen gewandelten Umgang mit der Vergangenheit in der Bundesrepublik, nicht zuletzt auf dem Gebiet der Außenpolitik und vor allem in der Frage möglicher militärischer Einsätze deutscher Soldaten. Somit verdeutlicht sie als Symptom und Symbol, in welche Phase die Debatte um Auslandseinsätze zu diesem Zeitpunkt eingetreten war.[899]

Die Operation Allied Force und Luftschläge der NATO samt deutscher Beteiligung stellten für die Bundesrepublik in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar.[900] Das transatlantische Bündnis sah sich zum ersten Mal in seiner Geschichte zu einer Intervention out-of-area gezwungen, die zudem ohne ein explizites Mandat durch den UN-Sicherheitsrat erfolgte.[901] Besonders dieser Umstand sorgte in Politik und Öffentlichkeit gleichermaßen für heftige Kontroversen. Je länger die Militärschläge des Bündnisses andauerten, desto höher schlugen die Wellen und desto erbitterter

[897] Ernstfall für Schröder, in: Der SPIEGEL 13/1999, S. 24.
[898] Vgl. Wolfrum 2013, S. 101f. u. S. 107f.
[899] Vgl. ebd., S. 76f, S. 101f u. S. 107f.
[900] Vgl. ebd., S. 107; Görtemaker 2009, S. 115f.
[901] Vgl. Wolfrum 2013, S. 64f.

wurde um das Für und Wider der Legitimität und Notwendigkeit der militärischen Maßnahmen – und mit ihnen vor allem um die deutsche Beteiligung – gerungen.[902]

Besonders im Fokus dabei standen die Grünen, die erst wenige Wochen zuvor gemeinsam mit der SPD die Regierungsverantwortung übernommen und die langjährige Kanzlerschaft Helmut Kohls beendet hatten. Für die Partei, die lange Zeit einen antimilitaristischen Kurs gepflegt hatte, stellten die sich seit Herbst 1998 zuspitzenden Ereignisse in besonderer Weise als eine Herausforderung dar. Beim Kosovo-Konflikt und insbesondere der deutschen Beteiligung an der Operation Allied Force schlug sich der Dissens über den ersten bundesrepublikanischen Kampfeinsatz in besonderer Deutlichkeit nieder, was nicht allein an den tumultartigen Szenen auf dem Sonderparteitag und der Farbbeutelattacke auf den grünen Außenminister zum Ausdruck kam.[903] Die gesamte Debattenphase schien, im Vergleich zu vorherigen Abschnitten, weitaus emotionaler, moralisch aufgeladener und, gerade in manchen argumentativen Verdichtungspunkten, kontroverser denn je verlief.[904] Spätestens mit Beginn der NATO-Luftoperationen spitzten sich die Auseinandersetzungen noch einmal erheblich zu. Während die Diskussionen im Parlament im Zuge der eigentlichen Abstimmung am 16. Oktober 1998 noch weitestgehend harmonisch verliefen und von nahezu parteiübergreifender Einigkeit gekennzeichnet waren – bis auf wenige Grünen-Abgeordnete positionierte sich einzig die PDS geschlossen und energisch gegen eine mögliche Beteiligung der Bundeswehr –, wirkte der Beginn der Operation Allied Force wenige Monate später am 24. März 1999 für die Debatte hingegen wie ein katalysatorisches Momentum, in Folge dessen sich die Auseinandersetzung sukzessive in die Öffentlichkeit zu verlagern begann.[905]

Dass die Debatte im Bundestag zunächst vergleichsweise ruhig verlief, war durch einen geordneten Übergang der Regierungsverantwortlichkeit von Schwarz-Gelb zu Rot-Grün sowie den Umstand begünstigt, dass zu diesem Zeitpunkt niemand an die tatsächliche Notwendigkeit eines Eingreifens der NATO glaubte. Alt- und Neuregierung hatten sich nur wenige Tage nach der Wahl zur Organisation des Übergangs und Abstimmung über die Kosovo-Thematik zusammengefunden. Beide

[902] Vgl. ebd., S. 88f.
[903] Vgl. ebd., S. 76f.; Görtemaker 2009, S. 119f.
[904] Vgl. Eskalation moralischer Begründungen, in FAZ 03.05.1999.
[905] Vgl. Kriemann 2019, S. 59f.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.

Lager kamen zu diesem Zeitpunkt bereits überein, dass eine Zustimmung zu einer potenziellen Beteiligung der Bundeswehr in Anbetracht der Lage nahezu alternativlos schien.[906] Schließlich stimmte auch eine deutliche Mehrheit des Bundestags am 16. Oktober für die Beschlussvorlage der Regierung. Doch der Hoffnung, dass ein tatsächliches Eingreifen nicht nötig sein würde, stand zusehends eine sich immer weiter auch humanitär verschärfende Lage im Kosovo gegenüber.[907]

Im Rahmen der entscheidenden Abstimmung bemühte sich Noch-Außenminister Kinkel zu betonen, dass es „notfalls" darum gehe, „durch den Einsatz von Streitkräften" im Bündnis „die sich abzeichnende humanitäre Katastrophe […] zu verhindern". Zwar gebe es unterschiedliche und teils nicht eindeutige Rechtsauffassungen zur Legitimität des einhergehenden NATO-Beschlusses, auf dessen Grundlage eine Beteiligung der Bundeswehr erfolgen sollte. Dennoch war für Kinkel Entschlossenheit das Motto und Gebot der Stunde; es gelte, „Frieden, Stabilität und Menschenrechte in unserer Nachbarschaft zu sichern".[908] Auch der scheidende Verteidigungsminister Rühe hob auf eine militärische bei gleichzeitiger humanitärer Notwendigkeit ab. Der deutsche Beitrag sei „militärisch notwendig und bedeutend", schließlich gehe es um „die Abwehr einer humanitären Katastrophe".[909]

Die gewählten Spitzen von SPD und Grünen, Schröder und Fischer, beriefen sich in ihren Ansprachen ebenfalls auf eine Alternativlosigkeit. Noch sprach man von einer Drohkulisse, um den Handlungsdruck gegenüber dem jugoslawischen Regime aufrechterhalten und eine weitere Eskalation abwenden zu können. Sollte der Bundestag diese „Entscheidung" nicht fällen, „würden die Drohung und die Ziele der Drohung sowie der bisher erreichte Erfolg in Frage gestellt werden".[910] Diese Argumentationslinie war zu diesem Zeitpunkt sehr präsent in der Debatte und wurde von vielen politischen Akteuren vorgetragen. So gab sich der künftige Außenminister Fischer noch zuversichtlich, dass die Androhung eines militärischen Engagements des transatlantischen Bündnisses nie in die Tat umgesetzt werden müsse, und sprach von einem Eingreifen der Bundeswehr, von „von dem […] alle hoffen" und noch „Gott sei Dank begründet hoffen können", dass dieses „niemals stattfinden

[906] Vgl. Kriemann 2019, S. 47f.; PlPr 13/248, 16.10.1998.
[907] Vgl. ebd.; PlPr 13/248, 16.10.1998; PlPr 14/3, 10.11.1998.
[908] Vgl. Kinkel, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23127f.
[909] Vgl. Rühe, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23133f.
[910] Vgl. Schröder, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23135f.

muß und niemals stattfinden wird.“ Der erste grüne Minister in diesem Amt betonte, es sei insbesondere für seine Fraktion ein beschwerlicher, aber zweifellos alternativloser Weg. Es gehe unter anderem darum, „eine rational nicht mehr erklärbare, ethisch nicht mehr verantwortbare, eine auf aggressivem Nationalismus beruhende Politik Belgrads in die Schranken zu weisen.“ Andernfalls, so Fischer, bekomme man „einen großen Balkankrieg, den Europa nicht zulassen“ könne und „dürfe“.[911]

Auch knapp einen Monat später überwog bei vielen Vertretern des Bundestages die Auffassung, dass der Ernstfall niemals eintreten werde und eine militärische Konfrontation noch abgewendet werden könne, wie es etwa der FDP-Abgeordnete Irmer auf den Punkt brachte:

> „[…] Das Beste an dem Beschluß vom 16. Oktober ist jetzt, in der Rückschau, daß die damals als möglich beschlossene militärische Zwangsmaßnahme bisher nicht ergriffen werden mußte. Richtig ist es aber, daß die Drohkulisse aufrechterhalten beiben muß, weil wir nicht wissen, wie sich ein unberechenbares Regime wie das von Milosevic in Zukunft verhalten wird.“[912]

Neu-Kanzler Schröder bemühte sich in seiner Regierungserklärung zur „deutschen Beteiligung an der NATO-Luftüberwachungsoperation über dem Kosovo“, der Linie und dem Krisenmanagement seiner Koalition einen friedenspolitischen Anstrich zu verleihen und zugleich Entschlossenheit an den Tag zu legen.[913] Die Bereitschaft zum Handeln und letztlich auch zum Eingreifen der Bundeswehr wurde in Schröders Ausführungen zum integralen Bestandteil auch der rot-grünen Außenpolitik erklärt, welche einzig und allein dem Ziel folge und diene, Frieden zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten. Die Option eines militärischen Eingreifens stellte den letzten Baustein eines Gesamtpakets außenpolitischer Maßnahmen dar, welcher nur zum Einsatz komme, wenn es „unvermeidlich“ sei. „Deutsche Außenpolitik ist“ und bleibe „Friedenspolitik“. Dazu gehörte jedoch eben auch grundsätzlich und „ausdrücklich“ die „Bereitschaft, an friedenssichernden und friedenserhaltenden Maßnahmen und Missionen mitzuwirken“. Das gelte insbesondere auch, wie der

[911] Vgl. Fischer, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23141f.
[912] Irmer, 13.11.1998, in: PlPr 14/06, S. 363.
[913] Vgl. Schröder, 10.11.1998, in: PlPr 14/03, S. 47f.; Kriemann 2019, S. 59f.

neue Regierungschef zu Beginn seiner Ansprache im Plenum deutlich machte, „für die Lage in Südosteuropa".[914]

Verschränkung der Motive

Auf diese Absichtserklärung musste sich nicht nur Neu-Kanzler Schröder wenige Monate später in Folge der weiteren Eskalation der Ereignisse in Jugoslawien festnageln lassen. Nach einer kurzzeitigen Entspannung der Lage im Kosovo Ende 1998 begann sich die Situation zu Beginn des Jahres 1999 weiter zuzuspitzen. So hatten die Beobachtermission der OSZE sowie die NATO-Luftüberwachungsoperation aus Sicht des Westens kurz die Hoffnung einer doch noch friedlichen Beilegung des Konflikts aufkommen lassen. Jedoch blieben auch letzte Anstrengungen und Verhandlungen für eine diplomatische Friedenslösung im französischen Rambouillet im Februar und März 1999 ohne Erfolg.[915]

Die am 24. März 1999 beginnende Operation Allied Force mit Luftangriffen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien war auch für die Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr in Deutschland ein einschneidendes Ereignis.[916] Mit Andauern der Einsätze des Bündnisses und damit auch der Bundeswehr wurde die Debatte umso hitziger geführt.[917] Aufgrund ausbleibender Erfolge und steigender ziviler Opferzahlen begann der Druck auf die Staats- und Regierungschefs des NATO-Bündnisses zu wachsen. Die Regierungsverantwortlichen reagierten darauf, indem sie eine umso größere Entschlossenheit an den Tag zu legen versuchten. Nun ging es nicht mehr darum, eine „humanitäre Katastrophe" zu „verhindern".[918] Vielmehr galt es jetzt, so etwa Verteidigungsminister Scharping zu Beginn der Luftschläge durch das NATO-Bündnis, eine „humanitäre Katastrophe" zu „beenden" – eine Katastrophe, die trotz aller Drohkulissen, Hoffnungen und Momente des Bangens nicht hatte verhindert und abgewendet werden können.[919]

Mit der Zuspitzung der Ereignisse und Verschärfung der Auseinandersetzung um das Für und Wider des militärischen Eingreifens der NATO respektive des ersten

[914] Vgl. Schröder, 10.11.1998, in: PlPr 14/03, S. 47f.
[915] Vgl. Kriemann 2019, S. 47f.
[916] Vgl. Wolfrum 2013, S. 64f.; Kriemann 2019, S. 61f.
[917] Vgl. Wolfrum, 2013, S. 88f.; Schwab-Trapp 2002, S. 290f.
[918] Vgl. Kinkel, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23127f.; Schröder, in: 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23135f.
[919] Vgl. Scharping, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, S. 2424f.

deutschen Kampfeinsatzes war zugleich eine Moralisierung der Debatte zu beobachten. Eingebettet waren Diskussionen nach wie vor in die Grundsatzfrage nach der Legitimität militärischer Interventionen.[920] Zugleich hängte sich die Auseinandersetzung um die Kosovo-Beteiligung der Bundeswehr, in der die FAZ gar eine „Eskalation moralischer Begründungen" konstatierte, immer mehr an Parametern wie Humanität und Menschenrechte auf.[921] Diese Argumentationslinien und Leitmotive waren schon zu Beginn des Konflikts vor allem von den Befürwortern eines potentiellen deutschen Engagements hochgehalten wurden – und wurden nun noch höher gehalten, was die Debatte immer emotionaler werden ließ. Geschuldet war dies auch dem Umstand, dass ausgerechnet die erste rot-grüne Regierung den allerersten Kampfeinsatz Deutschlands seit dem Zweiten Weltkrieg zu verantworten hatte.[922] Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Einsatzes wurden ebenso laut wie die Kritik am Unterlaufen der lange gehegten Losung, „von deutschem Boden dürfe nie wieder Krieg ausgehen".[923]

Dabei verlief die Debatte auf mehreren, ineinandergreifenden Ebenen und die einstigen Konstanten und Kontinuitäten unterlagen in Teilen einer argumentativen Verschiebung, bisweilen gar diametralen Umdeutung. In Bezug auf einige zentrale Facetten der Debatte wurde in dieser Phase einmal mehr deutlich, dass es sich weniger um eine Zäsur als vielmehr um eine Fortschreibung bestimmter Narrative unter anderen Rahmenbedingungen handelte.[924] Hatten noch viele Befürworter des Einsatzes, basierend auf einer gegenüber den jugoslawischen Machthabern aufzubauenden Droh- und Druckkulisse, auf das Leitmotiv der Handlungsfähigkeit rekurriert, ging es nun darum, diese in die Tat umzusetzen, nicht zuletzt unter Verweis auf eine Bündnissolidarität und -verpflichtung. Damit einhergehend wurde eine gewachsene Verantwortung Deutschlands im Fall des Kosovo-Einsatzes mit einer Verpflichtung zur Beendigung einer humanitären Katastrophe verknüpft.[925]

Einen Tag nach Beginn der NATO-Luftschläge sprach Bundestagspräsident Thierse den beteiligten Bundeswehrsoldaten die Solidarität des Hauses aus und

[920] Vgl. Schwab-Trapp 2002, S. 289f.
[921] Vgl. Ziele des Westens, in: FAZ, 03.05.1999.
[922] Vgl. Wolfrum 2013, S. 76f, u. S. 101f.; Görtemaker 2009, S. 118.
[923] Vgl. Wolfrum 2013, S. 70f.
[924] Vgl. Conze 2009, S. 880.
[925] Vgl. Wolfrum, 2013, S. 101f.

verwies darauf, dass der Einsatz sowohl im Einklang mit den Beschlüssen des Parlaments als auch den Bestimmungen des Grundgesetzes stehe. Zugleich appellierte er an die Menschlichkeit, die ein militärisches Eingreifen unumgängliche mache. Die „Luftschläge der NATO“ gegen „militärische Ziele“ Jugoslawiens stellten nach Auffassung des Bundestagspräsidenten für die Bundesrepublik „einen ernsten Einschnitt“ dar. Jedoch „könne und dürfe“ man als „Europäer […] nicht weiter zusehen, wie im Kosovo eine Mehrheit der Bürger vertrieben“ und dort „gemordet“ werde. Nach Thierse galt zudem die Hoffnung, dass „die militärische Aktion“ von möglichst kurzer Dauer sei. An der Notwendigkeit wollte der Bundestagspräsident keinerlei Zweifel aufkommen lassen: Es gehe darum, „die humanitäre Katastrophe im Kosovo zu beenden.“[926]

Auch Regierungschef Schröder rechtfertigte das Eingreifen der NATO sowie die Beteiligung der Bundeswehr im Rahmen seiner Regierungserklärung damit, dass es schlichtweg unvermeidbar sei, wolle man eine humanitäre Katastrophe abwehren. „Das Bündnis“ sei „zu diesem Schritt gezwungen“ geworden, „um weitere schwere und systemische Verletzung der Menschenrechte im Kosovo zu unterbinden“ und „eine humanitäre Katastrophe […] zu verhindern“. Man habe „keine andere Wahl“ gehabt, so Schröder, „als gemeinsam“ mit den „Verbündeten die Drohung der NATO wahrzumachen und ein deutliches Zeichen dafür zu setzen“, dass man als „Staatengemeinschaft die weitere systematische Verletzung der Menschenrechte im Kosovo nicht hinzunehmen bereit“ sei.[927] Auf die Alternativlosigkeit stellte einmal mehr auch Außenminister Fischer ab, nur mit in Teilen noch drastischeren rhetorischen Mitteln. Man könne eben „nicht zulassen, daß sich in Europa eine Politik der Praxis“ durchsetze, die „keine Skrupel“ habe, „Gewalt einzusetzen“ und „bereit“ sei, „über Leichen zu gehen, auch wenn es Tausende, Zentausende oder Hunderttausende Tote“ bedeute.[928] Eine ähnliche Verpflichtung zum Eingreifen wurde von Verteidigungsminister Scharping ins Feld geführt, nur mit einem ökonomischen Einschlag in Form einer sich nun konstituierenden Bringschuld. Gerade Deutschlands Weg „in Europa“ sei mit „Aussöhnung, Freundschaft, Frieden und Wohlstand“ dafür beispielhaft. Wenn man all diese Prinzipien „genießen“ wolle, so Scharping, dann

[926] Vgl. Thierse, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, 2421f.
[927] Vgl. Schröder, 26.03.1999, in: PlPr 14/31, S. 2571f.
[928] Vgl. Fischer, in: 26.03.1999, in: PlPr 14/31, S. 2583f.

habe man nun mal „auch die verdammte Pflicht und Schuldigkeit, im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten wenigstens denen in der unmittelbaren Nachbarschaft zu helfen […].“[929]

Die Solidarität im Bündnis, eine nationale wie internationale Verantwortung und Verpflichtung, Alternativlosigkeit und die Wahrung von Menschenrechten – all diese ineinandergreifenden beziehungsweise aufeinander aufbauenden und verweisenden Leitmotive hielten Vertreter der rot-grünen Regierungskoalition nicht nur im Plenum des Bundestags hoch. Der NATO-Einsatz und die Beteiligung deutscher Soldaten wurden ebenso in zahlreichen Interviews mit diesen Prinzipien begründet. Der Grundtenor war derselbe: Die Entscheidung sei niemandem, insbesondere nicht der neuen Regierung, leichtgefallen, allerdings alternativlos und die letztendliche Verantwortung für die Zuspitzung und Eskalation liege ausschließlich auf der jugoslawischen Seite. Die alleinige Verantwortung für die Misere sprach Verteidigungsminister dem jugoslawischen Regime zu, in dessen Umkehrschluss die Notwendigkeit zum Handeln der Bundesregierung aufgezwungen worden sei. „Alle in der Regierung“ hätten „Skrupel“ gehabt. „Um eine humanitäre Katastrophe im Kosovo zu verhindern“, sei jedoch „keine andere Wahl“ geblieben. Kritik am Vorgehen und die Frage nach der Rechtmäßigkeit angesichts des Fehlens einer UN-Resolution wies der Verteidigungsminister Scharping vehement von sich. Die NATO biege „sich das Völkerrecht nicht passend“, man wende es vielmehr an.[930]

Die Notwendigkeit des Eingreifens wurde in einem weiteren Zeitungsinterview einmal mehr von Außenminister Fischer betont; er betonte noch stärker die Alternativlosigkeit in Verbindung mit der Abkehr von der Prämisse einer Politik der Zurückhaltung. Im Zuge der Entwicklungen auf dem Balkan sei ihm als Außenminister schließlich „klargeworden“, dass eine Politik der Zurückhaltung der falsche Weg gewesen wäre, da „Appeasement gegenüber Milosevic immer nur zu weiteren Massengräbern“ geführt hätte. Deshalb sei „kein Nachgeben möglich“, so der grüne Außenminister, „so schwer es uns allen fällt“.[931]

[929] Vgl. Scharping, 26.03.1999, in: PlPr 14/31, S. 2607f.
[930] Vgl. Interview mit Verteidigungsminister Scharping, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1998.
[931] Vgl. Interview mit Außenminister Fischer, 19.04.1999, in: Der SPIEGEL 16/1999.

