

**»Ich habe nur die Hoffnung,  
dass der Kelch an uns vorübergeht ...«  
Der Zypernkonflikt und die erste deutsche  
Out-of-area-Entscheidung\***

**Von Alexander Troche**

»Die Zeit ist vorbei, wo wir sagen mussten, deutsche Soldaten beteiligen sich an derartigen Aktionen nicht.« Dieser Meinung schloss sich eine große Mehrheit des Deutschen Bundestages an, als Parlamentarier fast aller Parteien in einer Plenarsitzung am 13. Dezember 1996 den Weg für die Out-of-area-Entsendung von 3000 Bundeswehrsoldaten im Rahmen der SFOR-Truppe für eine NATO-Operation in Bosnien frei machten.<sup>1</sup> Als am 24. März 1999 schließlich deutsche Tornado-Piloten in den Einsatz gegen die Bundesrepublik Jugoslawien flogen, bedeutete dies auch den ersten regulären Kampfauftrag für die deutschen Streitkräfte in der Nachkriegsgeschichte.

Diese Entscheidungen wurden in der deutschen Öffentlichkeit, aber auch im Ausland als historische Zäsur empfunden. Das Dogma der Enthaltensamkeit bei internationalen Militäreinsätzen war zwar in kleinen Schritten schon seit 1991 durchlöchert worden, doch erst das grundsätzliche Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juni 1994 hatte gegen zahlreiche Einwände den Kurswechsel eingeleitet, indem es erstmals unmissverständlich klarstellte, dass das Grundgesetz internationale Missionen der Bundeswehr im humanitären ebenso wie im militärischen Bereich deckt, solange eine Zustimmung des Bundestages vorliegt.<sup>2</sup> Damit wurde jene Phase deutscher Sicherheitspolitik für beendet erklärt, die Bundespräsident Roman Herzog 1995 mit dem Bild des »Trittbrettfahrens« kritisiert hatte.<sup>3</sup> Das Faktum, dass Deutschland nicht mehr länger die alleinige verteidigungspolitische Verantwortung den westlichen Partnern überlassen konnte, besaß seinen Hintergrund in zwei we-

---

\* Die vorliegende Darstellung basiert auf Forschungen, die der Verfasser unternommen hat im Rahmen seiner demnächst erscheinenden Untersuchung »Berlin wird am Mekong verteidigt«. *Die bundesdeutsche Außenpolitik und ihr Verhältnis zu China, Taiwan und Süd-Vietnam 1954–1966*.

1 Für die Debatte im Deutschen Bundestag vgl. die *Stenographischen Berichte*, 13. Wahlperiode, 149. Sitzung, S. 13490 ff.

2 Vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Juli 1994, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 47 (1994), Heft 34, S. 2207 ff.

3 Rede von Bundespräsident Roman Herzog vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes* vom 15. März 1995, S. 162 f.

sentlichen Entwicklungen der 90er Jahre: Zum einen in der deutschen Vereinigung, mit der gerade das Ausland die endgültige Wiederherstellung einer staatlichen und außenpolitischen Normalität für die Bundesrepublik verband – mit den daraus entstehenden Rechten und eben auch Pflichten. Zum anderen aber lag ein Ursprung der neuen Erwartungshaltung auch in den augenfälligen Konflikthäufungen in und außerhalb Europas. So wurden die Deutschen 1993 nicht zuletzt vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Butros Butros Ghali, daran erinnert, dass sich die internationale Gemeinschaft nicht vor einem UNO-Einsatz bewaffneter deutscher Soldaten fürchte.<sup>4</sup>

Die seit Anfang 1990 ganz offensichtlich gestiegenen Ansprüche an die zukünftige deutsche Militärpolitik führten deshalb noch einmal zu der seit Jahrzehnten praktizierten innen- und außenpolitischen Diskussion, in der juristische Invektiven mit Verweis auf schwerwiegende Verfassungsbeschränkungen ein globales militärisches Engagement Deutschlands verhindern sollten. Doch eben jene Rechtsauslegung war von Beginn der deutschen Nachkriegsgeschichte an umstritten. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass in den Diskussionen der 90er Jahre wenig darüber reflektiert wurde, wann und weshalb diese Rechtsdoktrin der Bundesrepublik eigentlich entstand. Ein Blick in ihre Entstehungsgeschichte zeigt nämlich, dass die juristischen Einwände niemals den Kern des Problems bildeten, sondern nur einen fehlenden politischen Willen ummanteln mussten. Sicherlich besaß die Bundesrepublik – lange Zeit an der Trennlinie des Ost-West-Konfliktes liegend – viele gute Gründe, um sich als geteilte Nation mit eingeschränkter Souveränität nicht übermäßig militärisch oder machtpolitisch zu exponieren. Doch der Konsens darüber war bei weitem nicht unverbrüchliches Erbe der Bonner Gründerväter.

Deshalb besitzt die sicherheitspolitische Zäsur im vereinigten Deutschland der 90er Jahre nur teilweise den Anspruch auf Exklusivität. Dies verdeutlicht vor allem das Eingangs zitierte Plädoyer eines bekannten deutschen Politikers, welches sich unzweideutig für internationale Bundeswehreinätze und gegen ein deutsches Abseitsstehen ausspricht. Es datiert nicht etwa aus der Kontroverse der 90er Jahre, sondern aus dem Jahr 1964 und stammt von keinem Geringeren als dem damaligen Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages und stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD, Carlo Schmid.<sup>5</sup> Dessen Forderung nach Übernahme von internationaler Verantwortung verweist darauf, dass schon einmal in der bundesdeutschen Geschichte eine Regierung in Ab-

---

4 Vgl. hierzu Gregor SCHÖLLGEN, *Zehn Jahre als europäische Großmacht. Eine Bilanz deutscher Außenpolitik seit der Vereinigung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24/2000, S. 3 ff.