Das Ende des Sonderwegs

Regierungschef Schröder veranschlagte gegenüber dem SPIEGEL gleichsam die deutsche Beistandsverpflichtung und Alternativlosigkeit, welche vom Kanzler mit der Metapher des Sonderwegs dramaturgisch unterstrichen wurde. Es hätte „Deutschland in eine schwierige Lage gebracht", wenn man auf „einem deutschen Sonderweg bestanden hätte". Man müsse „Solidarität nicht nur" einfordern, so Schröders daraus abgeleitete Rechtfertigung, „sondern auch zu gewähren bereit" sein. Dies markierte das Ende des deutschen Sonderweges in puncto Auslandseinsätze, welches vom Kanzler verbal eingeläutet worden und mit dem ersten Kampfeinsatz deutscher Soldaten real geworden war, diskursiv gerahmt unter dem Banner von Loyalität, Solidarität sowie humanitärer Verantwortung und Verpflichtung.[932]

Ein nicht unbedeutender Teil der Printmedien stand der Entscheidung der rot-grünen Bundesregierung und der deutschen Beteiligung an der NATO-Operation im Kosovo hingegen weitaus kritischer gegenüber.[933] Widerspruch formulierte sich insbesondere zur vorgetragenen Rechtmäßigkeit des NATO-Einsatzes sowie zur Argumentationsstrategie insgesamt. Nur wenige Tage nach Beginn der Operation Allied Force äußerte der SPIEGEL Ende März 1999 diesbezüglich in zweierlei Hinsicht Zweifel. Für das Hamburger Nachrichtenmagazin befand sich das „Verteidigungsbündnis" nicht nur „erstmals […] out of area zu einem Angriffskrieg gegen ein souveränes Land", auch das Fehlen der sonst üblichen internationalen Rechtsgrundlage stieß den Journalisten auf, da das Vorgehen „auf fragwürdiger völkerrechtlicher Grundlage ohne Uno-Mandat" beruhe.[934]

Für die Kollegen der Frankfurter FAZ stellte ein „erster Kampfeinsatz" eine einschneidende „Zäsur" dar. Zugleich diagnostizierte die Tageszeitung eine Art symptomatische Realitätsverweigerung beziehungsweise schleppende Anpassung an die Realität, die sich als neue Wirklichkeit beim Thema Krieg und Auslandseinsätze schon länger abgezeichnet habe. Entsprechend sei die „Sonderrolle, die das geteilte Deutschland als Frontstaat der westlichen Welt spielen durfte, die es auch ertragen mußte", jetzt „definitiv beendet". Das „zur Formel erstarrte Reden über

[932] Vgl. Interview mit Kanzler Schröder, 12.04.1999, in: Der SPIEGEL 15/1999.
[933] Vgl. Wolfrum 2013, S. 73f. u. S. 88f.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.
[934] Vgl. Alle Serben im Krieg, 29.03.1999, in: DER SPIEGEL 13/1999.

Deutschlands gewachsene Verantwortung“ hatte sich in den Augen der FAZ „gewissermaßen über Nacht mit Inhalt gefüllt.“ Mit dem militärischen Eingreifen der NATO im Kosovo war „die Rhetorik […] vom Ernstfall eingeholt worden.“[935] Diese Kritik tauchte auch im SPIEGEL auf, der gleichsam eine gewisse Passivität und Zögerlichkeit in Politik und Gesellschaft monierte. „Krieg“ hätten „über 50 Jahre lang die anderen“ geführt, „Kampfhandlungen“ seien „für die meisten Bundesbürger“, so das ernüchternde Urteil des Wochenmagazins, lediglich „Fernsehereignisse am Golf“ gewesen. Von einem auf den anderen Tag sei man nun von einer neuen Wirklichkeit eingeholt, wenn nicht gar überholt worden: Die Deutschen „wirkten“ so, „als wären sie von der Geschichte überrollt“ worden.[936]

Zugleich war damit in den Augen des SPIEGEL ein Bruch mit traditionellen Werten verbunden, die man dem „Kriegstrio Schröder-Scharping-Fischer“ anlastete.[937] „Ausgerechnet die rot-grüne Bundesregierung“ habe jenes elementare „Tabu“ gebrochen, welches „seit 1949 Gültigkeit besessen“ habe: „Nieder wieder Krieg“. Dieser Umstand wog in den Augen der Journalisten besonders schwer und „das geeinte Deutschland [erlebe] unter seiner neuen rot-grünen Regierung […] eine dramatische Verschiebung traditioneller Gewichte“.[938] Auch die Art und Weise, ebenjene gravierende Entscheidung nicht beim Namen zu nennen und gewissermaßen um den heißen Brei herumzureden, wurde in diesem Zusammenhang bemängelt. „Militärs und Politiker aller Bündnispartner“ würden „das einzig angemessene Wort für ihr Tun“ konsequent und „strikt meiden“, nämlich „Krieg“. Kanzler Schröder spreche „nur von ‚Interventionen‘“ und „die Militärs von ‚Luftschlägen‘“, was nach Ansicht des SPIEGEL völlig an der Realität vorbeigehe.[939] Für das Nachrichtenmagazin konnte es nur eine Lehre aus dieser Geschichte geben:

> „Für die Deutschen sollte es das letzte Mal sein, daß sie bei einem ‚Fehler‘ dieser Art mitmachen. Wir haben auf dem Balkan nur humanitär, nicht aber militärisch etwas zu suchen.“[940]

---

[935] Vgl. Der Ernstfall, in: FAZ 26.03.1999.
[936] Vgl. Ernstfall für Schröder, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[937] Vgl. Rückfall in die Steinzeit, in: Der SPIEGEL 15/1999.
[938] Vgl. Ernstfall für Schröder, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[939] Vgl. Was suchen wir auf dem Balkan, 05.04.1999, in: Der SPIEGEL 14/1999; Ernstfall für Schröder, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[940] Was suchen wir auf dem Balkan, 05.04.1999, in: Der SPIEGEL 14/1999.

Neben verfassungsrechtlichen und politischen Vorbehalten erlebte die Debatte um den Kosovo-Konflikt respektive die Beteiligung der Bundeswehr signifikanter denn je auch eine moralische Zuspitzung und Kritik.[941] Ein zentraler und schwerwiegender Vorwurf lautete, dass mit der Beteiligung deutscher Tornados an der Luftoperation der NATO Deutschland wieder „Krieg führte" und „von deutschem Boden nach 54 Jahren" erstmals „wieder Krieg" ausgehe.[942]

Im Hinblick auf den weiteren Verlauf der Debatte mag es wenig verwunderlich erscheinen, dass es von da an nicht mehr weit bis zu Joschka Fischers berühmten Parteitagsausruf war. Oder anders resümiert: Die Geschichte hatte die Bundesrepublik mit dem Kosovo-Konflikt nicht nur überrollt; allen voran die Wendung hin zum ersten deutschen Kampfeinsatz der jüngsten Historie sollte in der Debatte noch lange nachhallen. Immer deutlicher ins diskursive Gewicht fiel das Narrativ einer besonderen historischen Dimension. Um kaum ein anderes Leitmotiv und argumentatives Versatzstück zu diesem Zeitpunkt der Debatte wurde so kontrovers debattiert und gestritten wie um den Stellenwert der deutschen Vergangenheit. [943]

Besondere Brisanz erhielt diese Zuspitzung nicht allein durch den vermehrten Verweis auf die Bedeutsamkeit der Vergangenheit Deutschlands, sondern auch und vor allem durch dessen argumentative Umdeutung hin zur legitimatorischen Grundlage und Notwendigkeit für ein Eingreifen seitens einiger Debattenakteure.[944] Der Umgang mit der deutschen Vergangenheit schlug damit in der Kosovo-Kontroverse nicht nur hohe Wellen, sondern entfachte eine neue Dynamik. Deutlich wurde dabei auch, dass das Hochhalten der Historie und damit verbundenen Verantwortung ihren kontroversen Ausgangspunkt nicht erst mit Fischers legendärer Parteitagsrede erhielt, sondern dies lediglich der vorläufige Kulminationspunkt eines schon länger schwelenden Deutungskampfes war, der schon weitaus früher einzusetzen begonnen hatte.[945] In den Fokus gerückt war nicht allein die Deutung und Bedeutung der Vergangenheit. Besondere Brisanz erlangte das Für und Wider um die deutsche Beteiligung am Kosovo-Konflikt gerade auch durch die Umdeutung jenes vergangenheitspolitischen Narratives, welches der Debatte lange Zeit in

[941] Vgl. Gysi, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, S. 2427f. u. 26.03.1999, in: PlPr 14/31, S. 2586f.
[942] Vgl. Ströbele, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, S. 2533f.
[943] Vgl. Wolfrum 2013, S. 101f.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.
[944] Vgl. ebd.
[945] Vgl. Wolfrum 2013, S. 76f, S. 101f..

umgekehrter, restriktiver Auslegung und Deutungshoheit nahezu inhärent gewesen war. Während der Verweis auf die Verantwortung aus der jüngsten Geschichte in den Jahrzehnten zuvor mehrheitlich immer wieder als zentrales Argument gegen weitergehende Einsatzmöglichkeiten bundesrepublikanischer Streitkräfte ins Feld geführt worden war, vollzog sich mit dem Kosovo-Konflikt und der deutschen Tornado-Beteiligung bei einigen Akteuren eine Kehrtwende um 180 Grad.[946] Gerade weil sich die erste rot-grüne Koalition, zumindest ideell betrachtet, mit dem ersten deutschen Kampfeinsatz und der deutschen Beteiligung an der Operation Allied Force so schwer tat, brauchte es für die Kriegsbeteiligungen umso stärkere Begründungen. Daraus erwuchs ein Risiko „moralischer Superlative", die zu einem „'Alles oder nichts' jenseits politischer Abwägungen" führen konnten, wie etwa die FAZ zwischenzeitlich konstatierte.[947]

Einige der politischen Akteure, die das vergangenheitspolitische Argument wenige Jahre zuvor noch gegen weitergehende militärische Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr in Stellung gebracht hatten, verwendeten jenen Rekurs nunmehr als befürwortende Argumentations- und Legitimationsgrundlage.[948] Hatte es früher geheißen, aufgrund der deutschen Erfahrungen und Lehren aus der eigenen Geschichte dürften keine Soldaten jenseits des Paradigmas einer ausschließlichen Landes- und Bündnisverteidigung eingesetzt werden, lautete das nun angebrachte Credo immer häufiger, gerade aufgrund dessen habe man in besonderer Weise eine Verantwortung, wenn nicht gar Verpflichtung zum Handeln und Eingreifen.[949] Nicht bloß der erste grüne Außenminister hatte das vergangenheitspolitische Narrativ als unumstößliches Argument in der Auseinandersetzung um Auslandseinsätze in Stellung gebracht. Auch die ‚andere Seite', die Gegner der deutschen Beteiligung an den NATO-Luftoperationen, waren dafür verantwortlich, dass das Verhältnis zur Vergangenheit und die daraus zu ziehenden Lehren so viel Raum in der Debatte einnahmen. Im printmedialen Kontext etwa wurde der Verweis auf die deutsche Vergangenheit gleichfalls in teils drastischen Worten bemüht –, wenn auch in genau entgegengesetzter Auslegung.[950]

---

[946] Vgl. ebd., S. 65f, S. 82.
[947] Vgl. Ziele des Westens, in: FAZ 03.05.1999.
[948] Vgl. Wolfrum 2013, S. 101f.
[949] Vgl. ebd., S. 76f.
[950] Vgl. ebd.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.

Bereits kurz nach Beginn der NATO-Luftoperation konstatierte der SPIEGEL eine „Zäsur" für die „deutsche Außenpolitik", da sich „erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges […] deutsche Soldaten mit ihren ‚Tornados' an einem Angriff auf einen anderen Staat" beteiligten – und dies finde „ausgerechnet auf dem Balkan" statt, „wo sich besonders bei den Serben mit dem Einmarsch von Hitlers Truppen übelste Erinnerungen" verbänden.[951] Das war keinesfalls die einzige Replik des Nachrichtenmagazins auf die Vergangenheit. Auch ein anderer Beitrag zog Parallelen zur deutschen Geschichte: Nicht nur würden „deutsche Kampfflugzeuge" damit „zum ersten Mal seit Ende des Zweiten Weltkrieges […] Bombenangriffe auf einen anderen Staat" fliegen. Der SPIEGEL setzte das bundesrepublikanische Mitwirken am Kosovo-Konflikt gar mit der Rückkehr längst vergessener Geister aus der Vergangenheit gleich: „Alle alten Gespenster des zu Ende gehenden deutschen Jahrhunderts" scheinen „in der alten Reichshauptstadt plötzlich wieder aufzutauchen".[952] Für die Deutschen sei ein vernichtendes Armutszeugnis in Anbetracht der eigenen Geschichte:

> „Sie stecken ja noch immer im Zweiten Weltkrieg. Zu sagen haben sie nichts. Die Truppe selbst macht den Einsatz ohne Murren; und Nichtteilnahme an diesem Krieg wäre uns sehr verargt worden. Man sieht nur gar nicht, mit welchen Argumenten die Politiker uns gegenübertreten werden, wenn sie geholfen haben, den Balkan durch Verwüstung in einen schrecklicheren Zustand zu bringen, als er es vorher war."[953]

Dabei mahnte der SPIEGEL selbst an, dass die „Debatte um den Krieg" gerade „in Deutschland – womöglich wegen Erinnerung an eigene Schuld oder an die eigene Vertreibung – hitziger, engagierter und kontroverser geführt" werde „als in den meisten anderen Nato-Ländern" – und „leider auch unehrlicher und unhistorischer". Je mehr auf die deutsche Geschichte und Lehren aus der Vergangenheit verwiesen wurde, desto ahistorischer werde die Debatte angesichts des inflationären rhetorischen Rückgriffs auf diese Argumentation, so ein Vorwurf.[954] Für die Gegner des Kosovo-Einsatzes stand fest, dass die Deutschen, „die ihre Lehren aus dem letzten Krieg in die Verfassung geschrieben haben, im Balkankrieg besonders schlecht" aussahen. Für die Hamburger Journalisten lag das Problem letztlich in der Natur eines demokratischen Staates: „Demokratien wie die deutsche" müssten „für den Krieg

[951] Vgl. Alle Serben im Krieg, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[952] Vgl. Ernstfall für Schröder, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[953] Ein Krieg ohne Zufall?, 29.03.1999, in: Der SPIEGEL 13/1999.
[954] Vgl. Krieg für das gute Gewissen, 26.04.1999, in: DER SPIEGEL 17/1999.

immer wieder hochmoralische Begründungen finden"; ganz besonders dann, wenn es darum gehe, einen „Krieg als gerecht" zu „legitimieren", schließlich sei das Ziel, „die öffentliche Meinung und Stimmung im Land hinter sich zu bringen".[955]

Als problematisch wurde empfunden, dass sich mit dem besonderen Verhältnis zur Vergangenheit, gewissermaßen als fehlgeleitetes gesamtdeutsches Mentalitätsproblem, ein pazifistisches Grundverständnis in der Bundesrepublik etabliert habe, welches nun mit dem Kosovo-Konflikt nicht nur in Frage, sondern auf den Kopf gestellt werde und sich als Trugschluss erweise. So konstatierte die FAZ: Die „besonders in Deutschland verbreitete und als Zeichen der Fortschrittlichkeit angeführte Überzeugung, […] alle binnen- und zwischenstaatlichen Konflikte durch zivile, am besten ‚präventive' Mechanismen" entschärfen und lösen zu können, habe sich als „weltfremd" erwiesen.[956]

Wider den Tyrannen

Mit der deutschen Beteiligung am Kosovo-Konflikt holte die politischen Verantwortlichen der Bundesrepublik das ein und hallte nach, was nur wenige Monate zuvor als Maßstab und Kompass ausgegeben worden war. War beim Übergang der Regierungsverantwortlichkeit unter anderem vom scheidenden Außenminister Kinkel daran erinnert worden, dass auch die Deutschen „nicht selbst in der Lage waren", sich „vom Tyrannen zu befreien, sondern durch Gewalt anderer Tyrannen befreit worden" sind, musste sich das erste rot-grüne Bündnis in der Geschichte der Bundesrepublik genau daran messen lassen.[957] Die Anwendung von Gewalt galt folglich als ultima ratio gegen Unterdrückung und Tyrannei, und gerade die Bundesrepublik könne, sofern sie denn aus ihrer eigenen Geschichte gelernt habe, nicht mehr „abseits stehen", wenn es darum ging, „Frieden, Stabilität und Menschenrechte" in der „unmittelbaren Nachbarschaft zu sichern". Kurz gesagt: Der Einsatz war „die Lehre" aus der „eigenen deutschen Geschichte".[958] Hier knüpfte sein Nachfolger Fischer unmittelbar an:

---

[955] Vgl. Ich darf nicht wackeln, 05.04.1999, in: Der SPIEGEL 14/1999.
[956] Vgl. Wegbleiben? In: FAZ 26.03.1999.
[957] Vgl. Kinkel, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23127f.
[958] Vgl. ebd.;

> „Wenn wir die Lehre aus unserer Geschichte und aus der blutigen ersten Hälfte des 20. Jahrhundert gelernt haben, dann darf es in Europa keine Kriegstreiberei mehr geben: von niemandem und aus welchen Gründen auch immer."[959]

Diese Argumentationslinie übernahm die rot-grüne Regierung und legte sie der deutschen Beteiligung an den NATO-Luftoperationen als Legitimationsgrundlage zugrunde. Verknüpft wurde diese „Verpflichtung auf Grund der Erfahrungen aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts" mit „eigenen Idealen". Als tragendes wie ebenso wirkmächtiges Leitmotiv konnte man es demnach nicht zulassen, dass „in Europa die Fratze der Kriege der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts und der Vergangenheit die Zukunft" bestimmten, wie Verteidigungsminister Scharping es formulierte.[960] In weiten Teilen des politischen Spektrums im Bundestags war man von der Alternativlosigkeit überzeugt, die es nach den Erfahrungen der Geschichte des gegenwärtigen Jahrhunderts unumgänglich machte, wie im Fall des Kosovo „einem Aggressor notfalls auch mit Soldaten entgegenzutreten".[961]

Die Umkehrung der jahrelang gepflegten Vergangenheitslogik und -verpflichtung rief jedoch, bei allem ihr entgegengebrachten Verständnis, ebenso unmittelbare Kritik hervor, die die Debatte um Auslandseinsätze weiter befeuerte. Die Einwände fußten auf der Argumentation, dass derlei militärischer Praxis mit „Bomben und Raketen", wenn sie einmal zugelassen würde, erst recht Tür und Tor geöffnet werde. Dies nährte die Sorge vor einem um sich greifenden Interventionismus, künftig mit deutscher Beteiligung.[962]

Ob im politischen oder printmedialen Raum – die Diskussion um die Recht- und Verhältnismäßigkeit von Auslandseinsätzen hatte sich mit der deutschen Beteiligung an den NATO-Luftoperationen im Kosovo und der damit verbundenen Kontroverse um das Leitmotiv vergangenheitspolitischer Verantwortung verdichtet.[963] Der rhetorische Ausbruch von Außenminister Fischer auf dem Sonderparteitag der Grünen stellte dabei nur die Spitze eines Eisberges dar, der schon länger und in Gänze ins Rutschen gekommen war. Die von den Unterstützern des Kosovo-

[959] Fischer, 16.10.1998, in: PlPr 13/248, S. 23142.
[960] Vgl. Scharping, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, S. 2424f.
[961] Vgl. Gerhardt, 25.03.1999, in: PlPr 14/30, S. 2426f.
[962] Vgl. Ströbele, 26.03.1999, in: PlPr 14/31, S. 2611f.
[963] Vgl. Scharping antwortet Schriftstellern, in: FAZ 03.05.1999.

Einsatzes vorangetriebene Umdeutung der besonderen Verantwortung aus der Vergangenheit vollzog sich zeitgleich und auf mehreren Ebenen. Sie war gleichermaßen Signum und Symptom dieser Phase der Debatte.[964] Hatte nur wenige Jahre zuvor noch der Maßstab gegolten und die Diskussionen hochkochen lassen, ob man überhaupt „deutsche Truppen in Regionen schicken" konnte, „in denen Deutsche im Zweiten Weltkrieg grausam gewütet" hatten, galt dies nun in umgekehrter Form: Gerade weil man „dort in der Tat verbrecherisch tätig gewesen" war, bestand „nun auch eine besondere Verantwortung der Deutschen, sich für Menschenrechte, gegen Deportation, gegen Brutalitäten einzusetzen".[965]

Nicht erst mit der Kosovo-Kontroverse wurde deutlich, dass in der Bundesrepublik wegen der „Erinnerung an die eigene Schuld" derlei Auseinandersetzungen „hitziger, engagierter und kontroverser geführt" wurden „als in den meisten anderen Nato-Ländern", wie etwa der SPIEGEL resümierte. Die Beteiligung deutscher Tornados an der Operation Allied Force und der sich darum konstituierende Streit legte jedoch die Wirkmächtigkeit des Leitmotivs respektive der zugrunde liegenden Umdeutung offen.[966] Je lauter die Kritik wurde, desto weiter rückte das vergangenheitspolitische Argument in den Mittelpunkt bzw. wurde in den Mittelpunkt gerückt. Dabei bot die spezielle Verantwortung und Verpflichtung zum Eingreifen als Lehre aus der deutschen Geschichte eine besonders Anschlussfähigkeit an weitere, ebenfalls zentrale Argumente und Leitmotive, etwa das der internationalen beziehungsweise transatlantischen Bündnissolidarität, des Schutzes und der Wahrung humanitärer Menschenrechte oder der Verhinderung bzw. Eindämmung diktatorischer Agitationen und Verbrechen.

Hinzu kam, dass, diese Argumentationsstrategie sich umso stärker zu verfestigen schien bzw. umso energischer von den Befürwortern verteidigt wurde, je lauter die Kritik an ihr wurde. Das wiederum führte dazu, dass das Lehre-aus-der-Vergangenheit-Narrativ sich unumkehrbar in den Diskurs einschrieb und damit auch als Abgrenzung zu anderen, gegebenenfalls nicht minder kontroversen Legitimationsmotiven einer aufgeheizten Debatte diente. So wies knapp einen Monat nach Beginn der Operation Allied Force Verteidigungsminister Scharping Ende April 1999

[964] Vgl. Wolfrum 2013, S. 101f.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.; Conze 2009, S. 880f.;
[965] Vgl. Ich bin kein Kriegskanzler, 12.04.1999, in: SPIEGEL 15/1999.
[966] Vgl. ebd.; sowie Krieg für das gute Gewissen, 26.04.1999, in: SPIEGEL 17/1999.

im Zuge seiner Rechtfertigung des ersten deutschen Kampfeinsatzes zum ihm gemachten Vorwurf einer möglicherweise „übertriebenen Wortwahl“ eine „Gleichsetzung“ mit „der Erinnerung an den Holocaust oder Auschwitz“ von sich. Vielmehr sei damit „eine Mahnung ausgesprochen“ worden, denn schließlich ging es bei dem Eingreifen „auf dem Balkan“ nach Ansicht des Ministers „ja nicht um Öl oder Rohstoffe“, sondern darum, eine „mit äußerster Brutalität vorgenommene[n] Verletzung von Menschen- und Lebensrechten“ zu stoppen.[967]

Deutsches Defizit

Betrachtet man die Kosovo-Kontroverse vor dem Hintergrund des bisherigen Debattenverlaufs, lag der Zäsurcharakter weniger im ersten deutschen Kampfeinsatz seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs und der Beteiligung der Bundesrepublik an den NATO-Luftoperationen als vielmehr in der Umschreibung des vergangenheitspolitischen Narrativs zu einem neuen Deutungsimperativ im Sinne eines unumstößlichen Plädoyers für ein militärisches Eingreifen und damit verbunden einer Neuordnung des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses bzw. einer Neuausrichtung des Aufgaben- und Einsatzgebiets der Streitkräfte. Zweifelsohne stellte die teils hoch emotionalisierte Auseinandersetzung um das Eingreifen auf dem Balkan einen Einschnitt in der Geschichte der Bundesrepublik und der Einsatzdebatte dar und läuteten ein „Epochenwende“ beim Thema Sicherheit und Streitkräfte ein.[968] Gleichwohl reihte sich auch das Kosovo-Beispiel als weiterer Kulminationspunkt einer andauernden, sich immer wieder aufheizenden Debatte in eine gewisse Fortschreibung ein. Das galt sowohl für die Beteiligung deutscher Tornados als auch für die Umdeutung des Vergangenheitsargumentes als zentrales Narrativ und Leitmotiv. Letzteres war schon zuvor immer wieder und immer stärker in den Mittelpunkt gerückt und auch (in Teilen) umgedeutet worden, beides schrieb sich in die Debatte vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts ein – und diese fort.[969]

Je mehr Einsätze stattfanden, desto mehr war und wurde es eine Frage der Zeit, bis auch die zentralen Leitmotive einer Transformation unterlagen oder sich vielmehr in die Transformation des Sicherheitsverständnisses von der Verteidigungsarmee zur Armee im Einsatz einordneten. Zugleich hatte auch dieser Teil

[967] Vgl. Wir kommen unserem Ziel näher, 26.04.1999, SPIEGEL 17/1999.
[968] Vgl. Wolfrum 2013, S. 107f.
[969] Vgl. Zimmermann 2023, S. 350f.

etwas identitätsstiftendes, gerade und nicht zuletzt in der Frage nach dem Umgang mit der eigenen Vergangenheit und den daraus zu ziehenden Konsequenzen. Die Transformation des Sicherheitsverständnisses in der Frage der Auslandseinsätze war, das zeigte sich auch vor dem Hintergrund der Kontroverse um die deutsche Beteiligung am NATO-Vorgehen im Kosovo, auch eine Neuordnung des bundesrepublikanischen Selbstverständnisses. Deren Ausmaß sollte mit dem nur zwei Jahre später einsetzenden Krieg in Afghanistan noch einmal eine ganz neue territoriale Komponente erhalten, wie das nachfolgende Kapitel zeigen wird. Mit der Kosovo-Kontroverse konnte für die Debatte und den Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses einmal deklariert werden: Geschichte hin, Geschichte her, diese Lehre gilt nicht mehr.[970]

So vehement in Politik und Öffentlichkeit Entrüstung über genau jenen Punkt artikuliert wurde – bezeichnender für den Debattenverlauf war, dass zumindest in Teilen des printmedialen Blätterwaldes nur wenige Monate nach Beginn der NATO-Luftoperation der Unmut größtenteils schon wieder abgeflaut war.[971] In Nachlese zum Kosovo-Einsatz und der Frage der künftigen Aufstellung der deutschen Streitkräfte – im Bundestag war unter anderem über die Etatplanung der Regierung und die damit verbundenen Veränderungen für die Bundeswehr diskutiert worden – sah die Welt in den Augen beispielsweise der FAZ schon wieder ganz anders aus. Hier wurden gleich mehrfach andere, aber nicht unbedingt ungewohnte Töne angeschlagen. Ein Leitartikel machte Ende Juli 1999 und damit nur wenige Wochen nach Ende der NATO-Luftangriffe ein „wieder in seine zentrale geographische Lage“ zurückgekehrtes „Deutschland“ aus. Daraus schlussfolgerte die Frankfurter Tageszeitung, unter Verweis auf die Sitzung im Bundestag, als Maßstab für die Bundesrepublik nicht nur „das Erfordernis, Streitkräfte zu unterhalten, die seiner Größe und seiner Potenz in etwa angemessen sind“. Es gelte auch weiterhin, eine ideell-moralische Lücke zu schließen. „Das deutsche Defizit“ sei „nicht primär fiskalischer Natur“, so die analytische Einschätzung und der Ausblick des Leitartikels, der einer Handlungsempfehlung gleichkam: Es beziehe sich vielmehr auf „das Selbstverständnis als europäische Macht und die Akzeptanz der sich daraus ergebenden Konsequenzen“.[972]

---

[970] Vgl. Wolfrum 2013, S. 101f.; Schwab-Trapp 2002, S. 255f u. 289f.; Conze 2009, S. 880f.
[971] Vgl. ebd.
[972] Vgl. Eine starke Bundeswehr, in: FAZ 30.07.1999.

Was hier noch ohne dezidierten Verweis auf das Thema Auslandseinsätze aus- und eher als allgemeine Stoßrichtung im Zuge eines zukünftig auszugestaltenden Sicherheitsverständnisses daherkam, brachte die FAZ in einem weiteren Artikel wenige Monate später zum Thema eines möglichen Umbaus der Bundeswehr zu Krisenreaktionskräften umso präziser zum Ausdruck. In jenem Artikel von Ende 1999 sparte der Verfasser nicht mit entsprechenden Schlussfolgerungen sowie einem Querverweis, der insbesondere auf die Geschehnisse im Kosovo als Beispiel und Referenz abhob:

> „Die Ereignisse auf dem Balkan haben gezeigt, dass sich Deutschland solchen Verpflichtungen mit politischen Begründungen nicht mehr entziehen kann."[973]

[973] Umbau der Bundeswehr, in: FAZ 02.12.1999.

8. Afghanistan – Deutschland am Hindukusch 2001–2010

Als am 16. November 2001 der Bundestag in Folge der Terroranschläge vom 11. September mit knapper Mehrheit die deutsche Beteiligung an der US-geführten Militäroperation Enduring Freedom (OEF) in Afghanistan beschloss, ahnte kaum jemand, dass sich daran der bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt längste und verlustreichste Einsatz der Bundeswehr anschließen würde.[974] Und wohl ebenso wenig, dass knapp ein Jahrzehnt nach Beginn des bundesrepublikanischen Engagements am Hindukusch – respektive besagter Anti-Terror-Operation und der ebenfalls unter deutscher Beteiligung nur wenig später anlaufenden internationalen Stabilisierungsmission ISAF (International Security Assistance Force) – ein Bundespräsident wegen umstrittener Äußerungen zum Thema Auslandseinsätze seinen Rücktritt nehmen musste.[975] Bundeskanzler Schröder hatte, unmittelbar nach den Anschlägen vom 11. September, zunächst den USA die „uneingeschränkte Solidarität Deutschlands" zugesichert. Wenig später rief die NATO erstmals in ihrer Geschichte als Reaktion auf die Terrorangriffe gegen das World Trade Center und weitere Einrichtungen in den Vereinigten Staaten den Bündnisfall aus. Mit der Operation Enduring Freedom begann am 07. Oktober schließlich, angeführt von den USA und Großbritannien, die militärische Intervention in Afghanistan.[976]

Die erste Entscheidung, die Beteiligung an der OEF-Mission als Teil des von der Bush-Administration ausgerufenen Kampfes gegen den internationalen Terrorismus, wozu etwa auch der Einsatz von deutschen Spezialkräften zählte, konnte von Bundeskanzler Schröder innerhalb der eigenen rot-grünen Regierungskoalition nur mithilfe der Vertrauensfrage durchgesetzt werden. Zu den entsendeten Bundeswehrsoldaten zählten, neben Marine-, Luft- und Sanitätseinheiten, auch etwa hundert Spezialkräfte.[977] Das Votum der zweiten Abstimmung zur Unterstützung der

---

[974] Vgl. Conze 2009, S. 892f.; Neitzel 2020, S. 487f.
[975] Vgl. u Nachtwei, Winfried: Die Politik und Afghanistan – persönliche Bilanz und Ausblick eines politischen Auftraggebers, in: Glatz, Tophoven (Hrsg.) 2015 Am Hindukusch, S. 311-325, S. 311f.
[976] Vgl. Chiari/Pahl 2010, S. 14; Die Nato stellt den Verteidigungsfall fest, in: FAZ 13.09.2001; Das Maß an Solidarität, in: FAZ 13.09.2001; Wiegold, Thomas: Der Bundeswehreinsatz in Afghanistan, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/238332/afghanistan-einsatz (abgerufen am 18.09.2023); sowie: Vor 20 Jahren. NATO beschließt Bündnisfall, in: https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/342066/vor-20-jahren-nato-beschliesst-buendnisfall (abgerufen am 18.09.2023); Conze 2009, S. 892.
[977] Vgl. Nachtwei 2015, S. 313; Naumann, Klaus: Einsatz ohne Ziel. Die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Bonn 2010, S. 9f; Görtemaker 2009, S. 137; Conze 2009, S. 893.

ISAF-Mission am 22. Dezember im Plenum des Bundestags fiel demgegenüber eindeutiger aus. Von 581 Abgeordneten des Deutschen Bundestags stimmte die überwältigende Mehrheit von 538 Parlamentariern für die deutsche Beteiligung an der internationalen Sicherheits- und Unterstützungsmission, die den Wiederaufbau in Afghanistan absichern sollte und zunächst für sechs Monate mandatiert war. Diese breite, zumindest parlamentarische Mehrheit für die ISAF-Mission und Beteiligung hielt sich auch in den Folgejahren auf relativ konstant hohem Niveau, während die zunächst ebenfalls positive öffentliche Wahrnehmung sich in den Folgejahren zunehmend in Widerspruch, Kritik und Ablehnung umzukehren begann.[978] Je länger der Einsatz in Afghanistan andauerte, desto stärker veränderte sich auch das Bild vom deutschen Engagement insgesamt. Dabei traten einerseits, in Folge des neuerlichen Verdichtungsmomentums in der bundesrepublikanischen Debatte zur Frage der Auslandseinsätze, neue Facetten im Wandel des Sicherheitsverständnisses hervor. Zum anderen manifestierten sich mit der Verteidigung „deutscher Sicherheit am Hindukusch" jedoch auch viele jener Elemente, die bereits kennzeichnend und prägend für die Genese des vorangegangenen Debattenverlaufs waren. Das bundesrepublikanische Engagement in Afghanistan war Meilenstein und Abbild der Debatte gleichermaßen: Im Verlauf des langjährigen Engagements der deutschen Truppen am Hindukusch sollte sich genau das widerspiegeln, was die Debatte um Auslandseinsätze in der Bundesrepublik in ihrer Widersprüchlichkeit, Ambivalenz und Kontroversität seit Jahrzehnten gekennzeichnet hatte.[979]

Obwohl die Bundeswehr seit Beginn der 1990er Jahre schon zahlreiche ebenso umstrittene Missionen absolviert hatte, ordnete sich auch das Engagement am Hindukusch als neue und weitere kontroverse Wegmarke in die andauernde Debatte ein. Trotz der zunächst überwiegenden Zustimmung zum Einsatz auf parlamentarischer Ebene, vor allem zur Beteiligung an der ISAF-Mission, blieb das Afghanistan-Engagement deutscher Soldaten in der Folge nicht ohne Widerspruch und, gerade in der öffentlichen Meinung, ohne Legitimitätsverlust.[980] Zum einen lag dies darin begründet, dass die beiden Missionen, OEF und ISAF, im Fortgang der Debatte

[978] Vgl. Wiegold, Thomas: Der Bundeswehreinsatz in Afghanistan, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/238332/afghanistan-einsatz (abgerufen am 18.09.2023).
[979] Vgl. Conze: Suche nach Sicherheit, S. 893f.
[980] Vgl. Nachtwei 2015, S. S. 313f.

einen unterschiedlichen Kontroversitätsgehalt aufwiesen. Während die Beteiligung an der Operation Enduring Freedom anfänglich noch unter dem Eindruck und der Erwartungshaltung uneingeschränkter Solidarität im internationalen Kampf der USA gegen den Terrorismus stand, rangierte ISAF zunächst vor allem als breiter angelegte Mission, die unter anderem mit den Zielen Wiederaufbau und Stabilität verbunden worden war.[981]

Insgesamt waren sowohl die Entscheidungsfindung als auch der weitere Verlauf des deutschen militärischen Engagements in Afghanistan von dem Umstand flankiert, dass bei der argumentativen Rahmung besonders politisch auf eine spezifische Rhetorik geachtet wurde. Während unter den Verantwortlichen in Berlin die Bezeichnung „Kampf gegen den Terror" geläufig war, mied man die in den USA verwendete Formulierung „Krieg gegen den Terror".[982] Auch im weiteren Verlauf blieben die Vertreter der rot-grünen Regierungskoalition um die Differenzierung beider Missionen bemüht. Als es im Herbst 2003 um den Beschluss für eine Ausweitung des ISAF-Einsatzgebietes der Bundeswehr ging, bestand Verteidigungsminister Struck bei der Debatte im Bundestag auf einer strikten Trennung beider Einsätze. Vor allem aber wurde er nicht müde zu betonen, dass es sich bei der Aufstockung, Erweiterung und Entsendung in die nördliche Region Kunduz um ein „Aufbauteam" handele und ISAF weiterhin als „Internationale Schutz- und Aufbautruppe" unter dem Mandat der NATO anzusehen sei. Die Einheiten vor Ort seien „Besatzungssoldaten, sondern Helfer in Uniform".[983] Dieses Bild, das die deutsche Mitwirkung an der ISAF-Mission lange begleitete, diente als komplementäres argumentatives Leitmotiv zu den gleichzeitig stattfindenden Aktivitäten der internationalen Terrorismusbekämpfung. Der Faktor Stabilisierung sowie das Ziel des Wiederaufbaus wurden seitens der rot-grünen Regierungsverantwortlichen zu unverzichtbaren Elementen der politischen Legitimation des militärischen Mitwirkens in Afghanistan erklärt und sollten die Auseinandersetzung mit dem langjährigen Engagement deutscher Soldaten am Hindukusch nachhaltig prägen.[984] Aus Sicht der Koalition waren

[981] Vgl. Nachtwei 2015, S, 313f.
[982] Vgl. Conze 2009, S. 892f.
[983] Vgl. Struck, 24.10.2003, in: PlPr 15/70, S. 5989f.; BT-DR 15/1700, 15/1860.
[984] Vgl. Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, in: Die

insbesondere Stabilisierung und Friedenssicherung von „zentraler Bedeutung“ für das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus insgesamt. ISAF und das Mitwirken der Bundeswehr galten als notwendige Maßnahmen, da sich die „Probleme“ in Afghanistan „nicht nur mit Geld allein, sondern mit internationaler, auch militärischer Präsenz lösen“ lassen würden, wie Verteidigungsminister Struck Ende 2002 das deutsche Engagement am Hindukusch knapp ein Jahr nach den Terroranschlägen vom 11. September umriss.[985]

Mit dem Wirken der Bundeswehr verband sich die Hoffnung auf ein schnelles Ende des Krieges einerseits sowie einen zügigen Aufbau andererseits. Vor allem ging es darum, so die aus den Reihen der rot-grünen Koalition aufgezeigte Notwendigkeit und Legitimation des Einsatzes deutscher Soldaten zu Beginn der Mission, ein „dringend benötigtes sicheres Umfeld zu schaffen“[986], um sich dann dort, wo der „Krieg zurückgeht“, zentralen Aufgaben und Herausforderungen wie der humanitären Hilfe, dem Aufbau und der politischen Einigung im Land als den essentiellen Aspekten des gemeinsamen Vorgehens der internationalen Gemeinschaft am Hindukusch widmen zu können.[987] Obgleich die Präsenz der Bundeswehr in Afghanistan nicht nur deutlich länger als zunächst gedacht und geplant andauerte, sondern sich auch in gravierender Weise verändern sollte, hielt sich das Narrativ einer Stabilisierungsmission, die „den Aufbau absichert“, auch noch lange Zeit nach Beginn des deutschen Engagements am Hindukusch.[988]

Beides, sowohl die wiederholte Verlängerung des Mandats als auch das Wiederaufbau-Narrativ, wurde nahezu kontinuierlich auch von Seiten der jeweiligen Opposition – im Jahr 2005 war die Regierungsverantwortung vom rot-grünen Bündnis unter Kanzler Schröder zur Großen Koalition unter Merkel übergegangen – mitgetragen. Die Fortführung und Ausweitung des ISAF-Mandats unter Schlagworten wie Demokratisierung und Stabilisierung im Herbst 2003, knapp zwei Jahre nach Initiierung der Mission, konstituierte sich argumentativ nicht zuletzt auch als Konsequenz des Begonnenen. Diese legitimatorische Rahmung, basierend auf der

---

Bundesregierung, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328 (abgerufen am 18.11.2023).
[985] Vgl. ebd.
[986] Vgl. ebd.
[987] Vgl. Nachtwei 2015, S. 313; PlPr 14/202, 16.11.2001.
[988] Vgl. Trittin, 16.10.2009, in: PlPr 16/183, S. 19498.