5 Äußerung Carlo Schmid's bei einer Gesprächsrunde im Bundeskanzleramt am 4. Febr. 1964. Vgl. hierfür die Aufzeichnung von Staatssekretär Carstens an Bundesaußenminister Schröder vom 4. Febr. 1964; Bundesarchiv Koblenz [zitiert nachfolgend als BA], NL 1337 Karl Carstens, Bd. 630, sowie Anm. 16.

stimmung mit allen Bundestagsfraktionen dem Einsatz von Bundeswehrsoldaten außerhalb des NATO-Gebietes zugestimmt hat. Nicht erst 1996, sondern schon 1964 fiel die erste Out-of-area-Entscheidung für die deutsche Bundeswehr. Dieser Umstand wurde in der Forschung bisher weder reflektiert,<sup>6</sup> noch fand er jemals Eingang in die aktuelle politische Diskussion.

Die brisante Entscheidung war im Frühjahr 1964 notwendig geworden, als die USA und Großbritannien die Beteiligung Bonns an einer NATO-Streitmacht mit 1200 Bundeswehrsoldaten erbat, welche einer friedensbewahrenden Mission im Zypern-Konflikt dienen sollte. Dort hatte sich die seit langem krisenhafte Situation zwischen den NATO-Mitgliedern Türkei und Griechenland mit der Kündigung der 1959 geschlossenen Allianz- und Garantieverträge durch Präsident Makarios am 1. Januar 1964 so verschärft, dass eine türkische Militärintervention unmittelbar drohte.<sup>7</sup> Um einen bündnisinternen Krieg zwischen den beiden NATO-Partnern zu verhindern, wurde der Plan für die Entsendung einer 10 000 Mann starken Präventions-Truppe aus anderen Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses entwickelt. Diese Variante sollte nicht nur verhindern, dass der Zypern-Konflikt zum Zypern-Krieg eskalierte, sondern auch sicherstellen, dass nicht die Vereinten Nationen zur entscheidenden Instanz der Friedensregelung erklärt wurden. Denn weder die Regierung in Washington noch in London beabsichtigte, durch solch ein Friedensmandat zwangsläufig auch dem UN-Sicherheitsratsmitglied Sowjetunion ein Mitspracherecht zu gewähren.<sup>8</sup>

Im Zuge dieses NATO-internen Lösungsmodells dachte man auch an einen Beitrag deutscher Soldaten. Mit einer gemeinsamen Demarche im Auswärtigen Amt wiesen der britische Botschafter Sir Frank K. Roberts und der amerikanische Geschäftsträger Martin J. Hillenbrand am 31. Januar gegenüber Staatssekretär Karl Carstens eindringlich auf die gefährliche Lage in Zypern hin. Sie ließen vor allem den vorsichtigen Einwand Carstens' nicht gelten, wonach das Bundesverteidigungsministerium bei einem solchen Engagement die unliebsamen Erinnerungen an die Kämpfe während des Zweiten Weltkrieges in Griechenland und auf Kreta fürchte. Roberts appellierte sogar »dringend

---

6 Vgl. hierzu Nina PHILIPPI, *Bundeswehreinsätze als außen- und sicherheitspolitisches Problem des geeinten Deutschland*, Frankfurt a.M. 1997, S. 59 ff.; Matthias PETER/Harald ROSENBACH, »Deutsche Grenadiere nach Vietnam? Wie Washington vor dreißig Jahren die Bundesregierung in große Verlegenheit brachte«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. April 1997, S. 13. Beide Untersuchungen datieren die erste Auseinandersetzung um Out-of-area-Einsätze erst auf spätere Jahre.

7 Zum Verlauf des Zypern-Konfliktes vgl. Frank R. PFETSCH (Hrsg.), *Konflikte seit 1945. Daten – Fakten – Hintergründe. Europa*, Freiburg 1991, S. 93 ff.; *Archiv der Gegenwart* 34 (1964), S. 11120 ff., S. 11299 ff. und S. 11368 ff.

8 *Die Internationale Politik 1964–1965*, hrsg. v. Wilhelm CORNIDES (Jahrbücher des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), München 1972, S. 71 f.

an seine Freunde«, die Last der Verantwortung zu teilen. Die Darlegungen der Botschafter waren so nachdrücklich, dass Außenminister Gerhard Schröder die Angelegenheit noch am gleichen Tag dem Bundeskabinett vorlegte.<sup>9</sup>

Damit war in der Bundesrepublik die erste Erörterung von Out-of-area-Einsätzen der Bundeswehr notwendig geworden. Die Anfrage aus Washington und London, die der deutschen Presse nicht lange verborgen blieb, sorgte für kontroverse Reaktionen, sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in Regierungskreisen. Zum entschiedensten publizistischen Fürsprecher eines deutschen Engagements wurde Theo Sommer, der in der Wochenzeitschrift »Die Zeit« vor einem »Absentismus« und »krassen Egozentrismus« der Deutschen warnte. Schließlich schufen Ansprüche auch Verpflichtungen.<sup>10</sup> Dagegen stand jedoch unübersehbar eine Mehrzahl von Kritikern. Die »Frankfurter Allgemeine Zeitung« kommentierte: »Das ist Nichts für Bonn«.<sup>11</sup> Auch Kurt Becker in »Der Welt« wandte sich in einem ausführlichen Leitartikel gegen deutsche Soldaten für Zypern.<sup>12</sup> Die wöchentliche Presseanalyse der amerikanischen Botschaft in Bonn fiel deshalb pessimistisch aus. Die öffentliche Meinung, so analysierte der Stimmungsbericht, zeigte sich dermaßen geschlossen ablehnend, dass die US-Vertreter alle Komponenten für einen grundsätzlichen politischen Konflikt mit der Bundesregierung prognostizierten.<sup>13</sup> Interessanterweise spielten rechtliche Beschränkungen des Grundgesetzes keine Rolle in den Leitartikeln der großen Presseorgane. Als Einwand gegen ein deutsches Militäengagement wurde zwar erhoben, dass ein Einsatz in Zypern weder auf NATO-Boden noch auf Empfehlung des NATO-Rates erfolgen würde. Aber vor allem politische Rücksichtnahmen bildeten die Hauptargumente. Mit der Entsendung deutscher Soldaten werde man sich der direkten Kritik der Sowjetunion aussetzen. Der Lösung der Berlin- und Deutschlandfrage sah man mit einer solchen Maßnahme nicht gedient, vielmehr riskiere Bonn, seinen mühsam aufgebauten moralischen Kredit in der Weltöffentlichkeit zu verspielen.