Verpflichtung zur Erfüllung der zuvor ausgegebenen Ziele, die unter anderem von der Unions-Fraktionsvorsitzenden Merkel vertreten wurde, schlug sich letztlich auch in der Abstimmung des Bundestags zur Mandatierung von ISAF nieder.[989] Obwohl sich bei beiden Missionen und dem Einsatz der Bundeswehr bereits in der Frühphase auch kritische Stimmen in den politischen wie öffentlich-medialen Tenor mischten, erhielt insbesondere das ISAF-Mandat zumindest in der ersten Phase eine breite Zustimmung und Mehrheit auch auf parlamentarischer Ebene. Obschon eine weitere Ausweitung des Mandats zu Beginn nahezu undenkbar schien und, in seiner späteren Dimension, auch gar nicht vorgesehen war, votierte noch im Herbst 2003 eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten des Bundestags für die von der Regierungskoalition eingebrachten Anträge zur Verlängerung des ISAF-Einsatzes.[990]

Dieser parlamentarischen Mehrheit stand eine geringe Zahl an Enthaltungen und Ablehnungen gegenüber.[991] Kritische Stimmen rieben sich weniger am Afghanistan-Engagement der Bundeswehr per se, sondern vielmehr an dessen inhaltlicher bzw. operativer Ausgestaltung.[992]

Rückkehr auf die Weltbühne

Auch in einem Teil der Printmedien wurde das Afghanistan-Kapitel deutscher Soldaten zu Beginn ähnlich bewertet und kommentiert. Die FAZ etwa sah schon vor der entscheidenden ersten Abstimmung im Bundestag Mitte November 2001 die deutsche Beteiligung am internationalen militärischen Vorgehen in Afghanistan als „Konsequenz" der Anschläge vom 11. September. Das sich abzeichnende Engagement am Hindukusch ordnete sich laut Frankfurter Tageszeitung in eine Gesamtentwicklung der Einsatzpolitik der jüngeren Vergangenheit ein; angesichts der kollektiven Sicherheitseinbindung der Bundesrepublik sei das Eingreifen der Bundeswehr schlichtweg eine Pflichterfüllung.[993] Auch wenige Wochen nach Beginn der Operationen hielt das Blatt an seiner Einordnung fest. Wenngleich unterschiedlich gewichtet, jedoch in dieselbe argumentative Richtung zielend, erachtete der

[989] Vgl. Am falschen Ort, in: FAZ 28.08.2003.
[990] Vgl. Der Preis, in: FAZ 26.10.2003; Plitsch, Alexander: Parlament und Medien. Eine linguistische Analyse der Berichterstattung über die Bundestagsdebatten zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr, Bremen 2014. S. 143f.
[991] Vgl. ebd.
[992] Vgl. ebd.; Plitsch 2014, S. 145, S. 147f.
[993] Vgl. Die Konsequenz, in: FAZ 09.11.2001.

journalistische Kommentar das deutsche Engagement im Rahmen der Missionen am Hindukusch als unerlässlich. Die „gefährlichen Kampfeinsätze“ beispielsweise der Einheiten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) im Rahmen der OEF-Mission seien für die „Freundschaft von Nationen“ von „besonderer Qualität“. Und auch mit der Entsendung des „Bundeswehr-Kontingents“ im Rahmen der „internationalen Friedenstruppe für Afghanistan“ wurde aus Sicht der FAZ ein „wertvoller Beitrag“ geleistet.[994]

Ein Teil der printmedialen Berichterstattung verlief demnach also ebenfalls entlang der argumentativen Leitlinien einer Solidaritäts- bzw. Pflichterfüllung auf der einen und dem Friedens- und Stabilisierungstopos auf der anderen Seite. Insbesondere im Rahmen der ISAF-Beteiligung war die Zustimmung zu Beginn eindeutig und auch das printmediale Echo, wie etwa in der FAZ, ließ keinen Zweifel ob der Notwendig- und Sinnhaftigkeit der Mission. Nur wenige Tage nach dem Beschluss im Bundestag stufte die Frankfurter Tageszeitung die „internationale Hilfe“ für den Wiederaufbau und die politische Neuordnung in Afghanistan nicht nur als unerlässlich ein. Weit mehr noch: Die Einheiten der internationalen Staatenkoalition unter Führung der NATO befanden sich aus journalistischer Perspektive gar auf einer Art Zivilisierungsmission, schließlich sei ein „Mindestmaß an Zivilisierung“ nötig und die „Präsenz einer internationalen Schutztruppe“ daher alternativlos. Auch wenn die Frankfurter Tageszeitung das damit einhergehende Engagement der Bundeswehr allein aufgrund struktureller Defizite der Truppe kritisch und die Bundesrepublik mit immer schwerwiegenderen Abwägungsfragen konfrontiert sah, am grundsätzlichen Leitgedanken der Mission und den ausgegebenen Zielen wollte das Blatt keinerlei Zweifel aufkommen lassen.[995]

Während die Beteiligung an der „Operation Enduring Freedom“ für Teile der Presse klar als unabdingbare Mission zur Pflichterfüllung und Solidaritätsbekundung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus galt, wurde ISAF ganz im Sinne einer internationalen Friedenstruppe als hehre Mission zum Zweck des Wiederaufbaus und der Stabilisierung des Landes geschildert – mit durchaus einigen kritisch-reflektierten Vorbehalten hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der

[994] Vgl. Verschwiegene Soldaten, in: FAZ 24.02.2002.
[995] Vgl. Truppen am Hindukusch, in: FAZ 18.12.2001.

Bundeswehr angesichts des Aufgabengebiets und eines möglichen längeren Engagements in der Ferne.[996] Die Transformation der Bundeswehr zur „Armee im Einsatz“ war praktisch mit dem Engagement und der Verteidigung deutscher Sicherheit am Hindukusch im 21. Jahrhundert angekommen und manifestierte sich in gewisser Hinsicht in den beiden Missionen OEF und ISAF; einige kleinere Fragezeichen und leise Töne der Kritik stellten zumindest anfangs allenfalls eine Randnotiz dar.

Die kommunikativen Einordnungen der deutschen Beteiligung am Hindukusch unter dem Banner Pflichterfüllung, Solidarität und Wiederaufbau verbanden sich, nicht nur im parlamentarischen Raum, zugleich mit dem Aufscheinen einer neuen Normalität. Neben der mehrheitlichen Zustimmung und in weiten Teilen positiven Konnotation des Einsatzes in Afghanistan auf politischer Ebene, welche sich in der Folge zu einer „Abstimmungsroutine“ und einem „vorhersehbare[n] Schlagabtausche“ über die Parlamentsbänke hinweg zu verstetigen begann, umrahmten einigen Printmedien das Geschehen dezidiert mit Normalisierungsnarrativen.[997] Das Engagement der Bundeswehr am Hindukusch wurde so als entscheidende Wegmarke auf dem Weg der Bundesrepublik zu einer neuen Normalität und als folgerichtige Konsequenz einer seit Längerem andauernden Entwicklung gezeichnet. Trotz aller sicherheitspolitischer Brisanz und Unwägbarkeiten war dies in den Augen einiger journalistischer Experten ein logischer und konsequenter Schritt in die richtige Richtung.[998]

Während ein Kommentar in der FAZ kurz nach den Anschlägen vom 11. September die Bundesrepublik zunächst noch in einer schwierigen Zwickmühle sah, ob sie „der internationalen Verantwortung“ auch unter militärischen Gesichtspunkten gerecht werden wolle oder, in kritischer Reflektion früher traditionell gehegter Positionen der Zurückhaltung, eher eine „Bündniskarriere als einflußloser Hochstapler“ anstrebe,[999] schlug das Medium nur wenige Wochen später schon ganz andere Töne an. Vom Vorwurf oder vielmehr der Warnung vor einer zurückhaltenden oder gar ausbleibenden militärischen Einsatzbereitschaft in Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September war keine Rede mehr. Mit der sich abzeichnenden Beteiligung

[996] Vgl. ebd.
[997] Vgl. Naumann 2010, S. 12.
[998] Vgl. Naumann 2010, S. 12; Plitsch 2014, S. 145f.
[999] Vgl. Das Maß der Solidarität, in: FAZ 13.09.2001.

Deutschlands an der OEF-Mission sei das Ende der „bislang „charakteristischen Sonderrolle Deutschlands durch Selbstbeschränkung“ eingeläutet worden und mit der Ausdehnung ihres „Handlungsradius“ habe die Bundesrepublik einen weiteren Schritt „auf dem Weg in die Normalität“ gemacht – auch wenn es laut FAZ in der Abwägung zwischen „Interessen, Verantwortung und Überforderung […] keinen leichten Weg“ geben habe.[1000]

Diese argumentative Leitlinie der Weiterentwicklung sowie Emanzipation der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Sinne einer fortschreitenden Normalisierung in Bezug auf Auslandseinsätze jenseits des lange vorherrschenden, insbesondere auch geografisch begrenzten Paradigmas reihte sich in den printmedialen Tenor neben weiteren Leitmotiven ein, die in ähnlicher Weise schon zuvor für ein größeres außenpolitisches Engagement in der Debatte in Stellung gebracht worden waren. Eine gewisse Kontinuität war somit zum Beginn der sich konstituierenden Beteiligung deutscher Soldaten am Hindukusch unverkennbar. Es waren die Fortschreibung einer Entwicklung und einer sich formierenden Deutungshoheit gleichermaßen, die zwar nicht ohne Widerspruch blieben, sich jedoch auch gegenseitig bedingten.[1001] Auch wenn Teile dieser Argument- und Legitimationsmuster nicht neu waren in der Debatte, so erlangten sie mit der Afghanistan-Beteiligung deutscher Soldaten abermals eine neue Qualität und ihre narrative Zuschreibung mit Verlauf des Engagements am Hindukusch ihre vorläufige Vollendung, entsprechend der vielgebrauchten Metapher des ‚Erwachsenwerdens‘.[1002]

Neben Normalisierungs- und Verantwortungsaspekten hatte die Bundesrepublik in den Augen des SPIEGEL mit der Entsendung deutscher Soldaten nach Afghanistan auch hinsichtlich der vielfach aufgeworfenen Solidaritätskriterien eine neue Bedeutsamkeit und „besondere Qualität“ erlangt. Was bei der FAZ als Abschied von bloßen Lippenbekenntnissen begrüßt wurde, galt in den Augen des Hamburger Nachrichtenmagazins als Ablegen eines Nutznießertums: Deutschland war nunmehr kein „sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer“ mehr.[1003] Knapp vier Jahre

[1000] Vgl. Die neue Wirklichkeit, in: FAZ 12.11.2001; Truppen am Hindukusch, in: FAZ 18.12.2001.
[1001] Vgl. Zimmermann 2023, S. 365f.
[1002] Vgl. Al Ahmad, Farisa et. Al: Wie der Westen auszog, Afghanistan zu zivilisieren. Legitmationsmuster zwischen 2001 und 2010, in: Daxner/Neumann (Hrsg.): Heimatdiskurs. Wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr Deutschland verändern, 2021, S. 186-200, S. 186f.
[1003] Vgl. Verschwiegene Soldaten, in: FAZ 24.02.2002; Der Beitrag der FAZ konstatiert dies hier insbesondere in Zusammenhang mit der Bereitstellung und Entsendung der etwa hundert KSK-

später, das Afghanistan-Engagement deutscher Soldaten am Hindukusch dauerte immer noch an und hatte andere Dimensionen angenommen als zu Beginn erwartet und vorgesehen, sah der SPIEGEL gar das Ende „der Nachkriegssaga von den pazifistischen Deutschen“ eingeläutet. Oder, wie es im entsprechenden Beitrag auf den Punkt gebracht wurde:

> „Die Rückkehr Berlins auf die internationale Bühne ist wohl im letzten Akt angekommen“[1004]

Sicherheit am Hindukusch

Und dennoch: Mit dem Andauern der militärischen Aktivitäten der NATO-geführten Koalitionstruppen zeichnete sich immer mehr ab, dass die deutsche Afghanistan-Beteiligung trotz der Normalisierungstendenzen nicht nur eine Konsequenz im Sinne einer sich schon seit längerem anbahnenden Entwicklung war. Sie war auch ein Einschnitt, der neue Facetten in der Debatte um Auslandseinsätze hervorbrachte, und auf (un)gewohnt kritische Resonanz stieß. Die Tatsache, dass deutsche Soldaten zum ersten Mal zu einem Kampfeinsatz außerhalb des NATO-Gebietes, also out-of-area, entsendet wurden, die sich ungeahnt verstetigende Dauer des Einsatzes, da die ISAF-Mission regelmäßig verlängert, modifiziert und ausgeweitet wurde, sowie der Umstand, dass die zunehmenden militärischen Folgen und Verluste eine neue Realität mit sich brachten, trübten das zunächst positive Bild nachhaltig ein.[1005] Die aufkommende Kritik an diesen Umständen reichte teils weit über etwa das anfängliche Unbehagen und die Ablehnung innerhalb der rot-grünen Regierungskoalition im Bundestag, die immerhin zur Vertrauensfrage geführt hatten, hinaus. Was bei einigen noch als deutlicher Einschnitt im Vergleich zu der vorherigen Sicherheitspolitik eingeordnet wurde, galt aus dieser Perspektive als eine komplette Abkehr von der bisherigen Außenpolitik.[1006]

Ein Teil der kritischen Stimmen zeichnete sich dabei zunächst durch eine gewisse Skepsis gegenüber der Entscheidung für die Beteiligung an den beiden Mission im Grundsatz als auch gegenüber deren inhaltlicher Ausgestaltung bzw. den

---

Soldaten im Kontext „gefährlicher Kampfeinsätze“ als Ausdruck „besonderer Qualität“ im Zeichen der „Freundschaft von Nationen“.

[1004] Das Afghanistan-Abenteuer, in: DER SPIEGEL, 47/2006.

[1005] Vgl. Naumann 2010, S. 12f.

[1006] Vgl. Langels, Otto: Afghanistan-Einsatz und Vertrauensfrage, in: Deutschlandfunk 16.11.2001, URL: https://www.deutschlandfunk.de/afghanistan-einsatz-und-vertrauensfrage-100.html (abgerufen am 18.11.2023); Naumann 2010, S. 12f.

damit verbundenen Zielen. Ein Jahr nach Beginn der Militäroperationen erachtete der SPIEGEL in Anbetracht der Zuspitzung der allgemeinen Sicherheitslage in Afghanistan das Agieren zahlreicher Politiker, die Situation weiterhin krampfhaft mit einer Rückkehr in eine Normalität rechtfertigen und nahezu weichzeichnen zu wollen, als äußerst befremdlich.[1007] Die Pressekollegen der Frankfurter FAZ hatten schon bei Verabschiedung des ISAF-Einsatzes im Bundestag auf gewisse „Risiken der militärischen Mission" hingewiesen. Die Tageszeitung sah dabei das Parlament nicht nur vor maximal schwierigen Entscheidungen gestellt. Die journalistische Expertise stellte mit dem Beitrag auch und insbesondere auf eine nahezu „völlige Unklarheit" hinsichtlich der Frage ab, „welche Konsequenzen sich aus dem Votum" für die Bundesrepublik noch ergeben könnten.[1008] Politische Unwägbarkeiten, militärische Risiken – die anfangs noch verhaltene Kritik aus den Reihen der Printmedien schlug mit zunehmender Dauer und im weiteren Verlauf des bundesrepublikanischen Engagements am Hindukusch in deutlichere und offenere Kritik um.[1009]

Nach Ausweitung des ISAF-Mandates und der Entsendung deutscher Soldaten in die nordafghanische Region Kundus im Herbst 2003 warf ein Beitrag in der Frankfurter Tageszeitung Zweifel auf, ob die Mission angesichts der verfahrenen und komplexen Lage im Land überhaupt sinnvoll respektive erfolgreich sein könne. In kritischer Auslegung des Sachverhalts mutmaßte das Blatt, dass das ausgeweitete Engagement eher ein Ausweichmanöver sei und gegenüber den US-Verbündeten die Verweigerungshaltung bei der Intervention im Irak ausgleichen solle.[1010] Auch der Zudem wurde in diesem Zusammenhang der Vorwurf des Wortbruchs an die Regierung gerichtet. Ein Beitrag wenige Wochen später sah nicht nur die „Glaubwürdigkeit" der Politik ernsthaft beschädigt. Kritisch setzte sich der Artikel vor allem mit der Tatsache auseinander, dass der Einsatz bzw. das Mandat, obwohl dies zunächst „kategorisch ausgeschlossen" worden sei, stetig verlängert und ausgeweitet werde und bereits weit über das anfangs Versprochene hinausreichte: „Was gestern versprochen wurde, wird heute gebrochen". Die anfängliche Zustimmung kippte also allmählich; dass, was bei Verabschiedung und Anlaufen der Mission noch als weiterer wichtiger Schritt zur Vollendung der Transformation der Außenpolitik in puncto

[1007] Vgl. Die überforderte Armee, in: SPIEGEL 11/2002.
[1008] Vgl. Ohne Mitgefühl, in: FAZ 22.12.2001.
[1009] Vgl. Zimmermann 2023, S. 365f.
[1010] Vgl. Nach Kundus, in: FAZ 15.10.2003.

Sicherheit und Streitkräfte begrüßt worden war, stieß nun an anderer Stelle auf Widerspruch. Die FAZ vermutete eine Art Salami-Taktik und kritisierte das in ihren Augen politische Ausweichmanöver als „politische Scharade“ bzw. als ein „politisches Scheitern“ im Sinne einer Drückebergerei, um ja nicht im Irak auch noch den Kopf hinhalten zu müssen und sich von „Unangenehmerem“ fernhalten zu können.[1011]

Für Gesprächs- und Zündstoff bezüglich des „brisantesten Auftrag[s] in der Geschichte der Bundeswehr“ sorgte zudem ein Zitat, dass sinnbildlich für die Transformation des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses und der deutschen Streitkräfte stand und dabei umfassende Kritik generierte, die sich auf den damit verbundenen Paradigmenwechsel im Zentrum der Debatte um die deutsche Beteiligung in Afghanistan fokussierte.[1012] Der Ausspruch von Verteidigungsminister Struck Ende 2002, „Deutschlands Sicherheit“ werde „auch am Hindukusch verteidigt“, fasste den Wandel der deutschen Sicherheitspolitik und die veränderte Aufgabe, Rolle und Bedeutung der Bundeswehr in eine höchst anschauliche Parole.[1013] Für viele Beobachter war dies Ausdruck des endgültigen Paradigmenwechsel in der bisherigen Einsatzpolitik, vor allem hinsichtlich der geografischen und sicherheitspolitischen Verortung des Aufgaben- und Einsatzgebiets der Bundeswehr. Gleich mehrere Faktoren kamen hier zusammen: Es ging nicht bloß um die Tatsache, Soldaten der Bundeswehr zu einem Kampfeinsatz entsendet zu haben. Weitaus einschneidender war die der Struck’schen Argumentation zugrunde liegende Verlagerung des deutschen Sicherheitsverständnisses bzw. seiner Grenzen an den Hindukusch: Das militärische Einschreiten, nicht zuletzt auch im präventiven Sinne, wurde verstanden als Reaktion und Antwort auf die Terroranschläge vom 11. September 2001.[1014] Damit wurde eine Zeitenwende eingeläutet, die vom Verteidigungsminister in Zusammenhang mit dem Agieren der Bundeswehr in Afghanistan gebracht wurde:

[1011] Vgl. Der Preis, in: FAZ 26.10.2003.
[1012] Vgl. Einsatz im Machtspiel, in: Der SPIEGEL 46/2001; Das Afghanistan-Abenteuer, in: Der SPIEGEL 47/2006.
[1013] Vgl. ebd.
[1014] Vgl. Naumann 2010, S. 25f.

> „Ein zeitgemäßes Verständnis von Sicherheit und Verteidigung hat zum Ziel, Bedrohungen und Krisen durch gemeinsames Handeln vom auf Distanz zu halten. Verteidigung heute umfasst mehr als Verteidigung an den Landesgrenzen […].“[1015]

Diese Ausdehnung und Verlagerung des Sicherheits- bzw. Verteidigungsbegriffs wurde in der Argumentationslinie Strucks als fortlaufender Prozess gezeichnet. Die Orientierung am alten Primat einer Landesverteidigung müsse zwar „auch weiterhin möglich sein“, sei aber unwahrscheinlicher geworden. Die Ausführungen des Verteidigungsministers im Bundestag Ende 2002 skizzierten vielmehr ein Bild, nach dem die Afghanistan-Missionen auch das Ergebnis eines „grundlegenden Wandels der sicherheitspolitischen Lage seit dem Ende des letzten Jahrhunderts“ waren und nicht bloß ein „tagespolitisches Szenario“. Verteidigung definierte sich nach Struck als Wahrung der eigenen Sicherheit im universellen Sinne ohne geografische Begrenzung, wo auch „immer diese gefährdet“ sei. Diese Argumentations- und Legitimationsbasis fügte sich einerseits in die mittlerweile geläufige Grundannahme der politischen Verantwortlichen, nach der das Hauptaufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr auch jenseits der geografisch begrenzten Landes- und Bündnisverteidigung zu verorten sei. Zum anderen basierte ein Gros der Ausführungen zur Legitimation des sich mittlerweile stetig erweiternden Engagements der Bundeswehreinheiten in Afghanistan auf einer erstmalig mehr als deutlichen Interessensdefinition. Die Entsendung deutscher Soldaten an den Hindukusch entsprach nach der Logik Strucks den deutschen Interessen, es ging um die Wahrung der deutschen Sicherheitsinteressen weit außerhalb Europas.[1016]

Die damit einhergehende Entgrenzung und Verlagerung des Verteidigungsbegriffs, das dahinterliegende Sicherheitsverständnis und die Konnotation als präventiver Einsatz nicht nur zu Bündniszwecken, sondern auch zum Schutz und zur Wahrung der eigenen Sicherheitsinteressen – all dies manifestierte sich in der Debatte als logische Schlussfolgerung einer kontinuierlichen Entwicklung, welche mit der militärischen Präsenz am Hindukusch ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hatte. Auf der politischen Ebene kam dies in Summe der Argumentationsstränge

---

[1015] Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, in: Die Bundesregierung, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328 (letzter Zugriff 18.11.2023).
[1016] Vgl. ebd.

weniger einem neuen deutschen Pflicht- als vielmehr einem neuen Selbstbewusstsein gleich. Obgleich von einigen Teilen der Printmedienlandschaft diese Stoßrichtung mitgetragen wurde, schließlich gehe es um „unser aller Sicherheit", geschehe alles um „der Freiheit willen", regte sich in Medien und Öffentlichkeit nachfolgend teils massiver Widerspruch zum aufgezeigten Paradigmenwechsel.[1017] Zwei besonders kontroverse Aspekte stachen hervor: das Rekurrieren auf die Vergangenheit sowie die Abkehr von der Zurückhaltung in der Einsatzfrage zugunsten eines gewandelten Sicherheitsverständnisses, das der Entsendung der Bundeswehr ins Ausland nunmehr auch zur Wahrung deutscher (Sicherheits-)Interessen den Weg ebnete. [1018]

So wählte beispielsweise der SPIEGEL teils einen drastische Vergleiche mit 1945. Die Kritik galt in diesem Zusammenhang insbesondere dem Einsatz der Soldaten des Kommando Spezialkräfte (KSK) im Rahmen der Operation Enduring Freedom zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Auch wenn diese zu diesem Zeitpunkt – noch – nicht an „vorderster Front" mitkämpften, zog das Wochenmagazin eine unmittelbare Parallele in Richtung 1945 – als Zäsur. Hierzu wurde gar das Bild des „Bodenkrieges" als mögliches Szenario bemüht. Indem die Spezialeinheiten dort gegebenenfalls eingreifen und „zuschlagen" müssten, würden sie in ähnlicher Weise „Befehlen" gehorchen, so die Quintessenz des Artikels im Hamburger Nachrichtenmagazin, wie sie „seit dem Zusammenbruch der Wehrmacht 1945 kein deutscher Soldat mehr befolgt" hatte.[1019]

Auch die die Außenpolitik der Bundesrepublik jahrzehntelang prägende Parole „Nie wieder Krieg" sah man mit dem sich ausweitenden Afghanistan-Einsatz endgültig über Bord gehen. Diese Selbstidentifikation als Leitmotiv hatte aus Sicht des SPIEGEL einem Zustand Platz gemacht, in dem weltweite Auslandseinsätze der Bundeswehr mittlerweile zur Realität geworden waren, was mit dem „überhasteten Wandel zur Interventionsarmee" im Zuge der Afghanistan-Einsätze als jüngster Wegmarke in diesem Prozess nun vollends zum Ausdruck gebracht wurde.[1020] Neben Kritik am tiefgreifenden außenpolitischen Wandel in struktureller wie ideeller

[1017] Vgl. Um der Freiheit willen, in: FAZ 08.03.2002.
[1018] Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1019] Vgl. Die überforderte Armee, DER SPIEGEL 11/2002; Einsatz im Machtspiel, in: Der SPIEGEL 46/2001.
[1020] Vgl. ebd.

Hinsicht besonders beim Thema Auslandseinsätze stieß sich ein großer Teil des öffentlichen wie ebenso medialen Widerspruchs vor allem an den Versuchen der politischen Verantwortlichen, im Zeichen des militärischen Engagements in Afghanistan eine „Neudefinition deutscher Interessen" vorzunehmen – diese Entwicklung überforderte in den Augen der Kritiker nicht nur die Armee, sondern auch das Land.[1021] Die deutsche Präsenz am Hindukusch wurde folglich nicht nur als neues Kapitel, sondern als Teil und Facette einer lange währenden Transformation zum Thema Bundeswehr wahrgenommen. Jetzt, mit dem Eingreifen am Hindukusch, sei die Spitze des Eisberges erreicht, auf den die Titanic Deutschland schon länger zusteuere, so die Warnung des SPIEGEL. Jeder „neue Auslandseinsatz" wirke dabei, angesichts des „tiefgreifendsten Umbaus" der Armee in „ihrer Geschichte", wie „eine Operation am offenen Herzen".[1022]

Viele Aspekte dieser Debattenphase vor dem Hintergrund des neuerlichen Kulminationspunkts im Zeichen der Auslandseinsätze am Hindukusch war altbekannt, aber zugleich doch auch neu. Mit der sukzessiven Verschiebung der sicherheitspolitischen Parameter hin zu einem Sicherheitsverständnis, in dem Auslandseinsätze mehr Regel und Realität denn Ausnahme waren, verlegten sich auch zahlreiche politische sowie mediale Akteure darauf, rhetorisch eine neue Normalität zu zeichnen. Dies geschah häufig unter Bezugnahme auf bekannte Argumentations- und Legitimationsmuster. Eine Rolle spielte dabei, insbesondere zu Beginn beider Einsätze, die Verweise auf eine unwiderrufliche Verpflichtung und Solidarität als Bündnispartner, angesichts dessen die deutsche Beteiligung eine besondere Form des Ausdrucks kollektiven Beistands sei, sowie auf die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung gemäß des Selbstverständnisses und einer gleichzeitig gewachsenen Erwartungshaltung.[1023] Nicht wenige Stimmen jedoch sahen in den Truppen am Hindukusch die Manifestation einer neuen Normalität: Das Erwachsenwerden Deutschlands hatte mit der Beteiligung deutscher Soldaten am Krieg gegen den internationalen Terrorismus und an der Stabilisierung- und Wiederaufbaumission seinen vorläufigen Höhe-, wenn nicht gar Endpunkt erreicht.[1024] Spätestens mit dem

[1021] Vgl. Die überforderte Armee, in: Der SPIEGEL 11/2002; Was Deutschlands Interesse ist, in: FAZ 21.08.2003.
[1022] Vgl. Die überforderte Armee, in: Der SPIEGEL 11/2002.
[1023] Vgl. Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1024] Vgl. ebd.

berühmten Ausspruch Strucks zur Verlagerung der Verteidigung deutscher Sicherheit an den Hindukusch kam schließlich zum Ausdruck: Die Beteiligung an den Afghanistan-Einsätzen OEF und ISAF stellte – trotz aller Kontinuitätslinien – eine neue Qualität und einen Wendepunkt der Debatte um das Thema Auslandseinsätze dar.[1025]

Die Rückkehr des Krieges

Erstmalig in der Geschichte der Bundeswehr wurden mit einem militärischen Auslandseinsatz, präziser: Kampfeinsatz außerhalb des NATO-Gebietes dezidiert auch deutsche Interessen als Legitimationsgrund verknüpft – und dies sollte im Verlauf der beiden Einsätze zunehmend Kritik hervorrufen. Hinzu kam, dass mit Verlängerung und Ausweitung des ISAF-Mandats sowie Andauern des Kampfgeschehens jene Realitäten des Krieges präsenter wurden, deren Nennung man anfangs tunlichst zu vermeiden versucht hatte. Die Ausrichtung der Mission als solche sowie die stetige Verschärfung und Zuspitzung der Sicherheitslage vor Ort generierten Fragen, mit denen sich sowohl die Bundesrepublik insgesamt als auch unmittelbar die Streitkräfte selbst konfrontiert sahen.[1026] Der SPIEGEL schlug bereits Ende 2002 scharfe Töne an und hinterfragte den Einsatz am Hindukusch, den er offen mit dem Vokabular der Kriegsführung beschrieb:

> „Will das Land tatsächlich wieder eine Krieg führende Nation werden, die das professionelle Töten betreibt?“[1027]

Zum Ende des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend sollte dies für die Deutschen immer mehr zur ernsten Realität und traurigen Gewissheit werden. Was sich als Transformation des Sicherheitsverständnisses von der ‚Verteidigungsarmee‘ zur ‚Armee im Einsatz‘ über die Jahre vollzog und in zwar heftig umstrittene, aber nicht ins unmittelbare Kampfgeschehen mit hohen Verlusten involvierte Einsatzbeteiligungen mündete und zunächst nahezu frei war von entsprechendem Vokabular, schrieb sich nun in seiner ganzen tragischen Dimension in das kollektive Bewusstsein ein.[1028] Die steig wachsende und hohe Zahl gefallener Soldaten, die anhaltenden und verlustreichen Kampfhandlungen, das Ausbleiben einer

[1025] Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1026] Vgl. ebd.
[1027] Die überforderte Armee, in: SPIEGEL 11/2002.
[1028] Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.

Verbesserung der Sicherheitslage vor Ort und damit verbunden letztlich das Nichterreichen respektive Nachjustieren militärischer Ziele – all dies schlug sich, je länger der Einsatz in Afghanistan andauerte, in zunehmendem Maße auf die Stimmung und damit in der Debatte in der Bundesrepublik nieder.[1029]

Gerade bei der unter dem UN-Mandat stehenden und von der NATO geführten ISAF-Mission wandelte sich der Missionsverlauf und -charakter unter deutscher Beteiligung in den ersten acht Jahren in der zeitgenössischen Wahrnehmung grundlegend von einer anfänglichen Stabilisierungsmission hin zu einer „kriegsähnlichen Operation gegen einen zusammenhängend operierenden, militanten Gegner".[1030] Diese Veränderung als weitere Facette des Einsatzgeschehens war nicht nur im Hinblick auf die deutsche Präsenz am Hindukusch insgesamt einschneidend, sondern schlug sich ebenso als weiteres kontroverses Versatzstück in der kritischen Reflexion von Politik und Öffentlichkeit nieder, deren Tektonik sich damit noch einmal grundlegend verschieben sollte.[1031] Allein der SPIEGEL widmete diesem Umstand mehrere Titelbilder und -stories, in denen die Veränderung und neu gewordene Realität den Lesern vor Augen geführt wurde. So schrieb das Nachrichtenmagazin im Jahr 2006 zum „Ernstfall" Afghanistan: „Die Deutschen müssen das Töten lernen. Wie Afghanistan zum Ernstfall wird", und fragte drei Jahre später, im Jahr 2009, erneut: „Wann dürfen Deutsche töten? Die Bundeswehr in Afghanistan und der Krieg im 21. Jahrhundert".[1032] 2010 erschien eine Ausgabe mit einer großen Titelstory, die Soldaten aus dem Einsatzgeschehen zu Wort kommen ließ sich und sich mit eindrücklichen Worten die Umstände schildernd an die im Krieg befindliche Nation richtete:

> „Im Krieg. Deutsche Soldaten über das Töten und Sterben in Afghanistan".[1033]

Der Begriff Krieg sowie die damit einhergehenden Auswirkungen und Konsequenzen hielten Einzug in den Sprachgebrauch und die Auseinandersetzung um das militärische Engagement der Bundesrepublik am Hindukusch, sie wurden Teil

---

[1029] Vgl. Nachtwei 2015, S. 311f.; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1030] Vgl. Chiari/Pahl 2010, S. 14.
[1031] Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1032] Vgl. Die Deutschen müssen das Töten lernen, in: Der SPIEGEL 47/2006; Wann dürfen Deutsche töten?, in: Der SPIEGEL 49/2009.
[1033] Im Krieg. Deutsche Soldaten über das Töten und Sterben in Afghanistan, in: Der SPIEGEL 16/2010.

des Ringens über die Deutungshoheit des Einsatzes und damit der Debatte. Angesichts des Umstands, dass immer mehr militärische Ziele nur schleppend oder gar nicht erreicht wurden, stand auch die deutsche Bevölkerung dem ISAF-Einsatz zunehmend ablehnend gegenüber und forderte den Abzug der Bundeswehr.[1034] Ein Anstieg militärischer Auseinandersetzungen mit aufständischen Akteuren und etwa der Vorfall in der Region Kunduz im September 2009, bei dem die angeordnete Bombardierung zweier Tanklastwagen mehr als neunzig zivile Opfer zur Folge hatte, trübten das öffentliche Bild und stellten das bisherige Narrativ einer Friedens- und Stabilisierungsmission in Frage. Die Vermeidung der Bezeichnung ‚Krieg' ließ sich nicht länger aufrechterhalten, und selbst die vielen ausgiebigen Aussprachen beispielsweise im Plenum des Bundestages konnten nicht verhindern, dass die Stimmung zum Einsatz im Zuge dieser Entwicklungen zu kippen begann. Während Verteidigungsminister Jung, der in Folge des Kundus-Vorfalls zurücktrat, die Bezeichnung ‚Krieg' lange vermieden hatte, vollzog sich unter seinem Nachfolger Guttenberg eine rhetorische Kehrtwende.[1035]

Gleichwohl: An der wachsenden Zahl kritischer Stimmen und Reflexionen des Afghanistan-Engagements deutscher Soldaten änderte dieses Eingeständnis wenig. Während sich laut Umfragen seit dem Jahr 2007 zwischenzeitlich mehr als zwei Drittel der Befragten für einen Rückzug vom Hindukusch aussprachen und gar die Boulevardzeitung BILD Mitte 2008 in ihrer Schlagzeile fragte, „wie blutig" Afghanistan denn noch werde, stellte der SPIEGEL anlässlich des Kunduz-Vorfalls die Einsatzpolitik in diesem Fall grundsätzlich in Frage. Hierbei rekurrierte das Nachrichtenmagazin einerseits auf das Grundgesetz und die lange Zeit das sicherheitspolitische Paradigma bestimmende enge Auslegung des Verteidigungsauftrages. Zum anderen ging es mit der Praxis und der Legitimation des militärischen Vorgehens ins Gericht, das die Hamburger Journalisten in Anbetracht des ursprünglichen Leitgedankens aus der Verfassung als hochgradig problematisch einstuften:

> „Darf sich Deutschland, dessen Grundgesetz den Einsatz der Bundeswehr ursprünglich streng auf die »Verteidigung« des Vaterlandes begrenzt hatte, eine weltweit umstrittene Militäraktion von exemplarischer Aggressivität zur militärischen Notwendigkeit erklären?"[1036]

[1034] Vgl. Naumann 2010, S. 24f.; Plitsch 2014, S. 131f; Zimmermann 2023, S. 365f.
[1035] Vgl. Nachtwei 2015, S. 303f. u. S. 320.
[1036] Welt-Streit ums Töten, in: Der SPIEGEL 40/2009.

Der Rücktritt

Es waren weniger singuläre Ereignisse wie die Katastrophe von Kunduz als vielmehr die Summe aus verschiedenen Faktoren, die die anfangs noch so einmütig positive Rahmung einer als notwendig erachteten militärische Beteiligung Deutschlands im ausgerufenen Kampf gegen den internationalen Terrorismus am Hindukusch in ihrer Deutungs- und Legitimationshoheit allmählich haben bröckeln lassen und die Debatte wieder angefacht haben.[1037] Im Herbst 2009 waren knapp 67.000 Soldaten aus 42 Nationen im Rahmen der ISAF unter US-Führung in Afghanistan stationiert. Die sich verschlechternde Sicherheitslage ab 2006, eine eskalierende Gewalt und steigende Zahl an Anschlägen gegen die internationalen Koalitionstruppen hatten zu einer strategischen Anpassung und Neuausrichtung der Mission mit verstärktem Fokus auf Aufstandsbekämpfung geführt. Davon blieben auch die Soldaten der Bundeswehr und das deutsche Engagement nicht unberührt.[1038] Mit dem Jahr 2010 erlebte die deutsche Präsenz am Hindukusch ihren bis dato traurigen Höhepunkt. Für die Soldaten der Bundeswehr war es „mit Abstand das gewaltintensivste" Jahr seit der Stationierung in afghanischem Territorium. Neben 62 verwundeten Soldaten sahen sich die deutschen Streitkräfte sowie die bundesrepublikanische Politik und Öffentlichkeit mit acht gefallenen Kameraden konfrontiert. Besondere Aufmerksamkeit erlangte dabei unter anderem das sogenannte Karfreitagsgefecht von April 2010, bei dem in Folge mehrstündiger Kampfhandlungen drei deutsche Soldaten ihr Leben ließen und etliche weitere zum Teil schwer verwundet wurden. Das „verlustreichste Jahr der Bundeswehr seit ihrem Bestehen" zog nicht nur strategische Konsequenzen nach sich, sondern stellte ebenso in der politischen wie öffentlich-medialen Reflexion einen neuerlichen Einschnitt dar, in dessen Kontext Forderungen auch nach einem Abzug der deutschen Truppen lauter wurden.[1039]

[1037] Vgl. Maurer, Jochen: „Hier ist Krieg!" Der ISAF-Einsatz und seine Perzeption in Ego-Dokumenten von Soldaten der Bundeswehr, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 347-366.

[1038] Vgl. ebd., S. 358; Die veränderte Bedrohungslage und gestiegene Einsatzrealität etwa 2008 und 2009 machte sich u.a., wie Maurer untersucht, in Ego-Dokumenten beziehungsweise der Wahrnehmung der Soldaten und Soldatinnen greifbar; sowie Chiari 2010, S. 133f. u. S. 140.

[1039] Vgl. ebd., S. 358; sowie Bundesministerium der Verteidigung: 2010 in Afghanistan. Das Karfreitagsgefecht, URL: https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/schwerpunkte/2010-afghanistan-bundeswehr/2010-afghanistan-karfreitagsgefecht (abgerufen am 18.11.2023).

Der Rücktritt von Bundespräsident Horst Köhler am 31. Mai 2010 markierte in diesem Kontext nicht nur einen weiteren Kulminationspunkt in der Auseinandersetzung um die deutsche Präsenz am Hindukusch, sondern zugleich auch in der Debatte um Auslandseinsätze und dem andauernden Ringen der Bundesrepublik mit ihrem Selbstverständnis bezüglich des Themas Sicherheit und Streitkräfte insgesamt. Köhler hatte auf dem Rückflug nach einem Truppenbesuch in Afghanistan in einem Interview die Notwendigkeit militärischer Auslandseinsätze der Bundeswehr unter anderem mit der Wahrung auch wirtschaftlicher Interessen in Einklang begründet. Dafür erntete er in der Folge teils heftige Kritik.[1040]

> „Wir kämpfen dort auch für unsere Sicherheit in Deutschland […]. Meine Einschätzung ist aber, […] dass ein Land unserer Größe mit dieser Außenhandelsorientierung und damit auch Außenhandelsabhängigkeit auch wissen muss, dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interessen zu wahren, zum Beispiel freie Handelswege, zum Beispiel ganze regionale Instabilitäten zu verhindern, die mit Sicherheit dann auch auf unsere Chancen zurückschlagen negativ durch Handel, Arbeitsplätze und Einkommen."[1041]

Der Aufschrei nach dem Interview war groß. Akteure aus Opposition und Regierung, aber auch den Printmedien zeigten sich teils empört und äußerten ihr Unverständnis. Die ZEIT titelte: „Militäreinsatz für deutsche Wirtschaftsinteressen?", einige Kritiker witterten bereits das Öffnen von Tür und Tor für kommende „Wirtschaftskriege", andere fühlten sich an eine unbedachte, aber nicht minder problematische historische Referenz an das aus dem Kontext imperialistischer Machtpolitik stammende Schlagwort „Kanonenbootspolitik" erinnert oder sagen drohende „deutsche Alleingänge" in der Außenpolitik mitsamt der Ausweitung militärischer Einsätze der Bundeswehr unter auch ökonomischen Gesichtspunkten. Aus einigen Teilen der Politik erhielt Köhler, wenn auch verhalten, Rückendeckung; es habe sich lediglich um eine unglückliche Wortwahl gehandelt.[1042] Dennoch: am 31. Mai 2010, nur wenige Tage später, reichte Köhler mit sofortiger Wirkung seinen Rücktritt als

---

[1040] Vgl. Köhler geht in Deckung, in: Der SPIEGEL 27.05.2010, URL: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umstrittene-bundeswehr-aeusserungen-koehler-geht-in-deckung-a-697144.html (abgerufen am 18.12.2023); Horst Lübke, in: Der SPIEGEL 22/2010.
[1041] Horst Köhler: Mehr Respekt für deutsche Soldaten in Afghanistan. Interview Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2010, URL: https://www.deutschlandfunkkultur.de/koehler-mehr-respekt-fuer-deutsche-soldaten-in-afghanistan-100.html (abgerufen am 18.12.2023).
[1042] Vgl. Militäreinsatz für deutsche Wirtschaftsinteressen?, in: Die ZEIT 27.05.2010; Köhler geht in Deckung, in: Der SPIEGEL 27.05.2010, unter https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umstrittene-bundeswehr-aeusserungen-koehler-geht-in-deckung-a-697144.html (abgerufen am 18.12.2023).

amtierender Bundespräsident ein. In seiner Erklärung äußerte er sein Bedauern, dass seine Aussage in einer für die „Nation wichtigen und schwierigen Frage zu Missverständnissen führen konnte". Die Kritik ging seiner Ansicht nach jedoch zu weit und habe ihm unterstellt, er befürworte „Einsätze der Bundeswehr, die vom Grundgesetz nicht gedeckt wären".[1043] Knapp ein Jahr später äußerte er sich in einem Interview gegenüber der ZEIT ausführlich und untermauerte sein Unverständnis angesichts der „ungeheuerlichen" und „durch nichts zu rechtfertigenden" Angriffe auf seine Person. Auch bemühte er zur Verteidigung seiner Position und Person einen Verweis auf die Lehre und Verantwortung aus der deutschen Historie. Man hätte sich „fragen müssen", ob man einem „Bundespräsidenten angesichts der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts Schlimmeres vorwerfen könne", ließ er gegenüber der Hamburger Wochenzeitung verlauten.[1044]

Während damit die Amtszeit von Bundespräsident Köhler endete, bestand die Debatte, das hatte die Kontroverse rund um seine Aussagen und den Rücktritt gezeigt, fort. Gerade weil die Kritik an den Auslandseinsätzen und dem Engagement am Hindukusch im Zeichen einer sich sukzessive verschlechternden Sicherheitslage, ausbleibender militärischer Erfolge und steigender ziviler wie militärischer Opfer, unter denen auch Bundeswehrsoldaten waren, wuchs, bedurfte es offenkundig eines umso wirkmächtigeren Arguments pro derartiger Einsätze. Im Fall des scheidenden Bundespräsidenten war dieser Versuch nach hinten losgegangen – und das, obwohl beispielsweise Teile der Printmedien knapp zwanzig Jahre zuvor, Ende der 1980er Jahre bzw. zu Beginn der 1990er, genau jene Assoziationen und Forderungen in ähnlicher Weise in die Debatte einzuspeisen und die Regierungsverantwortlichen zum Handel aufzufordern begonnen hatten; ja paradoxerweise selbst das Weißbuch in ähnlicher, wenn auch nicht so dezidierter Weise „bewaffnete Einsätze" als „militärische Mittel" in den Kontext eines „umfassenden Sicherheitsbegriffs" und deutscher „Interessen" gesetzt hatte:[1045]

[1043] Vgl. Bundespräsidialamt: Erklärung von Bundespräsident Horst Köhler, 31.05.2010, URL: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2010/05/20100531_Rede.html (abgerufen am 18.12.2023).
[1044] Vgl. Horst Köhler bricht sein Schweigen, in: Die ZEIT 08.06.2011.
[1045] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, Kapitel 4.2 und 5.1.