In deutschen Regierungskreisen traf der Gedanke internationaler Bundeswehreinsätze ebenfalls nicht auf einhellige Zustimmung, doch wurde er nicht

---

9 Aufzeichnung von Staatssekretär Carstens an Bundesaußenminister Schröder vom 31. Jan. 1964; *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, 1963 ff., hrsg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, Hauptherausgeber Hans-Peter SCHWARZ, München 1994 ff. [nachfolgend zitiert als AAPD mit Jahrgang und Seitenzahlen], AAPD 1964, S. 168 f. Vgl. auch die zeitgenössische Berichterstattung im *Spiegel* vom 12. Febr. 1964, S. 17 ff.

10 *Die Zeit* vom 7. Febr. 1964, S. 1.

11 *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3. Febr. 1964, S. 1.

12 *Die Welt* vom 5. Febr. 1964, S. 1 f.

13 Bericht der amerikanischen Botschaft Bonn »Joint Weeka No. 6« an das Department of State, Washington, vom 7. Febr. 1964; National Archives, Washington D.C. und College Park/Maryland (USA) [zitiert nachfolgend als NA], RG 59, Alpha Numeric Files 1964–1966, POL GerW, Box 2208.

kategorisch verworfen. Das Kabinett stimmte dem Ersuchen Großbritanniens und der USA in seiner Sitzung am 31. Januar 1964 zunächst grundsätzlich zu. Die Form der Beteiligung – z.B. durch ein Lazarett – sollte allerdings noch genauer erwogen werden. Auch machte es die Bundesregierung zur Bedingung, dass Zypern einer deutschen Beteiligung am Militäreinsatz ausdrücklich zustimmt.<sup>14</sup> Nur drei Tage nach der Kabinettsitzung kam es dann am 3. Februar zu einer Sondersitzung im Bundeskanzleramt, zu welcher Ludwig Erhard unter strikter Geheimhaltung neben Ministern auch die führenden Fraktionspolitiker der Bonner Parteien sowie Beamte des Auswärtigen Amtes und des Bundesverteidigungsministeriums in die sogenannten »Hallstein-Räume« geladen hatte.<sup>15</sup> Über den genauen Verlauf des Gesprächs drang niemals etwas in die Öffentlichkeit. »Die Welt« titelte deshalb: »Bonn schweigt zur Zypern-Frage«. <sup>16</sup> Erst Franz Josef Strauß berichtete 1989 in seinen Erinnerungen, wie kontrovers der Fall Zypern in der Kanzleramtsrunde diskutiert wurde und dass er selber »außerordentlich scharf argumentierte«. <sup>17</sup>

Tatsächlich führte die vertrauliche Diskussion um die Entsendung von Bundeswehrsoldaten nach Zypern zu erstaunlichen Koalitionen. Im Groben kristallisierten sich drei Lager heraus: das der kompromisslosen Gegner, das der zögernden, aber dennoch wohlwollenden Bedenkenräger sowie das Lager der unterschiedenen Befürworter. Es blieb dem CSU-Vorsitzenden Franz Josef Strauß vorbehalten, gemeinsam mit seinen Kollegen aus der FDP-Fraktion, dem Parlamentarischen Geschäftsführer Hans Georg Emde und dem stellvertretenden FDP-Vorsitzenden Knut Frhr. von Kühlmann-Stumm, entschieden gegen den Bundeswehreinsatz auf Zypern zu votieren. Bis zuletzt waren weder Strauß noch

---

14 Handschriftlicher Vermerk von Staatssekretär Carstens für Ministerialdirektor Jansen und Ministerialdirektor Krapf vom 31. Jan. 1964; AAPD 1964, S. 170, Anm. 10. Erläss von Staatssekretär Carstens an die deutschen Botschaften in Washington und London vom 1. Febr. 1964; ebd.

15 Aufzeichnung von Staatssekretär Carstens über die Sitzung im Bundeskanzleramt am 3. Febr. 1964 an Bundesminister Schröder vom 4. Febr. 1964; BA, NL 1337 Karl Carstens, Bd. 630. An dem Treffen nahmen neben Bundeskanzler Ludwig Erhard teil: Kai-Uwe v. Hassel (Bundesminister für Verteidigung), Heinrich Krone (Bundesminister für besondere Aufgaben), Erich Mende (Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen), Ludger Westrick (Staatssekretär im Bundeskanzleramt), Volkmar Hopf (Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium), Karl Carstens (Staatssekretär des Auswärtigen Amtes), Generalinspekteur Trettner, Rainer Barzel (Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion), Will Rasner (Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion), Franz Josef Strauß (Vorsitzender der CSU), Hans Georg Emde (Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP), Knut Frhr. v. Kühlmann-Stumm (stellvertretender Vorsitzender der FDP-Fraktion), Fritz-Rudolf Schultz (stellvertretender Vorsitzender der FDP-Fraktion), Karl Mommer (Parlamentarischer Geschäftsführer der SPD-Fraktion), Carlo Schmid (Vizepräsident des Deutschen Bundestages und stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion) sowie Herbert Wehner (stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion).