> „Deutsche Sicherheitspolitik muss auch Entwicklungen in geografisch weit entfernten Regionen berücksichtigen, soweit sie unsere Interessen berühren. […] Deutsche Sicherheitspolitik beruht auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff. Risiken und Bedrohungen muss mit einem abgestimmten Instrumentarium begegnet werden. Dazu gehören diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungspolitische, polizeiliche und militärische Mittel, wenn geboten, auch bewaffnete Einsätze."[1046]

Mit dem Versuch, im Lichte der Ereignisse und Entwicklungen am Hindukusch besonders legitimationsbedürftige Einsatzformen zu rechtfertigen und den künftigen Interessenradius abzustecken, glich die Kontroverse, die Köhler um seine Aussagen und den anschließend Rücktritt ausgelöst hatte, einem Spiegelbild der Debatte insgesamt in ihrem bisherigen Verlauf samt der wiederkehrenden Dynamiken und Ambivalenzen. Das zeigte auch: Die Debatte war längst noch nicht an ihr Ende gelangt; sie erschien vielmehr immer wieder in neuem Gewand entlang gewohnter Kontinuitätslinien und neuer Widersprüchlichkeiten als sich fortschreibender, hochgradig umstrittener Selbstverständigungsprozess der Bundesrepublik zur Frage der Auslandseinsätze und Ausrichtung des Paradigmas Sicherheit und Streitkräfte. Gut zehn Jahre später, mit dem überstürzten und chaotischen Abzug der internationalen Streitkräftepräsenz aus Afghanistan sowie dem russischen Überfall auf die Ukraine, kehrte die Debatte an ihren Ursprung zurück: zur Frage nach dem Primat und Stellenwert der Landesverteidigung.

[1046] Ebd., S. 24 u S. 25.

V. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Frage der Auslandseinsätze beschäftigt die Bundesrepublik weitaus länger, als gemeinhin angenommen wird und von der bislang vorliegenden Forschung beleuchtet worden ist. Als die Bundesrepublik am 18. September 1973 als Vollmitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde, ahnten allem Anschein nach nur die wenigsten zeitgenössischen Akteure – nicht zuletzt innerhalb der damaligen Regierung selbst –, dass sich daran eine langjährige Debatte anschließen würde, die Politik und Öffentlichkeit bis heute umtreibt. Dabei wurde und wird die Diskussion um die Möglichkeit und Notwendigkeit von Einsätzen deutscher Soldaten im internationalen Kontext oftmals in erster Linie als Resultat der Ereignisse der Jahre 1989/90 gedeutet. Genauer gesagt: Sie gilt als das Ergebnis eines tiefgreifenden Umbruchs, das die Bundesrepublik erst seit der Wiedervereinigung dann umso intensiver in den Jahren danach beschäftigt hat.

Dabei war eine Verwendung der Streitkräfte über den geografischen Rahmen einer Landes- und Bündnisverteidigung hinaus schon weitaus früher Gegenstand politischer sowie öffentlich-medialer Auseinandersetzungen. Ihnen wurde jedoch nicht nur in zeitgeschichtlichen Untersuchungen bislang eher der Charakter lediglich einer Ressortabstimmung oder vorübergehenden, zeitlich begrenzten Erörterung zugeschrieben. Diese Einordnung mag auf den ersten Blick naheliegen. Gerade aus historischer Perspektive jedoch, das hat die vorliegende Untersuchung in ihrem diachronen Zugriff gezeigt, wird deutlich, dass der Debatte und Auseinandersetzung um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten rückblickend weitaus mehr Wirkmächtigkeit zugrunde lag als bislang angenommen. Sie war detaillierter, intensiver, stellte sicher geglaubte Grundsätze und -prinzipen in Frage und die politischen Verantwortlichen letztlich vor ein Dilemma, das sich auch mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der deutschen Wiedervereinigung nicht auflöste, sondern infolgedessen erst recht zu verschärfen und zuzuspitzen begann.

Der Beitritt zu den Vereinten Nationen hatte für die Bundesrepublik innen- und insbesondere außenpolitisch ein neues Kapitel eröffnet. Entsprechend hoch waren die daran geknüpften Erwartungen – aber auch, das hatten die Äußerungen der Abgeordneten im Bundestag rund um die Aufnahme gezeigt, der eigene

Selbstanspruch. Dieses Selbstverständnis wich in der Folge in puncto bundesrepublikanische Streitkräftebeteiligungen an internationalen UN-Missionen jedoch immer weiter von Praxis und Realität ab und geriet mehr und mehr an seine Grenzen. Denn während die zuständigen Ressorts und Regierungsverantwortlichen zunächst davon ausgingen, die internationalen Missionen der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung weiterhin im bis dahin üblichen Maß – also in erster Linie finanziell, rein logistisch und möglichst ohne dafür anzustellendes Personal – unterstützen zu können, eröffnete der Blick auf die Parameter im Grundgesetz ungeahnte Interpretations- bzw. Handlungsspielräume. Diese Uneindeutigkeit stellte das zwar keineswegs unumstrittene, aber zumindest bis dato konsensuale Primat einer Begrenzung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der bundesrepublikanischen Streitkräfte in Frage. Das in die Diskussion geratene Selbstverständnis in Sachen Sicherheit und Streitkräfte wiederum sollte mit einer gestiegenen Erwartungshaltung im UN- bzw. später im internationalen Kontext sowie in den einzelnen Ressorts und Teilen der Regierung selbst korrelieren. Was folgte, war eine lang anhaltende Debatte zunächst auf interministerieller und ressortübergreifender Ebene, die die Regierungsverantwortlichen über Jahre hinweg beschäftigte. Je länger diese andauerte, desto mehr divergierende Deutungen kamen auf und begannen unverrückbar geglaubte Grundsätze des bundesrepublikanischen Selbstverständnisses beim Thema Streitkräfte grundsätzlich in Zweifel zu ziehen.

Diese Dynamiken und Entwicklungen konnten, nach Aufkommen und Einfließen der out-of-area-Kontroverse als weiterer Ebene in die Debatte, erst mühsam mit den Beschlüssen des Bundessicherheitsrates eingefangen werden. Das diese in ihrem Status als politische und rechtliche Norm nur von kurzer Dauer waren und sich die weitergehenden Interpretationen, Deutungen und Zuschreibungen längst tiefer in die bundesrepublikanische DNA von Politik und medialer Öffentlichkeit eingeschrieben hatten, zeigte sich nur wenig später mit dem Wiederaufflammen der Out-of-area-Kontroverse ab 1987. Hier wurde offener denn je über die Möglichkeit weitergehender Auslandseinsätze jenseits des geografischen Rahmens von Auftrag und Grenzen der Landes- und Bündnisverteidigung spekuliert und diskutiert. Kurzum, es kam hoch, was schon länger gärte und nur wenige Monate später schließlich gänzlich überkochen sollte.

Die Analyse der Debatte um Auslandseinsätze in ihrem Längsschnitt offenbart zudem, dass die Abstimmungen zwischen den Ressorts langwierig waren und innerhalb der Regierungsinstanzen unterschiedliche, zum Teil gegensätzliche Meinungen beim Blick auf die Gestaltung und Ausrichtung des Paradigmas von Sicherheit und Streitkräften vorherrschten. Es wurde deutlich, dass die Akteure nicht allein entlang ihrer jeweiligen politischen Couleur zu verorten sind und dieses primär als kontroverses Momentum zu betrachten ist. Abgesehen davon, dass die interministerielle Auseinandersetzung erst *nach* dem UN-Beitritt einzusetzen begann und dann nur mühsam Fahrt aufnahm, ist ersichtlich geworden, dass die divergierenden Vorstellungen von Sicherheit und der Streitkräftefrage es schwierig machten, zu einer Konsensmeinung und Entscheidungsgrundlage zu gelangen. Mit dieser Beobachtung lässt sich an das Konzept der Historischen Sicherheitsforschung anknüpfen, dem zufolge Sicherheit stets ein kontroverses Konstrukt ist, unterschiedliche Vorstellungen von Sicherheit existieren und ihre Aushandlung einem permanenten und nicht selten umstrittenen Prozess unterliegt. Die vorliegenden Ergebnisse dieser Arbeit liefern Aufschluss darüber, warum das Thema Auslandseinsätze und ihm zugrunde liegende Verständnis von Sicherheit so polarisierte (und dies bis zum heutigen Zeitpunkt tut), verschiedenen Dynamiken unterlag und sich, in immer neuen Ausprägungen, stetig Kontroversen entzündeten, während bestimmte Kontinuitäten zugleich fortbestanden.

Auch wenn im Mittelpunkt der Debatte zunächst eine rechtliche Frage stand, so wurden im weiteren Verlauf immer mehr auch zentrale politische bzw. außenpolitische Narrative des bundesrepublikanischen Selbst- und Sicherheitsverständnisses verhandelt: eine internationale Verpflichtung und Verantwortung unter dem Aspekt der Bündnissolidarität, die grundsätzliche außenpolitische Handlungsfähigkeit in Bezug auf die Streitkräfte, hochemotionale Leitmotive wie das Verhältnis zur und der Umgang mit der deutschen Vergangenheit oder die reklamierte Notwendigkeit eines Einsatzes militärischer Mittel zur Absicherung etwa ökonomischer Ressourcen und Interessen. Es waren jene Argumentationsmuster und Verdichtungsmomente der Debatte, die Deutungsdivergenzen kennzeichneten und den Kern des umstrittenen Selbstverständnisses beim Thema Sicherheit und Streitkräfte offenlegten, welche die Bundesrepublik lange und weit bis über den Untersuchungszeitraum hinaus beschäftigten. Deutlich wurde zudem, dass das sogenannte traditionelle

Sicherheitsverständnis in Streitkräftefragen, auf das in der Debatte ab Mitte der 1970er immer wieder rekurriert wurde, weniger eine sich selbst tragende Deutungsinstanz als Resultat der Lehren aus den Schrecken des Nationalsozialismus und Zweiten Weltkrieges war. Vielmehr war es ein zwar zentrales, aber umso umstritteneres Narrativ, welches erst mit dem Aufkommen der Debatte einer rechtlich-politischen Engführung unterlag, auf das aber in der Folge immer wieder Bezug genommen wurde, während zeitgleich die Kritik hieran wuchs. Oder anders formuliert: Das tradierte Selbstverständnis der Bundesrepublik beim Thema Sicherheit und Streitkräfte, welches den Aufbau der Bundeswehr im Zuge der Wiederbewaffnung und dann in den 1960er Jahren als außenpolitische Maxime begleitet hatte, war weitaus weniger gefestigt als es zunächst schien. Das sollten der UN-Beitritt und die daraus folgende Debatte auf unerwartete Weise offenlegen.

Daran schloss sich eine spezifische Dialektik an: Je präsenter und lauter die Überlegungen und Forderungen nach weitergehenden Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr, zunächst im UN-, dann auch Out-of-area-Kontext, wurden, desto deutlicher hob sich hiervon der Verweis auf verfassungsrechtliche Schranken und die Lehre als Konsequenz aus der Geschichte ab. Insofern war die Wirkmächtigkeit des als traditionell interpretiert bzw. ausgelegtem Verständnis von Sicherheit und Streitkräfte beim Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr in dieser Phase auch erst ein Resultat der Debatte in Folge des UN-Beitritts. Zugleich offenbarte sich, dass im engeren, zugespitzten Sinne weitaus weniger vom Leitbild einer Zivilmacht als unverrückbares Narrativ für die Bundesrepublik im politischen wie auch printmedialen Spektrum festgeschrieben war, als es den Anschein gehabt hatte beziehungsweise immer ausgegeben worden war. Auch wenn es zunächst etwa nur um eine Abstellung von Personal zur Unterstützung im Rahmen der internationalen Missionen der Vereinten Nationen zur Friedenssicherung ging, mit der nicht automatisch eine Verwicklung in ein Kampfgeschehen einherging. Wenig später stand mit out-of-area jedoch bereits die verstärkte Präsenz etwa von Einheiten der Marine zur Abschreckung im Persischen Golf, also außerhalb des geographischen transatlantischen Bündnisgebietes, zur Diskussion. Allein die wachsende, auch historisch konnotierte Sorge vor einem Szenario, in dem deutsche Soldaten auf der Weltbühne auftraten, während gleichzeitig Stimmen dies in unterschiedlichen Einstufungen einzufordern und die Gültigkeit des bisherigen Paradigmas zunehmend in Frage zu

stellen begannen, machte deutlich, wie wenig gefestigt das Sicherheitsverständnis der Bundesrepublik beim Thema Auslandseinsätze zu diesem Zeitpunkt war. Dieser scheinbar nahezu unauflösbare Gegensatz zwischen selbstauferlegter Zurückhaltung und aufkommenden Forderungen nach mehr Engagement beschäftigte die Bundesrepublik in der Debatte um die Einsatzmöglichkeiten deutscher Soldaten weit über den UN-Beitritt hinaus, war Vorläufer zahlreicher Kontroversen ab 1990 nach Ende des Ost-West-Konfliktes und der deutschen Wiedervereinigung und wird in Politik wie Gesellschaft bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt verhandelt.

Die enorme politische Dimension und Tragweite der Angelegenheit wurde nicht nur an der Dauer und Intensität der Debatte in Folge des Beitritts deutlich, sondern zeigte sich beispielsweise auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1994. Obwohl das Gericht grundsätzlich die Weichen für die Beteiligung deutscher Soldaten an UN-Missionen oder auch Aktivitäten außerhalb des transatlantischen Bündnisgebietes stellte und eine rechtliche Grundlage hierfür gegeben sah, wurde das notwendige formale Verfahren in Form des auszuarbeitenden Parlamentsvorbehalts wieder zurück an die Politik verwiesen. Jenseits der nurmehr förmlichen Verständigung zwischen Exekutive und Legislative blieb das Thema Auslandseinsätze ein hochgradig umstrittener Gegenstand weiterer Kontroversen. Dies zeigten schließlich unter anderem der Kosovo-Konflikt und Fischers Verweise auf die Lehren des Auschwitz-Schreckens, die Struck'sche Verlagerung des deutschen Verteidigungsauftrags an den Hindukusch oder der Rücktritt von Bundespräsident Köhler im Jahr 2010. Es waren weitere Phasen und Kulminations- und Verdichtungspunkte einer fortwährenden Debatte. Obwohl Einsätze immer mehr zum Bild und der Realität der Bundesrepublik und der Transformation der Streitkräfte von der „Verteidigungsarmee" zur „Armee im Einsatz" gehörten, die Kontroversen und das Ringen um die Möglichkeit wie auch Notwendigkeit von Auslandseinsätzen blieben. Die Folge war und ist ein Selbstfindungs- und Selbstverständigungsprozess, der noch längst nicht abgeschlossen scheint, sich immer wieder aufs Neue verstetigt und ebenso strittig bleibt.

Vieles von dem, was in den Jahren nach 1990 beim Thema Auslandseinsätze teils hochgradig emotional besprochen wurde, baut maßgeblich auf den zuvor in der Debatte verhandelten und kontrovers diskutierten Aspekten auf. So zogen sich etwa

das nahezu immerwährende Ringen um den Stellenwert von Vergangenheit und Verantwortung, das Selbstbild einer erwachsen werdenden Nation oder die Verpflichtung zur Wahrung auch ökonomischer Interessen als Kontinuitätslinien durch die Debattenphasen. Auch wenn sich die Gegebenheiten der Debatte in ihrem Andauern und weiteren Verlauf über die Jahre selbst veränderten, beispielsweise die Form der medialen Berichterstattung im Zeichen des Zweiten Golfkriegs oder allein durch den Wechsel in der Regierungsverantwortlichkeit – die Inhalte und das Ringen um das bundesrepublikanische Selbst- und Sicherheitsverständnis waren und blieben größtenteils gleich. Das verdeutlicht auch die Ambivalenz der Debatte. Einige der zentralen Leitmotive, die im Ringen der Akteure aus Politik und Medien um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten veranschlagt wurden, büßten ihre Deutungshoheit ein, während andere an Relevanz und Wirkmächtigkeit hinzugewannen. Weit mehr noch: Bestehende Narrative wurden nicht nur hinterfragt, sondern unterlagen im Rahmen der hier untersuchten Debatte um Auslandseinsätze ab 1973 einem fundamentalen Wandel und einer Umkehr in ihrer Intention und Auslegung. Das gilt nicht zuletzt für den lange sicher geglaubten Nimbus vergangenheitspolitischer Verantwortung als Maßstab außenpolitischer Zurückhaltung in Streitkräftefragen. Während Kritiker explizit auf die historische Genese des Grundgesetzes und eines verfassungsrechtlichen Verbots weitergehender Einsätze deutscher Soldaten verwiesen, weichten Befürworter diese Beschränkung gezielt auf oder kehrten die Argumentation und ursprüngliche Intention in ihr Gegenteil um: Gerade, weil Deutschland eine besondere historische Verantwortung habe, müsse es sich erst recht stärker auch militärisch engagieren.

Gleichzeitig formierten und konstituierten sich Leitmotive, die das Thema der Auslandseinsätze konstant begleiteten und die Widersprüchlichkeit der Debatte versinnbildlichen. Während Horst Teltschik Ende der 1980er Jahre beispielsweise den ökonomischen Stellenwert der Bundesrepublik als Größe und Faktor für eine Kurskorrektur in der Einsatzfrage und Ausweitung des Handlungsspielraums öffentlichkeitswirksam ins Spiel brachte, derartige Forderungen auch in einigen Printmedien in regelmäßig auftauchten und selbst das Weißbuch der Bundesregierung 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr Ähnliches implizierte, musste 2010 ein Bundespräsident aufgrund ähnlicher Äußerungen und der darauf folgenden Welle der Empörung seinen Rücktritt einreichen.

Ohnehin griff bei einem der umstrittensten Felder auf dem Gebiet der Außenpolitik inhaltlich vieles ineinander und bedingte sich gegenseitig. So ließen sich an die aufgezeigte Verpflichtung etwa zur Einhaltung internationaler Bündnissolidarität Schlagworte wie Größe, Wirtschaftsmacht, Vorreiterrolle und Führungsrolle etc. anknüpfen und argumentativ für eine Ausweitung von Aufgaben- und Einsatzgebiet der Bundeswehr veranschlagen. Ähnliches galt für die Leitmotive der Wahrung des Weltfriedens oder der Sicherung der Menschenrechte, deren besondere Anschlussfähigkeit an das vielfach genannte vergangenheitspolitische Momentum betont wurde. Dieses Ineinandergreifen und die gegenseitige Bedingtheit galt im Zeitraum der Untersuchung nicht zuletzt auch für das Verhältnis beziehungsweise die Interaktion von Politik, Medien und Öffentlichkeit. Während beispielsweise die Verantwortlichen der Regierung Schmidt im Zuge der ressortübergreifenden internen Abstimmungsversuche zunächst darum bemüht waren, jegliches Durchsickern und Ausufern des Debattenstandes, nach dem weder die eine noch die andere Interpretation und Deutungsweise verfassungsrechtlich ausgeschlossen war und damit theoretisch alles möglich schien, um jeden Preis zu verhindern, wurden sich bietende öffentliche Bühnen später gezielt genutzt. Über Kommentare oder Interviews, öffentliche Auftritte oder Ansprachen sowie die Einbeziehung von Experten ließen sich Deutungsansprüche formulieren und Versuche unternehmen, eine Deutungshoheit zu generieren. Insofern lag der Debatte und dem umstrittenen Thema eine Wechselwirkung zwischen Politik und Medien zugrunde, in der nicht zuletzt die untersuchten Printmedien und Journalisten als Experten nicht nur eine tragende Rolle innehatten, sondern sie auch zunehmend an Deutungsmacht gewannen, wie die Untersuchung veranschaulichte.

Die Analyse der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr hat ein vielschichtiges Bild zu Tage gefördert; es reicht vom UN-Beitritt über die Kontroversen rund um das Thema out-of-area, die Wiedervereinigung und den Zweiten Golfkrieg, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und den Kosovo-Konflikt bis hin zum militärischen Engagement Deutschlands am Hindukusch als Kulminationspunkte und Verdichtungsmomente, an deren Ende der Rücktritt des damaligen Bundespräsidenten Köhlers als Schlusspunkt dieser Untersuchung steht. Die Auseinandersetzung um das Für und Wider weitergehender Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr verlief auf unterschiedlichen, miteinander verwobenen Ebenen, zwischen inneren

und äußeren Gegebenheiten, einer Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und im Neben- und Miteinander zahlreicher, um die Deutungshoheit ringender und einander bedingender Leitmotive. Die Wahrung des Weltfriedens, eine transatlantische oder internationale Bündnissolidarität, die Absicherung ökonomischer Ressourcen und Interessen, der Schutz humanitärer Menschenrechte oder die Veranschlagung eines gewachsenen außenpolitischen Handlungsspielraums angesichts eines sich vollziehenden Machtzuwachses – all dies waren Facetten ein und derselben Debatte, die die Bundesrepublik beim Umgang mit der Frage der Auslandseinsätze begleitet und nachhaltig geprägt haben.