16 *Die Welt* vom 4. Febr. 1964, S. 1.

17 Franz Josef STRAUSS, *Die Erinnerungen*, Berlin 1989, S. 429.

die FDP-Vertreter von der Notwendigkeit dieser Out-of-area-Mission zu überzeugen. Der CSU-Vorsitzende wandte sich am deutlichsten gegen die avisierten Pläne, weil er keine Verpflichtung für ein deutsches Eingreifen sah und vor allem das von Bundesminister v. Hassel entworfene Szenario eines NATO-Bürgerkrieges zwischen Griechenland und der Türkei für unwahrscheinlich hielt.

Wenigstens vorsichtige Bedenken wurden von den Vertretern des Verteidigungsministeriums vorgebracht. Sie wiesen daraufhin, dass ein Einsatz außerhalb des NATO-Gebietes unbedingt der Zustimmung des Bundestages bedürfe, der über einen Verteidigungsfall zu entscheiden habe. Generalinspekteur Trettner und Staatssekretär Hopf betonten vor allem die Gesetzeslücken des deutschen Rechtes, die für die Soldaten eine nicht zu akzeptierende Unwägbarkeit bedeuten würden. Bei dieser Frage bemängelten die Generäle der Bundeswehr jedoch weniger grundsätzliche juristische Einschränkungen, sondern die Tatsache, dass das Grundgesetz keine Regelungen kenne für den Fall einer Verwicklung deutscher Soldaten in Partisanenkämpfe. Nur so deutlich wirkten die Erfahrungen der deutschen Militärs bei Kämpfen in Griechenland während des Zweiten Weltkrieges nach. Generalinspekteur Trettner glaubte deshalb ganz dezidiert darstellen zu müssen, »dass mit geltendem Strafrecht kein Partisanenkrieg geführt werden könne«. Gegen Partisanen helfe aber »nur Terror«. Auch insoweit müsse das Parlament die Soldaten freistellen. Verteidigungsminister v. Hassel forderte deshalb, Soldaten für diesen Fall vor einer späteren Strafverfolgung zu schützen. Grundsätzlich plädierte v. Hassel jedoch am entschiedensten aus dem Kreis der Bedenkenräger für einen deutschen Einsatz. Er fürchtete einen griechisch-türkischen Zusammenstoß, aus dem nur die Sowjetunion als Gewinner hervorgehen könne. Auch habe die Bundesrepublik durchaus Interessen im südosteuropäischen Raum. Schließlich sei vor kurzem sogar ein ganzes deutsches Fallschirmjägerbataillon der »Mobile Landforce« zu Übungszwecken nach Griechenland geflogen und werde demnächst auch in der Türkei erwartet. Von Hassel optierte deshalb für eine Beteiligung der Bundeswehr mit Fallschirm- und Gebirgsjägern.<sup>18</sup>

---

18 Damit muss die Darstellung von Hans-Jürgen GRABBE, *Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945–1966*, Düsseldorf 1983, S. 455, revidiert werden. Er behauptet, dass der Gedanke einer Eingliederung deutscher Soldaten in eine NATO-Friedenstruppe für Zypern schon auf der Ebene des Verteidigungsministeriums verworfen worden sei. Dabei stützt er sich auf eine briefliche Auskunft des ehemaligen Verteidigungsministers v. Hassel aus dem Jahr 1975. Wie jedoch der Verlauf und Ausgang des Treffens im Bundeskanzleramt am 3. Februar beweist, war das Thema weder durch das Verteidigungsministerium blockiert worden, noch kann v. Hassel als Gegner des Bundeswehreinsetzes bezeichnet werden. Von Hassel appellierte für eine Beteiligung mit der eindringlichen Frage, »was geschehen würde, wenn wir uns versagen sollten?« »Man müsse bedenken, dass die Vereinigten Staaten seit Jahren durchschnittlich wöchentlich hundert Mann im Kampf mit dem Kommunismus verlören, und man könne nicht immer den Standpunkt einnehmen, die Amerikaner sollten alles tun, wir brauchten uns nicht zu beteiligen.« Vgl. hierzu Anm. 16.

Bundeskanzler Erhard und Staatssekretär Carstens, welcher Außenminister Schröder bei dem Treffen vertrat, gaben sich Mühe, gegen alle Bedenken auf die politischen Implikationen der vorliegenden Frage abzuheben. Schon im Vorfeld der Diskussion mit den Fraktionen hatte Außenminister Schröder seine Haltung klargelegt, indem er den von Generalinspekteur Trettner im Bundesverteidigungsrat geäußerten Bedenken entgegenhielt, Bonn werde sich aus »Bündnisgründen [...] nicht versagen dürfen«.<sup>19</sup> Schröders Staatssekretär wandte sich im Bundeskanzleramt nun nochmals mit seiner Schlussfolgerung gegen die von Seiten der Bundeswehrführung vorgetragene rechtlichen Defizite und plädierte für einen Vorrang der Politik vor der Gesetzeslage: »Aber die hier zu treffende Entscheidung sei politischer Natur. Wenn man aus politischen Gründen überzeugt sei, dass man handeln müsse, müsse man handeln, und es müssten dann die rechtlichen Maßnahmen ergriffen werden, die erforderlich seien.«<sup>20</sup> Und darüber, dass die Bundesrepublik bei der Lösung der Zypern-Krise eine wichtige Rolle spielen könne, ließ Carstens keinen Zweifel. Schließlich genieße Bonn Vertrauen bei Türken und Griechen. Auch Bundeskanzler Erhard stellte die deutsche Truppenzusage für Zypern in einen breiten politischen Kontext. Die USA stünden vor Wahlen, während Europa ein »diffuses Bild« biete. »Nur wir seien in den amerikanischen Augen ein zugleich starker und verlässlicher Partner. Auch das müsse bei der Entscheidung berücksichtigt werden.«

Für diese Argumente waren vor allem die SPD-Vertreter zugänglich und unterstützten den Regierungskurs in dieser Frage ausnahmslos. Herbert Wehner gab gleich zu Beginn des Treffens zu bedenken: »Wir könnten keineswegs den Standpunkt einnehmen: unter allen Umständen werden keine Deutschen nach Zypern entsandt.« Karl Mommer, der Parlamentarische Geschäftsführer der SPD, konstatierte, man dürfe sich der Solidarität nicht entziehen. Ein Nein sei unmöglich. Und sein Parteifreund Carlo Schmid pflichtete bei, dass »entscheidend ... die Erhaltung des Friedens« sei. Auch sei die Zeit vorbei, in der sich deutsche Soldaten an solchen Aktionen nicht mehr beteiligten dürften. Schmid schlug deshalb den Einsatz eines Feldjägerbataillons vor. Rechtliche Bedenken schob der Bundestagsvizepräsident ganz beiseite, weil diese »Polizeiaktion« nicht als Krieg bezeichnet werden könne und das Grundgesetz deshalb nicht zum Zuge komme. Herbert Wehner hielt generell die »juristische Argumentation« für betriblich. Sicher solle die Bundesrepublik nicht als erster auf den Zug aufspringen. Aber, so Wehner, »ein Nein in dieser Frage auszusprechen, sei keine gute Politik«.<sup>21</sup>

---

19 Handschriftliche Bemerkung von Bundesminister Schröder vom 31. Jan. 1964 zum Bericht über die Sitzung des Bundesverteidigungsrates am 30. Jan. 1964; AAPD 1964, S. 169, Anm. 7.

20 Aufzeichnung von Staatssekretär Carstens an Bundesminister Schröder vom 4. Febr. 1964; BA, NL 1337 Karl Carstens, Bd. 630.

21 Ebd.

Am Ende des Gespräches fanden sich Strauß, Emde und von Kühlmann-Stumm mit ihrem kategorischen Nein in der Minderheit. Keiner der Anwesenden bestritt, dass sich die Bundesrepublik bei einer ernsthaften Anfrage und der Zustimmung Präsident Makarios nicht verweigern könne und dürfe. Das – bis heute geheim gebliebene – Gespräch im Kanzleramt zeigt damit deutlich, dass kein Verantwortlicher die Lücken der bundesdeutschen Gesetzgebung tatsächlich als ein Hindernis für den Out-of-area-Einsatz der Bundeswehr in Zypern erachtete. Vorbehaltlich der noch ausstehenden politischen Entscheidung hatte Staatssekretär Carstens bereits am Tag vor der Kanzlerrunde in einem Runderlass an die deutschen Vertretungen die Zustimmung der Bundesregierung und vor allem die nachdrücklich positive Empfehlung des Auswärtigen Amtes für eine Entsendung deutscher Soldaten mitgeteilt. Die politischen Motive für die militärische Beteiligung Bonns, so Carstens an die deutschen Diplomaten, lagen vor allem im Versuch, einen direkten Konflikt der NATO-Staaten Türkei und Griechenland zu verhindern sowie ein Fußfassen der Sowjetunion in Zypern über eine eventuelle UNO-Aktion auszuschließen.<sup>22</sup> Den amerikanischen und britischen Geschäftsträgern in Bonn wurde darüber hinaus von Ministerialdirektor Franz Krapf die grundsätzliche Bereitschaft Bonns signalisiert und die Entsendung von deutschen Offizieren des Verteidigungsministeriums nach London zur Besprechung aller technischer Einzelheiten vorgeschlagen.<sup>23</sup> Wie spätere Stellungnahmen Bundeskanzler Erhards beweisen, hatte dieser sich gegen die Vorbehalte in der Koalition und in der Öffentlichkeit konsequent der Linie des Auswärtigen Amtes angeschlossen.<sup>24</sup> Die Bundesregierung war im Februar 1964 offiziell bereit, deutsche Soldaten für einen Out-of-area-Einsatz im NATO-Verband nach Zypern zu entsenden.

Dass es 1964 nicht zur ersten Peace-keeping-Mission in der Geschichte der Bundeswehr kam, lag nicht an Bonn, sondern an der Blockade des zypriotischen Präsidenten Makarios. Er ließ die Bundesregierung wissen, dass er erstens eine deutsche Beteiligung an der NATO-Aktion in Zypern nicht wünsche und zweitens auf eine Vermittlung der Vereinten Nationen hoffe. Allerdings sei ein finanzieller Beitrag Bonns zu einer etwaigen UNO-Mission oder der Einsatz des

22 Runderlass von Staatssekretär Carstens vom 2. Febr. 1964; AAPD 1964, S. 180 f.

23 Aufzeichnung von Ministerialdirektor Krapf, Auswärtiges Amt, vom 3. Febr. 1964; AAPD 1964, S. 180, Anm. 3.

24 Vgl. das Gespräch Bundeskanzler Erhards mit dem amerikanischen Botschafter George McGhee, Bonn, am 12. Febr. 1964; AAPD 1964, S. 192; ebenso den Bericht McGhees, Bonn, an das Department of State, Washington, vom 13. Febr. 1964; NA, RG 59, Alpha Numeric Files 1964–1966, POL GerW, Box 2210. Horst Osterheld, der Leiter des Außenpolitischen Büros im Bundeskanzleramt, notierte in seinen Erinnerungen: »Ich habe nur die Hoffnung, dass der Kelch an uns vorübergeht, denn Makarios will, wenn überhaupt, nur Truppen aus Ländern, die UNO-Mitglieder sind. Das wäre sehr gut für uns.« Vgl. Horst OSTERHELD, *Außenpolitik unter Bundeskanzler Ludwig Erhard 1963–1966. Ein dokumentarischer Bericht aus dem Kanzleramt*, Düsseldorf 1992, S. 64.