Wie die Arbeit gezeigt hat, ging es beim Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der „Verteidigungsarmee" zur „Armee im Einsatz" und der zugrunde liegenden Debatte um weit mehr als nur um das streitbare Finden und Herausbilden einer rechtlich bedingten Norm. Es war vielmehr ein Ringen um Selbst- und Sicherheitsverständnis zugleich, das auch politisch eine enorme Tragweite entfaltete und identitätsstiftend wirkte. Von den Auslandseinsatzbefürwortern vorgebrachte Schlagworte wie das Herauswachsen aus einem Zustand, der in ihren Augen nicht mehr zeitgemäß schien und seine legitimatorische Grundlage eingebüßt hatte, verdeutlichen, dass deutlich mehr zur Debatte stand als die formale Ermöglichung der Präsenz deutscher Soldaten über die bisherigen Grenzen der lange Zeit priorisierten Landes- und Bündnisverteidigung hinaus. In der Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der Bundeswehr ging es eben auch, das wurde im untersuchten Zeitraum mehrfach deutlich, um (außenpolitische) Sicherheit. Im Fokus standen das internationale und außenpolitische Auftreten der Bundesrepublik und damit verbunden eine nationale (Selbst-)Identität.

Die hier gewonnenen Erkenntnisse sind anschlussfähig an die Historische Sicherheitsforschung und vorliegende Untersuchungen aus der Zeitgeschichtsforschung. Die Ergebnisse der Analyse der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr und der Transformation des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses unterstreichen, dass es sich bei Sicherheit bzw. den Vorstellungen von Sicherheit nicht um starre Konstrukte, sondern um wandelbare, umstrittene und im Aushandlungsprozess befindliche Vorstellungen handelt, die miteinander um Deutungsanspruch bzw. -hoheit und Legitimation konkurrieren. Dies gilt nicht zuletzt in

besonderem Maße, wie deutlich wurde, für die bis zum heutigen Zeitpunkt umstrittene Frage der Auslandseinsätze. Von der Landesverteidigung zur Armee im Einsatz – und wieder zurück? Dies ist eine tief an das Selbstverständnis heranreichende Frage, die die Bundesrepublik weitaus länger als gemeinhin angenommen – nämlich bereits seit 1973 – beschäftigt hat und vermutlich auch noch lange beschäftigen wird.

Welche Erkenntnisse können zudem für weitere sich anschließende Forschungsarbeiten daraus abgeleitet werden? Gerade mit Blick auf das Thema Auslandseinsätze vermag die Betrachtung in einer längeren Perspektive wichtige Erkenntnisse hervorzubringen; handelt es sich doch um einen andauernden, dynamischen und fortlaufend kontroversen Prozess, der nicht erst in den 1990er Jahren einsetzte und daher auch jenseits temporaler Grenzen betrachtet werden muss, innerhalb derer sich bisherige Arbeiten bewegen. Viele der schon zuvor existierenden Kernelemente dieses Prozesses brachen sich nach der Umbruchphase aus Wiedervereinigung und Endes des Ost-West-Konflikts indes erst richtig Bahn. Legt man die eingangs formulierte Definition der Debatte als kommunikativen Selbstverständigungsprozess an, hat diese im vorliegenden Fall – der Debatte um Auslandseinsätze der Bundeswehr – schon einen früheren Ursprung, als ein Großteil der Forschung bislang angenommen und beleuchtet hatte. Der dem zugrunde liegende Wandel des bundesrepublikanischen Sicherheitsverständnisses von der „Verteidigungsarmee“ zur „Armee im Einsatz“ war, ist und wird ein umstrittener Prozess bleiben. Das haben nicht zuletzt die Ereignisse des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine seit Februar 2022 und die anschließend von Bundeskanzler Olaf Scholz eingeläutete Zeitenwende einmal mehr verdeutlicht.

VI. Quellen- und Literaturverzeichnis

1. Quellen

Archivalien

Bundesarchiv Koblenz

BArch B 136/16548.

BArch B 136/16549.

BArch B 136/17611.

BArch B 136/17756.

BArch B 136/17758.

BArch B 136/27055.

BArch B 136/27060.

BArch B 136/27061.

BArch B 136/30611.

BArch B 136/34363.

Bundesarchiv - Abteilung Militärarchiv Freiburg

BArch BW 1/183491.

BArch BW 1/183850.

BArch BW 1/217625.

BArch BW 1/249221.

Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes Berlin

PA AA B 30 - 113.959.

PA AA B 30 - 113.988.

PA AA B 14 - 120.130.

PA AA B 14 - 120.948.

PA AA B 30 - 121.020.

PA AA B 14 - 151.180.

PA AA B 14 - 151.181.

PA AA B 14 - 161.159.

PA AA B 14 - 161.163.

Gedruckte Quellen

Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), Band II 1974.

Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006.

Deutscher Bundestag. Drucksache Nr. 07/154, 08.02.1973.

Deutscher Bundestag. Drucksache Nr. 07/502, 03.05.1973.

Deutscher Bundestag. Drucksacke Nr. 07/1505, 08.01.1974.

Deutscher Bundestag. Drucksache Nr. 07/4554, 08.01.1976.

Deutscher Bundestag. Drucksache Nr. 08/865, 05.01.1978.

Deutscher Bundestag. Drucksache Nr. 11/8524, 07.12.1990.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 07/15, 16.02.1973.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 07/29, 09.05.1973.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 07/122, 10.10.1974.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 07/170, 15.05.1975.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 08/79, 10.03.1978.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 11/182, 07.12.1989.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 11/221, 23.08. 1990.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 11/226, 20.09.1990.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 11/228, 04.10.1990.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 12/2, 14.01.1991.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll Nr. 12/240, 22.07.1994.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 13/248, 16.10.1998.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 14/03, 10.11.1998.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 14/06, 13.11.1998.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 14/30, 25.03.1999.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 14/31, 26.03.1999.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 14/202, 16.11.2001.

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, Nr. 15/70, 24.10.2003.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 15/97, 11.03.2004.

Deutscher Bundestag. Plenarprotokoll, Nr. 16/183, 16.10.2009.

Deutscher Bundestag: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2009.

Kohl, Helmut: Berichte zur Lage 1989-1998, Einleitung, Düsseldorf 2012.

Londoner Erklärung. Europa-Archiv, 17/1990, D 456-600.

Zeitungsartikel

Kanzler, schick die Tornados los. BILD-Zeitung 03.01.1991.

Jetzt fliegen sie, viel zu spät. BILD-Zeitung 24.01.1991.

Angst – ein lausiger Ratgeber. BILD-Zeitung 01.02.1991.

Ein Verlierer steht fest. BILD-Zeitung 16.02.1991.

Getrennt in die UN. Die ZEIT 39/1973.

Teure Politik. Die ZEIT 26/1973.

Blauhelme für die Bundeswehr. Die ZEIT 36/1988.

Wider den Tyrannen. Die ZEIT 34/1990.

Keine Sehnsucht nach Stahlgewittern. DIE ZEIT 36/1990.

Deutsche an die Friedensfront. Die ZEIT 46/1990.

Die Deutschen im Zwielicht. Die ZEIT 06/1991.

Der Riese, der Zwerg sein möchte. Die ZEIT 18/1991.

Wo nicht hin mit der Bundeswehr. Die ZEIT 23/1991.

Vor dem Abgrund der Geschichte. Die ZEIT 17/1994.

Zum sterben verpflichtet? Die ZEIT 29/1994.

Horst Köhler bricht sein Schweigen. Die ZEIT 08.06.2011.

Nirgendwo anecken. Der SPIEGEL 36/1973.

Nichts wie rein und mitmachen. Der SPIEGEL 38/1973.

Schlußstrich unter den Zweiten Weltkrieg. Der SPIEGEL 38/1973.

Ostpolitik. Reparatur in Moskau. Der SPIEGEL, 39/1973.

Uno-Truppe: Bonn denkt jetzt um. Der SPIEGEL 14/1979.

Derartiger Einfall. Der SPIEGEL 36/1979.

Bundesmarine. Germans to the front? Der SPIEGEL 49/1987.

Greift Bagdad Kuwait an? Der SPIEGEL 30/1990.

Wir müssen erwachsen werden. Der SPIEGEL 34/1990.

Deutsche im Fadenkreuz. Der SPIEGEL 05/1991.

Die Deutschen an die Front. Der SPIEGEL 06/1991.

Sind die Deutschen Drückeberger? Der SPIEGEL 07/1991.

Sandsäcke für die Saudis. Der SPIEGEL 10/1991.

Und die Deutschen? Der SPIEGEL 23/1991.

Nun siegt mal schön, Der SPIEGEL 29/1994.

Alles gedeckt. Das Parlament legalisiert die Bundeswehreinsätze. Der SPIEGEL 30/1994.

Interview mit Verteidigungsminister Scharping. Der SPIEGEL 13/1998.

Alle Serben im Krieg. Der SPIEGEL 13/1999.

Ernstfall für Schröder. Der SPIEGEL 13/1999.

Krieg ohne Zufall? Der SPIEGEL 13/1999.

Ich darf nicht wackeln. Der SPIEGEL 14/1999.

Was suchen wir auf dem Balkan. Der SPIEGEL 14/1999.

Ich bin kein Kriegskanzler. SPIEGEL 15/1999.

Interview mit Kanzler Schröder. Der SPIEGEL 15/1999.

Rückfall in die Steinzeit. Der SPIEGEL 15/1999.

Interview mit Außenminister Fischer. Der SPIEGEL 16/1999.

Krieg für das gute Gewissen. DER SPIEGEL 17/1999.

Wir kommen unserem Ziel näher. Der SPIEGEL 17/1999.

Einsatz im Machtspiel. Der SPIEGEL 46/2001.

Die überforderte Armee. Der SPIEGEL 11/2002.

Das Afghanistan-Abenteuer. Der SPIEGEL, 47/2006.

Die Deutschen müssen das Töten lernen. Der SPIEGEL 47/2006.

Welt-Streit ums Töten. Der SPIEGEL 40/2009.

Wann dürfen Deutsche töten? Der SPIEGEL 49/2009.

Im Krieg. Deutsche Soldaten über das Töten und Sterben in Afghanistan. Der SPIEGEL 16/2010.

Horst Lübke. Der SPIEGEL 22/2010.

UN-Aufnahme am 18. September erwartet. FAZ 07.04.1973.

Normale Verfahrensregeln für die Aufnahme in die UN. FAZ 15.09.1973.

Werkzeug der Entwicklung statt des Weltfriedens. FAZ 17.09.1973.

Das Grundgesetz sagt nichts über den Indischen Ozean. FAZ 03.10.1980.

Schiffe der Bundesmarine in den Persischen Golf? FAZ 04.08.1987.

Peinlich. FAZ 17.09.1987.

Duckmäusertum. FAZ 17.08.1990.

Es geht um Bündnisfähigkeit. FAZ 25.09.1990.

Mit faulen Ausreden. FAZ 10.01.1991.

Die unsichtbaren Deutschen. FAZ 24.01.1991.

Zwischen allen Stühlen. FAZ, 31.01.1991.

Nicht vorbereitet auf den Ernstfall. FAZ, 07.02.1991.

Von innen und außen gefordert. FAZ 12.02.1991.

Deutsche Selbstbeschädigung. FAZ 05.03.1991.

Der Bundeskanzler mit dem Karlsruher Urteil sehr zufrieden. FAZ 13.07.1994.

Jetzt erwachsen. FAZ 13.07.1994.

Jetzt muss die Politik entscheiden. FAZ 14.07.1994.

Jetzt sind wir frei - wenn der Sicherheitsrat zustimmt. FAZ 14.07.1994.

Kinkel und Scharping deuten das Bundeswehr-Urteil. FAZ 14.07.1994.

Lebensplan. Der Krieg und die Republik. FAZ 14.07.1994.

FDP verlangt klare Spielregeln, FAZ. 17.07.1994.

Nicht nur die Soldaten müssen sich umstellen. FAZ 17.07.1994.

So ist es besser. FAZ 23.07.1994.

Ende einer verfassungsrechtlichen Begriffsakrobatik. FAZ 05.08.1994.

Der Ernstfall. FAZ 26.03.1999.

Wegbleiben? FAZ 26.03.1999.

Eskalation moralischer Begründungen. FAZ 03.05.1999.

Scharping antwortet Schriftstellern. FAZ 03.05.1999.

Ziele des Westens. FAZ 03.05.1999.

Eine starke Bundeswehr. FAZ 30.07.1999.

Umbau der Bundeswehr. FAZ 02.12.1999.

Das Maß der Solidarität. FAZ 13.09.2001.

Die Nato stellt den Verteidigungsfall fest. FAZ 13.09.2001.

Die Konsequenz. FAZ 09.11.2001.

Die neue Wirklichkeit. FAZ 12.11.2001.

Truppen am Hindukusch. FAZ 18.12.2001.

Ohne Mitgefühl. FAZ 22.12.2001.

Verschwiegene Soldaten. FAZ 24.02.2002.

Um der Freiheit willen. FAZ 08.03.2002.

Was Deutschlands Interesse ist. FAZ 21.08.2003.

Am falschen Ort. FAZ 28.08.2003.

Nach Kundus. FAZ 15.10.2003.

Der Preis. FAZ 26.10.2003.

Internetdokumente

Alle abgerufen am 28. September 2025

Bundesministerium der Verteidigung: 2010 in Afghanistan. Das Karfreitagsgefecht, URL: https://www.bundeswehr.de/de/aktuelles/schwerpunkte/2010-afghanistan-bundeswehr/2010-afghanistan-karfreitagsgefecht (nicht mehr verfügbar).

Bundespräsidialamt: Erklärung von Bundespräsident Horst Köhler, 31.05.2010, URL: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2010/05/20100531_Rede.html.

Carstens, Peter: Bundespräsident Köhler tritt zurück, in: FAZ, 31.05.2010, URL: http://www.faz.net/aktuell/politik/bundes-praesidentenwahl/nach-heftiger-kritik-bundespraesident-koehler-tritt-zurueck-1977920.html.

Daase, Christopher: Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Working Paper 1/2010, URL: http://www.sicherheitskultur.org/fileadmin/files/WorkingPapers/01-Daase.pdf (nicht mehr verfügbar).

Der erste Golfkrieg 1980-1988, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: http://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/212301/erster-golfkrieg.

Der Zweite Golfkrieg, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/210410/der-zweite-golfkrieg/.

Der Kanzler und die Zeitenwende. Ein Jahr Krieg gegen die Ukraine, Tagesschau Analyse, URL: https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/zeitenwende-scholz-101.html.

Fried, Nico: „Ich habe gelernt: Nie wieder Auschwitz“, Süddeutsche Zeitung, 19.05.2010, URL: http://www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701.

General Anzeiger: Die Bundeswehr als Armee der Zeitenwende, 29.12.2022, URL: https://ga.de/news/politik/deutschland/die-bundeswehr-als-armee-der-zeitenwende_aid-82094653.

Horst Köhler: Mehr Respekt für deutsche Soldaten in Afghanistan. Interview Deutschlandfunk Kultur, 22.05.2010, URL: https://www.deutschlandfunkkultur.de/koehler-mehr-respekt-fuer-deutsche-soldaten-in-afghanistan-100.html.

Köhler geht in Deckung, in: Der SPIEGEL 27.05.2010, URL: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/umstrittene-bundeswehr-aeusserungen-koehler-geht-in-deckung-a-697144.html.

Langels, Otto: Afghanistan-Einsatz und Vertrauensfrage, in: Deutschlandfunk 16.11.2001, URL: https://www.deutschlandfunk.de/afghanistan-einsatz-und-vertrauensfrage-100.html.

Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Peter Struck, zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz einer Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan vor dem Deutschen Bundestag am 20. Dezember 2002 in Berlin, in: Die Bundesregierung, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-der-verteidigung-dr-peter-struck--784328.

Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27.02.2022, Bundesregierung, URL: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356.

Schlaffer, Rudolf: Armee der Einheit. Die Transformation der deutschen Streitkräfte im Zuge der Wiedervereinigung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier Verteidigungspolitik, URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/199278/wiedervereinigung.

Sonderforschungsbereich 584: Das Politische als Kommunikationsraum in der Geschichte, URL: http://www.uni-bielefeld.de/geschichte/sfb584/ (nicht mehr verfügbar).

Sonderforschungsbereich/Transregio 138: Dynamiken der Sicherheit. Formen der Versicherheitlichung in historischer Perspektive, URL: http://www.sfb138.de.

Teilprojekt B06 des SFB/Transregio 138: Versicherheitlichung und Sicherheitsexport, in: https://www.uni-marburg.de/de/sfb138/forschung/teilprojekt-b06-1-foerderphase.

United Nations, Department of Public Information (DPI): Middle East. Second United Nations Emergency Force, URL: https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unefii.htm.

Vor 20 Jahren. Nato beschließt Bündnisfall, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/342066/vor-20-jahren-nato-beschliesst-buendnisfall.

Vor 25 Jahren, Bundesverfassungsgericht billigt Auslandseinsätze, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), URL: https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/188072/vor-25-jahren-bundesverfassungsgericht-billigt-auslands-einsaetze/.

Wiegold, Thomas: Der Bundeswehreinsatz in Afghanistan, in: Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Dossier deutsche Verteidigungspolitik, URL: https://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verteidigungspolitik/238332/afghanistan-einsatz.

Wortlaut. Auszüge aus der Fischer-Rede, in: Der SPIEGEL, 13.05.1999, URL: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wortlaut-auszuege-aus-der-fischer-rede-a-22143.html.

Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr (ZMSBw): Neueste Militär- und Einsatzgeschichte, URL: https://zms.bundeswehr.de/de/zmsbw-kanal-forschung-und-bildung/zmsbw-kanal-forschung-einsatz.

2. Literatur

Artikel und Beiträge

Al Ahmad, Farisa et. Al: Wie der Westen auszog, Afghanistan zu zivilisieren. Legitmationsmuster zwischen 2001 und 2010, in: Daxner/Neumann (Hrsg.): Heimatdiskurs. Wie die Auslandseinsätze der Bundeswehr Deutschland verändern, 2021, S. 186-200.

Balzacq, Thierry: A Theory of Securitization. Origins, Core Assumptions and Variants, in: ders. (Hrsg.): Securitization Theory. How Security Problem Emerge and Dissolve, London/New York 2011, S. 1-30.

Bellamy, Alex Jay/Williams, Paul D.: Trends in Peace Operations 1947-2013, in: Koops, Joa-chim/MacQueen, Norrie/Tardie, Thierry/Williams, Paul D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 13-42.

Böckenförde, Stephan: Die Veränderung des Sicherheitsverständnisses, in: ders./Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 12-44.

Bösch, Frank/Frei, Norbert: Die Ambivalenz der Medialisierung. Eine Einführung, in: ders. (Hrsg.): Medialisierung und Demokratie im 20. Jahrhundert, Göttingen 2006, S. 7-23.

Bösch, Frank: Ereignisse, Performanz und Medien in historischer Perspektive, in: Bösch, Frank/Schmidt, Patrick (Hrsg.): Medialisierte Ereignisse. Performanz, Inszenierung und Medien seit dem 18. Jahrhundert. Frankfurt a.M. 2010, S. 7-29.

Breitwieser, Thomas (a): Die Vereinten Nationen und der Nahost-Konflikt, in: Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn 2010, S. 81-96.

Breitwieser, Thomas (b): Verfassungshistorische und verfassungsrechtliche Aspekte der Auslandseinsätze, in: Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 153-165.

Breitwieser, Thomas: Von der Landesverteidigung zum weltweiten Einsatz. Änderungen im Verständnis des Grundgesetzes, in: Chiari, Bernhard (Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012, S. 43-53.

Bremm, Klaus-Jürgen: Wehrhaft wider Willen? Die Debatte um die Bewaffnung Westdeutschlands in den fünfziger Jahren, in: ders./Mack, Hans-Hubertus/Rink, Martin (Hrsg.): Entscheiden für den Frieden. 50 Jahre Bundeswehr. 1955-1995, Freiburg i.Br./Berlin 2005, S. 283-297.

Chaouali, Marc: „Kanzler, schick die Tornados los!“. Printmediale Berichterstattung im Zeichen des Golfkonflikts 1990/91, in: Gummert, Henrik/Henkel-Otto, Jelena/Medebach, Dirk (Hrsg.): Medien und Kulturen des Konflikts. Pluralität und Dynamik von Generationen, Gewalt und Konflikt, Wiesbaden 2017, S. 211-233.

Chaouali, Marc: Medien und Sicherheitsverständnis. Die Debatte um Auslandseinsätze der Bundes 1987-1999, in: Möllers, Heiner/Jacobs, Jörg (Hrsg.): Bundeswehr und Medien in jüngster Geschichte und heute, Baden-Baden 2019, S. 249-261.

Chiari, Bernhard (a): Agadir 1960. Der Erdbebeneinsatz in Marokko, in: ders./Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 25-32.

Chiari, Bernhard (b): Einleitung, in: ders./Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 12-23.

Chiari, Bernhard/Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010.

Chiari, Bernhard (Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012.