Deutschen Roten Kreuzes willkommen.<sup>25</sup> Mit der Weigerung Makarios' entfiel jedoch die Grundvoraussetzung für das Bonner »Ja« zum Bundeswehreininsatz. Auch wenn es deshalb nicht zu einer tatsächlichen Entsendung deutscher Soldaten gekommen ist und die Bundesrepublik fortan die internationale Peacekeeping-Mission in Zypern nur finanziell unterstützen sollte, hatte die Episode doch zweierlei demonstriert: Erstens deuteten die im vertraulichen Gespräch geäußerten Einstellungen der Bonner Parteivertreter darauf hin, dass Defizite der Rechtslage nicht ernsthaft als Hinderungsgrund betrachtet wurden und deshalb die später immer wieder formulierten legalistischen Absagen an ein internationales Militärengagement nur einen Vorwand darstellten, um den fehlenden politischen Willen sowie die negative Interessensabwägung in Bonn mit juristischen Hindernissen zu verklausulieren. Zweitens war mit den Entscheidungen anlässlich der Zypern-Krise eine Diskussion eröffnet, die die Bundesregierung fortan regelmäßig beschäftigen sollte. Dies um so mehr, als mit der Implementierung einer UNO-Friedenstruppe für Zypern im Laufe des Jahres 1964 auch die Frage nach einer Beteiligung der Bundeswehr an UNO-Einsätzen aufgeworfen worden war. Wie Innenminister Hermann Höcherl in einem späteren Gespräch über die Diskussionen im Bundeskabinett berichtete, waren die Befürworter des Einsatzes – er selbst, Außenminister Schröder und Bundeskanzler Erhard – auch in diesem Fall aus Gründen der Solidarität für eine Beteiligung deutscher Soldaten. Welchem Zweck diene schließlich all das Militär, wenn es in solchen Fällen nicht »benutzt« würde – so der Innenminister –, und auch die rechtlichen Bedenken könne man ausräumen.<sup>26</sup>

In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass fast zeitgleich sowohl auf deutscher wie auch amerikanischer Seite erstmals zwei grundlegende Denkschriften entstanden, die zur zukünftigen Frage von Bundeswehreinsetzungen für friedenserhaltende Maßnahmen Stellung nahmen. Eine Abhandlung der amerikanischen Botschaft in Bonn vom März 1964 untersuchte die aus der Zypern-Krise zu ziehenden Konsequenzen und entwickelte eine generell pessimistische Prognose für die Möglichkeiten Washingtons, in Zukunft deutsche Truppen bei internationalen Operationen einzubinden. Maßgebend für dieses Ergebnis erachteten die amerikanischen Diplomaten die fast einhellige

---

25 Bericht Botschafter Joseph Koenigs, Nikosia, an das Auswärtige Amt vom 8. Febr. 1964; AAPD 1964, S. 181, Anm. 6.

26 Gespräch zwischen Innenminister Hermann Höcherl und dem amerikanischen Botschafter McGhee, Bonn, am 12. Mai 1964. Höcherl empfand den schließlich erreichten Kompromiss einer finanziellen Beteiligung an der Zypernaktion vor allem eines Landes für unwürdig, welches sich bei der Verteidigung seines eigenen Bodens auf fremde Truppen stütze. McGhee appellierte an Höcherl, die Deutschen dürften nicht vor militärischen Verpflichtungen zurückschrecken und so »Gefangene ihrer eigenen Geschichte« werden. Vgl. den Bericht McGhees, Bonn, an das Department of State, Washington, vom 14. Mai 1964; NA, RG 59, Alpha Numeric Files 1964–1966, POL GerW, Box 2229–2231.

Ablehnung internationaler Bundeswehreinätze durch die öffentliche Meinung. Zwar gab es auch verständnisvolle Kommentare deutscher Journalisten,<sup>27</sup> aber die Furcht vor einem erneuten militaristischen Image, die Sorge vor einer Versteifung der Moskauer Deutschlandpolitik und nicht zuletzt die Erinnerungen an den Zweiten Weltkrieg würden zu große Barrieren in den nächsten Jahren darstellen, als dass ein Einsatz auch in Gebieten wie Afrika und Asien, die keinen direkten Bezug zur Zeit des Nationalsozialismus aufwiesen, wahrscheinlich werden könnte. Auch wenn die Reaktion der Bundesregierung – namentlich Bundeskanzler Erhards und Außenminister Schröders – Flexibilität und Entgegenkommen demonstriert hätte, betone das Auswärtige Amt gegenüber den USA rechtliche Bedenken, könne diese jedoch nicht verbindlich und präzise darlegen. Zurück blieben deshalb Spekulationen, inwieweit dabei Verstöße gegen tatsächliche rechtliche Bestimmungen gemeint waren oder eher Konflikte mit dem Gesetzesgeist. Als Schlussfolgerung verwies die US-Botschaft auf die Grundlage für die ausgeprägte Sensibilität der Deutschen: Der Wiederaufbau der Bundeswehr und ihre Eingliederung in die WEU und NATO fanden schließlich im Geiste einer strikten Kontrolle deutscher Truppen durch das atlantische Verteidigungsbündnis statt und sollten jegliches Aufleben eines deutschen Militarismus verhindern. Konsequenz dieser Prämisse bildet die nun aktuelle Empfindlichkeit, »even though it may at times appear to be a perverse and narrow interpretation of that spirit«. Das Memorandum gibt deshalb zu bedenken, dass amerikanische Versuche, die deutsche Sensibilität in diesem Bereich zu mindern, auch die deutschen Empfindlichkeiten in Grundfragen der westlichen Verteidigungspolitik negativ beeinflussen könnten.<sup>28</sup>