Claasen, Christoph/Arnold, Klaus: Einleitung. Von der Politisierung der Medien zur Medialisierung des Politischen? Zum Verhältnis von Medien, Öffentlichkeiten und Politik im 20. Jahrhundert, in: ders./Kinnebrock, Susanne/Lersch, Edgar/Wagner, Hans-Ulrich (Hrsg.): Von der Politisierung der Medien zur Medialisierung des Politischen? Zum Verhältnis von Medien, Öffentlichkeiten und Politik im 20. Jahrhundert, Leipzig 2010, S. 11-28.

Conze, Eckart/Metzler, Gabriele (Hrsg.): Deutschland nach 1945. Ein Lesebuch zur deutschen Geschichte von 1945 bis zur Gegenwart, München 2001.

Conze, Eckart: Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte" der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53/2005, S. 357-381.

Conze, Eckart: Securitization. Gegenwartsdiagnose oder historischer Analyseansatz?, in: Geschichte und Gesellschaft 38 (2012), S. 453-467.

Conze, Eckart: Sicherheit ohne Ende. Bundesrepublik und Bundeswehr in den Dynamiken von Versicherheitlichung und Sicherheitsexport seit 1990, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 59-71.

Daase, Christopher: Wandel der Sicherheitskultur, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2010, S. 9-16.

Diehl, Paul F.: Second United Emergency Force (UNEF II), in: Koops, Joachim/MacQueen, Norrie/Tardie, Thierry/Williams, Paul D. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 229-237.

Diez, Thomas: Framing und Versicherheitlichung. Die diskursive Konstruktion des Klimawandels, in: Zeitschrift für Frieden- und Konfliktforschung, Heft 2, 3. Jg./2014, S. 203-233.

Epkenhans, Michael: Das Ende der Geschichte? Der Wandel deutscher Politik und Gesellschaft im Hinblick auf die Anwendung militärischer Gewalt, in: Chiari, Bernhard

(Hrsg.): Auftrag Auslandseinsatz. Neueste Militärgeschichte an der Schnittstelle von Geschichtswissenschaft, Politik, Öffentlichkeit und Streitkräften, Freiburg i. Br./Berlin/Wien 2012, S. 55-62.

Epkenhans, Michael: Die Bundesrepublik Deutschland und der Krieg, in: Bienert, Michael C. (Hrsg.): Die Berliner Republik. Beiträge zur deutschen Zeitgeschichte, Berlin 2013, S. 143-158.

Fleck, Dieter: UN-Friedenstruppen im Brennpunkt. Überlegungen zu einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, in: Vereinte Nationen, 6/74, S. 161-166.

Frevert, Ute: Neue Politikgeschichte. Konzepte und Herausforderungen, in: ders./Haupt, Heinz-Gerhardt (Hrsg.): Neue Politikgeschichte. Perspektiven einer historischen Politikforschung, Frankfurt a.M. 2005, S. 7-26.

Frevert, Ute: Politische Kommunikation und ihre Medien, in: ders./Braungart, Wolfgang (Hrsg.): Sprachen des Politischen. Medien und Medialität in der Geschichte, Göttingen 2004, S. 7-19.

Gareis, Sven Bernhard/Klein Paul (Hrsg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

Gareis, Sven Bernhard: Militärische Beiträge zur Sicherheit, in: ders./Böckenförde, Stephan (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 99-129.

Gießmann, Hans J./Wagner, Armin (Hrsg.): Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr, Baden-Baden 2009.

Greenberg, Bradley S./Gantz, Walter (Hrsg.): Desert Storm and the Mass Media. Cresskill N.J. 1993.

Hankel, Gerd: Dominiert die Macht das Recht oder umgekehrt?, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin: Einsatz ohne Krieg? Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 277-290.

Koops, Joachim/MacQueen, Norrie/Tardie, Thierry/Williams, Paul D.: Introduction. The United Nations and Peacekeeping, in: ders. (Hrsg.): The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 1-10.

Löffelholz, Martin: Beschleunigung, Fiktionalisierung, Entertainisierung. Krisen (in) der „Informationsgesellschaft“, in: ders. (Hrsg.): Krieg als Medienereignis. Grundlagen und Perspektiven der Krisenkommunikation, Opladen 1993, S. 49-64.

Maulucci, Thomas W.: Die Regierung Schmidt und die Frage der Out of Area-Einsätze der Bundeswehr 1974-1982, in: Berg, Manfred/Gassert, Philipp (Hrsg.): Deutschland und die USA in der Internationalen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Festschrift für Detlef Junker, Stuttgart 2004, S. 521-541.

Maurer, Jochen/Rink, Martin: Einsatz ohne Krieg? Militär, Gesellschaft und Semantiken zur Geschichte der Bundeswehr nach 1990, in: ders. (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 9-30.

Maurer, Jochen: „Hier ist Krieg!“ Der ISAF-Einsatz und seine Perzeption in Ego-Dokumenten von Soldaten der Bundeswehr, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin (Hrsg.): Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 347-366.

Merziger, Patrick: Out of Area. Humanitäre Hilfe der Bundeswehr im Ausland (1959-1991), in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History, 15 (2018), S. 40-67.

Nachtwei, Winfried: Die Politik und Afghanistan – persönliche Bilanz und Ausblick eines politischen Auftraggebers, in: Glatz, Rainer L./Tophoven, Rolf (Hrsg.): Am Hindukusch und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke, Bonn 2015, S. 311-325.

Naumann, Klaus: Eine Rechnung mit vielen Unbekannten. Determinanten des Wandels in der deutschen Sicherheitspolitik seit 1990, in: Maurer, Jochen/Rink, Martin: Einsatz ohne Krieg? Die Bundeswehr nach 1990 zwischen politischem Auftrag und militärischer Wirklichkeit, Göttingen 2021, S. 129-150.

Nowak, Kai/Chaouali, Marc: Journalisten als Sicherheitsexperten? Experten und Medien in Versicherheitlichungsprozessen, in: Westermeier, Carola/Carl, Horst (Hrsg.): Sicherheitsakteure. Epochenübergreifende Perspektiven zu Praxisformen und Versicherheitlichung, Baden-Baden 2018, S. 275-316.

Oldhaver, Mathias: Zwischen Zensur und Entertainment. Die deutschen Medien im 2. Golfkrieg, in: Sicherheit + Frieden, 3/2000, S. 227-232.

Paech, Norman: Die Rolle der UNO und des Sicherheitsrates im Irakkonflikt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B24-25/2003, S. 35-44.

Sabrow, Martin/Jessen, Ralf, Große Kracht, Klaus (Hrsg.): Zeitgeschichte als Streitgeschichte. Große Kontroversen nach 1945, München 2003.

Scheufele, Bertram/Engelmann, Ines: Journalismus und Framing, in: Löffelholz, Martin/Rothenberger, Liane (Hrsg.): Handbuch Journalismustheorien, Wiesbaden 2016, S. 443-456.

Schildt, Axel: Zeitgeschichte, in: Goertz, Hans-Jürgen (Hrsg.): Geschichte. Ein Grundkurs, Hamburg 2007, S. 370-382.

Sjöstedt, Roxanna: Ideas, Identities and Internalization. Explaining Securitizing Moves, in: Cooperation and Conflict 48/2013, S. 143-164.

Schlaffer, Rudolf: Die Bundeswehr auf dem Weg zur „Armee im Einsatz“, in: Chiari, Bernhard/ Pahl, Magnus (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Paderborn/München/Wien/Zürich 2010, S. 247-257.

Schwegmann, Christoph (Hrsg.): Bewährungsproben einer Nation. Die Entsendung der Bundeswehr ins Ausland, Berlin 2011.

Stritzel, Holger/Schmittchen, Dirk: Securitization, culture and power. Rogue states in US and German discourse, in: Balzacq, Thierry (Hrsg.): Securitization Theory. How Security Problem Emerge and Dissolve, London/New York 2011, S. 170-185.

Stoltenberg, Gerhard: Sicherheitspolitische Verantwortung während der „friedlichen Revolution“ in Ost und West, in: Thoß, Bruno (Hrsg.): Vom Kalten Krieg zur deutschen Einheit. Analysen und Zeitzeugenberichte zur deutschen Militärgeschichte 1945 bis 1995, München 1995, S. 447-452.

Tönsmeyer, Tatjana/Vowinckel, Annette: Sicherheit und Sicherheitsempfinden als Thema der Zeitgeschichte. Eine Einleitung, in: Zeithistorische Forschungen, Heft 2/2010, S. 163-169.

Varwick, Johannes: Deutsche Sicherheitspolitik im Rahmen der Vereinten Nationen, in: Böckenförde, Stephan/Gareis, Sven Bernhard (Hrsg.): Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure, Prozesse, Opladen/Farmington Hills 2009, S. 329-362.

Varwick, Johannes: Das neue strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 50/2010, S. 23-29.

Wentker, Hermann: Doppelter UN-Beitritt: Deutsch-deutsche Konkurrenz auf der internationalen Bühne, in: ders./Wengst, Udo (Hrsg.): Das doppelte Deutschland. 40 Jahre Systemkonkurrenz, Bonn 2008, S. 235-258.

Zimmermann, Hubert: Trading Security in Alliances: German and Japanese Security Policy in the New Millennium, in: Current Politics and Economics of Asia 17/2008, S. 127-154.

Zimmermann, Hubert: Von Lastenteilung zum Sicherheitsexport. Eine funktionale Theorie der Sicherheits- und Bündnistheorie Deutschlands und Japans, in: ZfP 16/2006, S. 1325-1348.

Zimmermann, Hubert: Exporting Security. Success and Failure in the Securitization and Desecuritization of Foreign Militaray Interventions, in: Journal of Intervention an Statebuilding, 2017, S. 1-20.

Monographien

Bald, Detlef: Die Bundeswehr. Eine kritische Geschichte 1955-2005, München 2005.

Bald, Detlef: Militär und Gesellschaft. Die Bundeswehr der Bonner Republik, Baden-Baden 1994.

Baumann, Rainer: Der Wandel des deutschen Multilateralismus. Eine diskursanalytische Untersuchung deutscher Außenpolitik, Baden-Baden 2006.

Beck, Ulrich: Weltrisikogesellschaft – auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit, Frankfurt a. M. 2007.

Buzan, Barry/Weaver, Ole/Wilde, Jaap de: Security. A new framework for analysis, Boulder 1998.

Conze, Eckart: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik 1949 bis in die Gegenwart, München 2009.

Conze, Eckart: Geschichte der Sicherheit. Entwicklungen, Themen, Perspektiven, Göttingen 2018.

Doering-Manteuffel, Anselm/Lutz, Raphael: Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte nach 1970, Göttingen 2012.

Fürtig, Henner: Der irakisch-iranische-Krieg 1980. Ursachen, Verlauf, Folgen, Berlin 1992.

Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Bonn 2009.

Görtemaker, Manfred: Die Berliner Republik. Wiedervereinigung und Neuorientierung, Berlin 2009.

Görtemaker, Manfred: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland - von der Gründung bis zur Gegenwart, München 1999.

Hacke, Christian: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder, Berlin 2004.

Haftendorn, Helga: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart/München 2001.

Harnisch, Sebastian: Internationale Politik und Verfassung. Die Domestizierung der deutschen Sicherheits- und Europapolitik, Baden-Baden 2006.

Jarausch, Konrad: Die unverhoffte Einheit 1989-1990, Frankfurt am Main 1995.

Keßelring, Agilolf: Die Bundeswehr auf dem Balkan. Zwischen Krieg und Friedenseinsatz, Göttingen 2023.

Kriemann, Hans-Peter: Der Kosovokrieg 1999, Ditzingen 2019.

Meiers, Franz-Josef: Zu neuen Ufern? Die deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer Welt des Wandelns 1990-2000, Paderborn 2006.

Münkler, Herfried: Sicherheit und Risiko – über den Umgang mit Gefahr im 21. Jahrhundert, Bielefeld 2010.

Naumann, Klaus: Einsatz ohne Ziel. Die Politikbedürftigkeit des Militärischen, Bonn 2010.

Neitzel, Sönke: Deutsche Krieger. Vom Kaiserreich zur Berliner Republik. Eine Militärgeschichte, Berlin 2020.

Oldhaver, Mathias: Öffentliche Meinung in der Sicherheitspolitik. Untersuchung am Beispiel der Debatte über einen Einsatz der Bundeswehr im Golfkrieg, Baden-Baden 2000.

Philippi, Nina: Bundeswehr-Auslandseinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland, Frankfurt am Main 1997.

Plitsch, Alexander: Parlament und Medien. Eine linguistische Analyse der Berichterstattung über die Bundestagsdebatten zum Afghanistan-Einsatz der Bundeswehr, Bremen 2014.

Rödder, Andreas: 21.1. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, 2023.

Schwab-Trapp, Michael: Kriegsdiskurse – die politische Kultur des Krieges im Wandel 1991-1999, Opladen 2002.

Schöllgen, Gregor: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, München 2004.

Schöllgen, Gregor: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013.

Sofsky, Wolfgang: Das Prinzip Sicherheit, Frankfurt a. M. 2005.

Stritzel, Holger: Security in translation. Securitization and the localization of threat, Basingstoke 2014.

Thomas, Caroline/Nikutta, Randolph: Bundeswehr und Grundgesetz. Zur neuen Rolle der militärischen Intervention in der Außenpolitik, Frankfurt a.M. 1991.

Troche, Alexander: Berlin wird am Mekong verteidigt. Die Ostasienpolitik der Bundesrepublik in China, Taiwan und Süd-Vietnam 1951-1966, Düsseldorf 2001.

Varwick, Johannes/Woyke, Wichard: NATO 2000.Transatlantische Sicherheit im Wandel, Wiesbaden 1999.

von Bredow, Wilfried: Militär und Demokratie in Deutschland, Wiesbaden 2008.

Volger, Helmut: Geschichte der Vereinten Nationen, München 2008.

Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band, Bundesrepublik und DDR 1949-1990, München 2008.

Wehler, Hans-Ulrich: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Bundesrepublik und DDR 1949-1990, Bonn 2010.

Wiechmann, Jan-Ole: Sicherheit neu denken. Die christliche Friedensbewegung in der Nachrüstungsdebatte 1977-1984, Baden-Baden 2017.

Wirsching, Andreas: Abschied vom Provisorium. 1982-1990, München 2006.

Wolfrum, Edgar: Die Bundesrepublik Deutschland. 1949-1990, Stuttgart 2005.

Wolfrum, Edgar: Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998-2005, München 2013.

Wolfrum, Edgar: Der Aufsteiger. Eine Geschichte Deutschlands von 1990 bis heute, Stuttgart 2020.

Wolfrum, Edgar: Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, München 2007.

Zimmermann, Hubert: Militärische Missionen. Rechtfertigungen bewaffneter Auslandseinsätze in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 2023.

In Gedenken an meinen Papa † 09.12.2023

Danksagung

Eine Arbeit zu einem dynamischen Sicherheitsthema zu schreiben, gleicht einem Wettlauf mit der Geschichte. Während dieses Manuskript sich auf seiner letzten Etappe befand, ereignete sich zunächst der überstürzte Abzug des Westens aus Afghanistan, wenig später dann der russische Überfall und Angriffskrieg auf die Ukraine. Ereignisse, die die sicherheitspolitischen Koordinaten im Weltgeschehen und der Bundesrepublik kräftig durcheinanderwirbelten, wenn nicht gar über den Haufen warfen; jedoch nicht die Intention dieser Arbeit. Sie zeigt, wie wichtig gerade auch eine historische Perspektive beim Blick auf die Geschehnisse im Hier und Jetzt ist. The past is calling, and the future is coming.

Diese Arbeit wäre nicht ohne den Rückhalt und die Unterstützung zahlreicher Personen entstanden, deren Würdigung auf diesen Seiten gar nicht genug Platz und Raum finden kann. Ein außerordentlicher Dank gilt Prof. Dr. Eckart Conze, der mir den Weg nach Marburg und damit dieses Projekt ermöglicht hat. Für die fortwährende Unterstützung über all die Jahre, die Rückendeckung und das stetig offene Ohr, welches zusammengenommen allein schon weit über das übliche Maß einer Promotionsbetreuung hinausreicht, bin ich zutiefst dankbar. Ohne dies sowie die offene, kollegiale und herzliche Atmosphäre am Lehrstuhl, aus der überdies in tiefer Verbundenheit Freundschaften hervorgegangen sind, würde es diese Arbeit nicht geben – und hätte ich in Marburg nicht Fuß fassen können. Der Dank in aller Herzlichkeit an dieser Stelle gilt ebenso Prof. Dr. Christian Kleinschmidt, der das Zweitgutachten für diese Arbeit übernommen hat.

Drei Menschen verdienen es, in diesem Zusammenhang besonders gewürdigt zu werden: Wencke, Andrea und Susanne. Ihre Herzlichkeit, Unterstützung, Inspiration, Motivation nicht nur im Lichte dieses Projekts, sondern vor allem in der darüber hinaus entstandenen Freundschaft suchen ihresgleichen. Ihnen danke ich für ein immer offenes Ohr, das Zusprechen von Mut und Zuversicht, ihren immensen Wissensschatz und die Fachexpertise sowie die vielen schönen Momente über all die Jahre. Der unermessliche Dank gilt ebenso für die kritischen Anmerkungen und wertvollen Korrekturen von Beginn der Arbeit an und auch auf der Zielgeraden bis zuletzt.

Besondere Erwähnung und ebenso Dank möchte ich dem Marburger Lehrstuhl-Team und Oberseminar der Neuesten Geschichte (Prof. Conze) zuteilwerden lassen. Das stets kollegiale und empathische Miteinander, die zahlreichen konstruktiven Diskussionen und nicht nur der wissenschaftliche Austausch, sei es in Marburg oder im Kleinwalsertal, werden mir in immer guter Erinnerung bleiben. Insbesondere gilt der Dank an dieser Stelle Corinna, aber auch Lisa, Christina, Ulrika, Steffen, Daniel, Daniel und Sascha. Ob in den Seminarräumen der PhilFak, auf dem Beachvolleyballfeld im KWT oder während der zahlreichen Momente und Gespräche innerhalb wie abseits der Wissenschaft beziehungsweise in und um Marburg herum – dafür bin ich von Herzen dankbar. Ein ganz besonderes Dankeschön gilt Anna B. – auf ewig die gute Seele des dritten Stocks.

Darüber hinaus danke ich dem SFB/Transregio 138 „Dynamiken der Sicherheit“ für die lange und gemeinsame Zeit. Allen Mitgliedern gilt der Dank für die großartige Arbeitsatmosphäre und die unzähligen fruchtbaren Diskussionen, allen voran Angela, die den Tanker stets auf Kurs gehalten hat, dem IGK, der Konzeptgruppe „Sicherheitsakteure“ sowie dem Teilprojekt B06 und Team um Prof. Dr. Hubert Zimmermann. Dieser Sonderforschungsbereich hat mich lange begleitet und mir und diesem Projekt vieles ermöglicht. Daher gilt der Dank an dieser Stelle ebenso der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Finanzierung des Projekts.

Des Weiteren möchte ich den Mitarbeitenden der Archive danken, die ich im Rahmen dieser Arbeit aufgesucht habe und die mir eine ausgesprochen konstruktive Arbeitsatmosphäre boten: das Bundesarchiv in Koblenz, das Militärarchiv in Freiburg und das Politische Archiv des Auswärtigen Amtes in Berlin. Aus diesen (H)Orten des Wissens ist viel in diese Arbeit eingeflossen. Ebenfalls danken möchte ich meiner Lektorin von SPLENDID. Text- und Webdesign für ihren wertvollen und konstruktiven Support.

Ein außerordentlicher Dank kommt dem FRGB-Team an der Philipps-Universität zu. Für die Kollegialität, herzliche Arbeitsatmosphäre und ungemein spannende wie wichtige Arbeit gilt der Dank an dieser Stelle Nina, Stefanie, Steffi und Niki.

Neben den „Commando Culinaria“-Jungs Jan, Ulle, Philipp und Hannes möchte ich vor allem der „Elzer-Runde“ danken, ganz besonders Steff, Strü und Tim. Gute Freunde sind nicht *wie* Familie, sie *sind* Familie. Das habt ihr über all die Jahre, die Höhen, aber manchmal auch nicht einfachen Momente, mehr als eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Aus tiefstem Herzen, in aller Liebe und Verbundenheit, danke ich meiner Familie. Massel und Annika für alles, nicht allein für die zahlreichen Carepakete und kulinarischen Hochgenüsse, und meiner Oma, dem unerschöpflichen Quell an Lebensweisheit und Zuneigung. Meinen Eltern Helga und Mohsen, dass sie mir so vieles ermöglicht, mich in allem unterstützt haben und mir stets zur Seite standen; ihnen sei diese Arbeit von ganzem Herzen und aus tiefster Dankbarkeit gewidmet.

Liebe, Verbundenheit, Zuneigung – diese drei Worte drücken nur im Ansatz aus, was ich hier auf wenigen Zeilen festzuhalten vermag. Liebe Karina, danke, dass ich Dich an meiner Seite weiß, in meinem Leben habe und dieses mit Dir gemeinsam in Freude und Zufriedenheit Tag für Tag zelebrieren darf. Für all dies und Deine immerwährende Unterstützung nicht allein im Rahmen dieser Arbeit danke ich Dir nicht nur von Herzen, sondern Du hast mein Herz.

Marburg, Oktober 2025