Die entsprechende Aufzeichnung deutscherseits datiert vom Mai 1964 und wurde an der deutschen Botschaft in Washington erstellt.<sup>29</sup> Sie ist vor allem deswegen interessant, weil die dortigen Einschätzungen sich deutlich von der amerikanischen Analyse unterscheiden und insgesamt einen sehr pragmatischen Grundton aufweisen. Die Aufzeichnung stellt einen ersten Versuch dar, die gesamte Ausgangslage für internationale Einsätze deutscher Soldaten zu

---

27 Die amerikanische Botschaft in Bonn berief sich hierbei auf die Meinungsäußerungen von Theo Sommer (»Die Zeit«) und Kurt Wessel (»Münchener Merkur«), die beide eine Beteiligung an der Zypern-Aktion für unvermeidbar hielten, wollte die Bundesregierung in der NATO glaubwürdig bleiben. Diese Ansichten würden auch in konservativen Parteikreisen und sogar in der SPD geteilt. Vgl. hierfür das Memorandum der amerikanischen Botschaft Bonn an das Department of State, Washington, vom 17. März 1964; NA, RG 59, Alpha Numeric Files 1964–1966, DEF GerW, Box 1632.

28 Ebd.

29 Aufzeichnung von Legationsrat I. Klasse Hans-Georg Wieck, Washington, vom 28. Mai 1964. Sie wurde von Botschafter Karl Heinrich Knappstein, Washington, am 9. Juli an das Auswärtige Amt übermittelt; AAPD 1964, S. 582 ff.

evaluieren und beweist dabei, dass in der Tat die Frage der Out-of-area-Missionen 1964 als noch völlig offen bezeichnet werden muss. Sie geht von der Feststellung aus, dass aufgrund des so erheblichen deutschen Militärpotentials und der umfangreichen Verteidigungsaufwendungen die Frage einer Beteiligung der Bundesrepublik an UNO-Operationen immer häufiger zu erwarten sein wird. Im Zusammenhang mit der Diskussion im Fall Zyperns kristallisierten sich – so das Memorandum – im wesentlichen drei Gegenargumente heraus: 1. Alle deutschen Truppen unterstützten ausschließlich NATO-Befehl und könnten deshalb nicht zu einem UNO-Einsatz abgezogen werden; 2. gerade ein Einsatz bei den griechischen Bevölkerungsteilen auf Zypern könne unliebsame Erinnerung an den Zweiten Weltkrieg hervorrufen; 3. rechtliche Voraussetzungen für einen UNO-Einsatz fehlten. Vor allem die USA, so diagnostizierte die deutsche Botschaft Washington, verfolgten seit längerem das Ziel, einzelne Staaten um Beiträge zum Aufbau von UNO-Streitkräften zu bitten. Es müsse fraglich erscheinen, »ob wir wirklich auf die Dauer in allen Fällen abseits stehen können«. Deshalb enthält das Memorandum einen Maßnahmenkatalog, der die Voraussetzungen für eine Übernahme dieser UNO-Funktionen durch die Bundesrepublik schaffen sollte. Bemerkenswert dabei ist, dass die Frage der Nichtmitgliedschaft Bonns in diesem Zusammenhang keine Rolle spielte, sondern im Gegenteil die militärische Partizipation sogar dazu genutzt werden sollte, den »Präzedenzfall eines deutschen Auftretens auch in originären VN-Organen ohne gleichzeitige Anwesenheit von SBZ-Vertretern« zu schaffen. Dies sollte durch ein Anhörungsrecht der Bundesrepublik im Sicherheitsrat für den Fall einer Beteiligung der Bundeswehr gewährleistet werden. Des weiteren empfahl das Memorandum die Vorbereitung der fehlenden rechtlichen Voraussetzungen sowie – mit Einwilligung der NATO – die Aufstellung einer deutschen UNO-Truppe, z.B. aus Einheiten des Bundesgrenzschutzes.

Alle Gutachten bis zur Mitte der 60er Jahre monierten somit zwar gewisse gesetzliche Lücken in der genauen Ausgestaltung deutscher militärischer Auslandseinsätze, doch kein Schriftsatz ging davon aus, dass erhebliche verfassungsmäßige Beschränkungen vorlagen. Erst die brisante Zuspitzung der internationalen Lage ließ es von deutscher Seite politisch immer weniger opportun erscheinen, militärische Präsenz außerhalb der eigenen Grenzen zu zeigen. So hatte das Bekanntwerden geheimer deutscher Panzerlieferungen an Israel just im Frühjahr 1965 für die Bundesrepublik und ihre Außen- und Deutschlandpolitik in ein diplomatisches Desaster gemündet. Nicht nur erzielte die DDR im Gefolge dieser Nahost-Krise mit dem ersten Staatsbesuch Walter Ulbrichts in Ägypten einen herausragenden Prestigegewinn im Ringen um internationale Anerkennung, sondern es brachen aus Empörung über die deutsche Militärhilfe für Israel auch zahlreiche arabische Staaten die diplomatischen Beziehungen zu Bonn ab, welches aber gerade in dieser Region beacht-

liche wirtschaftliche Interessen besaß.<sup>30</sup> Darüber hinaus verstärkte sich ausgerechnet auf amerikanischer Seite seit Mai 1964 die Tendenz, Bundeswehreinheiten nun auch für den Einsatz in Vietnam vorzusehen. Sie gipfelte im Dezember 1965 schließlich in der Forderung von US-Präsident Lyndon B. Johnson, Bonn solle deutsche Bundeswehrpioniere in Bataillonsstärke nach Saigon entsenden. Ein solches Engagement in einem unkalkulierbaren Konfliktherd und außerhalb jeder NATO-Verantwortlichkeit stand für Bundeskanzler Ludwig Erhard schon aus innenpolitischen Gründen nicht zur Debatte, ja er fürchtete sogar, wie er dem amerikanischen Verteidigungsminister Robert McNamara anvertraute, seinen eigenen Sturz für den Fall, dass er deutsche Soldaten nach Vietnam entsenden müsste.<sup>31</sup>

Das deutsche Ja zum Einsatz der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes auf Zypern hatte folglich einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen. Je mehr deshalb die politischen Risiken der amerikanischen Rekrutierungswünsche für Vietnam wuchsen, desto stärker wurde das Bedürfnis nach einer einschlägigen Abwehrargumentation. Erst vor diesem Hintergrund wurde der von Karl Carstens formulierte Grundgedanke, wonach der politische Wille den rechtlichen Rahmen gestalten müsse, zum Umkehrschluss. Als die Bundesregierung 1966 ein deutsches Militär-Engagement in Vietnam mit rechtlichen Begründungen ablehnen wollte, entwickelte ein Gutachten des Auswärtigen Amtes erstmals »erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken« gegen den Vietnam-Einsatz. Doch es kam gleichzeitig nicht umhin, auch die Schwachstellen der deutschen Argumentation – nämlich die immer noch vorhandenen Gesetzeslücken – aufzuzeigen: Denn erstens musste man das »Fehlen konkreter, zitierbarer Verfassungsnormen« eingestehen. Und zweitens könnte eine »Freigabe für überseeische Verwendung« der Bundeswehr mit Zustimmung des NATO-Rates »jederzeit erfolgen«.<sup>32</sup>

Die Devise, ohne weitere Erläuterung auf »schwerwiegende Verfassungsprobleme« hinzuweisen und damit den deutschen Bundeswehreininsatz zu delegitimieren, verdichtete sich seit Mitte der sechziger Jahre immer mehr zu einem politischen Leitfadens. Deshalb war die jahrzehntelang praktizierte Bonner Doktrin der militärischen Enthaltensamkeit schon in ihrer Entstehung mehr ein politisches, als ein rechtliches Konstrukt. Als die internationalen Anforderungen an die Bundesrepublik in den sechziger Jahren vor dem Hintergrund wachsender Krisenherde in Zypern oder Vietnam spürbar stiegen, kristallisierte sich

---

30 Vgl. hierfür Alexander TROCHE, *Ulbricht und die Dritte Welt. Ost-Berlins »Kampf« gegen die Bonner »Alleinvertretungsmaßnahme«*, Erlangen/Jena 1996, S. 39 ff.; Niels HANSEN, *Geheimvorhaben »Frank/Kol«*. *Zur deutsch-israelischen Rüstungszusammenarbeit 1957 bis 1965*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 6 (1999), S. 229 ff.

31 Vgl. hierfür Anm. 1.

32 Aufzeichnung von Ministerialdirektor Werz, Auswärtiges Amt, an die deutsche Botschaft in Washington vom 18. April 1966; AAPD 1966, S. 506 ff.

langsam und in mehreren Schritten ein unausgesprochener Konsens der deutschen Politik heraus, der mit Verweis auf das deutsche Grundgesetz die Aktivierung deutscher Truppen für internationale Einsätze verhinderte. Dieser Standpunkt wurde unablässig formuliert, aber auf seine Stringenz nie richtig überprüft. Schon die ersten Rechtsgutachten des Auswärtigen Amtes und auch im Department of State in Washington ließen – wie gezeigt – erheblichen Zweifel daran aufkommen, ob tatsächlich rechtliche Hindernisse die Möglichkeiten von Bundeswehreinmärschen versperrten. Die amerikanischen Diplomaten in Bonn analysierten deshalb schon frühzeitig und weitsichtig, dass die deutschen Gegenargumente »more imaginary than real« erschienen und hier nicht eine juristische, sondern primär eine politische Ablehnung zugrunde lag.<sup>33</sup>

Es ist folglich nur konsequent, wenn eben jene lang geübte legalistische Argumentation in sich zusammenbrach, als mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 eine erste gerichtliche Überprüfung angestrebt worden war. Die deutsche Politik war zu dieser Überprüfung erst gezwungen worden, als die internationalen Veränderungen mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der endlich erreichten deutschen Vereinigung so grundlegend wurden, dass die politischen Motive hinter der Militär-Doktrin unzeitgemäß, ja antagonistisch und deshalb den internationalen Partnern nicht mehr vermittelbar erschienen. Damit rangen sich die deutschen Politiker zu eben jener Erkenntnis durch, die schon 1964 mehrheitsfähig war: nämlich dass der Schutz des eigenen Landes nicht *per definitionem* an den Grenzen seines Territoriums oder des NATO-Bündnisses enden könne. Die Rückkehr in diese verteidigungspolitische Realität hätte sich für die Bundesrepublik Deutschland 1964 beinahe vollzogen. Ausgelöst jedoch durch das deutsche Nahost-Debakel sowie vor dem Hintergrund eines zeitgleich eskalierenden Vietnam-Krieges wurde es in Bonn für notwendig erachtet, in den Schatten einer selbstbegründeten Abstinenz zu treten, auf dass – wie es Ludwig Erhards enger außenpolitischer Berater im Bundeskanzleramt, Horst Osterheld, in seinem Tagebuch niederschrieb – »der Kelch an uns vorübergeht«.<sup>34</sup>

---

33 Die amerikanische Botschaft in Bonn stellte fest: »The problem for the Government was primarily political in character and the legal difficulties which the Government hinted at, but did not define, were probably more imaginary than real«. Vgl. das Memorandum der amerikanischen Botschaft Bonn an das Department of State, Washington, vom 17. März 1964; NA, RG 59, Alpha Numeric Files 1964–1966, DEF GerW, Box 1632.

34 OSTERHELD, *Außenpolitik* (wie in Anm. 25), S. 64.